

VỀ NGUYÊN TẮC KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. NGUYỄN TRỌNG NGHĨA *

Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là hai mặt của một vấn đề; đó chính là xây dựng quyền lực thống nhất, không có sự phân quyền, nhưng vẫn đảm bảo sự phân công, phối hợp, kiểm soát. Đây là nguyên tắc cơ bản chỉ đạo quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Nhà nước pháp quyền; quyền lực nhà nước; kiểm soát quyền lực nhà nước.

Nhận bài: 29/6/2022; biên tập xong: 11/7/2022; duyệt bài: 13/7/2022.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị”¹. Để xây dựng và hoàn thiện Nhà

nước pháp quyền, cần bảo đảm nguyên tắc kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (đã được bổ sung và phát triển năm 2011), Hiến pháp năm 2013 đã sửa đổi,

1. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2021, t.I, tr.174.

* Kiểm sát viên cao cấp, Phòng thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử hình sự, Viện kiểm sát quân sự Trung ương.

bổ sung nguyên tắc “kiểm soát quyền lực” trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Cụ thể, “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”². Đây vừa là quan điểm, vừa là nguyên tắc chỉ đạo công cuộc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước trong thời kỳ mới - thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới cả về kinh tế và chính trị. Có thể nói, đây chính là nguyên tắc cơ bản chỉ đạo quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam - Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nguyên tắc quyền lực nhà nước (QLNN) là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là hai mặt của một vấn đề; đó chính là xây dựng quyền lực thống nhất, không có sự phân quyền, nhưng vẫn đảm bảo sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

1. Cơ sở của việc hình thành nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước

Thứ nhất, QLNN thống nhất là quyền lực thuộc về Nhân dân, quyền lập pháp,

hành pháp, tư pháp của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đều do Nhân dân ủy quyền, giao quyền.

Quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của Nhà nước, mà là quyền lực của Nhân dân, được Nhân dân ủy quyền, giao quyền. Quốc hội là cơ quan QLNN vì được Nhân dân trực tiếp bầu ra; Quốc hội bầu ra Chủ tịch Nước, Thủ tướng Chính phủ (người đứng đầu cơ quan hành pháp), Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao (người đứng đầu cơ quan thực hiện quyền tư pháp). Điều này có nghĩa rằng, ở Việt Nam, QLNN có nguồn gốc từ Nhân dân. Quyền lực nhà nước dù do bất cứ cơ quan, cá nhân nào nắm giữ cũng có nguồn gốc từ sự ủy quyền của Nhân dân. Không QLNN nào có nguồn gốc tự thân, nằm ngoài sự trao quyền, ủy quyền (trực tiếp hoặc gián tiếp) của Nhân dân.

Thứ hai, Nhân dân là chủ thể tối cao của QLNN nên tất yếu phải phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực đó.

Nhân dân không trực tiếp thực hiện QLNN mà giao cho cơ quan nhà nước thay mình thực hiện, nên tất yếu phải kiểm soát QLNN. Mặt khác, khi ủy quyền cho Nhà nước, QLNN thường vận động theo xu hướng tự phủ định mình, trở thành đối lập với chính mình lúc ban đầu (từ của Nhân dân là số đông chuyển sang của một nhóm người hoặc của một người là số ít).

2. Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

C.Mác gọi hiện tượng này là “sự tha hóa của QLNN”³.

Quyền lực nhà nước là của Nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước, suy cho cùng là giao cho những con người cụ thể thực thi. Trong khi đó, hành động của con người luôn chịu sự tác động của tình cảm khiến lý tính đôi khi bị “chìm khuất”. Đặc biệt là khi lý tính bị chi phối bởi các thói quen hay tình cảm thì khả năng sai lầm trong việc thực thi QLNN càng lớn. Với đặc điểm đó của con người, không thể khẳng định người được ủy quyền luôn làm đúng, làm đủ những gì mà Nhân dân đã ủy quyền. Để bảo đảm những người được Nhân dân ủy quyền không “lạm quyền”, thì cần kiểm soát quyền lực của họ bằng cơ chế. Vì vậy, kiểm soát QLNN là một nhu cầu khách quan từ phía người ủy quyền là Nhân dân đối với người được ủy quyền là Nhà nước.

Thứ ba, kiểm soát QLNN là cách thức để Nhân dân trao quyền cho các cơ quan nhà nước, đề cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước Nhân dân, hạn chế sự dựa dẫm, ỷ lại trong việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ mà Nhân dân đã ủy quyền.

Quyền lực nhà nước thường được lượng hóa bằng các quy định của Hiến pháp để phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các

quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự lượng hóa này là để giao cho các cơ quan nhà nước khác nhau, thay mặt Nhân dân thực hiện. Sự phân định các quyền là điều kiện cơ bản để Nhân dân giao quyền mà không bị lạm quyền, kiểm soát và đánh giá được hiệu lực và hiệu quả thực hiện các quyền mà mình đã giao; đồng thời, để các cơ quan được giao quyền tương ứng đề cao trách nhiệm trong việc thực thi QLNN và tự kiểm tra việc thực hiện QLNN.

Thứ tư, nguyên tắc kiểm soát QLNN là cơ sở hình thành cơ chế kiểm soát, nhận xét, đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Đây là nguyên tắc cơ bản giúp hình thành cơ chế kiểm soát QLNN, cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; đồng thời, là cơ sở để đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động, nhất là việc phân công, phối hợp trong hoạt động của các nhánh quyền lực đáp ứng yêu cầu Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và Nhân dân làm chủ.

2. Nội dung và một số đặc điểm cơ bản của nguyên tắc kiểm soát quyền lực Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Xuất phát từ cơ sở hình thành nêu trên, nguyên tắc QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp có nội dung và đặc điểm cơ bản như sau:

3. C.Mác và Ph.Ăng ghen: Toàn tập, t.21, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.253, 255.

Một là, các cơ quan nhà nước thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp thống nhất về mục tiêu, nội dung, nguyên tắc tổ chức và hoạt động nhằm bảo đảm tất cả QLNN thuộc về Nhân dân.

Căn cứ nguyên tắc “QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, các cơ quan nhà nước thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp thống nhất về mục tiêu, nội dung, tổ chức và hoạt động, nhằm đảm bảo QLNN thuộc về Nhân dân, phục vụ Nhân dân, đáp ứng sự trao quyền, ủy quyền của Nhân dân.

Hai là, phân công, phối hợp, kiểm soát trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là biện pháp để các cơ quan nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, chống lạm quyền.

Xuất phát từ đặc điểm “QLNN thuộc về Nhân dân”, việc phân định QLNN thành ba quyền nói trên là nhu cầu khách quan. Phân công, phối hợp, kiểm soát trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là biện pháp để các cơ quan nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ đã được quy định trong Hiến pháp và pháp luật về cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Đặc điểm về sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là:

- Phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền lập pháp: Quyền lập pháp là quyền đại diện cho Nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia. Chủ thể được Nhân dân trao cho quyền này là những người do phổ thông đầu phiếu bầu ra hợp thành cơ quan gọi là Quốc hội. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đại diện cho Nhân dân, bảo đảm cho ý chí chung của Nhân dân được thể hiện trong các đạo luật mà mình là cơ quan duy nhất được Nhân dân giao quyền biểu quyết thông qua. Quyền biểu quyết thông qua luật là quyền lập pháp, mà không phải là quyền đưa ra các mô hình xử sự cho xã hội. Đồng thời, Quốc hội thay mặt Nhân dân giám sát tối cao mọi hoạt động của Nhà nước, nhất là hoạt động thực hiện quyền hành pháp, để góp phần giúp các quyền mà Nhân dân giao cho cơ quan nhà nước không bị lạm quyền, lộng quyền hay tha hóa. Quyền hạn và nhiệm vụ của Quốc hội được quy định tại các điều 70 và 120 Hiến pháp năm 2013.

- Phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp: Quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia do Chính phủ đảm trách. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi chính sách đó được thông qua thì tổ chức thực hiện và quản lý (thực chất là tổ chức thực hiện pháp luật để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã

hội). Nếu không có Chính phủ thực hiện quyền hành pháp một cách hữu hiệu, thông minh thì sẽ không thể có Nhà nước phát triển ổn định cả về kinh tế và xã hội. Thực hiện quyền này đòi hỏi Chính phủ và các thành viên của Chính phủ phải nhanh nhạy, quyết đoán, kịp thời và quyền uy tập trung thống nhất. Quyền hạn và nhiệm vụ của Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp được quy định khái quát ở Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

- Phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền tư pháp: Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật thì VKSND là cơ quan được giao chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động xác minh, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án. Do đó, VKSND là một trong các thiết chế có vai trò quan trọng trong kiểm soát quyền lực tư pháp. Với trách nhiệm là cơ quan duy nhất giữ quyền công tố nhà nước, nhiệm vụ quan trọng nhất của VKSND là bảo đảm chống làm oan người vô tội, chống bỏ lọt tội phạm, người phạm tội. Để là tốt nhiệm vụ này, VKSND cần tăng cường kiểm soát quyền lực trong thực hành quyền công tố; tiếp tục tăng cường trách nhiệm, thực hiện hiệu quả chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp cũng như điều tra các tội xâm phạm hoạt động tư pháp, đó chính là thực hiện sự ủy thác của Nhà nước cho ngành Kiểm sát để kiểm soát quyền lực tư pháp; trong

đó, phải tập trung kiểm sát chặt chẽ việc thực hiện các thủ tục tố tụng tư pháp để bảo đảm quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của cơ quan, tổ chức, cá nhân... Làm tốt nhiệm vụ này sẽ góp phần xây dựng lòng tin của Nhân dân, xã hội đối với Đảng, Nhà nước và các cơ quan tư pháp trong bảo vệ công lý công bằng xã hội, chống oan, sai, chống bỏ lọt tội phạm.

Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện chức năng xét xử. Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là nguyên tắc xuyên suốt và cao nhất trong tổ chức thực hiện quyền này; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân. Đây thực chất là quyền bảo vệ ý chí chung của quốc gia bằng việc xét xử các hành vi vi phạm Hiến pháp và pháp luật; việc xét xử không bị ảnh hưởng bởi ý chí, nhu cầu xuất phát từ phía bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào. Vì vậy, bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân là nhiệm vụ hàng đầu của quyền tư pháp. Mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân có nghĩa vụ tôn trọng, giữ gìn, bảo vệ tính pháp quyền và công lý trong các phán quyết của Tòa án⁴.

Như vậy, xuất phát từ đặc điểm của QLNN, việc phân định thành ba quyền nói trên là một nhu cầu khách quan. Xu hướng

4. Điều 102, 103 Hiến pháp năm 2013.

phân công, phối hợp giữa ba quyền này ngày càng được coi trọng trong tổ chức QLNN. Bởi vì, xã hội càng phát triển, phân công lao động càng phải chuyên môn hóa cao để phát huy hiệu quả. Đồng thời, thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta khẳng định rằng, việc phân công nhiệm vụ, phối hợp và kiểm soát tốt giữa ba cơ quan thực hiện QLNN là cách thức tốt nhất để phát huy vai trò của Nhà nước trong công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

3. Đề xuất, kiến nghị

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của các cơ quan thực hiện QLNN, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; tiếp tục hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan thực hiện QLNN.

Hai là, với vai trò, trách nhiệm của mình, công dân cần: Tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật; tham gia quản lý, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước; tham gia thực hiện quyền bầu cử, ứng cử theo quy định, lựa chọn người xứng đáng đại diện

cho mình tham gia vào bộ máy nhà nước; tham gia góp ý các văn bản pháp luật và các vấn đề khi được Nhà nước tổ chức lấy ý kiến, tham gia khi được tổ chức trưng cầu ý dân; đoàn kết, yêu thương, giúp đỡ lẫn nhau, lao động cần cù, sáng tạo, góp phần vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước...

Ba là, cán bộ, đảng viên cần: Gương mẫu tuyên truyền, vận động Nhân dân chấp hành, thực hiện nghiêm Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước; phát huy trách nhiệm, nghĩa vụ công dân, tham gia các hoạt động xây dựng tổ chức Đảng, chính quyền theo đúng Hiến pháp và pháp luật; tích cực phối hợp với địa phương bảo vệ an toàn các cơ quan của Đảng, Nhà nước ở khu vực biên giới, giữ vững sự ổn định về an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội. Đặc biệt là, cần nâng cao nhận thức, tinh thần trách nhiệm trong thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, quy định về QLNN; tích cực, chủ động tham mưu cho Đảng ủy xây dựng và ban hành nghị quyết sát với thực tiễn; cụ thể hóa các chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng ủy thành chương trình, kế hoạch; chỉ huy, chỉ đạo thực hiện, phát huy dân chủ, sáng tạo trong đơn vị, vai trò xung kích của tổ chức đoàn thanh niên trong thực hiện nhiệm vụ; kiên quyết đấu tranh, phê phán các quan điểm sai trái, thù địch, quan liêu, chủ quan, thiếu dân chủ, không phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. □