

## HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN HUY HOÀN<sup>(1)</sup>

**Tóm tắt:** *Thể chế pháp lý là căn cứ quan trọng để thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước là những nội dung cấu thành trong hệ thống thể chế nhà nước. Đây là những quy phạm pháp luật quy định về vị trí, vai trò, quyền hạn, nguyên tắc, phương thức hoạt động, mối quan hệ... của các chủ thể trong hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước. Ở Việt Nam, thể chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước được thể hiện thông qua Hiến pháp, luật tổ chức của các cơ quan nhà nước, ở Trung ương và địa phương, Mặt trận tổ quốc và một số luật liên quan. Bài viết nêu lên và phân tích những nội dung pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong các văn bản pháp luật nêu trên và đề xuất những nội dung cần hoàn thiện.*

**Từ khóa:** *kiểm soát quyền lực; thể chế pháp lý; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*

**1** Vai trò thể chế pháp lý với việc kiểm soát quyền lực nhà nước

● Thể chế pháp lý là một bộ phận quan trọng của cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước. Đó là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất, quy định về nguyên tắc, phạm vi hình thức và phương pháp kiểm soát quyền lực nhà nước.

Sau gần 75 năm xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân với mục đích phục vụ nhân dân, tư tưởng thượng tôn pháp luật được thể hiện ngày càng rõ nét. Từ những năm 90 của thế kỉ XX, hệ thống pháp luật nước ta ngày càng có cơ sở vững chắc, gắn với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu về kinh tế - xã hội, văn hóa, quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên, hiện tượng vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền làm chủ của nhân dân... vẫn diễn biến nghiêm trọng, tệ quan liêu, tham nhũng đã

<sup>(1)</sup> Học viện Chính trị khu vực III, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

trở nên khó kiểm soát làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Cùng với sự lũng đoạn, lợi ích nhóm đang ở tình trạng báo động, tạo ra nguy cơ suy yếu đất nước từ bên trong. Những biện tượng này đã chỉ rõ những yếu kém, hạn chế trong kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó đầu tiên chính là sự bất cập của "bộ công cụ" - thể chế pháp lí.

Trong kiểm soát quyền lực nhà nước, thể chế pháp lí là bộ công cụ quan trọng để nhà nước thực hiện đồng thời các hoạt động theo dõi, giám sát, đánh giá hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước, vừa thực hiện tốt chức năng điều hành và quản lí xã hội. Trước hết, có thể thấy, thể chế pháp lí về kiểm soát quyền lực nhà nước là bộ phận cấu thành nền tảng cơ chế pháp lí kiểm soát quyền lực nhà nước. Xét theo quan hệ chiểu dọc thì thể chế pháp lí là yếu tố đầu tiên tạo nên cơ chế pháp lí kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thể chế pháp lí, suy cho cùng là phản ánh trình độ phát triển kinh tế - xã hội, thể hiện ý chí của chủ thể có quyền ban hành ra nó là Nhân dân - chủ thể cao nhất của quyền lực nhà nước. Sau khi được ban hành, với ý nghĩa là một bộ phận của thượng tầng kiến trúc và với chức năng kiến tạo các quan hệ pháp luật mới, thể chế pháp lí tồn tại độc lập và tác động qua lại giữa các thiết chế "cộng hưởng" và ngay cả chủ thể đã ban hành ra nó, để chuẩn mực hóa, tạo nên sự ổn định, duy trì hoạt động của các thiết chế trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong quá trình tồn tại độc lập và tương hỗ biện chứng với các thiết chế "cộng hưởng", có lúc thể chế có tính vượt trước, thúc đẩy việc thiết lập thiết chế mới. Trong các yếu tố của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, thể chế luôn đóng vai trò then chốt, là cơ sở, căn cứ pháp lí chi phối việc thiết lập các thiết chế và xác lập các khả năng, điều kiện bảo đảm cho việc hoàn thiện và hoạt động của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Trong quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước, thể chế pháp lí trở thành bộ công cụ, kiểm

soát quyền lực nhà nước có hiệu lực cao. Hiến pháp và pháp luật xác định thể chế pháp lí về kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo đảm tính hiệu lực cao nhất, có giá trị phổ biến rộng nhất trong các loại thể chế. Thể chế pháp lí về kiểm soát quyền lực nhà nước tạo ra sự rành mạch, công khai về thủ tục, thời hiệu, không gian, thời gian...; tạo ra khả năng áp dụng các chế tài để ngăn ngừa những sai phạm trong tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước. Ngoài ra, nội dung thể chế quyền lực nhà nước còn tạo ra sự ràng buộc, tác động giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước cũng như trong giải quyết các vấn đề nội bộ của nhà nước. Nhiều nội dung thể chế kiểm soát quyền lực nhà nước có phạm vi rộng lớn, với sự tham gia của nhiều chủ thể có vị trí, vai trò, tinh chất, năng lực... khác nhau, thể hiện rõ mối liên hệ giữa nhân dân với nhà nước. Thể chế pháp lí về kiểm soát quyền lực nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc góp phần làm cho quyền lực nhà nước được tổ chức, vận hành ổn định và có hiệu quả, hạn chế những mặt trái có thể phát sinh khi các chủ thể quyền lực lạm dụng vai trò kiểm soát đối với các chủ thể khác trong quá trình vận hành quyền lực nhà nước. Một khi tư tưởng pháp quyền và các giá trị dân chủ được ghi nhận trong hiến pháp và pháp luật sẽ thành những giá trị hiện hữu vững chắc, ngăn chặn lạm quyền, tùy tiện, tha hóa quyền lực. Kiểm soát quyền lực một cách hợp lí, không làm cản trở hoạt động bình thường, đúng pháp luật của các chủ thể mang quyền mà nhằm xây dựng, định hướng quyền lực nhà nước theo mục đích xã hội mong muốn, làm cho việc quyết định các quyết sách trở nên sáng suốt. Sử dụng tốt thể chế pháp lí về kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ làm cho quyền lực nhà nước thực sự là của nhân dân, vận hành phù hợp với nhiệm vụ và quyền hạn được nhân dân giao phó, tính dân chủ và pháp quyền được giữ vững, bảo đảm công bằng và trật tự xã hội.

## 2. Kiểm soát quyền lực nhà nước trên nền tảng Hiến pháp năm 2013

Thực tiễn đã minh chứng, kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu khách quan trong xây

đứng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Cùng với sự phát triển tư duy lý luận về nhà nước pháp quyền, tư duy lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước đã có nhiều thay đổi tích cực.

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. 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”<sup>(1)</sup>. Trong đó, một trong những tư tưởng cốt lõi được đề cao và thể hiện xuyên suốt, nhất quán đó là vấn đề chủ quyền nhân dân. Vấn đề quyền con người, quyền công dân càng được mở rộng và kèm theo đó là trách nhiệm của nhà nước trong mối quan hệ với nhân dân được quy định rõ ràng hơn. Với quan điểm coi nhân dân là chủ thể của quyền lập hiến, nhân dân quy định giới hạn quyền lực nhà nước và thực hiện việc phân công quyền lực cho các cơ quan nhà nước thông qua hiến pháp, đã tạo tiền đề quan trọng của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước một cách toàn diện.

Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”<sup>(2)</sup>. Theo đó, Quốc hội kiểm soát quyền hành pháp thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ đối với việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; đồng thời xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập. Quyền kiểm soát của Quốc hội còn được thực thi qua hoạt động bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ,

Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán Nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 70 Hiến pháp năm 2013).

Bên cạnh đó, Hiến pháp 2013 đã bổ sung các hình thức nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước không những bằng hình thức dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân, mà còn bằng cả hình thức dân chủ trực tiếp: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước” (Điều 6); “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội” (Điều 9)...

Từ khi được ban hành đến nay đã 6 năm, Hiến pháp năm 2013 đã đi vào cuộc sống, tác động tích cực đến mọi lĩnh vực đời sống chính trị - xã hội, là cơ sở pháp lý quan trọng để nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Để đáp ứng yêu cầu thiết thực đó, Quốc hội Khóa XIII đã ưu tiên chương xây dựng, sửa đổi các văn bản pháp luật liên quan để phù hợp với nội dung của Hiến pháp mới, đặc biệt là các luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Qua đó, tại kỳ họp thứ 8 của Quốc hội khóa XIII đã có 18 dự án luật được thông qua, bao gồm: Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi)...., tới các kỳ họp tiếp theo, Quốc hội lần lượt thông qua một loạt các dự án luật liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước như: Luật tổ chức Chính phủ, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật tổ chức chính quyền

địa phương, Luật kiểm toán nhà nước, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật trưng cầu ý dân, Luật về Hội, Luật báo chí, Luật tiếp cận thông tin... Vừa qua, tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XII (tháng 11/2019) tiếp tục bổ sung, sửa đổi Luật về tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức, Luật Kiểm toán Nhà nước. Việc này đã góp phần quan trọng trong quá trình hoàn thiện nền tảng cơ sở pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam theo nội dung Hiến pháp năm 2013.

### 3. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Sau hơn 30 năm đổi mới và phát triển, thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đạt được những thành tựu lớn: Nhận thức về kiểm soát quyền lực nhà nước được nâng cao và ghi nhận thành nguyên tắc trong Cương lĩnh xây dựng và phát triển đất nước và Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đã và đang từng bước được cụ thể hóa và tổ chức thực hiện. Song, thực tiễn trong quá trình điều hành, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, việc kiểm soát quyền lực nhà nước vẫn còn bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế.

Trong báo cáo Tổng kết về Một số vấn đề lý luận - thực tiễn 30 năm đổi mới đất nước, Đảng ta đã nhận định: “Việc kiểm soát quyền lực trong hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị, nhất là trong bộ máy nhà nước, chưa được chế định rõ, còn thiếu nhất quán”<sup>(3)</sup>. Thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đã biểu hiện nhiều bất cập trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa “chưa nhận thức đầy đủ về nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, về cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước, nhất là về kiểm soát quyền lực; về vai trò của cơ quan tư pháp trong việc kiểm soát các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp”<sup>(4)</sup>, chưa cụ thể hóa việc trao quyền lập hiến cho Nhân dân, vì vậy chủ thể của quyền lập hiến và

quyền lập pháp chưa được phân định rõ ràng. Tinh tột cao của Hiến pháp đã được ghi nhận nhưng chưa có cơ chế đủ mạnh để bảo vệ Hiến pháp; chưa có thiết chế tài phán hiến pháp để xem xét các hành vi vi hiến trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp cũng như trong đời sống xã hội như Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã nêu. Nhiều nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước đã được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng chậm được cụ thể hóa, có khi cụ thể hóa bằng luật rồi còn phải chờ hướng dẫn của nghị định, thông tư... “Sự tham gia giám sát của các cơ quan dân cử, của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp và nhân dân trong nền kinh tế thị trường và trong hoạt động quản lý nhà nước còn hạn chế, bất cập”<sup>(5)</sup>. Trước những hạn chế, khó khăn và thách thức đó, cần phải không ngừng nghiên cứu tháo gỡ, xây dựng và hoàn thiện thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Qua đó:

- Cần khẳng định tính nhất quán sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cần làm rõ mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước theo nguyên tắc Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý để tránh tình trạng chồng chéo, bao biện, làm thay. Theo đó, Đảng và đội ngũ cán bộ, đảng viên cần phải không ngừng học tập nâng cao năng lực cầm quyền, nâng cao năng lực nhận thức lý luận về phương thức cầm quyền theo đúng định hướng chính trị của Đảng, bảo đảm xây dựng và điều hành đất nước bằng pháp luật. Đảng cần lãnh đạo chặt chẽ quá trình xây dựng thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước từ khâu xây dựng kế hoạch, trình dự án luật, soạn thảo luật đến tổ chức thực hiện pháp luật.

- Tiếp tục nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện thể chế pháp lý về kiểm soát các cơ quan quyền lực nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân công,

phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp và cả trong mỗi hành pháp quyền lực. Phân công để chuyên môn hóa công việc của Nhà nước, làm rõ phạm vi công việc và trách nhiệm của từng cơ quan, cá nhân, tránh tình trạng mâu thuẫn, chông chéo, lẫn lộn trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Phối hợp để tạo kết nối trong việc thực hiện công việc nhà nước, qua đó, mỗi cơ quan nhà nước thực hiện các công việc khác nhau nhưng đều hướng tới mục tiêu là quản lí nhà nước có hiệu lực hiệu quả. Còn kiểm soát để kịp thời phát hiện mâu thuẫn, chông chéo, bất cập... kể cả sai phạm trong việc phân công, thực hiện quyền lực nhà nước ở các cấp chính quyền. Từ đó, có biện pháp điều chỉnh, xử lí kịp thời các sai phạm đã xảy ra nhằm đảm bảo việc thực thi quyền lực nhà nước thông suốt, thống nhất đúng pháp luật.

Về mặt lập pháp, cần hoàn thiện các quy định về phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội theo hướng hoàn thiện quy định về ủy quyền lập pháp của Quốc hội cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh và Chính phủ ban hành nghị định.

Đối với cơ quan hành pháp, cần thiết lập thêm các quy định để gia tăng quyền kiểm soát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với các cơ quan hành pháp, như: cơ chế chịu trách nhiệm tập thể của Chính phủ trước Quốc hội, bổ sung các quy định cụ thể nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội; phát huy vai trò Kiểm toán nhà nước, tập trung giám sát việc chi tiêu, sử dụng ngân sách nhà nước... Tăng cường sự kiểm soát của Chủ tịch nước, các quy định để tư pháp kiểm soát quyền hành pháp, nhất là kiểm soát quyền hành pháp thông qua tư pháp hành chính rà soát, bổ sung các quy định nhằm tăng cường hiệu quả của cơ chế tự kiểm tra trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ..

Đối với cơ quan tư pháp, cần quy định thẩm quyền giải thích pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao; xây dựng cơ chế bảo đảm các tòa án cấp dưới phải tuân thủ quyết định giám đốc thẩm

của tòa án cấp trên và thực hiện nhiều hơn nữa việc công khai các bản án đề Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; các đoàn thể nhân dân tiến hành hoạt động giám sát xét xử một cách chính xác, thực chất và hiệu quả.

- Cần khuyến khích nhân dân tham gia vào quản lí nhà nước, sử dụng công nghệ mới để xác lập một hệ thống giám sát, đánh giá độc lập của cơ quan hành chính cấp trên đối với việc thực hiện của các cơ quan trực thuộc. Nghiên cứu áp dụng các công cụ đánh giá độc lập mới, như: Bộ chỉ số đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), chỉ số công lí... để tăng cường sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong đánh giá chất lượng, hiệu quả phục vụ của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Đẩy mạnh công tác nghiên cứu, hoàn thiện thể chế pháp lí về bảo vệ Hiến pháp; xây dựng các thiết chế về kiểm soát quyền lực nhà nước; tăng cường chế tài pháp lí trong hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước; bổ sung mức độ áp dụng những biện pháp pháp lí có tính chế tài trong quá trình kiểm soát quyền lực nhà nước để việc kiểm soát quyền lực nhà nước thực sự có hiệu quả.□

<sup>11)</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội

<sup>12)</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Báo cáo tổng kết mười số vấn đề lí luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986 - 2016)*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.4-12-76

<sup>13)</sup> Nguyễn Minh Đoan, Vũ Thu Hạnh (2014), *Quan niệm về kiểm soát và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật (9), tr.4

<sup>14)</sup> Võ Khánh Vinh (chủ biên, 2011), *Quyền con người - Giáo trình giảng dạy sau Đại học*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, tr.280

<sup>15)</sup> Trình Thị Xuyên (2008), *Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lí luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.36