

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN TRONG KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ KHẢ NĂNG ÁP DỤNG TẠI VIỆT NAM

1. Một số vấn đề lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

1.1. Quyền lực nhà nước

Quyền lực (power), theo Từ điển Oxford, là “khả năng hoặc năng lực làm một việc nhất định hoặc hành động theo một cách thức nhất định”, hoặc là “năng lực hay khả năng điều khiển hay tác động đến thái độ của người khác hoặc đến diễn biến của một sự việc”¹. Từ góc độ chính trị - pháp lý, có thể xem quyền lực là “khả năng của cá nhân hay tổ chức có thể buộc các cá nhân hay tổ chức khác phải phục tùng ý chí của mình”².

Từ cách tiếp cận trên, có thể định nghĩa quyền lực nhà nước (state power) là khả năng của Nhà nước buộc các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải phục tùng chính sách, pháp luật do Nhà nước đề ra. Trong xã hội sẽ tồn tại nhiều dạng quyền lực, do nhiều dạng chủ thể khác nhau nắm giữ, tác động đến những đối tượng khác nhau và các quan hệ xã hội khác nhau.

Có thể khẳng định trong các xã hội, quyền lực nhà nước là dạng quyền lực được bảo đảm thực thi tốt hơn cả. Mặc dù vậy, cần thấy rằng cưỡng chế không phải là cách thức duy nhất để thực thi quyền lực nhà nước. Ngoài cưỡng chế, quyền lực nhà nước còn phải được thực hiện qua vận động, thuyết phục. Trong các nhà nước dân chủ hiện đại, phương pháp vận động, thuyết phục trong việc thực thi quyền lực nhà nước rất được coi trọng, trong khi phương pháp cưỡng chế chỉ được thực hiện trong những bối cảnh và trong phạm vi pháp luật cho phép để phòng ngừa những hành vi lạm quyền, chuyên chế của bộ máy nhà nước. Để thực hiện quyền lực nhà nước có hiệu quả, bộ máy nhà nước cần được tổ chức một cách hợp lý, khoa học. Theo thời gian, nhân loại đã liên tục cải tiến tổ chức bộ máy nhà nước và cho đến hiện nay đã xác định một mô hình mang tính phổ biến đó là phân chia quyền lực nhà nước thành ba nhánh: quyền lập

¹ "The ability or capacity to do something or act in a particular way", "the capacity or ability to direct or influence the behaviour of others or the course of events". Xem tại <https://en.oxforddictionaries.com/definition/power>. D

² Nguyễn Minh Đoan: Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Bộ Tư pháp, Hà Nội, 2015.

pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Với tính cách là những phương thức thực thi quyền lực nhà nước, các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là kết quả của sự phân công nội bộ ở từng công đoạn của quy trình lao động quyền lực nhà nước. Quyền lập pháp (quyền làm ra các đạo luật) là quyền “...thể hiện ý chí chung của quốc gia, phải được giao cho một cơ quan đại diện bao gồm những người do dân chúng bầu ra”³ (quốc hội hay nghị viện). Nếu như quyền lập pháp là quyền thể hiện ý chí chung của quốc gia, thì quyền hành pháp là quyền “...thực hiện ý chí chung ấy”⁴, tức là quyền áp dụng (thi hành, thực hiện) luật do cơ quan lập pháp ban hành. Quyền tư pháp là quyền xử lý những vi phạm để bảo vệ pháp luật. Ba nhánh quyền này có trách nhiệm phối hợp với nhau để thực hiện quyền lực và mục tiêu chung của nhà nước là quản lý xã hội, nhưng đồng thời có tính độc lập và có khả năng kiểm chế, giám sát nhau.

1.2. Kiểm soát quyền lực nhà nước

Theo Từ điển Tiếng Việt, “kiểm soát” có nghĩa là: “Xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định”⁵. Từ một góc độ khác, kiểm soát có nghĩa là: “Đặt trong phạm vi quyền hành của đối tượng nào đó”. Như vậy, bản chất của kiểm soát nói chung, kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng là hành động phòng ngừa, với mục đích để ngăn cản hành vi làm trái, lạm dụng quyền lực.

Theo nghĩa rộng, kiểm soát quyền lực nhà nước bao gồm cả việc thiết kế, tổ chức, vận hành bộ máy nhà nước và theo dõi, xem xét, đánh giá việc sử dụng áp dụng quyền lực nhà nước trong thực tiễn, còn theo nghĩa hẹp, đây chỉ là “những hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá để ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực nhà nước”. Ngày nay, không chỉ ở các nước tư bản mà ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước đều được đặc biệt quan tâm. Cơ chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đã được thiết lập, với cách thức và mức độ khác nhau, trong hiến pháp và luật của hầu hết các quốc gia. Điều này trước hết xuất phát từ bản chất của quyền lực nhà nước (đã nêu ở phần trên) là quyền lực phái sinh, do nhân dân ủy nhiệm, vì thế nhân dân có quyền theo dõi, xem xét, đánh giá việc sử dụng quyền lực đó. Mặt khác, do quyền lực nhà nước có tính cưỡng chế cao, có tác động rộng khắp và rất mạnh đến hoạt động của toàn xã hội, nên việc kiểm soát là rất cần thiết để ngăn ngừa sự tùy tiện, lạm

³ Montesquieu: *Tinh thần pháp luật*, 1748(Hoàng Thanh Đạm dịch, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1996)

⁴ Montesquieu: *Tinh thần pháp luật*, 1748(Hoàng Thanh Đạm dịch, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1996)

⁵ *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2013, tr. 674.

dụng để thỏa mãn lợi ích cá nhân những người nắm giữ quyền lực. Cuối cùng, tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước là một quá trình phức tạp, liên quan đến nhiều chủ thể, vì thế đòi hỏi phải có sự kiểm tra, rà soát để kịp thời điều chỉnh và hoàn thiện nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Nói tóm lại, kiểm soát quyền lực nhà nước là rất cần thiết và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để bảo đảm tổ chức và động của bộ máy nhà nước đúng mục đích, phù hợp với hiến pháp, pháp luật và đạo lý, có hiệu lực, hiệu quả cao, qua đó thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

1.3. Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Có thể hiểu cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là cơ cấu tổ chức bộ máy và quy trình, thủ tục pháp lý nhằm ngăn ngừa và xử lý những hành vi vi phạm, lạm dụng của các chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước. Theo nghĩa rộng hơn, khái niệm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói đến tập hợp các quy định pháp luật của một quốc gia về quyền hạn, nghĩa vụ của các chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước, cũng như các quyền và những quy tắc, thủ tục mà người dân, các tổ chức xã hội và bản thân các cơ quan nhà nước có thể áp dụng để giám sát và ngăn ngừa, xử lý những hành vi lạm dụng quyền lực nhà nước.

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trước hết là một cơ chế pháp lý. Điều này đơn giản là bởi quyền lực nhà nước cơ bản là một phạm trù pháp lý. Việc xác định tính chất, giới hạn và cách thức kiểm soát quyền lực nhà nước trong hiến pháp và pháp luật của hầu hết quốc gia trên thế giới cho thấy rõ điều đó. Mặc dù vậy, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước cũng mang tính chính trị, xã hội cao. Điều đó thể hiện ở việc quyền lực nhà nước là một biểu hiện của quyền lực chính trị, vì thế kiểm soát quyền lực nhà nước thực chất là kiểm soát quyền lực chính trị. Kiểm soát quyền lực nhà nước thể hiện tính chất dân chủ của xã hội, có sự tham gia của đông đảo người dân và tổ chức, có tác động tích cực đến tình hình chính trị, xã hội của đất nước. Tính chất phức tạp trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đòi hỏi cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước cũng phải mang tính đa dạng mới có thể đạt được hiệu quả. Trong thực tế, ngoài một số cách thức chung, mỗi loại cơ quan nhà nước cần phải có những phương thức kiểm soát riêng, phù hợp với chức năng hoạt động của các cơ quan

đó. Từ cách tiếp cận như vậy, đã hình thành các cơ chế đặc thù để kiểm soát quyền lập pháp⁶, quyền hành pháp⁷ và quyền tư pháp⁸.

Với mỗi cơ chế kiểm soát đặc thù đó có sự xác định khác nhau về chủ thể, nội dung, hình thức, quy trình... kiểm soát. Các cơ quan nhà nước đồng thời cũng là đối tượng bị kiểm soát bởi đây là chủ thể nắm giữ và thực hiện quyền lực nhà nước

2. Các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phổ biến

Nhìn từ góc độ tổ chức và cách thức vận hành, có hai cơ chế kiểm soát quyền lực đang được áp dụng phổ biến trên thế giới đó là cơ chế kiểm soát bên trong và cơ chế kiểm soát bên ngoài. Mặc dù vậy, trong thực tế, hai cơ chế này không hoàn toàn độc lập mà thường có sự phối hợp, gắn kết với nhau.

2.1. Cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước

Cốt lõi của cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong là sự kiểm soát giữa các cơ quan nắm giữ và thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Bên cạnh đó, kiểm soát của các thiết chế biến định độc lập (các cơ quan bảo hiến, kiểm toán, thanh tra Quốc hội, bảo vệ nhân quyền, phòng, chống tham nhũng...) và kiểm soát của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương cũng cần được xem là bộ phận cấu thành của cơ chế này. Cơ chế kiểm soát giữa nhánh quyền lực nhà nước bắt nguồn từ học thuyết phân quyền, kiểm chế đối trọng mà được đề cập bởi Aristote và John Locke, sau đó được hoàn thiện bởi Montesquieu. Ở đây, mục đích của việc phân quyền là phòng ngừa sự tập trung quyền lực quá lớn vào một cơ quan nhà nước - điều mà theo Montesquieu sẽ dẫn đến sự độc đoán, chuyên quyền. Việc phân chia quyền lực nhà nước cho ba cơ quan là lập pháp, hành pháp, tư pháp nắm giữ là kết quả của cách tiếp cận đó. Mỗi cơ quan (nhánh quyền lực) này có chức năng riêng, trong đó chức năng của cơ quan lập pháp (Legislative) là làm ra luật, chức năng của cơ quan hành pháp (Executive) là thi hành luật, còn chức năng của tư pháp (Judiciary) là xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ luật).

⁶ Xem Lê Văn Cẩm và Dương Bá Thành: "Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (và cả quyền lập pháp) trong Nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề lý luận cơ bản", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1/2010, tr. 13-14

⁷ Vũ Thư: "Về kiểm soát quyền lực hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 năm 2006, tr.3

⁸, Xem Lê Văn Cẩm và Dương Bá Thành: "Cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp trong Nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề lý luận và thực trạng ở Việt Nam", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 năm 2010, tr. 3-4. 4. Nguyễn Minh Đoan: Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay". Tlđđ, tr. 45,

Phê phán học thuyết phân quyền của Montesquieu, Stuart Mill cho rằng: “phân quyền sẽ dẫn đến xung đột giữa ba cơ quan của nhà nước, khi mà mỗi cơ quan chỉ có thể có lợi khi giữ chặt quyền lực của họ được phân”. Tuy nhiên, cần thấy rằng phân quyền theo học thuyết của Montesquieu về bản chất chính là sự phân công lao động quyền lực nhà nước. Theo nghĩa đó, phân quyền không loại trừ mà bao gồm yêu cầu phối hợp giữa các cơ quan quyền lực. Các nhánh quyền lực có chức năng, nhiệm vụ riêng, có sự độc lập nhưng đồng thời có nghĩa vụ hợp tác với nhau trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật. Để bảo đảm mục đích về sự cân bằng quyền lực, không nhánh nào có thể thu tóm, “lấn” sang quyền của nhánh khác, cần có sự kiểm chế - đối trọng (Checks and Balances) lẫn nhau. Sự kiểm chế - đối trọng cũng thường được quy định ngay trong hiến pháp của nhiều nước trên thế giới. Ví dụ, theo Hiến pháp Hoa Kỳ, nhánh lập pháp có quyền hạch tội và phế truất Tổng thống (là người đứng đầu, đại diện cho nhánh hành pháp), có quyền phê chuẩn nhân sự của nội các do Tổng thống đề cử. Nhánh lập pháp cũng có quyền giám sát nhánh tư pháp thông qua việc phê chuẩn, hạch tội và phế truất Thẩm phán Tòa tối cao. Trong khi đó, để kiểm chế - đối trọng nhánh lập pháp, Tổng thống có thể phủ quyết các đạo luật mà lập pháp đã thông qua, còn Tòa tối cao có thể tuyên một luật do lập pháp

Nói chung, các nhà nước hiện đại trên thế giới hiện nay không phân biệt về thể chế chính trị, đều được xây dựng dựa trên nguyên tắc phân quyền và đều áp dụng (theo những cách thức và ở mức độ khác nhau, nguyên tắc kiểm chế - đối trọng. Tuy nhiên, nguyên tắc kiểm chế - đối trọng thể hiện rõ nhất trong chính thể cộng hòa tổng thống, mà nổi bật là ở Hoa Kỳ. Trong các chính thể đại nghị (cộng hòa/quân chủ đại nghị), kiểm chế - đối trọng thực chất là giữa các đảng chính trị có thành viên trong nghị viện, còn trong mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, về cơ bản không có sự kiểm chế - đối trọng đúng nghĩa, mà chỉ có sự kiểm soát một chiều của lập pháp với hành pháp. Điều đó cũng có nghĩa là sự kiểm chế - đối trọng hầu như là bằng không ở các nước theo thể chế chính trị nhất nguyên - nơi mà không có sự cạnh tranh giữa các đảng chính trị ở nghị trường. Khái niệm “các thiết chế biến định độc lập” (independent constitutional institutions) được dùng để chỉ những cơ quan được thiết lập theo quy định trong hiến pháp của các quốc gia nhằm mục đích chủ yếu là giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Những thiết chế biến định độc lập phổ biến bao gồm:

Ombudsman (thường được gọi là Thanh tra Quốc hội); Hội đồng/Tòa án Hiến pháp; Cơ quan Kiểm toán quốc gia; Hội đồng/Ủy ban bầu cử quốc gia; Ủy ban nhân quyền quốc gia; Ủy ban phòng, chống tham nhũng quốc gia; Ủy ban công vụ... Động lực chính cho việc thành lập các thiết chế hiến định độc lập là nhu cầu giám sát việc thực thi quyền lực công của các cơ quan nhà nước, kể cả các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Ở đây, cùng với sự phát triển của dân trí, dân chủ, nhu cầu của người dân trong việc kiểm soát, giám sát quyền lực để bảo đảm tính minh bạch, liêm chính của các cơ quan nhà nước ngày càng cao, khiến cho các cấu trúc tổ chức nhà nước truyền thống, kể cả ở các quốc gia theo nguyên tắc phân quyền, kiểm chế - đối trọng không còn đáp ứng được một cách hiệu quả. Các thiết chế hiến định độc lập được thành lập để lấp khoảng trống đó”⁹.

Việc thành lập các cơ quan hiến định độc lập không thay thế mà chỉ bổ sung cho việc áp dụng các nguyên tắc phân quyền, kiểm chế - đối trọng của Montesquieu, bởi “phân quyền với bộ ba quyền lực chỉ là điều tối thiểu cho một nền dân chủ”¹⁰.

Với sự xuất hiện của các thiết chế hiến định độc lập, cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước không chỉ được đóng khung trong thuyết phân quyền của Montesquieu như trước thế kỷ XX. Bên cạnh sự kiểm chế, kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước truyền thống là lập pháp, hành pháp và tư pháp, còn có sự tham gia của các thiết chế hiến định độc lập như là sự bổ sung cho cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy của các nhà nước.

Có ý kiến cho rằng, có một nhánh quyền lực nhà nước song song tồn tại với ba nhánh quyền lực nhà nước truyền thống lập pháp, hành pháp, tư pháp - đó là nhánh quyền “kiểm soát”. Tuy nhiên, cần thấy rằng tính độc lập của các cơ quan hiến định độc lập chỉ có ý nghĩa tương đối, bởi lẽ các cơ quan này vẫn nằm trong cấu trúc bộ máy nhà nước và vẫn phải chịu trách nhiệm giải trình với một

⁹ Đào Trí Úc: “Các thiết chế hiến định độc lập”, trong cuốn sách *Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam của Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội 2013, tr.14.*

¹⁰ Xem Vũ Công Giao: “Cơ quan bảo hiến trên thế giới và việc hiến định cơ quan này trong Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013 của Việt Nam”, trong cuốn sách *Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Sđd, tr. 29, 30, 32*

chủ thể nhất định, thậm chí là với cơ quan nhà nước bị nó giám sát, ví dụ như nghị viện. Tính độc lập chỉ có ý nghĩa các cơ quan này thông thường không phải là một bộ phận, và quan trọng hơn, chỉ hoạt động theo hiến pháp và/hoặc luật chứ không chịu sự chi phối của các cơ quan nhà nước mà nó giám sát”. Tính độc lập của các thiết chế hiến định độc lập, theo như phán quyết của Tòa án Tối cao Mêhicô, xuất phát từ “sứ mệnh chính của các cơ quan này gắn với những lợi ích chung của cả Nhà nước và xã hội”.

Là một dạng cơ quan nhà nước, quyền lực của các thiết chế hiến định độc lập cũng có giới hạn, thể hiện ở việc những kết luận, phán quyết của các cơ quan này thường không làm phát sinh các quy tắc có tính quy phạm chung, không dẫn đến các chế tài đối với chủ thể vi phạm, cũng như không có hiệu lực hủy bỏ các văn bản của những cơ quan nhà nước hữu quan. Đây là một biện pháp ngăn ngừa khả năng các cơ quan hiến định độc lập lạm dụng quyền lực giám sát được giao để can thiệp vào chức năng và thẩm quyền của các cơ quan nhà nước khác. Ở đây, nếu các cơ quan hiến định độc lập có quyền ra quyết định truy cứu trách nhiệm người vi phạm, hay có quyền sửa đổi, hủy bỏ văn bản của cơ quan nhà nước khác mà bị cho là trái hiến pháp, trái pháp luật hoặc thiếu hiệu quả, thì vô hình chung đã làm thay chức năng của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp - điều bị coi là sự vi phạm nguyên tắc cân bằng và kiểm soát giữa các bộ phận quyền lực nhà nước¹¹.

Kiểm soát giữa cơ quan trung ương và chính quyền địa phương là vấn đề được thực hiện ở mọi quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nước theo thể chế liên bang, nơi mà việc phân quyền cho địa phương ở mức độ cao hơn so với các nhà nước đơn nhất. Về nguyên tắc, sự kiểm soát của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương phải được quy định trong hiến pháp và pháp luật để tránh sự lạm dụng. Điều 8 Hiến chương về tự quản địa phương châu Âu năm 1985 khẳng định: “bất kỳ sự kiểm soát hành chính nào đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương cũng phải hướng tới mục đích bảo đảm tính pháp chế và nguyên tắc tối cao của Hiến pháp”. Nội dung kiểm soát của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương chính là việc thực hiện chính sách, pháp luật chung do chính quyền trung ương ban hành. Công việc này thường được

¹¹ Đào Trí Úc: “Các thiết chế hiến định độc lập”, trong cuốn sách *Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam*, Sđd, tr.20.

thực hiện bởi một hoặc một vài cơ quan nhà nước trung ương. Ở Nhật Bản, cơ quan có trách nhiệm kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương là Bộ về các vấn đề tự quản địa phương, ở Na Uy là Bộ về các vấn đề địa phương; ở Pháp, Italia, Niu Dilân do Bộ Nội vụ đảm nhiệm, còn ở Nga do cơ quan nhà nước của chủ thể liên bang thực hiện¹².

Ngoài cơ chế giám sát thường xuyên, kiểm soát của chính quyền trung ương đối với hoạt động của chính quyền địa phương thường được thực hiện qua cơ chế kiểm tra hành chính. Cơ chế này có thể dẫn đến việc đình chỉ một số văn bản, cách chức một số chức vụ của chính quyền địa phương. Ví dụ ở Anh, các văn bản quy phạm pháp luật địa phương về kế hoạch đầu tư, xây dựng khu dân cư, quy hoạch đất đai, nhận công trái... phải được chính quyền trung ương phê chuẩn. Trong trường hợp cơ quan địa phương thực hiện không đúng chức năng của mình thì áp dụng các biện pháp xử lý cụ thể như cách chức người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương, phạt tiền, chuyển một số thẩm quyền của cơ quan địa phương cho đại diện cơ quan chính phủ tại địa phương... ở Ba Lan, trong trường hợp chính quyền cơ sở không đủ năng lực thì Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng có quyền ngưng hoạt động của cơ quan này và giao cho Thanh tra chính phủ điều hành trong thời hạn hai năm. Biện pháp cứng rắn hơn nữa là giải thể các hội đồng địa phương được quy định trong luật của Pháp, Italia, Bồ Đào Nha, Aixolen, Ba Lan, Mêhicô, Ấn Độ. Ở Pháp, Hội đồng địa phương có thể bị giải tán bởi sắc lệnh của Thống đốc bang và được Hội đồng chính phủ thông qua.

2.2. Cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước

Cơ chế này do các chủ thể bên ngoài bộ máy nhà nước, mà đầu tiên và cơ bản nhất là nhân dân thực hiện. Như đã đề cập, xét về nguồn gốc, việc nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước xuất phát từ các lý thuyết về pháp quyền, chủ quyền nhân dân và chủ nghĩa hiến pháp, trong đó khẳng định nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực trong xã hội, quyền lực của nhà nước là do nhân dân trao cho, nên nhân dân hoàn toàn có quyền giám sát việc nhà nước sử dụng quyền lực đó. Nhân dân thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua nhiều cách thức trong đó đầu tiên và quan trọng nhất là bầu cử. Chế độ bầu cử định kỳ, tự do, phổ thông đầu phiếu, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín chính

¹² Nguyễn Minh Doan; Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

là công cụ quan trọng nhất để người dân kiểm soát quyền lực nhà nước. Thông qua bầu cử, người dân quyết định lựa chọn những cá nhân và đảng chính trị có đường lối và hoạt động phù hợp nhất với lợi ích của cộng đồng để ủy quyền thay mặt mình quản lý xã hội. Những cá nhân và đảng chính trị được nhân dân lựa chọn qua bầu cử sẽ tiếp tục bị người dân giám sát, đánh giá trong suốt quá trình thực thi quyền lực để quyết định có hay không tiếp tục ủy quyền trong kỳ bầu cử tiếp theo.

Ngoài chế độ bầu cử, nhân dân cũng kiểm soát quyền nhà nước thông qua báo chí và các phương tiện truyền thông khác và sử dụng các quyền con người, đặc biệt là các quyền dân sự, chính trị được hiến định. Thông qua báo chí, truyền thông, người dân không chỉ theo dõi mà còn bày tỏ thái độ, quan điểm về hoạt động của bộ máy nhà nước. Báo chí, do có hiệu lực tác động rất mạnh đến đối tượng bị kiểm soát là nhà nước, còn được xem là “quyền lực thứ tư” sau quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trong khi đó, các quyền con người được xác định vừa là mục tiêu, vừa là phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Người dân có thể sử dụng các quyền con người, đặc biệt là những quyền như tự do thông tin, tự do báo chí, quyền được tham gia các hoạt động quản lý nhà nước và xã hội... để giám sát hoạt động, đồng thời vận dụng các quyền tự do hiệp hội, tự do hội họp, biểu tình... để phản đối những hành vi vi phạm, lạm quyền của bộ máy nhà nước. Ở mức độ cao nhất, người dân có thể sử dụng quyền thay đổi chính quyền của mình (mà cũng được ghi nhận trong luật nhân quyền quốc tế), để gây áp lực nhằm tạo ra sự thay đổi về thái độ và cách thức thực thi quyền lực của bộ máy nhà nước.

Bên cạnh người dân, các tổ chức xã hội và báo chí cũng là những cấu phần rất quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước. Đây là những thiết chế không thể thiếu và ít tốn kém trong việc giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong việc thực thi quyền lực¹³. Tuy nhiên, để các tổ chức xã hội và báo chí phát huy được hiệu quả trong cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước, cần tôn trọng và bảo đảm thực hiện đầy đủ các quyền tự do hiệp hội, tự do tư tưởng, tự

¹³. Về vấn đề này, xem thêm Trần Ngọc Đường: Báo cáo tổng thuật kết quả nghiên cứu đề tài: “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở nước ta”, Tlđd

do ngôn luận (bao gồm tự do báo chí, xuất bản) theo các tiêu chuẩn của luật nhân quyền quốc tế.

Một thiết chế khác cũng có thể coi là cấu phần của cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước là các đảng chính trị. Trong chính trị học, đảng chính trị khác với các tổ chức xã hội ở chỗ các đảng chính trị tham gia cạnh tranh với nhau để giành và giữ quyền lực nhà nước, trong khi hoạt động của các tổ chức xã hội thì chủ yếu xoay quanh các vấn đề chung của cộng đồng và việc bảo vệ quyền lợi của các thành viên. Với tính chất như vậy, các đảng chính trị luôn chú ý đến việc giám sát hoạt động của nhau, đặc biệt là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước của đảng cầm quyền. Xét về bản chất, sự giám sát của các đảng chính trị, đặc biệt là các đảng chính trị đối lập, với đảng chính trị đang cầm quyền, cũng là một hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước ở những quốc gia có thể chế chính trị đa nguyên.

Theo nghĩa rộng, sự kiểm soát quyền lực nhà nước của các đảng chính trị còn thể hiện qua nỗ lực của chính các đảng cầm quyền nhằm giám sát các thành viên của mình đang giữ những chức vụ trong bộ máy nhà nước. Điều này thể hiện rất rõ ở các quốc gia có thể chế chính trị nhất nguyên. Trong bối cảnh chỉ có một đảng chính trị duy nhất nắm quyền, nguy cơ tha hóa, lạm dụng quyền lực là rất dễ xảy ra, vì thế cơ chế tự kiểm soát quyền lực trong nội bộ của đảng lại càng cần thiết và quan trọng. Thông thường, ở những quốc gia này, ví dụ như ở Trung Quốc và Việt Nam, đảng cầm quyền thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực trong nội bộ đảng, vận hành song song nhưng có sự phối kết hợp với cơ chế kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước. Cơ chế kiểm soát quyền lực của đảng thường bao gồm các quy định về tiêu chuẩn đạo đức, tư cách của đảng viên; quy trình, thủ tục kết nạp, đảng viên vào các chức vụ trong hệ thống của đảng và của Nhà nước; quy trình, thủ tục kỷ luật những đảng viên vi phạm các tiêu chuẩn về đạo đức, tư cách khi nắm giữ các chức vụ trong cơ quan đảng và bộ máy nhà nước. Mục đích cuối cùng của các biện pháp này, theo cách nói của nhà lãnh đạo hiện hành cao nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc, ông Tập Cận Bình, là nhốt quyền lực vào trong “lồng chế độ” (tức là cái “lồng thép”), để quyền

lực không thể được sử dụng một cách tùy tiện và để mọi người đều có thể nhìn thấy và giám sát quyền lực¹⁴.

3. Vận dụng các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước Việt Nam

3.1. Khái quát sự phát triển của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Kiểm soát quyền lực nhà nước không phải là vấn đề xa lạ ở Việt Nam. Trong thời kỳ phong kiến, các triều đại phong kiến Việt Nam đã áp dụng nhiều biện pháp để ngăn ngừa sự lạm quyền, tham nhũng của các quan lại. Ví dụ, thời Lê Thánh Tông, triều đình đã thành lập và củng cố Lục khoa và Hiến ty là các cơ quan có chức năng giám sát hoạt động và xử lý những vi phạm của quan lại trong bộ máy chính quyền¹⁵. Vào thời Nguyễn cũng thành lập một cơ quan đặt tên là Đô sát viện có nhiệm vụ giám sát sự tuân thủ pháp luật của toàn bộ bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Sau khi giành được độc lập (năm 1945), chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa non trẻ đã sớm chú ý đến vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước. Ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64 thành lập Ban thanh tra đặc biệt với nhiệm vụ đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của các Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ. Sắc lệnh trao cho Ban thanh tra đặc biệt những quyền hạn rất rộng như: Nhận đơn khiếu nại của nhân dân; Điều tra, hỏi chứng, xem xét tài liệu giấy tờ của các Ủy ban nhân dân hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát; Đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong Ủy ban nhân dân hay của Chính phủ đã phạm lỗi trước khi mang ra Hội đồng Chính phủ hay Tòa án đặc biệt xét xử. Đây có thể xem như là đạo luật đầu tiên về kiểm soát quyền lực nhà nước và phòng, chống tham nhũng của nước Việt Nam mới.

Hiến pháp năm 1946 đã thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước theo cả chiều ngang và chiều dọc. Về chiều ngang, Hiến pháp năm 1946 đã quy định thành lập hệ thống cơ quan nắm giữ ba nhánh quyền lập pháp (Nghị viện nhân dân), hành pháp (Chính phủ), tư pháp (Tòa án), đồng thời

¹⁴ Nguyễn Minh Doan: *Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Tlđđ, tr. 56

¹⁵ Xem Phạm Thị Duyên Thảo: *Kiểm soát và hạn chế quyền lực nhà nước thời Lê Thánh Tông - những giá trị hiện đại*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 18 (322), 2016, tr. 19-29.

quy định mối quan hệ theo hướng có sự kiềm chế - đối trọng đến một mức độ nhất định giữa ba cơ quan này (Nghị viện nhân dân có quyền bầu ra Chủ tịch nước và thành lập một Tòa án đặc biệt để xét xử Chủ tịch nước về tội phản quốc (Điều thứ 47, 51); Chủ tịch nước có quyền yêu cầu nghị viện thảo luận lại các luật đã được nghị viện thông qua và quyền bổ nhiệm Thẩm phán của các Tòa án (Điều thứ 64).

Về chiều dọc, Hiến pháp năm 1946 xác lập mối quan hệ giám sát, kiểm thông qua quy định cơ quan nhà nước cấp dưới phải chịu sự kiểm soát của cơ quan nhà nước cấp trên, giữa Hội đồng nhân dân với Ủy ban hành chính ở địa phương thông qua quy định Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương mình (Điều thứ 59, 60). Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1946 cũng gián tiếp thành lập cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước thông qua việc ghi nhận chủ quyền của nhân dân; các quyền dân sự, chính trị cơ bản, bao gồm các quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp (Điều thứ 10); quyền bầu cử, bãi miễn đại biểu dân cử (Điều thứ 17, 18) và quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều thứ 21)... Xét về cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước, mặc dù một số yếu tố hợp lý về phân quyền và kiềm chế đối trọng giữa ba nhánh quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1946 không còn được kế thừa, song, các Hiến pháp năm 1959, 1980 vẫn giữ quy định về kiểm soát của cơ quan lập pháp (Quốc hội) với các cơ quan hành pháp (Chính phủ) và cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân tối cao). Bên cạnh đó, hệ thống Viện kiểm sát nhân dân được thành lập (từ Hiến pháp năm 1959) với chức năng công tố kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước đóng vai trò là một thiết chế mới trong cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước. Đối với cơ chế kiểm soát bên ngoài bộ máy nhà nước, các quy định của Hiến pháp năm 1946 vẫn được kế thừa và củng cố, thể hiện qua việc nêu rõ phương thức người dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do Nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước Nhân dân; bổ sung quy định về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân (từ Hiến pháp năm 1959); bổ sung quy định về địa vị chính trị, pháp lý của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và các thành viên khác của Mặt trận (từ Hiến pháp năm 1980).

Hiến pháp năm 1992 đã có những điều chỉnh (đặc biệt trong lần sửa đổi, bổ sung năm 2001) theo hướng củng cố cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước, thể hiện qua các quy định về sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (khoản 2 Điều 1); quy định về quyền của Quốc hội có thể “bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” (khoản 7 Điều 84); quy định về quyền của Chủ tịch nước có thể “đề nghị xem xét lại” pháp lệnh mà Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua.

Cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước cũng được củng cố trong Hiến pháp năm 1992, thể hiện qua việc bổ sung và làm rõ hơn các quy định về giám sát và phản biện xã hội của hệ thống Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9, 10) và về các quyền dân sự, chính trị của công dân.

Hiến pháp năm 2013 đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong việc hiến định cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, thể hiện qua việc bổ sung quy định về sự “kiểm soát” lẫn nhau (bên cạnh sự phân công, phối hợp) giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Với sự bổ sung đó, Hiến pháp năm 2013 đã tái thừa nhận cốt lõi của học thuyết phân quyền theo Hiến pháp năm 1946. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quy định về hai cơ quan hiến định độc lập Hội đồng Bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước và quy định về thành lập một cơ chế bảo vệ Hiến pháp - là những thiết chế mới trong cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước. Cơ chế kiểm soát quyền lực qua các quy định nhằm đề cao chủ quyền nhân dân; quy định về hai hình thức Nhân dân thực hiện quyền lực là dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp; các quy định mới và được sửa đổi về quyền con người, quyền công dân; quy định mới về vai trò giám sát và phản biện xã hội đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước của hệ thống Mặt trận Tổ quốc Việt Nam...

Kể từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành đến nay, Quốc hội đã thông qua nhiều đạo luật mới và luật sửa đổi, bổ sung củng cố, hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, tiêu biểu như: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015; Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015; Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm

pháp luật năm 2015; Luật Báo chí năm 2016, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019,...

3.2. Thực trạng các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Nhìn chung, cả hai cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong và bên ngoài bộ máy nhà nước đã được hình thành và đang được áp dụng ở Việt Nam. Mặc dù vậy, so với nhiều quốc gia khác trên thế giới, các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam vẫn còn một số bất cập, hạn chế, có thể khái quát như sau:

3.2.1. Về cơ chế kiểm soát bên trong

Mặc dù đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013, hiện tại khung pháp lý cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa ba cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Việt Nam vẫn chưa rõ ràng, đặc biệt là việc kiểm soát của cơ quan hành pháp với các cơ quan lập pháp, tư pháp, và kiểm soát của cơ quan tư pháp với các cơ quan lập pháp và hành pháp. Xét về kiểm soát với cơ quan lập pháp, trong thực tế, hiện chưa có quy định về chủ thể và cách thức kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Thông thường ở các quốc gia khác trên thế giới (và quy định ở Hiến pháp năm 1946), quyền lập pháp của nghị viện được kiểm soát thông qua việc phủ quyết của người đứng đầu cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay Chủ tịch nước không được xem là người đứng đầu cơ quan hành pháp, và Hiến pháp cũng chỉ quy định quyền của Chủ tịch nước được yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh, chứ chưa quy định quyền của Chủ tịch nước được yêu cầu Quốc hội xem xét lại luật, trong khi Thủ tướng Chính phủ không được giao quyền nào tương tự. Cũng theo thông lệ phổ biến trên thế giới, quyền lập pháp của nghị viện còn có thể được kiểm soát thông qua hoạt động bảo hiến của tòa án (Tòa án Hiến pháp hoặc tòa án thường), tuy nhiên, ở nước ta Hiến pháp năm 2013 mới chỉ quy định một cách khái quát là cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định (Điều 119). Các luật chuyên ngành cũng chưa quy định thẩm quyền tài phán hiến pháp của Tòa án để từ đó có thể cho phép Tòa án tuyên bố một đạo luật do Quốc hội ban hành là vi hiến. Tính hợp hiến của các đạo luật do Quốc hội ban hành hiện vẫn dựa trên cơ chế tiền kiểm nội bộ (thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trước khi trình Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua).

Liên quan đến kiểm soát với cơ quan hành pháp, hiện tại đã có những quy định về kiểm soát của Quốc hội và Chủ tịch nước với Chính phủ cả về nhân sự và hoạt động; kiểm soát của Tòa án và Viện kiểm sát với việc thực hiện quyền hành pháp (thông qua xét xử của Tòa hành chính và chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát). Bản thân hệ thống cơ quan hành chính cũng có thiết chế kiểm soát nội bộ là cơ quan thanh tra. Có thể nói về mặt thiết chế, trong số ba cơ quan quyền lực nhà nước, kiểm soát với cơ quan hành pháp hiện mang tính toàn diện, cụ thể hơn cả. Mặc dù vậy, nhìn chung, hiệu quả kiểm soát cơ quan hành pháp trong thực tế vẫn chưa cao. Trong số các hoạt động giám sát của Quốc hội, hoạt động chất vấn là tương đối tốt, các hoạt động giám sát khác hoặc là mới bước đầu thực hiện lấy phiếu tín nhiệm), hoặc còn mang tính hình thức (đoàn giám sát). Kiểm soát của Chủ tịch nước hầu như chưa được thực hiện trong thực tế, trong khi hoạt động của Tòa án hành chính còn rất yếu. Hiệu quả của công tác thanh tra, kiểm tra - hình thức giám sát nội bộ của cơ quan hành pháp - cũng chưa cao.

Về kiểm soát với các cơ quan tư pháp, hiện tại, theo Hiến pháp năm 2013 và các luật chuyên ngành, Quốc hội và Chủ tịch nước có quyền kiểm soát Tòa án và Viện kiểm sát nhân dân về nhân sự (bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán, Viện trưởng, Phó Viện trưởng và Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và hoạt động (chế độ báo cáo công tác và trả lời chất vấn trước Quốc hội). Bên cạnh đó, Chính phủ, Quốc hội cũng có vai trò kiểm soát cơ quan tư pháp trong lĩnh vực nhân sự (số lượng, cơ cấu tỷ lệ, tổng biên chế của Tòa án và Viện kiểm sát), tài chính (kinh phí hoạt động của hệ thống Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân). Chính phủ cũng kiểm soát việc thi tuyển, tuyển chọn các chức danh Thẩm phán thông qua việc Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ tham gia các hội đồng tuyển chọn. Xét trong hệ thống các cơ quan tư pháp, Tòa án còn chịu sự kiểm soát của Viện kiểm sát nhân dân, thể hiện ở việc Viện kiểm sát nhân dân có quyền yêu cầu Tòa án nhân dân cấp trên xem xét lại bản án đã có hiệu lực của Tòa án nhân dân cấp dưới theo thủ tục giám đốc thẩm, Tuy nhiên, mặc dù là chủ thể giám sát chính, song hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) đối với Tòa án còn rất hình thức, trong khi quá trình giám sát đôi khi lấn quá sâu vào hoạt động xét xử, ảnh hưởng tới tính độc lập của Tòa án.

Nhìn theo chiều dọc, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019 đã đặt ra nhiều quy định để cơ quan nhà nước trung ương kiểm soát chính quyền địa phương, các cơ quan thuộc chính quyền địa phương cấp trên kiểm soát đối với chính quyền địa phương cấp dưới; và kiểm soát theo chiều ngang giữa các cơ quan trong một cấp chính quyền địa phương, chủ yếu là giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp. Theo Hiến pháp năm 2013, vai trò kiểm soát của trung ương đối với chính quyền địa phương chủ yếu thông qua Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể, Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhân dân.

Trong thực tế, hoạt động kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương trong những năm gần đây đã có nhiều đổi mới, hiệu lực, hiệu quả đã được nâng lên đáng kể, song, tính hình thức vẫn còn cao vì thế kết quả kiểm soát còn hạn chế. Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quy định về hai cơ quan hiến định độc lập là Hội đồng Bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước. Đây có thể xem là hai cấu phần mới của cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong, có vai trò giám sát việc thực thi quyền lực của tất cả các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp trong hai lĩnh vực là bầu cử (Hội đồng Bầu cử quốc gia) và việc sử dụng tài chính, tài sản của nhà nước (Kiểm toán Nhà nước). Các cơ quan này được tổ chức và hoạt động trên cơ sở các Điều 117, 118 Hiến pháp năm 2013 và Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Trong thực tế, thời gian qua, Kiểm toán Nhà nước đã chứng tỏ vai trò nhất định trong hoạt động kiểm soát việc sử dụng tài chính, tài sản công đối với các cơ quan trong bộ máy nhà nước và các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước. Tuy nhiên, tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước hiện vẫn chưa rõ ràng, ảnh hưởng đến hiệu lực hoạt động của cơ quan này. Trong khi đó, các quy định về vị thế, tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bầu cử quốc gia không có thay đổi đáng kể so với Hội đồng Bầu cử trung ương trước đây, vì thế khó có thể nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan này (mặc dù chưa được kiểm nghiệm trong thực tế).

3.2.2. Về cơ chế kiểm soát bên ngoài Hiến pháp năm 2013 đã củng cố một bước cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài thông qua các quy định mới và sửa đổi về chủ quyền nhân dân, về các quyền con người, quyền cơ bản của công dân...

Nhìn chung các hoạt động này trong thời gian qua đã được thực hiện và đi vào nền nếp, song vẫn còn mang tính hình thức cao. Một số hoạt động, cụ thể là bãi nhiệm đại biểu dân cử và bỏ phiếu trong trưng cầu ý dân chưa được thực hiện do khuôn khổ pháp lý còn thiếu đầy đủ. Rộng hơn, khung pháp luật về các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình, khiếu nại, tố cáo – là nền tảng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước của công dân - vẫn chưa hoàn chỉnh. Tiến trình sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật về các quyền này theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 rất chậm.

Từ một góc độ khác, hiện tại, các yếu tố như phương thức thực hiện, trình tự, thủ tục, hậu quả pháp lý của cơ chế kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước vẫn chưa được quy định cụ thể. Bên cạnh những tư duy mới, mang tính đột phá, vẫn còn một số tư duy cũ chậm thay đổi (ví dụ như về bầu cử...). Những điều này làm ảnh hưởng đáng kể đến hiệu lực, hiệu quả của cơ chế hiện hành về kiểm soát quyền lực bên ngoài bộ máy nhà nước.

3.3. Một số giải pháp hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Xét tổng quát, các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Việt Nam đã được củng cố, nâng cấp đáng kể từ Hiến pháp năm 1992, trong đó mức độ nâng cấp nhanh nhất là kể từ Hiến pháp năm 2013. Mặc dù vậy, so với nhiều quốc gia khác trên thế giới, các cơ chế này vẫn còn hạn chế, bất cập. Nói tóm lại, vẫn còn sự “giằng xé” trong tư duy và sự chưa rõ ràng trong lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước. Hậu quả là các cơ chế kiểm soát quyền lực cả bên trong và bên ngoài bộ máy nhà nước hiện còn nhiều bất cập và chưa được thực hiện đầy đủ trong thực tế.

Như vậy, giải pháp đầu tiên là cần củng cố, hoàn tục nghiên cứu chuyên sâu để xây dựng nhận thức đầy đủ về các học thuyết pháp quyền và chủ quyền nhân dân. Bên cạnh đó, cũng cần nghiên cứu xác định và phổ biến những nhận thức thống nhất, toàn diện và mạch lạc về bản chất, mục đích, ý nghĩa và các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Đây là những tiền đề để hình thành

quyết tâm chính trị cao trong Đảng, Nhà nước và toàn xã hội với việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Từ góc độ kỹ thuật, để hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay cần:

3.3.1. Với cơ chế kiểm soát bên trong

Ở cấp độ vĩ mô, cần nghiên cứu xác định rõ những phương thức kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, đặc biệt là những phương thức mà các cơ quan hành pháp, tư pháp có thể vận dụng để kiểm soát cơ quan lập pháp và để hai cơ quan hành pháp và tư pháp kiểm soát lẫn nhau. Bên cạnh đó, cũng cần nghiên cứu làm rõ các nội dung, quy trình và cách thức phân công, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp để làm tiền đề cho việc kiểm soát quyền lực của các cơ quan này.

Nghiên cứu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật để kiểm soát hiệu quả hoạt động của cơ quan thực hiện quyền hành pháp - trung tâm của kiểm soát quyền lực nhà nước - theo hướng bổ sung các quy định mới về các vấn đề như: cơ chế lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; cơ chế chịu trách nhiệm tập thể của Chính phủ trước Quốc hội (bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ)...

Cuối cùng, cũng cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định nhằm tăng cường hiệu quả của cơ chế tự kiểm tra (thanh tra, trong bộ máy hành chính nhà nước).

Nghiên cứu hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về kiểm soát các cơ quan trong việc thực hiện quyền tư pháp theo hướng mở rộng nghĩa vụ công khai bản án và hồ sơ vụ án để làm cơ sở cho các cơ quan nhà nước khác và báo chí, người dân giám sát xét xử một cách chính xác, thực chất và hiệu quả.

Nghiên cứu hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương theo hướng chú trọng việc kiểm soát thực thi công vụ và các nhiệm vụ được chính quyền trung ương phân công, phân cấp.

Nghiên cứu theo hướng làm rõ và củng cố vị trí, vai trò của Chủ tịch nước và hai cơ quan hiến định độc lập Hội đồng Bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước) trong việc giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp để thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 theo hướng thiết lập một cơ quan có chức năng bảo hiến có vị thế độc lập tương đối và có quyền ra phán quyết hoặc nêu ý kiến tư vấn về những hành vi vi hiến của mọi cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị.

Nghiên cứu áp dụng các công cụ đánh giá độc lập liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước đã được các tổ chức trong và ngoài nước xây dựng, như: Bộ chỉ số đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), Bộ chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), Bộ chỉ số công lý, Bộ chỉ số tư pháp, Bộ chỉ số nhận thức tham nhũng (CPI)... để tăng cường nhận thức, sự tham gia của người dân vào kiểm soát quyền lực nhà nước, cũng như để cung cấp những thông tin, dữ liệu nguồn cho việc hoàn thiện các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước.

3.3.2. Với cơ chế kiểm soát bên ngoài

Nghiên cứu hoàn thiện khung pháp lý để tạo thuận lợi Nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước một cách tích cực, chủ động, hiệu quả. Tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 để cải cách chế độ bầu cử theo hướng thực chất, bảo đảm các quyền tự do bỏ phiếu, đề cử, ứng cử và quyền bãi miễn đại biểu dân cử của công dân; qua đó, Nhân dân có thể kiểm soát hoạt động của các cơ quan và đại biểu dân cử.

Nghiên cứu thiết lập cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan, tổ chức ở Việt Nam có chức năng, nhiệm vụ hoặc đang thực hiện giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước, thể đó là: (i) Các cơ quan của Đảng (ví dụ như Ủy ban Kiểm tra Trung ương.); (ii) Các cơ quan của nhà nước (các Ủy ban của Quốc hội, Thanh tra Chính phủ, Tòa án và Viện kiểm sát nhân dân); (iii) Các tổ chức xã hội và người dân nhằm phát huy thế mạnh tập thể và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiểm soát quyền lực.

Nghiên cứu áp dụng những hình thức tuyên truyền, học tập hiệu quả để phổ biến đầy đủ, kịp thời những kiến thức, thông tin và quy định pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước cho những đối tượng khác nhau.

Tài liệu tham khảo

1. “The ability or capacity to do something or act in a particular way,” the capacity or ability to direct or influence the behaviour of others or the course of events”. Xem tại <https://en.oxforddictionaries.com/definition/power>.
2. Nguyễn Minh Đoan: Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Bộ Tư pháp, Hà Nội, 2015.
3. Montesquieu: Tinh thần pháp luật, 1748 (Hoàng Thanh Đạm dịch, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1996)
4. Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2013.
5. Xem Lê Văn Cẩm và Dương Bá Thành: “Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (và cả quyền lập pháp) trong Nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề lý luận cơ bản”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1/2010
6. Vũ Thư:” Về kiểm soát quyền lực hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 năm 2006
7. Lê Văn Cẩm và Dương Bá Thành:” Cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp trong Nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề lý luận và thực trạng ở Việt Nam”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 năm 2010,
8. Đào Trí Úc:” Các thiết chế hiến định độc lập”, trong cuốn sách Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam của Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013
9. Vũ Công Giao: “Cơ quan bảo hiến trên thế giới và việc hiến định cơ quan này trong Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013 của Việt Nam”, trong cuốn sách Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, của Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013
10. Nguyễn Minh Đoan; Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay
11. Trần Ngọc Đường: Báo cáo tổng thuật kết quả nghiên cứu đề tài: “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở nước ta”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 năm 2010,
12. Nguyễn Minh Đoan: Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Tlđd, tr. 56
13. Phạm Thị Duyên Thảo: Kiểm soát và hạn chế quyền lực nhà nước thời Lê Thánh Tông - những giá trị hiện đại, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 18 (322), 2016