

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUAN HỆ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC GIỮA QUỐC HỘI VÀ CHÍNH PHỦ¹

Lê Minh Thông*

* PGS.TS. Trợ lý Chủ tịch Quốc hội,

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quan hệ kiểm soát, quyền lực, Quốc hội, Chính phủ.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/09/2019
Biên tập : 15/09/2019
Duyệt bài : 17/09/2019

Article Information:

Keywords: Controlling relation; power; National Assembly; Government.

Article History:

Received : 05 Sep. 2019
Edited : 15 Sep. 2019
Approved : 17 Sep. 2019

Tóm tắt:

Hiện nay, ở nước ta, kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát việc thực hiện quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ nói riêng đang là vấn đề được Đảng, Nhà nước và xã hội quan tâm. Trên tinh thần của Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Hiến pháp năm 2013, nhiều chủ trương, giải pháp về kiểm soát quyền lực đang được triển khai và đạt được kết quả tích cực. Bên cạnh đó, việc kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ vẫn còn những hạn chế, bất cập cần được khắc phục kịp thời.

Abstract

Currently, controlling of the state power in general, and controlling of the power exercises between the National Assembly and the Government in particular are the issues that are concerned by the Party, the state and the whole society. In the spirit of the Platform for developing the country to socialism (amendment, development in 2011) in transition stage and the Constitution in 2013, several guidelines and solutions on power controlling are being enforced and positive results are reached. In addition, there are drawbacks and shortcomings in the controlling of the state power and the power controlling between the National Assembly and the Government, which are needed to be promptly addressed.

Hiện nay, ở nước ta, kiểm soát quyền lực nói chung, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước giữa Quốc hội và Chính phủ nói riêng đang là vấn đề được Đảng, Nhà nước và xã hội quan tâm.

Trên tinh thần của Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Hiến pháp năm 2013, nhiều chủ trương, giải pháp về kiểm soát quyền lực đang được triển khai và

1 Bài viết này được thực hiện trên cơ sở các kết quả nghiên cứu thuộc Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Hoàn thiện quy định của pháp luật về quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ theo quy định của Hiến pháp năm 2013" do PGS.TS Lê Minh Thông làm Chủ nhiệm.

đạt được kết quả tích cực. Tuy nhiên, việc kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của cả hệ thống chính trị vẫn đang đặt ra không ít vấn đề bất cập. Văn kiện Đại hội XII của Đảng đã chỉ rõ: "...Chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực ở các cấp. Tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các thiết chế cơ bản trong bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, hệ thống tư pháp còn những điểm chưa thực sự hợp lý, hiệu lực, hiệu quả... Kỳ cương, kỳ luật trong quản lý nhà nước, thực thi công vụ còn nhiều yếu kém. Cải cách hành chính còn chậm, thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu; thủ tục hành chính còn phức tạp, phiền hà đang là rào cản lớn đối với việc tạo lập môi trường xã hội, môi trường kinh doanh lành mạnh, minh bạch, hiệu quả cho sự phát triển... Công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí chưa đạt yêu cầu đề ra; tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng..."². Những hạn chế, yếu kém nêu trên đang là cản trở cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước, làm cho các giải pháp, các nỗ lực kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ nói riêng chưa đạt được các mục tiêu và kết quả mong muốn. Để khắc phục những hạn chế nêu trên, trong thời gian tới, các quy định của pháp luật về quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ cần được hoàn thiện:

1. Đẩy mạnh nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về kiểm soát quyền lực để đổi mới tư duy về mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ

- Hiến pháp 2013 đã cơ bản hoàn thiện nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước với 4 nội hàm quan trọng của quyền lực nhà nước: thống nhất, phân công, phối hợp và kiểm

soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Có thể xem đây là một bước phát triển tư duy và quan điểm về nguyên tắc tổ chức quyền lực trong nhà nước pháp quyền, vừa thể hiện tính đặc thù của Nhà nước ta trong điều kiện nhất nguyên chính trị. Tuy nhiên, trong nhận thức lý luận, vẫn còn không ít vấn đề liên quan đến nguyên tắc này chưa được lý giải một cách cụ thể, thuyết phục tạo cơ sở để thống nhất nhận thức. Sự phù định các luận điểm của học thuyết phân quyền vốn là nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước cơ bản đang được áp dụng tại nhiều nhà nước pháp quyền trên thế giới cần được nghiên cứu cơ bản hơn để dễ dàng phân biệt được không chỉ về phương diện lý luận mà còn cả phương diện thực tiễn. Sự phân biệt giữa nguyên tắc phân quyền, kiểm soát quyền lực đang được thực hiện ở nhiều nước và nguyên tắc tổ chức quyền lực được áp dụng trong mô hình tổng thể bộ máy nhà nước ta.

Trong điều kiện hội nhập sâu rộng vào tất cả các lĩnh vực của đời sống quốc tế, việc nghiên cứu các giá trị phổ quát để vận dụng sáng tạo vào thực tiễn nước ta là rất cần thiết. Do vậy, những nghiên cứu so sánh kinh nghiệm quốc tế trong đó có lý luận và thực tiễn về nhà nước pháp quyền cần được đẩy mạnh ở nước ta, nhằm một mặt là tiếp thu được các giá trị phổ quát đang được áp dụng sâu rộng ở nhiều nước và mặt khác là khắc phục các biểu hiện áp dụng máy móc, giáo điều theo kiểu sao chép mô hình hoặc phù định sạch trơn có ý nghĩa lớn đối với đổi mới tư duy. Chính vì vậy, cần nghiên cứu lý luận sâu sắc về nguyên tắc tổ chức quyền lực ở nước ta để:

Một mặt, làm rõ tính chất, đặc điểm, nội dung, phương thức của phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt

2 Xem Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. Nxb. Chính trị quốc gia - Hà Nội, 2016. tr. 173-174.

là sự tương quan giữa tính thống nhất và sự phân công (mà không phải là phân quyền), sự tương quan giữa phối hợp và kiểm soát quyền lực; các nội dung, phương thức, phạm vi, các điều kiện để thực hiện việc kiểm soát quyền lực; mối tương quan giữa vị trí, vai trò lãnh đạo của một đảng duy nhất cầm quyền với vị trí, vai trò của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là của Quốc hội, Chính phủ trong việc thực thi quyền lực và kiểm soát quyền lực nhà nước theo yêu cầu của Hiến pháp. Dĩ nhiên, các nghiên cứu lý luận phải luôn gắn liền với tổng kết thực tiễn về kiểm soát quyền lực giữa các thiết chế thực tiễn quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Tổng kết thực tiễn về kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước theo ủy quyền của nhân dân, đặc biệt là quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ không chỉ nhằm đánh giá rõ được thực trạng mối quan hệ này mà điều quan trọng để phát hiện mức độ phù hợp giữa nhận thức lý luận, các quy định của pháp luật và thực tiễn triển khai, đánh giá tính khả thi và những mâu thuẫn đang tồn tại nảy sinh từ bất cập về lý luận và từ chính các quy định của pháp luật.

Mặt khác, các nghiên cứu này phải góp phần lý giải, làm sáng tỏ vì sao phải phủ định học thuyết tam quyền phân lập trong điều kiện cụ thể của nước ta. Có như vậy mới có thể bình thành một cơ sở lý luận vững chắc, có căn cứ thực tiễn để thống nhất được nhận thức và hành động trong triển khai các nội hàm của nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước: thống nhất, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong điều kiện cụ thể ở nước ta.

Quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đã đạt được không ít thành tựu. Tuy nhiên, bối cảnh mới của thời đại mới vẫn đang đòi hỏi một tư duy mới về Nhà nước nói chung và về kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng.

Tư duy lại vai trò của Nhà nước trong điều kiện hiện nay ở nước ta, cần đổi mới nhận thức trên những vấn đề cơ bản sau:

- Nhà nước là một thiết chế chính trị trung tâm có vai trò đặc biệt quan trọng trong mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước. Tuy nhiên, dù vai trò của Nhà nước quan trọng, to lớn đến nhường nào cũng không thể tạo ra một nhà nước toàn trị, quyết định mọi vấn đề và bao cấp toàn xã hội. Vai trò của Nhà nước luôn có giới hạn trong mối quan hệ với các thiết chế chính trị - xã hội thuộc hệ thống chính trị, mối quan hệ với kinh tế thị trường, xã hội và mối quan hệ với công dân.

Nghiên cứu sự thay đổi trong vai trò của Nhà nước cần được quán triệt cả hai xu hướng: *Thứ nhất*, tăng cường sức mạnh của Nhà nước thông qua các biện pháp cải tổ mạnh mẽ bộ máy nhà nước từ việc quan niệm lại kết cấu và tổ chức quyền lực, thực hiện công quyền của các nhánh quyền lực đến việc cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách tư pháp... làm cho Nhà nước thực sự thích ứng với cơ chế kinh tế - xã hội mới là để giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ đặt ra của thời kỳ quá độ; *Thứ hai*, xu hướng phi nhà nước hóa, từng bước loại bỏ dần sự can thiệp của Nhà nước vào những lĩnh vực quan hệ xã hội mà tính chất của chúng không đòi hỏi sự can thiệp ấy, tăng cường các khả năng độc lập của các thiết chế chính trị xã hội khác theo hướng giải phóng họ khỏi sự phụ thuộc (bảo trợ) của Nhà nước từ tài chính đến tổ chức.

- Những nhiệm vụ mới phải được nhà nước thực hiện, phải được thể hiện trong những yêu cầu mới của hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Hoạt động lập pháp của Nhà nước trong thời đại ngày nay không hướng trọng tâm vào thể chế hóa quyền quản lý của bộ máy nhà nước (quyền cai trị) mà phải hướng trọng tâm vào việc tạo dựng khuôn khổ pháp

lý vững chắc cho một nền dân chủ xã hội và tự do của công dân. Điều này có nghĩa là, hoạt động lập pháp chuyên trọng tâm từ quy định quyền của bộ máy nhà nước sang xác định nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan này, từ quyền cho phép của công quyền sang quyền của công dân trong mối quan hệ với nhà nước.

Hoạt động tư pháp chuyển từ nhân danh nhà nước sang nhân danh luật pháp và công lý để phán quyết các vi phạm luật pháp và xử lý các tranh chấp, xung đột pháp lý trong các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Sự thay đổi mục tiêu, nội hàm hoạt động của lập pháp, hành pháp và tư pháp sẽ dẫn đến đương nhiên phải cơ cấu lại chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ và phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước từ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp đến chính quyền địa phương.

Tư duy mới về Nhà nước trong điều kiện hiện nay dĩ nhiên kéo theo sự thay đổi về quan hệ kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Để nhận diện rõ sự thay đổi này, rất cần một tư duy mới về kiểm soát quyền lực, đặc biệt việc kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ.

2. Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, tạo sự cân bằng hơn, hợp lý hơn trong mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ

Hiến pháp 2013 đã xác định rõ tính chất, vị trí của các thiết chế quyền lực trong bộ máy nhà nước ta: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Như vậy, quyền lực của mỗi một thiết chế được hạn định trong từng lĩnh vực cụ thể, phù hợp với sự ủy quyền của nhân dân, đảm bảo không một cơ quan nào có thể nắm toàn bộ quyền lực, trở thành cơ quan độc quyền quyền lực. Yêu cầu của nguyên tắc tổ chức quyền lực trong nhà

nước pháp quyền luôn là chống độc quyền quyền lực, nội hàm của các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp cần được phân định rành mạch để không một cơ quan nào có thể lấn sân vào thẩm quyền của cơ quan khác, hay được tạo ưu thế vượt trội hơn trong quá trình thực hiện quyền lực. Do vậy, dù lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp có tính chất, phạm vi, phương thức thực hiện khác nhau nhưng không vì vậy mà vị thế của các cơ quan này không bình đẳng trong các quan hệ quyền lực. Lý luận và thực tiễn tổ chức quyền lực cho thấy, sự bất bình đẳng về địa vị không thể tạo được sự cân bằng trong quyền lực và từ đó không thể tạo được sự cân bằng trong khả năng kiểm soát quyền lực của từng cơ quan.

Quán triệt tinh thần Hiến pháp 2013 về kiểm soát quyền lực, cần tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng làm rõ hơn, cụ thể hơn tính chất, phạm vi, giới hạn, nội hàm và hình thức, phương thức thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp nhằm đảm bảo không một cơ quan nào nằm ngoài sự kiểm soát quyền lực và mỗi một cơ quan có đủ quyền hạn, khả năng và phương thức phù hợp để thực hiện quyền kiểm soát trở lại đối với các cơ quan tương ứng. Để đảm bảo được khả năng này, cần tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của từng cơ quan, trước hết là Quốc hội và Chính phủ để một mặt đảm bảo cho Quốc hội khả năng kiểm soát việc thực thi quyền lực của Chính phủ trong quá trình thực hiện chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Mặt khác, đảm bảo cho Chính phủ khả năng, điều kiện và phương thức phù hợp để kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ cần phải khắc phục tình trạng “bất đối xứng” trong mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa 2 thiết chế quyền lực quan trọng này. Theo đó, cần tạo lập sự cân bằng trong quan hệ quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ. Cần phải

có bước chuyển biến từ nhận thức lý luận về phân công quyền lực để khắc phục quan điểm toàn bộ quyền lực thuộc về Quốc hội như đã tồn tại trước đây trong cơ chế quyền lực cũ đến một cơ chế phân công quyền lực cân bằng. Sự cân bằng trong quan hệ quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ để đảm bảo vai trò giám sát của từng thiết chế quyền lực trong từng hoạt động thực hiện quyền lực cụ thể. Nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành cho thấy, quyền kiểm soát của Quốc hội đã được cụ thể hóa khá đầy đủ và toàn diện, tạo được khả năng tác động mạnh mẽ đến hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên, quyền và khả năng kiểm soát, tác động, phản hồi trở lại các hoạt động của Quốc hội từ phía Chính phủ lại chưa được quy định rõ ràng, nên việc thực hiện quyền kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với hoạt động của Quốc hội còn khá mờ nhạt. Tình trạng này dẫn đến một hệ quả là, Chính phủ chỉ luôn là đối tượng của kiểm soát quyền lực và ít có cơ hội tác động trở lại hoạt động của Quốc hội với vai trò là chủ thể của một nhánh quyền lực có quyền kiểm soát việc thực hiện quyền lực của nhánh quyền lực khác. Để khắc phục hệ quả này, cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ tính chất, phạm vi quyền hành pháp và quyền độc lập của Chính phủ trong vai trò là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Đồng thời với việc làm rõ quyền hành pháp và vai trò độc lập của Chính phủ trong việc thực hiện quyền hành pháp, cần tiếp tục làm rõ vị trí, tính chất chấp hành của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội. Thật ra sự không rõ ràng về phương diện lý luận về 3 vai trò, vị trí của Chính phủ: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội đang tạo ra nhiều phức tạp, thiếu thống nhất trong nhận thức và quy định của pháp luật về Chính phủ. Sự không rõ ràng, cụ thể về vấn đề này khó đảm bảo một vị thế cân bằng và khả năng độc lập của Chính phủ đối với việc thực thi quyền lực

nói chung và kiểm soát quyền lực nói riêng.

Vấn đề đang đặt ra là, cần tiếp tục nghiên cứu để có quy định phù hợp, tăng cường tính độc lập, chủ động của Chính phủ trong mối quan hệ kiểm soát quyền lực với Quốc hội, tạo thế cân bằng hơn trong các quan hệ lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng và giám sát tối cao.

Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, cần tăng cường vai trò của Chính phủ không chỉ trong việc đề xuất chính sách pháp luật, xây dựng dự thảo luật, nghị quyết mà cần tăng cường các khả năng tác động trở lại của Chính phủ đối với cả quá trình thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và thông qua dự thảo. Với tinh thần đó, Chính phủ phải chịu trách nhiệm đến cùng đối với mọi dự thảo luật do Chính phủ xây dựng trong suốt quá trình làm luật. Chính phủ phải được quyền rút dự thảo luật ra khỏi chương trình làm luật của Quốc hội trong Chương trình xây dựng pháp luật hằng năm, thậm chí chương trình của kỳ họp nếu Chính phủ có cơ sở để cho rằng, dự thảo luật không đáp ứng yêu cầu quản trị và Chính phủ khó triển khai trên thực tiễn. Đối với các dự thảo luật không do Chính phủ trình mà do các chủ thể khác trình Quốc hội, Chính phủ cần được thể hiện rõ quan điểm của mình với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp về các chính sách trong quy định trong dự thảo và quan điểm của Chính phủ đối với các dự thảo này phải được công bố trước Quốc hội và là một căn cứ quan trọng để đại biểu Quốc hội xem xét, cân nhắc khi thảo luận về các dự thảo luật không do Chính phủ xây dựng và trình.

Trong hoạt động quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, Chính phủ cần được chủ động giải trình trước Quốc hội về các vấn đề liên quan, về các ý kiến của đại biểu Quốc hội, thậm chí được tranh luận, được quyền bảo lưu ý kiến của mình và đặc biệt phải là cơ quan có quyền nêu ý kiến

cuối cùng về các vấn đề quan trọng của đất nước trước khi các đại biểu Quốc hội bỏ phiếu quyết định.

Trong hoạt động giám sát tối cao, Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ không chỉ là đối tượng chịu giám sát mà còn phải là chủ thể tác động tích cực trở lại các hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Sự tác động trở lại này không chỉ thể hiện trong báo cáo về việc thực hiện chính sách pháp luật trong lĩnh vực giám sát mà còn phải được giải trình, được tranh luận trước các vấn đề đoàn giám sát nêu ra. Đặc biệt đối với các báo cáo giám sát, các kết luận giám sát, Chính phủ cần được quyền nêu quan điểm của mình về các nội dung của báo cáo, nội dung các kết luận giám sát, bảo lưu các ý kiến của mình về các vấn đề không thống nhất. Dĩ nhiên báo cáo ý kiến của Chính phủ về báo cáo, kết luận giám sát cũng phải được công bố khi các đại biểu thảo luận và là một bộ phận trong hồ sơ giám sát của Quốc hội.

3. Tăng cường dân chủ, bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của Quốc hội và Chính phủ trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp

Phát huy dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân là thuộc tính, bản chất của Nhà nước ta. Trong suốt chiều dài phát triển của đất nước, dân chủ là tiền đề, đồng thời là động lực để Nhân dân ta đấu tranh giành độc lập dân tộc, xây dựng và phát triển đất nước. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, yêu cầu phát huy dân chủ càng đòi hỏi Nhà nước, các cơ quan nhà nước xây dựng môi trường dân chủ, bảo đảm Nhân dân thực hiện, kiểm soát được việc thực hiện quyền lực Nhà nước. Thực tế chỉ ra cho thấy, nếu Nhà nước không tạo dựng được môi trường dân chủ thực sự thì Nhân dân không thể thực hiện được quyền lực Nhân dân, không thể kiểm soát được

việc thực hiện quyền lực nhà nước. Vì vậy, tạo lập môi trường dân chủ vừa là phương tiện, vừa là giải pháp bảo đảm để Nhân dân thực hiện và kiểm soát quyền lực nhà nước. Như vậy, tăng cường dân chủ trong hoạt động của Quốc hội, Chính phủ đòi hỏi một mặt, bảo đảm cho Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; mặt khác, bảo đảm cho sự kiểm soát giữa Quốc hội và Chính phủ trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp.

Để có môi trường dân chủ thực sự, phát huy được đầy đủ quyền lực Nhân dân trong hoạt động của Quốc hội và Chính phủ thì trong hoạt động thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, Quốc hội, Chính phủ cần bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trước hết là nhằm bảo đảm bản chất dân chủ của xã hội, thể hiện quyền của người dân trong việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Đồng thời, công khai, minh bạch và giải trình là một trong những giải pháp quan trọng để khắc phục tệ quan liêu, tham nhũng, làm trong sạch bộ máy nhà nước, là điều kiện không thể thiếu để bộ máy nhà nước tiếp thu trí tuệ của nhân dân đóng góp cho các hoạt động quản lý và là một yêu cầu cần thiết để thành công trong hội nhập quốc tế.

Công khai, minh bạch, giải trình trong hoạt động của Quốc hội và Chính phủ đòi hỏi sự công khai minh bạch về các thông tin liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ. Công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của Quốc hội và Chính phủ không những giúp cho người dân nắm bắt được đầy đủ thông tin về hoạt động của Quốc hội, Chính phủ, làm cơ sở cho việc kiểm soát hoạt động của Quốc hội, Chính phủ, mà còn bảo đảm cho hoạt động kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ.

Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, người có trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ cũng đã được đề cập đến trong nhiều văn bản của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X) về “Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí” đã đặt ra yêu cầu: “Thực hiện nghiêm các quy định về công khai, minh bạch; bổ sung quy định bảo đảm minh bạch quá trình ra quyết định, bao gồm cả chính sách, văn bản quy phạm pháp luật và quyết định giải quyết một vụ việc cụ thể của cơ quan nhà nước các cấp”. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cũng chỉ rõ: “...tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm của hoạt động công vụ”. Triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng, Hội nghị Trung ương 5 (khóa XI) tiếp tục xác định “...thực hiện việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, đơn vị, cán bộ, đảng viên, nhất là trong những lĩnh vực dễ xảy ra tiêu cực, tham nhũng, lãng phí”. Việc thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Quốc hội, Chính phủ góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức cá nhân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Thực hiện trách nhiệm giải trình sẽ buộc Quốc hội, Chính phủ, cán bộ, công chức trong các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ phải công khai thông tin về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình đến với người dân, xã hội và phải chịu trách nhiệm về tính trung thực của các thông tin đó. Việc làm này góp phần nâng cao tính trách nhiệm Quốc hội, Chính phủ những hệ quả xảy ra do quyết định, hành vi của mình.

Trách nhiệm giải trình giúp cho người dân thực hiện việc giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước. Bên cạnh đó, việc thực hiện trách nhiệm giải trình còn giúp Nhân dân nhận thức được vai trò của mình trong

việc tham gia vào việc hoạch định các chính sách của cơ quan nhà nước, thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân.

Thực hiện trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Quốc hội, Chính phủ còn góp phần phòng, chống tham nhũng. Trách nhiệm giải trình sẽ tạo ra sự ràng buộc đối với những người có chức vụ, quyền hạn trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật. Điều này góp phần giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, lãng phí trong hoạt động của Quốc hội, Chính phủ.

4. Tiếp tục đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động kiểm soát quyền lực

- Sự lãnh đạo của một Đảng duy nhất cầm quyền trong điều kiện nhất nguyên chính trị đối với Nhà nước là một trong những đặc điểm quan trọng của tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước ta. Sự lãnh đạo ấy là một trong những yếu tố quan trọng chi phối mọi hoạt động của Nhà nước nói chung và các mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp nói riêng.

Đặc điểm yêu cầu của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta đòi hỏi phải tăng cường sự lãnh đạo chính trị của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đồng thời tôn trọng vị trí, vai trò độc lập của bộ máy nhà nước, không bao biện làm thay Nhà nước trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước do nhân dân ủy quyền. Do đó, về phương diện lý luận và thực tiễn, chế độ pháp quyền đòi hỏi phải xác định rõ vị trí, vai trò, trách nhiệm của Đảng cầm quyền và của Nhà nước. Theo đó, nội dung lãnh đạo của Đảng cầm quyền, phương thức lãnh đạo của Đảng cầm quyền đối với Nhà nước và xã hội cần có nhận thức và xác định rõ ràng. Sự lãnh đạo chính trị của Đảng phải

được phân biệt rành mạch với nội dung, tính chất quản lý, điều hành đất nước, xã hội của bộ máy nhà nước. Mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy Đảng phải thể hiện được yêu cầu, đặc điểm của sự lãnh đạo chính trị của một Đảng duy nhất cầm quyền thông qua các phạm vi giới hạn hình thức và phương pháp đặc thù khác với mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước pháp quyền. Do vậy, yêu cầu của nhà nước pháp quyền là phải thật sự đổi mới mối quan hệ giữa Đảng cầm quyền và Nhà nước trên tất cả các phương diện từ tính chất, phạm vi, quyền hạn, chức năng nhiệm vụ, trách nhiệm của Đảng và Nhà nước đến tổ chức và hoạt động của bộ máy và phương thức hoạt động.

- Đảng cầm quyền là nắm quyền lãnh đạo chính trị để Nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước, Đảng không làm thay công việc của Nhà nước. Vì vậy, không có sự phân định thẩm quyền giữa Đảng và Nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Nội dung sự lãnh đạo chính trị của Đảng cầm quyền chính là quyền xác định đường lối chính trị, các chủ trương, chính sách, làm cơ sở cho các hoạt động nhà nước.

Đảng cầm quyền thông qua bộ máy nhà nước. Bộ máy nhà nước là công cụ, phương tiện cầm quyền cơ bản nhất của Đảng. Do đó, để cầm quyền tốt, Đảng phải chăm lo xây dựng, củng cố bộ máy nhà nước, đảm bảo cho bộ máy nhà nước thực hiện đúng các nhiệm vụ, chức năng theo luật định của mình.

Nghệ thuật cầm quyền của Đảng chính là nghệ thuật sử dụng bộ máy nhà nước, nghệ thuật phát huy các thế mạnh ưu việt của bộ máy nhà nước để tham mưu cho Đảng, để trực tiếp tổ chức việc thực hiện các mục tiêu chính trị của Đảng.

Vấn đề đặt ra là cần khắc phục nguy cơ đồng nhất Đảng với Nhà nước theo kiểu "Nhà nước trong Đảng" hay Đảng - Nhà

nước và nguy cơ tuyệt đối hóa ranh giới giữa bộ máy đảng và bộ máy nhà nước theo kiểu tách bạch bộ máy đảng với bộ máy nhà nước, thậm chí đối lập bộ máy đảng với bộ máy nhà nước.

Các nguy cơ này thường dẫn đến những hệ quả là hạ thấp vai trò của bộ máy nhà nước, hình thức hóa bộ máy nhà nước, với tâm lý cho rằng đề cao vai trò và tính độc lập của Nhà nước pháp quyền sẽ làm suy yếu vai trò lãnh đạo và địa vị cầm quyền của Đảng; hoặc là tinh gọn bộ máy đảng sẽ tạo nguy cơ làm suy yếu năng lực lãnh đạo của Đảng, vấn đề có ý nghĩa lý luận và nhận thức cần quán triệt là Đảng chỉ có thể thực hiện tốt và đúng đắn vai trò lãnh đạo của mình khi thật sự có được bộ máy nhà nước mạnh, hoạt động có hiệu quả, hiệu lực. Do vậy, Đảng phải thường xuyên chăm lo xây dựng, củng cố bộ máy nhà nước đề cao vai trò, trách nhiệm của bộ máy nhà nước trong việc tổ chức thực hiện đường lối chính trị của Đảng. Trong vai trò là Đảng duy nhất cầm quyền, một mặt, Đảng tăng cường sử dụng bộ máy nhà nước trong việc tham mưu, đề xuất các chủ trương, chính sách, thẩm định, phân biệt các dự thảo, các đề xuất về chủ trương, chính sách trước khi các cơ quan đảng có thẩm quyền xem xét, quyết định. Mặt khác, các cơ quan thuộc bộ máy đảng cần tập trung vào công tác xây dựng Đảng, tham mưu cho Đảng, các cấp ủy đảng về các vấn đề thuộc công tác xây dựng Đảng và những vấn đề thuộc quyền lãnh đạo tuyệt đối và toàn diện của Đảng. Dĩ nhiên trong quá trình thực hiện chức năng tham mưu cho các cấp ủy đảng, các cơ quan trong bộ máy đảng luôn phải phối hợp với các cơ quan nhà nước nhưng không thực hiện các công việc thuộc quyền quản lý điều hành của các cơ quan nhà nước, đảm bảo cho các cơ quan nhà nước thực hiện đúng thẩm quyền, chức năng của mình theo các quy định của pháp luật.

Về phương diện lý luận, Quốc hội chịu sự lãnh đạo của Đảng, song Đảng không thể làm thay công việc của Quốc hội. Quan hệ giữa Đảng với Quốc hội không phải là quan hệ cấp trên và cấp dưới, do đó, tổ chức đảng không áp đặt ý chí của mình cho Quốc hội. Đảng định hướng về chính sách, giới thiệu cán bộ ứng cử, Quốc hội thảo luận và thông qua các đạo luật, nghị quyết theo trình tự luật định. Tinh chất mối quan hệ giữa Đảng với Quốc hội thể hiện quan hệ đặc thù giữa Đảng chính trị với cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, luôn thể hiện ý chí, nguyện vọng và lợi ích của các tầng lớp nhân dân. Do vậy, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội càng có nhiều đặc thù so với sự lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ hoặc đối với các cơ quan tư pháp. Sự đặc thù này được thể hiện thông qua phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Theo đó, Đảng lãnh đạo Quốc hội bằng các đường lối, chủ trương, chính sách được thể hiện tại Cương lĩnh, các nghị quyết và các văn kiện khác của Đảng. Đồng thời, Đảng lãnh đạo Quốc hội bằng các hình thức tổ chức, thông qua Bộ Chính trị, Ban Bí thư, các tổ chức Đảng được thành lập tại Quốc hội như Đảng đoàn Quốc hội, các tổ đảng tại Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các tổ đảng đoàn đại biểu Quốc hội và các đảng viên là đại biểu Quốc hội.

Sự đặc thù trong mối quan hệ giữa Đảng và Quốc hội còn được thể hiện rõ nét trong sự tác động trở lại của hoạt động Quốc hội đối với sự lãnh đạo của Đảng. Là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, Quốc hội khi thảo luận và thông qua các đạo luật, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao tác động rất lớn đến việc điều chỉnh chính sách, chủ trương của Đảng, đặc biệt là những chính sách, chủ trương chưa thuận lòng dân, “ý đảng”, nhưng chưa phải “lòng dân”. Đảng lắng nghe sự thảo luận của các đại biểu về các chính sách pháp luật, trên

cơ sở đó điều chỉnh chính sách để đảm bảo “ý đảng”, “lòng dân” trong từng quyết định của Quốc hội.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ có ý nghĩa đặc biệt, với Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm khởi sự, chủ trì đề xuất và xây dựng nhiều chính sách quốc gia trình các cơ quan có thẩm quyền của Đảng để xem xét quyết định trong điều kiện xây dựng một Chính phủ kiến tạo với các chuẩn mực của chế độ pháp quyền, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ đang là một đòi hỏi có tính khách quan. Sự đổi mới đó một mặt tiếp tục nâng cao hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Chính phủ vừa tạo cho Chính phủ chủ động, linh hoạt và sáng tạo trong các hoạt động quản trị quốc gia.

- Đối với Chính phủ, cần xác định rõ thẩm quyền đề xuất và quyết định chính sách giữa các cơ quan lãnh đạo của Đảng, Chính phủ, các loại việc phân công quyết định giữa các cơ quan lãnh đạo của Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư với Chính phủ; xác định những loại việc ở tầm Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư trực tiếp quyết định; loại việc Bộ Chính trị, Ban Bí thư cho ý kiến đề Chính phủ quyết định; và loại việc Chính phủ chủ động quyết định. Ban Chấp hành Trung ương Đảng lãnh đạo Chính phủ thông qua tổ chức đảng (Ban cán sự đảng) và đảng viên, trực tiếp là người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ). Do vậy, cần quy định rõ hơn mối quan hệ công tác giữa Thủ tướng, các Phó thủ tướng và Ban cán sự đảng Chính phủ để tránh sự trùng lặp. Đồng thời, không cần thiết phải lập Ban cán sự đảng tại các Bộ để đảm bảo sự lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đối với các Bộ, vì đã có Ban cán sự đảng Chính phủ, có nhiều ủy viên Bộ Chính trị, ủy viên Trung ương là Thủ tướng, Phó Thủ tướng và thành viên Chính phủ.

- Trong các quan hệ kiểm soát quyền lực, cần tiếp tục đổi mới, tăng cường công tác giám sát, kiểm tra của Đảng đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, trong việc thực hiện đường lối, chính sách và các nghị quyết của Đảng trên tất các lĩnh vực của đời sống xã hội; có các giải pháp nâng cao trách nhiệm kiểm tra, năng lực kiểm tra, giám sát của các cấp ủy đảng, của người đứng đầu các cấp ủy đảng đối với các tổ chức đảng, các cơ quan, tổ chức nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị ở mỗi cơ quan, tổ chức. Đồng thời, cần đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống các ủy ban kiểm tra đảng, các cơ quan thanh tra nhà nước theo hướng mở rộng thẩm quyền, cơ cấu lại tổ chức và phương thức hoạt động; đa dạng hoá các hình thức kiểm tra, giám sát đảm bảo công tác kiểm tra, giám sát vừa thường xuyên vừa có trọng tâm, trọng điểm, đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh Điều lệ Đảng, pháp luật của Nhà nước, không gây cản trở, phiền hà cho các đối tượng được kiểm tra; đồng thời chủ động phát hiện các vi phạm kỷ luật của Đảng, pháp luật của Nhà nước, xử lý kiên quyết và đích đáng những cán bộ, đảng viên có hành vi vi phạm kỷ luật của Đảng, pháp luật của Nhà nước ở bất kỳ cương vị nào.

Trong nhận thức và nghiên cứu lý luận về kiểm soát quyền lực, cần phải khắc phục quan điểm cho rằng kiểm soát quyền lực chỉ có thể khả thi trong cơ chế chính trị có đảng đối lập như ở các nước tư bản chủ nghĩa và chỉ khi cần thiết khi quyền lực thật sự được phân quyền và đối trọng. Nhận thức này không thực sự chính xác, thiếu cơ sở, trái với nguyên lý ở đâu có thực thi quyền lực, ở đó có kiểm soát quyền lực thì ở đó mới có tự do và dân chủ. Kiểm soát quyền lực là yêu cầu tự thân của mọi nền dân chủ trong đó bao gồm cả nền dân chủ xã hội chủ nghĩa mà chúng ta đang xây dựng và trưởng thành. Do vậy, trong điều kiện một đảng duy

nhất cầm quyền lãnh đạo nhà nước ở nước ta, sự kiểm soát quyền lực cũng hết sức cần thiết và thật sự khả thi. Sự khả thi được thể hiện không chỉ ở chỗ Đảng lãnh đạo mà còn đồng thời Đảng cũng là một chủ thể kiểm soát việc thực thi quyền lực của các cơ quan nhà nước với vị thế, tính chất cầm quyền. Sự kiểm soát của Đảng đối với việc thực thi quyền lực nhà nước không thay thế sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước và do vậy luôn luôn cần thiết trong mọi quá trình thực hiện quyền lực theo ủy quyền của nhân dân. Vì vậy, trong vai trò là Đảng duy nhất cầm quyền, một mặt Đảng phải tăng cường sự kiểm tra, giám sát của mình đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đảm bảo các cơ quan nhà nước luôn quán triệt và thực hiện nghiêm túc đường lối chính trị của Đảng, phụng sự ý chí, lợi ích của nhân dân; mặt khác, Đảng phải tạo dư luận, tạo cơ chế để các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Chủ động, sáng tạo và linh hoạt trong các mối quan hệ kiểm soát lẫn nhau. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng nhằm nâng cao chất lượng kiểm soát quyền lực, đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhân dân giao phó. Đối với Việt Nam, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung, đối với việc kiểm soát quyền lực nói riêng, không chỉ tập trung kiểm soát việc thực hiện quyền, chống độc quyền quyền lực, tha hóa, lạm quyền, mà còn phải chú trọng giám sát việc thực hiện trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, trước xã hội, trước cộng đồng doanh nghiệp và trước nhân dân. Kiểm soát trách nhiệm, nghiêm túc truy cứu trách nhiệm đối với việc thực hiện các nghĩa vụ trước xã hội, trước nhân dân từ phía các cơ quan của Quốc hội, cơ quan Chính phủ và đội ngũ cán bộ, công chức cần được Đảng đặc biệt quan tâm trong việc thực hiện mục tiêu "nhốt quyền lực vào trong lồng cơ chế" ■