

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**TRẦN THỊ PHƯỢNG**

**VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1986 ĐẾN NAY**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ CHÍNH TRỊ HỌC**

**HÀ NỘI - 2017**

**VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**TRẦN THỊ PHƯƠNG**

**VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1986 ĐẾN NAY**

**Chuyên ngành: Chính trị học**

**Mã số: 60.31.02.01**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ CHÍNH TRỊ HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. HỒ VIỆT HẠNH**

**HÀ NỘI - 2017**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	3
<b>Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC</b> .....	8
1.1. Tính tất yếu của kiểm soát quyền lực nhà nước .....	8
1.2. Nội dung của kiểm soát quyền lực nhà nước .....	13
1.3. Các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước.....	16
<b>Chương 2. THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1986 ĐẾN NAY</b> .....	20
2.1. Tình hình thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta từ năm 1986 đến nay.....	20
2.2. Ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân.....	37
2.3. Những vấn đề đặt ra trong kiểm soát quyền lực nhà nước.....	51
<b>Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY</b> .....	55
3.1. Phương hướng kiểm soát quyền lực nhà nước .....	55
3.2. Một số giải pháp cơ bản cho kiểm soát quyền lực nhà nước .....	57
<b>KẾT LUẬN</b> .....	74
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	75

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HĐND:	Hội đồng nhân dân
KS QLNN:	Kiểm soát quyền lực nhà nước
TAND:	Tòa án nhân dân
UBND:	Ủy ban nhân dân
UBTVQH:	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
VKSND:	Viện kiểm sát nhân dân

## DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1. Đánh giá về thực trạng các hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay. ....	56
Bảng 2.2. Nguyên nhân dẫn đến Việc kiểm soát quyền lực nhà nước kém hiệu quả. ....	57

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền lực nhà nước là một yếu tố cần thiết của xã hội, nhưng quyền lực nhà nước cũng sẽ mang lại nhiều điều tồi tệ khi nó được sử dụng không đúng mục đích, không đúng cách, bị lạm dụng vì lợi ích riêng. Vì vậy, từ lý luận cũng như thực tiễn lịch sử đã rút ra một nguyên tắc có tính tất yếu là quyền lực nhà nước cần phải được kiểm soát. Vấn đề đặt ra là kiểm soát quyền lực ở cả hai khía cạnh. Khía cạnh thứ nhất là dùng quyền lực đúng mục đích. Khía cạnh thứ hai là dùng quyền lực một cách tốt về đạo đức. Đây là nan giải cực lớn, vì cái đúng - tốt không dễ xác định và chưa chắc đã đi đôi với nhau.

Trong những năm qua, quan niệm về kiểm soát, thiết kế tổ chức (trong Đảng, Nhà nước, các cơ cấu bên trong Nhà nước...), triển khai thực thi việc kiểm soát quyền lực đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận: Kiểm soát quyền lực ở nước ta luôn bảo đảm và thể hiện sự thống nhất về bản chất của mối quan hệ trong hệ thống chính trị. Điều này còn thể hiện tính nhất quán ngay trong Hiến pháp năm 2013. Tính nhất quán đó có được là do tính ổn định của thể chế suốt mấy chục năm nay. Đó là: sự lãnh đạo, vai trò cầm quyền chỉ do một đảng (Đảng Cộng sản Việt Nam) nắm giữ. Quan hệ kiểm soát quyền lực giữa cơ quan quyền lực với cơ quan chấp hành dựa trên nền tảng của dân chủ xã hội chủ nghĩa; hoạt động kiểm soát quyền lực trong hệ thống hành chính (biểu hiện qua quan hệ thứ bậc trên dưới) được thiết lập vững chắc; cơ chế kiểm soát quyền lực bảo đảm giữ vững chế độ và ổn định xã hội, giữ vững vai trò cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; không có sự cạnh tranh quyền lực của các lực lượng chính nên sự giám sát của Đảng đối với Nhà nước được bảo đảm; đổi mới theo nguyện vọng của

nhân dân, trước hết bảo đảm các quyền cơ bản trong Nhà nước dân chủ, định ra chủ trương phân định chức năng bên trong Nhà nước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, cơ chế, hoạt động kiểm soát quyền lực ở nước ta vẫn còn những mặt hạn chế, bất cập cần đổi mới, đó là việc kiểm soát quyền lực chưa thích ứng kịp với xu thế và đòi hỏi của xã hội. Trong thời kỳ trước Đổi mới, quan hệ kiểu tập trung “thời chiến”, “Đảng làm thay Nhà nước”, do đó Đảng lãnh đạo xã hội trong điều kiện rất hạn chế việc xây dựng các luật thực định đối với các lĩnh vực của đời sống; các chủ thể trong Nhà nước thể hiện sự thụ động trong chức trách và điều hành. Việc kiểm soát quyền lực trong các quan hệ lập pháp - hành pháp; Trung ương - địa phương; cơ quan đại biểu và cơ quan chấp hành (trong một cấp chính quyền) còn nặng tính hình thức, hạn chế tính pháp quyền. Hoạt động kiểm soát quyền lực do đó rất hạn chế trong việc vạch ra các định hướng đổi mới, các hoạt động giám sát của Đảng đối với Nhà nước, dẫn đến hệ thống tổ chức công kênh, song trùng thể chế, nguồn lực đông đảo nhưng không hiệu quả.

Trong bối cảnh kể trên, việc nghiên cứu để tìm ra một cơ chế, xây dựng được một mô hình kiểm soát quyền lực hiệu quả, đủ sức ngăn chặn tình trạng lạm quyền, chuyên quyền, hạn chế được tình trạng quan liêu, tham nhũng, đảm bảo quyền dân chủ của người dân là vấn đề mang tính thời sự hiện nay ở nước ta. Đó không chỉ là đòi hỏi cấp bách của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới và hội nhập quốc tế của đất nước, mà nó còn là tiêu điểm của quá trình mở rộng và phát huy quyền dân chủ của người dân.

Với hy vọng góp phần làm sáng tỏ vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước nên như thế nào trong điều kiện hiện nay ở nước ta, tôi đã lựa chọn đề tài: ***“Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay”*** làm đề tài luận văn tốt nghiệp của mình.

## **2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài**

Kiểm soát quyền lực là một phạm trù quan trọng của khoa học chính trị nói chung và của Chính trị học nói riêng. Vấn đề này từ lâu đã thu hút sự quan tâm nghiên cứu của các học giả, trong đó có các công trình nghiên cứu tiêu biểu đó là:

- *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị ở một số nước trên thế giới*, do PGS.TS.Tô Huy Rúa làm chủ nhiệm. Xuất phát từ quan niệm bản tính hai mặt của con người trong xã hội là vừa thiện, vừa ác (thiện, ác mặt nào nổi trội là tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của xã hội) nên xã hội cần phải kiểm soát quyền lực bằng thể chế, đồng thời giáo dục sự tự kiểm soát thông qua việc xóa bỏ dần các điều kiện thực tế sản sinh ra bất bình đẳng chính trị và áp bức chính trị. Cách đặt vấn đề này được rút ra từ kết quả nghiên cứu của đề tài. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những nguyên tắc mang tính khái quát, chưa có sự triển khai cụ thể về mặt lý luận cũng như thực tiễn ở nước ta.

- *Cuốn sách “Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay”* của TS. Trịnh Thị Xuyên, là một tài liệu chuyên khảo thiết thực, góp phần làm sáng tỏ vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, cuốn sách tập trung nghiên cứu, phân tích các vấn đề cơ bản sau: cơ sở lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước; thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước tiêu biểu như Mỹ, Anh, Xingapo, Malaixia, Nhật Bản; thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, những mâu thuẫn, bất cập trong kiểm soát quyền lực nhà nước mà Việt Nam đang và sẽ phải giải quyết trong tiến trình phát triển; phương hướng và những giải pháp chủ yếu cho kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

- Công trình *“Sự hạn chế quyền lực nhà nước”* (2005), của PGS.TS.Nguyễn Đăng Dung đã đề cập tới một số phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước dưới góc độ của khoa học pháp lý. Trên cơ sở luận chứng



của mình về sự cần thiết phải hạn chế quyền lực nhà nước, tác giả đề cập tới các biện pháp hạn chế quyền lực nhà nước bằng hiến pháp, cơ chế “kiểm chế - đối trọng”, xây dựng nhà nước pháp quyền và sự giám sát từ xã hội. Trên cơ sở lý luận này và chủ yếu so sánh từ thực tiễn chính trị của Mỹ, tác giả khảo cứu và đưa ra các khuyến nghị cho hạn chế quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Tuy nhiên, do góc độ nghiên cứu của khoa học pháp lý, công trình chưa làm rõ được nguyên nhân, động lực và các quan hệ lợi ích đằng sau những quy định pháp lý, những thể chế kiểm soát quyền lực và mối quan hệ giữa các biện pháp kiểm soát. Vì vậy, khi nhìn nhận các vấn đề ở Việt Nam, công trình vẫn còn thiếu sự sống động của hoạt động thực tiễn chính trị, của các cơ chế vận hành trên thực tế.

- *“Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*, TS Nguyễn Mạnh Bình, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2012. Trên cơ sở phân tích sự hình thành và phát triển cơ chế giám sát xã hội; nghiên cứu thực trạng các bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội, phân tích các yêu cầu cấp thiết của việc hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

- *“Tăng cường kiểm tra, giám sát phục vụ nhiệm vụ chính trị và công tác xây dựng Đảng”*, Cao Văn Thống, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2009. Cuốn sách làm rõ quan điểm của Lenin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về công tác kiểm tra, giám sát; thực hiện công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ kiểm tra của Đảng. Nội dung cuốn sách giúp chúng ta hiểu được phần nào vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

- Nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước một cách trực tiếp, cụ thể nhất về Việt Nam phải kể đến công trình: *“Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay”* (2003), do GS, TSKH

Đào Trí Úc - PGS,TS Võ Khánh Vinh đồng chủ biên; dưới cách tiếp cận của khoa học pháp lý, trên cơ sở xác định quan niệm về giám sát quyền lực nhà nước, công trình đã triển khai nghiên cứu vấn đề trên hai phương diện: giám sát mang tính quyền lực nhà nước và giám sát của nhân dân. Các nghiên cứu đã chỉ ra vai trò giám sát chủ yếu của Quốc hội, Thanh tra nhà nước, Viện kiểm sát nhân dân, Mặt trận và các đoàn thể nhân dân, từ vị trí, thẩm quyền pháp lý đến hoạt động của nó trên thực tế. Từ đó rút ra hạn chế của các quy định pháp lý và những bất cập trong hoạt động thực tiễn của chúng. Tuy nhiên, nếu xét dưới góc độ của Chính trị học, công trình nghiên cứu chưa bao quát hết các chủ thể thực thi quyền lực cũng như các phương thức kiểm soát quyền lực khác, chẳng hạn vai trò kiểm soát của Đảng, hạn chế quyền lực bằng Hiến pháp, kiểm soát của nhân dân bằng lá phiếu.

Ngoài ra, có thể kể đến các công trình nghiên cứu như: *Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam (Bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp)* (1995); *Xây dựng nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng* (2006) của LS Nguyễn Văn Thảo; *Đại hội VIII Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về nhà nước và pháp luật* (1997), do TS Đào Trí Úc chủ biên; *55 năm xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân một số vấn đề lý luận và thực tiễn* (2001), do GS.TS Lê Hữu Nghĩa, TS Nguyễn Văn Mạnh đồng chủ biên; *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (2001), do TS Lê Minh Thông chủ biên; *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay* (2004) của PGS. TS Bùi Xuân Đức; *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước* (2005) của TS Nguyễn Thị Hồi; *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân* (2005) của TS. Trần Hậu Thành.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trong nước đã nêu ra các khía cạnh khác nhau của kiểm soát quyền lực nhà nước. Đề tài luận văn muốn tiếp cận vấn đề dưới góc độ Chính trị học và nghiên cứu một cách chỉnh thể, hệ thống trên cơ sở lý luận và thực tiễn.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn**

#### ***3.1. Mục đích nghiên cứu***

Luận văn sẽ hệ thống hóa và làm rõ những vấn đề lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước; Làm rõ thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta từ năm 1986 đến nay từ đó đề xuất được những giải pháp nhằm thực hiện có hiệu quả việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong thời gian tới.

#### ***3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

- *Nhiệm vụ*: để đạt được mục đích trên, luận văn phải giải quyết các nhiệm vụ sau:

- + Hệ thống hóa những vấn đề lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước.
- + Nghiên cứu thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước Việt Nam, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân của những ưu điểm và hạn chế đó.
- + Đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta trong thời gian tới.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

#### ***4.1. Đối tượng nghiên cứu***

Trong phạm vi luận văn này, tác giả sẽ khảo sát việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam trên bình diện tổ chức quyền lực nhà nước trung ương giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp dưới góc độ Chính trị học.

#### ***4.2. Phạm vi nghiên cứu***

- Phạm vi không gian: luận văn nghiên cứu kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

- Phạm vi thời gian: Luận văn nghiên cứu vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam trong thời gian từ năm 1986 đến nay.

### **5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

- Luận văn được thực hiện trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm, đường lối chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

- Trong quá trình học tập và nghiên cứu luận văn đã áp dụng phương pháp luận của Triết học Mác-Lênin bao gồm phương pháp duy vật biện chứng

và duy vật lịch sử và các phương pháp cụ thể khác như phương pháp tổng hợp, phân tích, so sánh, lịch sử...

### **6. Cái mới của luận văn**

- Luận văn hình thành khái niệm kiểm soát quyền lực nhà nước làm công cụ nghiên cứu của đề tài.

- Luận văn phân tích và chỉ ra các lĩnh vực hoạt động của quyền lực nhà nước thiếu cơ chế kiểm soát là các hoạt động của Đảng mang tính quyền lực nhà nước, hoạt động lập pháp của Quốc hội giữa hai nhiệm kỳ; các cơ chế kiểm soát thiếu tính khả thi hoặc thực thi chưa hiệu quả là cơ chế kiểm soát của nhân dân, Quốc hội, Chính phủ, và Tòa án.

- Luận văn đưa ra các phương hướng và giải pháp cơ bản nhằm giải quyết được mục tiêu của kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam,

### **7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn**

- Luận văn góp phần làm sâu sắc hơn lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Luận văn có thể được dùng làm tài liệu tham khảo cho những người nghiên cứu, giảng dạy và học Chính trị học, những người làm công tác tổ chức, thiết kế bộ máy nhà nước và hoạch định chính sách.

### **8. Kết cấu của luận văn**

- Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm có 3 chương, 8 tiết.

## NỘI DUNG

### Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

#### 1.1. Tính tất yếu của kiểm soát quyền lực nhà nước

##### 1.1.1. Khái niệm kiểm soát quyền lực nhà nước

\* Quyền lực nhà nước

Quyền lực nhà nước “là quyền lực dựa trên sức mạnh của bộ máy nhà nước; là khả năng sử dụng nhà nước để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị (hoặc của nhân dân) buộc xã hội phải phục tùng ý chí đó” [28, tr.295]. Khái niệm trên cho thấy quyền lực nhà nước bao hàm cả yếu tố sức mạnh (lực) và khả năng cho phép chủ thể đặc biệt là bộ máy nhà nước được sử dụng sức mạnh đó một cách chính đáng (quyền) áp đặt lên các đối tượng chịu sự quản lý của nhà nước trong xã hội.

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, quyền lực nhà nước vừa có bản chất giai cấp vừa có bản chất xã hội. Bản chất giai cấp do quyền lực nhà nước là quyền lực chính trị của giai cấp (hoặc liên minh giai cấp) chiếm địa vị thống trị về kinh tế trong xã hội, là công cụ bạo lực có tổ chức của một giai cấp để trấn áp một giai cấp khác. Bản chất xã hội do quyền lực nhà nước là quyền lực công của xã hội được thiết lập nên để thực thi những chức năng công cộng. Chính vì thế, có thể coi quyền lực nhà nước là quyền lực do nhân dân ủy quyền, được thiết lập và duy trì bằng pháp luật, là yếu tố rất cần thiết để tổ chức đời sống chung trong chế độ xã hội có phân chia giai cấp và nhà nước.

\* Kiểm soát quyền lực nhà nước

Theo Từ điển Tiếng Việt, “kiểm soát” có nghĩa thứ nhất là: “Xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định”; còn có nghĩa thứ hai là: “Đặt trong phạm vi quyền hành của đối tượng nào đó” [28, tr.674].

Ở nước ta, vấn đề Kiểm soát quyền lực nhà nước được giới nghiên cứu khoa học chính trị, pháp lý rất quan tâm kể từ khi Đảng, Nhà nước ta chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (khẳng định chính thức tại Hiến pháp 1992 trong nội dung sửa đổi, bổ sung vào năm 2001). Các nghiên cứu gần đây đã đưa ra một số quan niệm về kiểm soát quyền lực nhà nước theo đó, có thể hiểu:

Theo nghĩa rộng Kiểm soát quyền lực nhà nước là một hệ thống những cơ chế được thực hiện bởi nhà nước và xã hội nhằm giữ cho việc thực thi quyền lực nhà nước đúng mục đích, hiệu quả [61, tr.36]. Như thế, 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 để quyền lực nhà nước vận hành đúng mục đích, hiệu quả nhất.

Theo nghĩa hẹp kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá, ... những biện pháp mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của nhà nước, cơ quan, nhân viên nhà nước trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao [61, tr.34].

### ***1.1.2. Mục đích của kiểm soát quyền lực nhà nước***

- Trước hết, kiểm soát quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nguồn gốc và bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là “Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”.

Quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của Nhà nước mà quyền lực của nhân dân, được nhân dân ủy quyền, nhân dân giao quyền. Nhân dân không trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước của mình mà lại giao cho Nhà nước thay mình thực hiện, nên tất yếu nảy sinh đòi hỏi chính đáng và tự nhiên phải kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, khi ủy quyền cho Nhà nước, quyền lực nhà nước lại thường vận động theo xu hướng tự phủ định mình, trở thành đối lập với chính mình lúc ban đầu (từ của nhân dân là số

đông chuyển sang số ít của một nhóm người hoặc của một người). C.Mác gọi hiện tượng này là sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước là của nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước suy cho cùng là giao cho những con người cụ thể thực thi. Mà hành động của con người thì luôn luôn chịu sự tác động của các loại tình cảm và dục vọng khiến cho lý tính đôi khi bị chìm khuất. Đặc biệt là khi lý tính bị chi phối bởi các dục vọng, thói quen hay tình cảm thì khả năng sai lầm trong việc thực thi quyền lực nhà nước càng lớn. Với đặc điểm đó của con người, không thể khẳng định người được ủy quyền luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà nhân dân đã ủy quyền.

Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía người ủy quyền là nhân dân đối với người được ủy quyền là Nhà nước. Hơn thế nữa, quyền lực nhà nước không phải là một đại lượng có thể cân, đong, đo, đếm xác định được một cách chính xác, để có thể giao quyền một cách cụ thể. Điều đó lại càng đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực nhà nước để hạn chế sự lạm quyền, lạm quyền, mâu thuẫn chồng chéo hoặc trùng lặp trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước, làm cho hiệu lực và hiệu quả thực thi quyền lực nhà nước bị hạn chế.

- Hai là, kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa còn là tất yếu kỹ thuật để thực thi quyền lực đạt hiệu quả.

Quyền lực nhà nước nếu không được tổ chức thành hệ thống, tuân theo những nguyên tắc, cơ chế, quy trình nhất định và được thực thi bởi những con người cụ thể thì quyền lực không phát huy được vai trò của mình. Ngày nay, cùng với sự phát triển như vũ bão của khoa học và công nghệ, xã hội càng trở nên hiện đại, tổ chức quyền lực nhà nước lại càng phải có sự phân công, phối hợp và kiểm soát. Đây là một yêu cầu khách quan do sự phân công lao động xã hội, do tính chuyên nghiệp hóa của hoạt động quyền lực. Đồng thời trong lao động quyền lực cũng có những hạn chế. Trước hết, khả năng của con người là hữu hạn bắt nguồn từ sự hữu hạn của trí tuệ và lý tính của mình. Dù một người có trí tuệ siêu việt, là “thánh nhân” như thế nào đi nữa thì khả năng

sai lầm vẫn có thể xảy ra “loài người không phải là thánh thần không bao giờ sai lầm, chân lý của họ phần nhiều chỉ là các chân lý một nửa”.

Do vậy, khả năng sai lệch trong nhận thức và thực thi quyền lực nhà nước, khả năng sử dụng quyền lực thiếu hiệu quả là có thể xảy ra.

- *Ba là*, kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam còn bắt nguồn từ đặc trưng Nhà nước ta do một Đảng duy nhất lãnh đạo.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội là một tất yếu lịch sử. Tất yếu đó đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực giữa các chủ thể cấu thành hệ thống chính trị ở nước ta. Đó là:

+ Kiểm soát của nhân dân, chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước đối với quyền lực nhà nước.

+ Kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, giữa quyền lực nhà nước ở trung ương và quyền lực nhà nước ở địa phương.

+ Kiểm soát của chủ thể lãnh đạo nhà nước là Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước.

### ***1.1.3. Cơ sở của hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước***

Mục đích của việc kiểm soát quyền lực nhà nước là đảm bảo cho quyền lực nhà nước không bị lạm dụng, ngăn chặn các hiện tượng, xu hướng, quan liêu độc tài, chuyên quyền, độc đoán trong bộ máy nhà nước, không bị sử dụng trái với ý chí của nhân dân. Khi quyền lực càng tập trung, thì khả năng kiểm soát nó càng khó. Nếu không có sự kiểm soát tốt nó trở thành bức rào cản của tự do và dân chủ, kìm hãm sự tiến bộ xã hội. Xã hội càng phát triển, quyền lực của nhà nước càng lớn thì yêu cầu của kiểm soát quyền lực nhà nước tăng lên.

Trong các xã hội bóc lột trước đây, nhà nước xuất hiện từ xã hội, trở thành lực lượng tách rời xã hội, đứng trên xã hội, do đó nó có nguy cơ thoát ly khỏi sự kiểm soát của nhân dân. Mặc dù, quyền lực nhà nước bắt nguồn từ



nhân dân. Như thế trong xã hội có giai cấp đối kháng, nhân dân có rất ít khả năng thực tế tham gia vào việc tổ chức quyền lực nhà nước, để từ đó kiểm soát được quyền lực. Việc kiểm soát quyền lực này thực tế phụ thuộc trước hết là vào cấu trúc quyền lực của nó. Một cấu trúc có thể cho phép tồn tại sự kiểm soát, sau đó là năng lực kiểm soát của các chủ thể khác. Chế độ tập quyền chuyên chế kéo dài suốt thời kỳ trung cổ thực sự là mảnh đất cho sự lộng hành, cản trở sự phát triển xã hội. Để xóa bỏ rào cản đi đến tự do, dân chủ đã buộc các nhà tư tưởng phải tìm ra các giải pháp cho sự tiến bộ xã hội, học thuyết phân quyền mà trường phái khai sáng đề xướng đến nay vẫn là những chỉ dẫn cho việc kiểm soát quyền quyền lực ở các quốc gia mà nhà nước chưa thực sự là của dân, nhân dân chưa có đủ điều kiện để kiểm soát hữu hiệu quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, cũng cần nói rằng, mặt trái của phân quyền là tranh giành, chia rẽ phân tán quyền lực nếu không được kiểm soát tốt. Vì vậy, phân quyền vừa có mục đích kiểm soát quyền lực vừa phải kiểm soát cả sự phân quyền và thực thi quyền lực trong cơ chế phân quyền.

Dưới chế độ XHCN, về nguyên tắc nhân dân có toàn quyền quyết định đối với quyền lực nhà nước, có toàn quyền kiểm soát quyền lực đó. Thế nhưng các nguyên tắc đó chỉ có thể trở thành hiện thực khi có một cơ chế tổ chức và thực hiện khả thi quyền lực nhà nước từ phía nhân dân. Nhân dân với tư cách là người chủ quyền lực, có quyền và cần thiết phải thực hiện sự kiểm soát như vậy nhằm đảm bảo quyền lực được thiết lập và thực hiện vì lợi ích của nhân dân và xã hội. Ở đây sự kiểm soát quyền lực có sự khác biệt về chất so với sự kiểm soát quyền lực của nhân dân trong xã hội tư sản. Nhân dân kiểm soát quyền lực không chỉ nhằm đảm bảo quyền lực không bị lạm dụng, mà còn đảm bảo khả năng nhân dân thay đổi quyền lực đó cả về nội dung, hình thức, phương thức thực hiện nếu thấy cần thiết. Việc yêu cầu nhân dân kiểm soát một cách toàn diện và ngày càng đầy đủ hơn quyền lực nhà nước, đòi hỏi nhà nước XHCN phải đảm bảo tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân

chủ. Nguyên tắc này đảm bảo cho nhân dân thông qua những người đại diện của mình có thể kiểm soát toàn bộ quyền lực nhà nước.

### **1.2.Nội dung của kiểm soát quyền lực nhà nước**

Nhằm đảm bảo cho quyền lực nhà nước được thực thi đúng mục đích, hiệu quả, kiểm soát quyền lực nhà nước bao hàm các nội dung sau:

Do sự phân công của quyền lực nhà nước để tạo thành lực lượng vận hành nên kiểm soát quyền lực nhà nước về nội dung là kiểm soát các phân hệ trong quá trình thực thi quyền lực của mình.

\* Đối với quyền lập pháp.

Thể hiện ở các cơ quan Quốc hội (hay nghị viện), chức năng cơ bản là ban hành các điều luật, là biến nhu cầu chung thành các mục tiêu, và mục tiêu đó được thể chế hóa bằng các điều luật. Vì vậy, kiểm soát quyền lập pháp là kiểm soát quy trình, trình tự ban hành và thông qua luật, kiểm soát mục đích nội dung các đạo luật xem nội dung các đạo luật đã thỏa mãn, đáp ứng được nhu cầu, đem lại lợi ích cho đa số nhân dân hay không. Kiểm soát tính chính đáng của các đạo luật, các đạo luật đã phù hợp với quy định của hiến pháp hay vi hiến. Trong trường hợp Quốc hội thông qua những đạo luật vi hiến tức là Quốc hội đã vượt quyền, cần phải kiểm soát quá trình vượt quyền này. Trong nhiều trường hợp, các đạo luật chỉ đem lại lợi ích, thỏa mãn nhu cầu của một số ít người, đồng thời đi ngược lại hoặc xâm hại lợi ích của số đông thì đạo luật đó cũng không bảo đảm tính chính đáng của nó.

Ngoài ban hành luật, Quốc hội còn có chức năng giám sát tối cao đối với các phân hệ quyền lực còn lại. Quyền giám sát thể hiện chức năng của Quốc hội nhưng quyền đó phải được quy định cụ thể bởi hiến pháp và pháp luật. Giám sát chỉ được thể hiện trong các quy định đó, nếu vượt quá sẽ vượt quyền. Giám sát không đúng quy trình, nội dung sẽ gây cản trở hay hạn chế hoạt động của các cơ quan chịu sự giám sát.

Do lợi thế ở việc thực hiện chức năng lập pháp nên Quốc hội thường có xu hướng vượt quyền trong khi thực hiện các chức năng này, như vượt quyền

trong ban hành và thông qua luật. Trong chế độ chính trị đa đảng, xu hướng này còn được thể hiện mạnh mẽ hơn bởi Quốc hội thường là nơi diễn ra cuộc đấu tranh quyết liệt giữa các phe phái, các nhóm lợi ích nhằm giành ảnh hưởng, tác động tới nội dung của các điều luật để giành lợi thế cho phe nhóm, đảng phái của mình. Vì vậy Quốc hội cần được kiểm soát chặt chẽ nhằm chống lại sự vượt quyền đó.

\*Đối với quyền hành pháp.

Trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, hành pháp được coi là quyền lực thể hiện sức mạnh chủ quyền lực nhà nước bởi nó là cơ quan thực thi pháp luật, là nơi thể hiện quyền lực nhà nước một cách mạnh mẽ nhất đối với xã hội. Do vậy, trong ba bộ phận cấu thành quyền lực nhà nước thì quyền hành pháp có tính nổi trội nhất trong việc thực thi quyền lực đối với xã hội, và đây cũng là cơ quan quyền lực dễ bị vượt quyền, dễ bị tha hoá nhất do nó nắm quyền phân phối điều hoà lợi ích đối với toàn xã hội. Vì vậy, trong tổ chức nhà nước hiện đại, ai nắm được quyền hành pháp, coi như nắm được quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, hành pháp là lĩnh vực mà các đảng phái chính trị tranh giành một cách quyết liệt nhất nhằm giành lấy quyền này. Là nơi thể hiện quyền lực một cách trực tiếp đối với xã hội và liên quan đến lợi ích của các tầng lớp trong xã hội, vì vậy quyền hành pháp dễ bị thao túng, lợi dụng. Các lực lượng chính trị dễ dàng tranh thủ quyền lực chung bằng cách nắm lấy quyền hành pháp vì lợi ích riêng. Chính vì vậy, khi đề cập đến kiểm soát quyền lực nhà nước thì chủ yếu là đề cập tới kiểm soát quyền hành pháp. Và trong thiết kế cơ cấu bộ máy nhà nước, khi phân công quyền lực, người ta cũng chú ý nhiều tới các nhánh quyền lực khác nhằm kiềm chế, hạn chế khả năng vượt quyền của hành pháp.

- Kiểm soát cơ cấu tổ chức và nhân sự của chính phủ: tuy là một cơ quan quyền lực độc lập với hai nhánh quyền lực khác (lập pháp và tư pháp) tuy nhiên, chính phủ không được tùy tiện thiết kế cơ cấu tổ chức bộ máy cho mình, mà cơ cấu đó phải được kiểm soát bằng các nhánh quyền lực khác, đó là cơ cấu, tổ chức vận hành của hành pháp phải được pháp luật quy định. Về nhân

sự, thông thường, nội các và các thành viên trong bộ máy hành pháp phải được Quốc hội thông qua mới có hiệu lực.

- Kiểm soát quá trình thực thi pháp luật.

Đúng như tên gọi của cơ quan này, đây là cơ quan thực thi pháp luật, là cơ quan thừa hành. Trong quá trình thực hiện chức năng này, hành pháp thường lạm quyền (mà thực chất những con người thực thi pháp luật lạm quyền) vì vậy, kiểm soát quyền hành pháp trong quá trình thực thi pháp luật là một nội dung quan trọng trong quá trình kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, đây là nội dung khó kiểm soát nhất bởi giữa pháp luật và thực hành pháp luật trên thực tế là một khoảng cách. Thực tiễn cuộc sống luôn vận động, biến đổi và thường vượt trước so với pháp luật. Vì vậy, những người thi hành pháp luật thường lợi dụng khoảng cách đó để làm sai pháp luật. - Kiểm soát quy trình hoạt động và ra chính sách.

Hành pháp thực hiện quyền lực của mình, điều chỉnh xã hội thông qua các chính sách. Một chính sách đúng đắn, phù hợp sẽ tạo điều kiện cho kinh tế xã hội phát triển, đáp ứng lợi ích cho số đông, ngược lại, một chính sách không phù hợp có thể cản trở, gây hại đối với toàn xã hội. Vì vậy, kiểm soát quyền hành pháp là kiểm soát các chính sách mà nó ban hành. Để quá trình kiểm soát này có hiệu quả, cần cần kiểm soát ngay từ khâu quy trình hoạt động chính sách, bởi một chính sách đúng đắn cần tuân thủ các quy trình pháp lý chặt chẽ, để tránh việc tác động của các nhóm lợi ích hay thiểu số các nhóm vào quá trình này.

\* Đối với quyền tư pháp

Trong ba phân hệ quyền lực thì tư pháp được coi là quyền xét xử, với chức năng cơ bản là làm trọng tài, phân xử cho hoạt động của hai phân hệ quyền lực còn lại là lập pháp và hành pháp. Với vị trí đó, tư pháp có vai trò hết sức quan trọng trong cơ cấu quyền lực nhà nước. Cũng với vị trí này, yêu cầu của tư pháp là phải trung thực, khách quan không thiên vị.

Để đảm bảo được tính chất này quyền tư pháp được kiểm soát chặt chẽ từ con người, cơ cấu tổ chức đến quá trình thực hiện chức năng của mình. Đối với con người, quá trình chọn lọc, bổ nhiệm phải tuân thủ đúng quy trình, quy định của pháp luật. Trong quá trình bổ nhiệm nhân vật chủ chốt của tư pháp đều có sự can thiệp của hai nhánh quyền lực còn lại. Thông thường, nhân sự chủ chốt của tư pháp được hành pháp chỉ định nhưng phải được Quốc hội thông qua. Quy trình này nhằm đảm bảo tính khách quan trong vấn đề bố trí nhân sự vào vị trí chủ chốt này để đảm bảo không một nhánh quyền lực nào có thể tác động hay chiếm ưu thế chi phối cơ quan này. Trong hoạt động, cơ quan tư pháp phải hoạt động theo trình tự, trong khuôn khổ của hiến pháp, pháp luật quy định như quá trình luận tội, quá trình xét xử, quá trình giám sát, kiểm soát các hoạt động của các cơ quan quyền lực khác. Tuy không ở vị trí nhạy cảm như hành pháp, nhưng tư pháp có vị trí quan trọng trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, vì vậy, tư pháp chịu sự kiểm soát chặt chẽ bởi hai nhánh quyền lực còn lại.

### **1.3. Các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước**

#### *- Kiểm soát quyền lực của các cơ quan lập pháp*

Đối với quyền lập pháp là quyền đại diện cho Nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia. Những người được Nhân dân trao cho quyền này là những người do phổ thông đầu phiếu bầu ra hợp thành cơ quan gọi là Quốc hội. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đại diện cho Nhân dân, bảo đảm cho ý chí chung của Nhân dân được thể hiện trong các đạo luật mà mình là cơ quan duy nhất được Nhân dân giao quyền biểu quyết thông qua luật. Quyền biểu quyết thông qua luật là quyền lập pháp, chứ không phải là quyền đưa ra các mô hình xử sự cho xã hội. Vì vậy, quyền lập pháp không đồng nghĩa với quyền làm ra luật. Đồng thời, là người thay mặt Nhân dân giám sát tối cao mọi hoạt động của nhà nước, nhất là hoạt động thực hiện quyền hành pháp, để góp phần giúp cho các quyền mà Nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước không bị lạm quyền, lộng quyền hay bị tha hóa. Ở nước ta quyền hạn và nhiệm

vụ của Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp được quy định ở Điều 70 và Điều 120 của Hiến pháp năm 2013.

*- Kiểm soát quyền lực của các cơ quan hành pháp*

Từ trước đến nay, hành pháp luôn được xác định là trung tâm của bộ máy nhà nước. Trong cơ chế kiểm soát quyền lực thì hành pháp luôn là trung tâm của sự kiểm soát, bởi nó có chức năng thực thi pháp luật và điều hành bộ máy cưỡng chế (công an, quân đội, nhà tù,...). Trong tương quan với các cơ quan khác, hành pháp cũng có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát quyền lực, nhất là với Quốc hội. Sự kiểm soát của hành pháp được thực hiện chủ yếu đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội, làm cho Quốc hội cẩn trọng hơn trong việc ban hành pháp luật. Tuy nhiên, ở mỗi nước, sự kiểm soát quyền lực của hành pháp đối với lập pháp lại có sự khác biệt.

Quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia do Chính phủ đảm nhiệm. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi chính sách quốc gia được thông qua là người tổ chức thực hiện và quản lý nhà nước mà thực chất là tổ chức thực hiện pháp luật để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Không có một Chính phủ thực hiện quyền hành pháp một cách hữu hiệu, thông minh; không thể có một nhà nước giàu có, phát triển ổn định cả về mặt kinh tế lẫn mặt xã hội. Thực hiện quyền này đòi hỏi Chính phủ và các thành viên của Chính phủ phải nhanh nhạy, quyết đoán kịp thời và quyền uy tập trung thống nhất.

Mặc dù cơ chế thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội ở mỗi nước có khác nhau, nhưng nhìn chung đều là nhằm sửa đổi, điều chỉnh hoạt động của cơ quan hành pháp trên cơ sở lắng nghe kiến nghị, khiếu nại của nhân dân, bảo đảm nguyên tắc tuân thủ pháp chế. Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát ở Quốc hội các nước thường là các quyết định nhằm sửa đổi, huỷ bỏ các quy định, quyết định của cơ quan hành pháp hoặc miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức vụ trong Chính phủ; nêu các kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách

quốc gia; bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, hoặc thay đổi Chính phủ. Thực chất, kết quả của hoạt động giám sát là cơ sở để tiến hành các hoạt động lập pháp. Ở phương diện này, hoạt động giám sát có tác dụng tích cực, hỗ trợ cho hoạt động lập pháp.

*- Kiểm soát quyền lực của các cơ quan tư pháp*

Quyền tư pháp là bộ phận cấu thành của quyền lực nhà nước, là quyền lực có được do sự phân công của quyền lực nhà nước (quyền lực do ủy quyền của cộng đồng). Kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, quyền tư pháp nói riêng là một trong những vấn đề khó khăn và phức tạp trong xây dựng và tổ chức quyền lực nhà nước. Đây là vấn đề đã được quan tâm từ rất sớm, song hành cùng với tổ chức quyền lực nhà nước. Kiểm soát quyền tư pháp đã trở thành vấn đề cần giải quyết cả về phương diện thực tiễn cũng như lý luận chính trị - pháp lý.

Kiểm soát quyền tư pháp là hệ thống cơ chế, thể chế được thực hiện bởi nhà nước và xã hội để xem xét, giám sát, phát hiện việc lạm dụng quyền tư pháp trong hoạt động xét xử, đảm bảo cho việc thực thi quyền tư pháp đúng mục đích và đạt hiệu quả.

Căn cứ vào bản chất và đặc điểm chủ thể kiểm soát, loại hình kiểm soát thể chế do các cơ quan nhà nước thực hiện và loại hình kiểm soát phi thể chế do các tổ chức, nhóm xã hội phi chính thức thực hiện. Loại hình kiểm soát thể chế bao gồm kiểm soát chính trị, kiểm soát tư pháp, kiểm soát hành chính và kiểm soát xã hội. Loại hình kiểm soát phi thể chế bao gồm kiểm soát do các phương tiện thông tin, dư luận xã hội thực hiện và kiểm soát do các tổ chức phi chính phủ, các nhóm đại diện tiến hành.

## **Tiểu kết chương 1**

Trong các chế độ dân chủ, quyền lực nhà nước là quyền lực của nhân dân ủy thác cho nhà nước để thực thi những mục tiêu, nhiệm vụ chung của cộng đồng, xã hội. Nhà nước phải được tổ chức và hoạt động như thế nào để giải quyết những mâu thuẫn và hợp tác trong xã hội làm cho chất lượng cuộc sống của con người ngày càng tốt hơn. Cụ thể là đảm bảo tự do của cá nhân và dân chủ trong xã hội. Bản chất của vấn đề xét từ quan điểm Chính trị học là sự giới hạn của tự do cá nhân cũng như giới hạn của quyền lực nhà nước. Nhìn chung, các biện pháp, cơ chế kiểm soát là một hệ thống phức tạp của các bộ phận có mối liên hệ lẫn nhau cùng thực hiện chức năng kiểm soát thống nhất, phù hợp với nhiệm vụ, các quyền và nghĩa vụ của mình. Các bộ phận hợp thành của hệ thống kiểm soát có quan hệ chặt chẽ với nhau, bởi vì loại kiểm soát do cơ quan, tổ chức này thực hiện bổ sung cho loại kiểm soát do cơ quan tổ chức khác thực hiện.



## **Chương 2: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1986 ĐẾN NAY**

### **2.1. Tình hình thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta từ năm 1986 đến nay.**

#### ***2.1.1. Kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua quyền lập pháp của Quốc hội***

Ở Việt Nam, phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước được nhắc đến nhiều nhất không phải thông qua cơ chế kiểm chế và đối trọng mà chủ yếu thông qua chức năng giám sát tối cao của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, đó là Quốc hội. Về bản chất, đây là sự thể hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Nguyên tắc này đảm bảo cho nhân dân, thông qua những người đại diện của mình có thể kiểm soát toàn bộ quyền lực nhà nước một cách toàn diện, triệt để nhất.

Quyền giám sát tối cao của Quốc hội xuất phát từ nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước tập quyền trên cơ sở phân công, phân nhiệm và từ vị thế của Quốc hội trong bộ máy nhà nước. Đây là điểm khác biệt giữa hoạt động giám sát của Quốc hội với các cơ quan, tổ chức khác trong bộ máy nhà nước, trong hệ thống chính trị. Nó đảm bảo giám sát được các cơ quan nhà nước nắm giữ các chức năng hành pháp và tư pháp. Đồng thời đây cũng là điểm phân biệt sự khác nhau giữa giám sát của Quốc hội nước ta với Quốc hội các nước tư bản tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập pháp.

Quyền giám sát tối cao của Quốc hội có mối quan hệ chặt chẽ với quyền lập pháp và quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Từ vị trí và vai trò của Quốc hội trong bộ máy nhà nước có thể thấy mối quan hệ giữa các chức năng của Quốc hội là rất đặc biệt. Thứ nhất, Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền thực hiện đồng thời ba chức năng này. Mặt khác, vì là chủ thể thực hiện cả ba chức năng, có thể nói đây là mối quan hệ nội tại của

Quốc hội và trong mối quan hệ đó các hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề đều quan trọng. Sự phân biệt quyền lập pháp, quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước với quyền giám sát tối cao chỉ có ý nghĩa tương đối. Xét theo vị trí của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thì quyền quyết định các vấn đề quan trọng và quyền giám sát tối cao cũng chỉ nhằm một mục đích duy nhất là thực hiện quyền lập pháp.

Mong muốn của chúng ta hiện nay là xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trong nhà nước pháp quyền không thể không có sự phân công rành mạch quyền hạn và nhiệm vụ; và phân quyền lại không thể không đi đôi với giám sát quyền lực lẫn nhau giữa các nhánh. Phân quyền mà không giám sát thì sẽ rất nguy hiểm bởi lẽ lúc đó sẽ có sự thao túng, lạm dụng quyền lực. Tuy nhiên, phân quyền và giám sát ở đây không được hiểu là sự phân công quyền lực nhằm thực hiện sự kiểm chế đối trọng như ở các nước tư bản. Chức năng giám sát của Quốc hội phải được hiểu là việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi nó được phân công cho các cơ quan khác thực hiện để tránh sự lạm quyền từ các cơ quan này.

So với các quyền giám sát, kiểm tra của các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, quyền giám sát tối cao có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, quyền giám sát của Quốc hội mang tính quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội có thể giám sát ở mức cao nhất hoạt động của bộ máy nhà nước ở bất cứ phương diện nào, lĩnh vực nào, đối với các đối tượng kể cả những người giữ chức vụ cao nhất trong bộ máy nhà nước, phán quyết những vấn đề quan trọng nhất trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, hoạt động giám sát của Quốc hội mang tính tổng quát nhất, bao trùm nhất, mang tính định hướng nhất đối với những vấn đề thuộc tầm vĩ mô, những vấn đề mà nhân dân cả nước quan tâm.

Thứ ba, hoạt động giám sát của Quốc hội được tiến hành với các điều kiện bảo đảm ở mức độ tin cậy cao nhất, toàn diện nhất trên các mặt báo cáo cung cấp thông tin, tài liệu, số liệu và các điều kiện bảo đảm khác.

Thứ tư, Quốc hội áp dụng những biện pháp mang tính quyền lực nhà nước cao nhất để xử lý những vấn đề nảy sinh trong quá trình giám sát, kể cả việc sửa đổi, huỷ bỏ những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất hoặc bãi nhiệm, cách chức đối với những người giữ chức vụ cao trong bộ máy nhà nước.

Thứ năm, hoạt động giám sát của Quốc hội quan hệ trực tiếp và tác động trực tiếp đến hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất trong hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

\* Để thực hiện quyền giám sát tối cao của mình, Quốc hội tiến hành các phương thức giám sát sau:

*Một là, Quốc hội xét báo cáo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.*

Theo quy định của pháp luật, Quốc hội có quyền xét báo cáo hoạt động của các cơ quan nhà nước cao nhất do Quốc hội thành lập bao gồm Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Hoạt động này được tiến hành tại các kỳ họp của Quốc hội. Việc quy định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải báo cáo tại kỳ họp Quốc hội nhằm đảm bảo sự liên tục trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với vấn đề thực thi quyền lực nhà nước của các thiết chế nhà nước khác được Quốc hội phân công. Thông qua việc xét báo cáo của các cơ quan này, Quốc hội có được những thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời và toàn diện về các mặt hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như mọi mặt của đời sống xã hội đang diễn ra trên đất nước, qua đó Quốc hội có cơ sở nhận định, đánh giá về tình hình thi hành Hiến pháp, pháp luật và Nghị quyết của Quốc hội.

Tại các kỳ họp Quốc hội, Quốc hội đã xem xét các báo cáo chung và báo cáo các lĩnh vực cụ thể. Các báo cáo chung là báo cáo do Chính phủ chuẩn bị và trình trước Quốc hội, có nội dung rộng đề cập đến tình hình kinh tế, xã hội theo định kỳ 6 tháng, 9 tháng, 1 năm hoặc 5 năm hoặc một phần của

kế hoạch 5 năm. Báo cáo các lĩnh vực cụ thể về kinh tế - ngân sách, lĩnh vực tư pháp, quốc phòng an ninh, văn hóa giáo dục - xã hội; dân tộc miền núi, khoa học công nghệ và môi trường và lĩnh vực đối ngoại. Ngoài ra, Quốc hội còn xem xét các báo cáo khác như tình hình triển khai bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp do Chính phủ trình trước Quốc hội; báo cáo tổng kết ý kiến cả tri cả nước với Quốc hội do đoàn thư ký trình tại các kỳ họp, báo cáo về miễn nhiệm, bãi nhiệm đại biểu Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình tại một số kỳ họp, báo cáo đề nghị phê chuẩn các thành viên Chính phủ do Chính phủ trình tại một số kỳ họp.

Giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội qua xét báo cáo có tính chất chuyên đề từng lĩnh vực cụ thể do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, các Bộ, các ngành báo cáo. Nội dung các báo cáo này đề cập tới nhiều vấn đề bức xúc trong việc thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, tới đời sống của nhân dân, tình hình thi hành pháp luật, tình hình quốc tế và khu vực... Các báo cáo này cung cấp khá đầy đủ thông tin cho các đại biểu Quốc hội (đều được thẩm định trước khi trình). Trên cơ sở đó đại biểu Quốc hội có thông tin để chất vấn Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Như vậy thông qua xét báo cáo, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã giám sát khá chặt chẽ các hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngoài việc xem xét báo cáo của các cơ quan nói trên, Quốc hội còn phải xem xét, thảo luận báo cáo công tác của chính Quốc hội. Nói cách khác, đây là việc Quốc hội thực hiện chế độ tự kiểm tra. Quy định này thể hiện trách nhiệm thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước, kể cả Quốc hội. Qua các báo cáo kiểm điểm nhiệm kỳ của các cơ quan quyền lực nhà nước do Quốc hội lập ra và của cả chính Quốc hội, Quốc hội thấy rõ những công việc đã làm được, chưa làm

được, những mặt tồn tại, thiếu sót trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, tìm ra những nguyên nhân và đề ra các biện pháp khắc phục.

*Hai là, Quốc hội giám sát văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.*

Theo quy định của Hiến pháp 1992, Quốc hội có thẩm quyền: “Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội”. Quy định này bắt nguồn từ việc xác định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thể hiện rõ nhất ý chí của nhân dân, chính vì vậy mà chỉ có Quốc hội mới có quyền lập hiến và lập pháp. Mọi văn bản của các cơ quan có thẩm quyền khác nếu trái với các văn bản của Quốc hội đều bị Quốc hội bãi bỏ.

Hoạt động giám sát tối cao có mối quan hệ tác động qua lại với quyền lập hiến, lập pháp của Quốc hội. Thông qua hoạt động giám sát tối cao, Quốc hội kiểm nghiệm, đánh giá, bổ sung, hoàn thiện hoạt động lập hiến, lập pháp của mình. Vì thế, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội cũng có nghĩa là coi trọng tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản do chính các cơ quan và cá nhân có vị trí cao nhất trong bộ máy nhà nước ban hành.

*Ba là, hoạt động chất vấn của Quốc hội*

Chất vấn của đại biểu Quốc hội là yêu cầu của các đại biểu với tư cách là người đại diện cho quyền lực của nhân dân đối với người bị chất vấn theo quy định của pháp luật, buộc người bị chất vấn phải giải thích trước cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước về những vấn đề chưa được làm rõ, những khuyết điểm, những tồn tại trong hoạt động của các cơ quan mà cá nhân đó phụ trách, trả lời về những nguyên nhân, biện pháp khắc phục các khuyết điểm đó.

Bản chất của chất vấn thể hiện ở chỗ nó là sự thể hiện cụ thể, trực tiếp quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Khi các đại biểu Quốc hội khi thực hiện

quyền chất vấn của mình, họ không nhân danh cá nhân mà là nhân danh quyền lực tối cao của nhân dân, thay mặt nhân dân yêu cầu cá nhân bị chất vấn trả lời về trách nhiệm trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định.

Mục đích của hoạt động chất vấn là nhằm quy kết trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Kết quả trả lời chất vấn dẫn đến việc áp dụng các biện pháp mang tính trách nhiệm nhà nước đối với người bị chất vấn. Việc Quốc hội áp dụng trách nhiệm pháp lý trong hoạt động chất vấn là sự thể hiện trực tiếp quyền lực nhà nước của Quốc hội, đồng thời đó là biện pháp không thể thiếu nhằm đảm bảo trên thực tế hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội.

Nội dung chất vấn đề cập tới hoạt động của bộ máy nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, tới trách nhiệm của những nhân sự cao cấp do Quốc hội bầu vào phê chuẩn. Có nhiều chất vấn trở thành vấn đề dư luận được đông đảo quần chúng nhân dân quan tâm theo dõi, chẳng hạn như chất vấn về vấn đề tiền lương, về tăng giá thuốc tây trên thị trường, về giáo dục đào tạo... Do yêu cầu của việc chất vấn, tính dân chủ công khai minh bạch trong các hoạt động giám sát của Quốc hội đã được phát huy. Theo quy định, trong thời gian Quốc hội họp, người bị chất vấn phải trả lời trực tiếp trước Quốc hội. Trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội có thể cho phép trả lời trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội, hoặc cho phép trả lời bằng văn bản. Nếu đại biểu không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Khi cần thiết, Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

*Bốn là, bỏ phiếu tín nhiệm các thành viên do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.*

Có thể nói, đây là biện pháp nhằm đánh giá uy tín cũng như năng lực công tác của những người nắm giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê

chuẩn. Kết quả của hoạt động này chủ yếu nhằm xác định trách nhiệm chính trị của những vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước khi những người nắm giữ nó làm việc không hiệu quả hoặc có hành vi tiêu cực, từ đó làm cơ sở cho việc Quốc hội tiến hành các thủ tục loại bỏ những vị trí không còn sự tín nhiệm mà không cần phải đợi cho đến hết nhiệm kỳ.

Theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội 2003, Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do quốc hội bầu hoặc phê chuẩn theo trình tự sau: (1) Ủy ban Thường vụ Quốc hội tự mình hoặc khi có kiến nghị của ít nhất 20% tổng số đại biểu Quốc hội hoặc kiến nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; (2) người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm có quyền trình bày ý kiến của mình trước Quốc hội; (3) Quốc hội thảo luận và bỏ phiếu tín nhiệm. Trong trường hợp người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm không được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội tín nhiệm thì cơ quan hoặc người đã giới thiệu để bầu hoặc đề nghị phê chuẩn người đó có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức người đó.

*Năm là, Quốc hội giám sát thông qua việc thành lập các đoàn giám sát tại địa phương.*

Để kiểm tra tình hình thực thi pháp luật tại cơ sở và có thêm thông tin thực tế phục vụ cho hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng, hàng năm Quốc hội thành lập các đoàn giám sát của mình để kiểm tra tình hình thực tế ở các địa phương. Thông qua việc giám sát tại địa phương, Quốc hội hiểu rõ hơn về tâm tư và nguyện vọng của người dân, thực trạng của việc chấp hành pháp luật, tính hiệu quả cũng như những bất hợp lý của những văn bản pháp luật do Quốc hội và cơ quan có thẩm quyền ban hành, nguyên nhân và hậu quả của những vi phạm pháp luật mà chính quyền phạm phải gây bức xúc trong dư luận.

Các đoàn đi giám sát, kiểm tra thực tế ở địa phương do lãnh đạo Quốc hội hoặc ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội làm trưởng đoàn.

Với nội dung giám sát, việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội của địa phương trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội - quốc phòng và an ninh, chẳng hạn giám sát việc thi hành Luật đất đai, giám sát công việc chuẩn bị cho bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân...

Hoạt động các đoàn đi giám sát ở địa phương của các cơ quan của Quốc hội đem lại kênh thông tin quan trọng vào việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội. Nhiều kiến nghị các đoàn đã được Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao tiếp thu. Nó trở thành một trong những căn cứ thực tiễn để Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành, sửa đổi, bổ sung các dự án, pháp lệnh, hoặc các Ủy ban Quốc hội tiến hành thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh. Do có các thông tin thu được từ thực tiễn cuộc sống một cách độc lập, không phụ thuộc vào cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh mà các báo cáo thẩm tra của các Ủy ban Quốc hội trình đã có tính thuyết phục để được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chấp thuận.

*Sáu là, hoạt động giám sát của Quốc hội còn được thực hiện thông qua giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đoàn đại biểu quốc hội và đại biểu quốc hội.*

Quốc hội cũng có quyền thành lập một ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định. Sau khi xem xét báo cáo kết quả điều tra của ủy ban lâm thời, Quốc hội ra nghị quyết về vấn đề đã được điều tra.

- Hoạt động giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội

Giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội: Bằng các hình thức giám sát như xem xét các báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan nhà nước khác; tổ chức các đoàn đi giám sát ở địa phương, cơ quan... Các hoạt động giám sát của Ủy ban



Thường vụ Quốc hội tập trung vào các vấn đề như: giám sát việc thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp.

Trên cơ sở kết quả giám sát, Ủy ban Thường vụ Quốc hội kiến nghị các giải pháp để giúp địa phương khắc phục khó khăn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã nhiều lần góp ý hoàn thiện dự án và thông qua Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; góp phần giải quyết khó khăn cho một số doanh nghiệp, tăng thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Về công tác giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp: Trên cơ sở giám sát các quy định của pháp luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tổ chức các hoạt động giám sát của mình nhằm đảm bảo nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân. Việc giám sát đối với Hội đồng nhân dân đã được tiến hành ngay từ khâu bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, giám sát việc ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thường cử một số đoàn công tác về địa phương để tham dự các kỳ họp của Hội đồng nhân dân. Các Ủy ban của Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong việc giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân, nhưng các Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoạt động giám sát của, các cơ quan của Quốc hội đối với Hội đồng nhân dân chưa được thường xuyên, nên kết quả giám sát vẫn còn có những hạn chế nhất định.

- Giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội: Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức Quốc hội và các văn bản pháp luật khác đã quy định rõ vai trò, chức năng giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là chủ thể độc lập có quyền tiến hành các hoạt động giám sát về vấn đề liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách.

Các hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thường được tiến hành theo các hình thức như tổ chức các đoàn đi giám sát ở

địa phương, cơ quan; xem xét các báo cáo của các cơ quan, tổ chức hữu quan...trung bình mỗi năm Hội đồng dân tộc, mỗi Ủy ban của Quốc hội tổ chức được từ 4-6 đoàn đi giám sát ở các địa phương, cơ quan. Các hoạt động giám sát chủ yếu tập trung vào việc triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội

*Bây là, Quốc hội giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân.*

Là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân và cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước, Quốc hội phải có trách nhiệm trong việc lắng nghe những ý kiến phản ánh của nhân dân, những bức xúc của người dân về thái độ phục vụ của bộ máy cũng như công chức nhà nước. Thông qua hoạt động này, Quốc hội hiểu rõ hơn về những bất cập trong hoạt động của bộ máy nhà nước từ đó có những biện pháp thích hợp để điều chỉnh, buộc cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết những khiếu nại, tố cáo để đảm bảo quyền lợi hợp pháp và chính đáng cho người dân, xác định trách nhiệm cụ thể cũng như nguyên nhân của những sai phạm để có biện pháp xử lý. Đây cũng là hình thức quan trọng để khuyến khích và thúc đẩy người dân thực hiện quyền làm chủ của mình.

Để góp phần bảo đảm công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân được tốt hơn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phân công một bộ phận chuyên trách theo dõi về công tác này. Đồng thời chỉ đạo, điều hòa phối hợp Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội theo dõi; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Ngoài ra, còn trực tiếp xem xét cho ý kiến về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; tổ chức các đoàn giám sát việc xử lý khiếu nại tố cáo tại các địa phương. Ủy ban Thường vụ Quốc hội phối hợp với Chính phủ và các cơ quan hữu quan để thực hiện công tác dân nguyện. Hoạt động giám sát này của Quốc hội trong những năm gần đây tăng lên rõ rệt. Mặt khác, cũng cần nhấn mạnh rằng, áp lực thực tế của hoạt động

này rất lớn, nhưng Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa dành được nhiều thời gian, nguồn lực cho công tác này chưa đạt được kết quả cao.

Ngoài ra, Đảng Cộng sản Việt Nam tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước đối với lĩnh vực lập pháp thông qua *sự phân định chức năng lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước*.

Điều lệ Đảng quy định: “Đảng lãnh đạo Nhà nước và đoàn thể chính trị - xã hội bằng Cương lĩnh chính trị, chiến lược, chính sách, chủ trương; bằng công tác tư tưởng, tổ chức, cán bộ và kiểm tra, giám sát việc thực hiện” [18, tr.62]. Nhà nước thực hiện thể chế hóa đường lối, chủ trương của đảng thành chính sách, pháp luật của nhà nước và tổ chức thực hiện.

Về mặt lý luận, vấn đề phân định chức năng lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý của Nhà nước cho đến nay vẫn chưa có sự rõ ràng, thống nhất. Dưới góc độ quyền lực, chúng ta thấy ở đây hình thành hai hệ thống cơ quan quyền lực. Một hệ thống của Đảng quyết định các vấn đề về quốc phòng, an ninh, đối ngoại và cán bộ. Theo quy định, Đảng lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Bộ chính trị trực tiếp quyết định chủ trương, phương hướng, nhiệm vụ hàng năm về quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Một hệ thống khác là của Nhà nước quyết định các vấn đề về kinh tế, văn hóa, xã hội. Đảng lãnh đạo nhà nước chủ yếu bằng sự thuyết phục, đường lối, chính sách, song theo Điều lệ cũng như Hiến pháp, Đảng có quyền quyết định và quyền lực của Đảng thực sự là cao hơn quyền lực nhà nước. Trên thực tế, Đảng tham gia và quyết định những công việc nhất định của nhà nước. Đó là chưa kể tới trong nhiều lĩnh vực khác Đảng còn “bao biện”, làm thay, can thiệp vào công việc thuộc chức năng điều hành của Nhà nước.

Đại hội VII của Đảng cũng đã chỉ ra: để đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị, xây dựng và thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa, vấn đề mấu chốt là phân định rõ chức năng và giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng và nhà nước.

Hiến pháp 1992 khẳng định, nhà nước ta là nhà nước của nhân dân với tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân mạng mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật, như vậy Đảng không quyết định trực tiếp mọi công việc của nhà nước, và Đảng không phải là cấp trên của cơ quan nhà nước. Song trên thực tế vẫn chưa giải quyết được tận gốc của vấn đề, do đó chưa có sự chuyển biến rõ rệt trong mối quan hệ cơ bản nói trên.

### ***2.1.2. Kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực hành pháp thông qua chức năng thanh tra của Thanh tra Chính phủ***

Trong tổng thể các cơ chế kiểm soát quyền lực ở nước ta, hoạt động thanh tra của Chính phủ có một vai trò rất quan trọng.

Trước hết, thanh tra là một cơ chế kiểm soát quyền lực được thực hiện bởi cơ quan hành pháp. Đối tượng của hoạt động thanh tra chính là các cơ quan, tổ chức cá nhân thực hiện quyền lực nhà nước trong lĩnh vực hành chính.

Cần phải nói thêm rằng mặc dù đối tượng của thanh tra rất đa dạng tùy theo từng thời kỳ với những tên gọi khác nhau, nhưng đó chủ yếu là những cá nhân, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Thanh tra thực chất là hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền lực hành pháp.

Mục tiêu của hoạt động thanh tra là nhằm góp phần bảo đảm hiệu quả, hiệu lực của công tác quản lý. Nói cách khác, hoạt động thanh tra không có mục đích tự thân mà nó cùng mục đích với hoạt động quản lý, tức là thuộc phạm vi quyền lực hành pháp.

Chúng ta đều biết rằng nội dung cơ bản của hoạt động quản lý bao gồm ba mặt thống nhất chặt chẽ với nhau: (1) Ban hành quyết định quản lý; (2) Tổ chức, phân công, chỉ đạo việc thực hiện các quyết định quản lý; (3) Thanh tra kiểm tra việc thực hiện các quyết định quản lý.

Điều 3, Luật Thanh tra được ban hành năm 2004 quy định về mục đích thanh tra như sau: Hoạt động thanh tra nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện những sơ hở trong cơ chế

quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Như vậy, từ trước đến nay, thanh tra luôn thuộc quyền hành pháp và đối tượng của thanh tra cũng luôn là việc thực hiện quyền lực hành pháp. Có thể kết luận rằng, thanh tra là một cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước do cơ quan quản lý thực hiện đối với chính các cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao quyền quản lý và nhằm mục đích góp phần nâng cao hiệu quả của công tác quản lý.

Ở nước ta hiện nay có các loại hình thanh tra sau:

- Cơ quan thanh tra được thành lập theo cấp hành chính:

Đây chính là bộ phận thanh tra thực hiện chức năng kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước. Thanh tra nhà nước có chức năng chủ yếu là thanh tra trách nhiệm quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước và việc thực hiện trách nhiệm của cán bộ công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước. Nội dung của hoạt động thanh tra nhà nước là xem xét trách nhiệm quản lý của cơ quan nhà nước trong phạm vi lĩnh vực và địa bàn mà họ phụ trách. Thông qua hoạt động thanh tra, những kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung cơ chế chính sách của nhà nước, hay những kiến nghị và yêu cầu về việc điều chỉnh trong hoạt động quản lý của đối tượng được thanh tra được đưa ra.

- Cơ quan thanh tra được thành lập ở cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực: (chẳng hạn thanh tra Bộ, ngành, Thanh tra Sở).

Các cơ quan này thực hiện cả chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Thanh tra chuyên ngành được định nghĩa là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật, những quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý.

Với quan điểm thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý và với xu hướng tăng cường quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực thì tổ chức và hoạt động của thanh tra chuyên ngành phải gắn bó chặt chẽ với cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành trên từng lĩnh vực. Khác với thanh tra nhà nước mà chức năng của nó là giám sát hoạt động quản lý, thanh tra chuyên ngành thực chất là một khâu không thể tách rời quá trình quản lý mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội (lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá thông tin...).

### ***2.1.3. Hoạt động kiểm soát quyền lực của cơ quan tư pháp***

Tư pháp là hoạt động bảo vệ pháp luật, bảo đảm tính nghiêm minh và công bằng của pháp luật. Ở nước ta, hệ thống cơ quan tư pháp được xác định chủ yếu bao gồm hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân. Trong đó, hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức theo ngành dọc, trong khi hệ thống tòa án lại được tổ chức và quản lý theo cấp hành chính. Nguyên tắc tổ chức của hai hệ thống cơ quan này là hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Ở nước ta, tư pháp là một bộ phận của quyền lực nhà nước bao gồm hoạt động xét xử của toà án, cơ quan điều tra, kiểm sát, thi hành án. Trong đó toà án là biểu hiện tập trung của quyền tư pháp. Với phương thức tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên Quốc hội có quyền quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước trong đó có toà án, viện kiểm sát đồng thời giám sát hoạt động của các cơ quan đó.

Quyền kiểm soát của Quốc hội đối với cơ quan tư pháp theo cơ chế sau: Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội về công tác thi hành án, điều tra (điều 135, 139, Hiến pháp 1992). Quốc hội có quyền bãi nhiệm Chánh án toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân

tối cao và các thành viên hữu quan của Chính phủ do Thủ tướng đề nghị (điều 84, khoản 7, Hiến pháp 1992).

Quyền tư pháp và hoạt động tư pháp là lĩnh vực đặc thù liên quan đến quyền con người và được tiến hành theo những trình tự, thủ tục hết sức chặt chẽ. Vấn đề quan trọng nhất trong kiểm soát quyền tư pháp là làm sao để hoạt động xét xử của tòa án không bị lạm dụng, không vi phạm pháp luật, dẫn đến oan sai; và ngược lại các cơ quan khác không được can thiệp vào hoạt động xét xử của tòa án, bảo đảm tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật của hội đồng xét xử.

Việc thiết kế hệ thống cơ quan tư pháp ở nước ta hiện nay một mặt nhằm tạo ra cơ chế để các cơ quan này thực hiện chức năng của mình, mặt khác nó cũng tạo ra sự kiểm soát ngay trong hệ thống cơ quan tư pháp, mà điển hình là sự giám sát lẫn nhau trong hoạt động mang tính chuyên môn giữa Viện kiểm sát và Tòa án nhân dân.

- Hoạt động kiểm tra, giám sát của Viện kiểm sát nhân dân: Trước đây, Viện kiểm sát nhân dân các cấp có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương... (Điều 137, Hiến pháp 1992 cũ) thì hiện nay, Viện kiểm sát nhân dân “kiểm sát các hoạt động tư pháp” (Điều 137, Hiến pháp 1992 đã sửa đổi).

Cụ thể là:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc điều tra các vụ án hình sự;
- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc xét xử các vụ án hình sự;
- Kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động và các việc khác theo quy định của pháp luật;
- Kiểm sát việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án nhân dân;
- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù (Điều 3, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002).

Như vậy, có thể thấy hoạt động kiểm tra, giám sát của Viện kiểm sát nhân dân với tên gọi là hoạt động kiểm sát đối với hoạt động tư pháp là rất đa dạng. Trong khi thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình, Viện kiểm sát nhân dân có quyền ra quyết định, kháng nghị, kiến nghị, yêu cầu và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các văn bản đó.

- Hoạt động kiểm tra, giám sát của Tòa án nhân dân:

Về cơ bản, Tòa án nhân dân là cơ quan tài phán, có nhiệm vụ xét xử các vụ án theo quy định của pháp luật. Hoạt động kiểm tra giám sát của tòa án đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước có tính chất gián tiếp và chủ yếu là đối với hoạt động quản lý. Hoạt động kiểm tra, giám sát của Tòa án thông qua việc giải quyết các tranh chấp về kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình và nhất là thông qua việc giải quyết các vụ án hành chính.

Có thể thấy, vai trò của Tòa án trong kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước càng thể hiện rõ từ khi chúng ta thiết lập cơ chế tài phán hành chính thông qua việc giao cho Tòa án có thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính. Điều này khắc phục được tình trạng giải quyết khiếu nại, tố cáo theo cấp hành chính, tức là theo lối “Bộ trưởng – Quan tòa”, cơ quan hành chính vừa là người bị kiện, lại vừa là người phán quyết.

#### ***2.1.4. Vị trí của các quyền trong kiểm soát quyền lực nhà nước***

Quyền lực nhà nước thường được lượng hóa bằng các quy định của Hiến pháp để phân định nhiệm vụ quyền hạn của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự lượng hóa này là để giao cho các cơ quan nhà nước khác nhau, thay mặt Nhân dân thực hiện. Sự phân định các quyền như vậy là điều kiện cơ bản để Nhân dân giao quyền mà không bị lạm quyền, Nhân dân kiểm soát và đánh giá được hiệu lực và hiệu quả thực hiện các quyền mà mình đã giao. Đồng thời cũng là để cho các cơ quan tương ứng được giao quyền để cao trách nhiệm trong việc thực thi quyền lực nhà nước và tự kiểm tra việc thực hiện quyền lực nhà nước được giao cho mình.



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

Quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia do Chính phủ đảm trách. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi chính sách quốc gia được thông qua là người tổ chức thực hiện và quản lý nhà nước mà thực chất là tổ chức thực hiện pháp luật để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Không có một Chính phủ thực hiện quyền hành pháp một cách hữu hiệu, thông minh; không thể có một nhà nước giàu có, phát triển ổn định cả về mặt kinh tế lẫn mặt xã hội. Quyền tư pháp là quyền xét xử, được Nhân dân giao cho tòa án thực hiện.

Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là nguyên tắc xuyên suốt và cao nhất trong tổ chức thực hiện quyền này; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán và hội thẩm Nhân dân (khoản 2 Điều 103). Đây thực chất là quyền bảo vệ ý chí chung của quốc gia bằng việc xét xử các hành vi vi phạm Hiến pháp, pháp luật từ phía công dân và cơ quan nhà

nước. Vì vậy, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân là nhiệm vụ hàng đầu của quyền tư pháp (khoản 3 Điều 102). Mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân có nghĩa vụ tôn trọng, giữ gìn và bảo vệ tính pháp quyền và công lý trong các phán quyết của Tòa án.

Như vậy, xuất phát từ đặc điểm của quyền lực nhà nước, việc phân định thành ba quyền nói trên là một nhu cầu khách quan. Ngày nay, xu hướng phân định rành mạch ba quyền đó ngày càng được coi trọng trong tổ chức quyền lực nhà nước. Bởi vì, xã hội càng phát triển, phân công lao động càng phải chuyên môn hóa cao để phát huy hiệu quả. Đồng thời, thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta chỉ ra rằng việc phân định mạch lạc ba quyền là cách thức tốt nhất để phát huy vai trò của nhà nước trong công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

## **2.2. Ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân**

### **2.2.1. Ưu điểm**

#### *Thứ nhất, chức năng lập pháp của Quốc hội*

Có thể thấy, kể từ khi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội được ban hành, chất lượng giám sát của Quốc hội đã có những tiến bộ đáng ghi nhận. Việc theo dõi, bàn luận, đánh giá về hoạt động giám sát của Quốc hội đã trở thành một hình thức sinh hoạt chính trị quan trọng trong đời sống nhân dân. Thông qua kỳ họp Quốc hội, người dân phần nào cảm nhận được tiếng nói của mình đã được những người đại diện cho mình đề cập đến. Điều này cho thấy: không khí sinh hoạt của Quốc hội ngày càng dân chủ, nhiều vấn đề được đưa ra trao đổi tranh luận công khai, nhiều ý kiến chất vấn đã tập trung vào việc xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Việc thực hiện các chương trình giám sát của Quốc hội đã góp phần khắc phục tình trạng hoạt động giám sát của Quốc hội mang tính bị động, dàn trải, chạy theo sự vụ, phụ thuộc nhiều vào năng lực điều hành của những người lãnh đạo các cơ quan của Quốc hội. Hơn nữa, trong điều kiện số lượng

đại biểu Quốc hội chuyên trách ở nước ta còn thấp, thì việc xây dựng và thực hiện chương trình giám sát của Quốc hội là một sự đổi mới mang tính đột phá, đặt ra yêu cầu mới là hoạt động giám sát của Quốc hội phải có trọng tâm, trọng điểm và ngày càng coi trọng tính hiệu quả, không làm tràn lan.

Những năm gần đây, đặc biệt là kể từ khi Luật giám sát của Quốc hội được ban hành, việc Quốc hội quyết định chương trình giám sát hàng năm là một sự đổi mới rất quan trọng, thể hiện tính công khai, minh bạch và chủ động trong hoạt động của Quốc hội, làm căn cứ cho nhân dân, người chủ đích thực của quyền lực tối cao, thực hiện sự giám sát đối với cơ quan đại diện cao nhất của mình. Chương trình giám sát của Quốc hội có một số đặc trưng sau:

Thứ nhất, việc xây dựng và thực hiện chương trình giám sát mang tính chủ động và tổ chức cao. Nó được chuẩn bị công phu, thảo luận công khai với sự tham gia của tập thể đại biểu Quốc hội. Có thể thấy, việc thực hiện Chương trình giám sát của Quốc hội đã góp phần khắc phục được tình trạng là hoạt động giám sát của Quốc hội mang tính tùy nghi, bị động, dàn trải, chạy theo sự vụ, phụ thuộc nhiều vào năng lực điều hành của những người lãnh đạo các cơ quan của Quốc hội.

Thứ hai, Chương trình giám sát đã thể hiện việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của Quốc hội là có trọng tâm, trọng điểm, có sự ưu tiên theo những hạng mục nhất định. Trong điều kiện số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách ở nước ta còn thấp, thì việc xây dựng và thực hiện Chương trình giám sát của Quốc hội là một sự đổi mới mang tính đột phá, đặt ra yêu cầu mới là hoạt động giám sát của Quốc hội phải có trọng tâm, trọng điểm và ngày càng coi trọng tính hiệu quả, không làm tràn lan. Nội dung giám sát đó là những nội dung mà cử tri bức xúc, quan tâm nhiều, có dấu hiệu xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của công dân ở diện rộng hoặc không làm tròn trách nhiệm chính trị theo quy định của Hiến pháp, pháp luật làm ảnh hưởng đến thể chế.

Thứ ba, Chương trình giám sát vừa mang tính kế hoạch, vừa mang tính định hướng. Thực chất chương trình giám sát của Quốc hội chỉ có thể bắt buộc đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Những nội dung giám sát được Quốc hội quyết định trong Chương trình phải được đưa vào chương trình nghị sự của các kỳ họp Quốc hội, phiên họp của UBTVQH và Chương trình giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Còn đối với đoàn đại biểu Quốc hội thì Chương trình giám sát của Quốc hội chỉ mang tính định hướng. Việc lựa chọn những nội dung cụ thể nào thì căn cứ vào tính hình cụ thể của mỗi địa phương, vào năng lực, sở trường của đại biểu Quốc hội, năng lực bộ máy giúp việc mà đoàn đại biểu Quốc hội quyết định.

*Thứ hai, giám sát quyền hành pháp của Thanh tra chính phủ.*

Hàng năm căn cứ vào chỉ đạo của Chính phủ và các yêu cầu phát sinh trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, Thanh tra Chính phủ xây dựng Kế hoạch thanh tra trình Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt. Dựa trên Kế hoạch thanh tra được phê duyệt, Thanh tra Chính phủ tiến hành xây dựng Chương trình kế hoạch công tác cho cơ quan Thanh tra Chính phủ và định hướng công tác thanh tra cho toàn ngành, gồm các cơ quan thanh tra bộ, ngành và theo cấp hành chính.

Kế hoạch thanh tra hàng năm và Chương trình kế hoạch công tác của Thanh tra Chính phủ chủ yếu tập trung vào các chương trình, dự án trọng điểm quốc gia hoặc các bộ, ngành và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố. Bên cạnh đó, Thanh tra Chính phủ chủ trì, hướng dẫn Thanh tra tỉnh, thành phố tiến hành thanh tra chuyên đề diện rộng về các nội dung nổi cộm trên toàn quốc và theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Căn cứ vào kết quả thanh tra diện rộng. Trung bình hàng năm, Thanh tra Chính phủ tiến hành khoảng 30 đến 40 cuộc thanh tra theo chương trình, kế hoạch hoặc thanh tra đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao. Bên cạnh đó, Thanh tra Chính phủ

cũng chủ trì, chỉ đạo các cơ quan thanh tra cấp tỉnh, thành phố tiến hành thanh tra theo khoảng 3 - 4 chuyên đề.

Kết quả thanh tra tổng kết hàng năm thường tập trung về các nội dung, bao gồm tổng giá trị sai phạm (bằng tiền và hiện vật, như đất đai); tổng giá trị kiến nghị xử lý thu hồi với các hình thức như giảm trừ, xuất toán...; tổng giá trị thu hồi; tổng số các vụ việc và cá nhân kiến nghị xử lý hành chính; tổng số các vụ việc và cá nhân kiến nghị cơ quan điều tra xử lý hình sự. Bên cạnh đó, thông qua hoạt động thanh tra, Thanh tra Chính phủ cũng đã giúp Chính phủ chấn chỉnh công tác quản lý trên các lĩnh vực tiến hành thanh tra.

Trong giai đoạn 2011-2015, toàn ngành Thanh tra đã triển khai 1.553 cuộc thanh tra hành chính và 33.927 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành. Qua thanh tra chấn chỉnh quản lý, hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật trên nhiều lĩnh vực; phát hiện vi phạm về kinh tế 23.351,4 tỷ đồng và 1.973,5 ha đất; trong đó đã kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước 731,5 tỷ đồng và 335,6 ha đất; xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán và đề nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý 22.619,9 tỷ đồng và 1.637,9 ha đất; ban hành 60.661 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với tổng số tiền 642,7 tỷ đồng; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính đối với 156 tập thể, 34 cá nhân; chuyển cơ quan điều tra xử lý 05 vụ việc, 05 đối tượng

*Thứ ba, kiểm soát quyền lực trong lĩnh vực tư pháp.*

Cùng với quá trình dân chủ hóa xã hội, xây dựng nhà nước pháp quyền và cải cách nền hành chính nhà nước, hoạt động của các cơ quan tư pháp ngày càng hiệu quả, đáp ứng phần nào những đòi hỏi về việc tăng cường tính pháp chế trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Thời gian qua, thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp, củng cố hoàn thiện hệ thống toà án 4 cấp, thực hiện các nguyên tắc của tư pháp và phát huy vai trò, trách nhiệm của toà án trước nhân dân, trước Quốc hội, đã có một số tiến bộ trong thực hiện thể chế pháp lý về KSQLNN đối với ngành tư pháp. Giai đoạn 2011 - 2015, Ngành

Tư pháp đã hoàn thành tốt việc tham mưu giúp Chính phủ, HĐND, UBND các tỉnh, thành phố tổng kết, nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; đồng thời, thực hiện tốt vai trò làm đầu mối giúp Chính phủ triển khai thi hành Hiến pháp, đưa Hiến pháp đi vào cuộc sống.

Công tác xây dựng pháp luật tiếp tục được các Bộ, ngành, địa phương quan tâm triển khai, bám sát Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, chương trình, kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ, ngành, địa phương. Bộ Tư pháp đã chủ trì xây dựng, giúp Chính phủ trình Quốc hội thông qua 3 bộ luật, luật lớn, quan trọng (Bộ luật Dân sự (sửa đổi), Bộ luật Hình sự (sửa đổi), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật) và cho ý kiến đối với 2 luật khác, trong đó, lần đầu tiên trong vòng một năm đã tổ chức 2 đợt lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Bộ luật dân sự (sửa đổi), Bộ luật hình sự (sửa đổi); hoàn thành 9/9 văn bản quy định chi tiết thi hành luật, đạt tỷ lệ 100%.

Hoạt động tư pháp trong những năm gần đây cũng đã thể hiện tư duy lập pháp mới trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, việc triển khai nền nếp công tác thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật, kiểm soát thủ tục hành chính cùng công tác hợp nhất, pháp điển văn bản quy phạm pháp luật đã giúp cho hệ thống pháp luật Việt Nam được định hình một cách rõ nét trên tất cả các lĩnh vực, làm nền tảng cơ sở cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, từng bước chuyển hướng trọng tâm chiến lược từ xây dựng sang hoàn thiện gắn với tổ chức thi hành pháp luật trong thời gian tới, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập quốc tế.

### **2.2.2.Hạn chế**

*Thứ nhất, trong chức năng lập pháp của Quốc hội.*

- Trong các chức năng của Quốc hội: lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao thì hoạt động giám sát tối cao được đánh giá là kém hiệu quả nhất.

Thứ nhất, hoạt động giám sát còn hình thức, lúng túng, bị động, chất lượng kết quả giám sát thấp và chủ yếu dừng ở kiến nghị.

Hoạt động giám sát của Quốc hội còn mang tính bề nổi, dừng lại ở những sự kiện mang tính hiện tượng chứ chưa đi vào bản chất và chiều sâu của nó, thậm chí càng đi vào chiều sâu thì lại càng bề tấp; thêm vào đó hoạt động giám sát lại thường bị động, nghĩa là chạy theo các sự việc khi nó đã xảy ra, thậm chí trở thành những vấn đề bức xúc trong xã hội thì khi đó hoạt động giám sát mới được bắt đầu. Điều này trái với bản chất của hoạt động giám sát bởi giám sát là để ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra, để những sai phạm không xảy ra chứ không phải khi sự việc xảy ra rồi mới đi giám sát.

Thêm vào đó, nội dung giám sát "rộng, nhiều, không trọng điểm, dàn trải quá sức. Giám sát thiếu chuyên sâu từng lĩnh vực. Nhiều vấn đề thực hiện pháp luật mà nhân dân bức xúc nhưng chưa được Quốc hội quyết định thành nội dung chương trình giám sát như: việc xây dựng, tổ chức, biên chế trong bộ máy nhà nước; tiến độ thực hiện chương trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp; việc thực hiện và ký kết các điều ước quốc tế; việc để xảy ra các tranh chấp thương mại, kinh tế làm tổn hại đến ngân sách nhà nước và uy tín quốc gia; việc để xảy ra ô nhiễm môi trường làm tổn hại đến sức khỏe nhân dân; việc sơ ỡ trong quản lý nhà nước để xảy ra những vụ tham nhũng lớn, v.v..

- Trong hoạt động xem xét các báo cáo

Vấn đề còn tồn tại lớn nhất ở những báo cáo trình Quốc hội, UBTVQH hiện nay là còn mang tính khép kín, hoàn toàn do Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và đại biểu bàn luận, thiếu sự tham khảo từ nhân dân, từ công luận.

Còn quá nhiều báo cáo (đại đa số) đóng dấu mật nhất là lĩnh vực về ngân sách, hoạt động tư pháp cho nên cử tri không biết được thực trạng của hai lĩnh vực này, không có cơ sở để giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương và chuyển nguyện vọng của mình tới Quốc hội (cử tri không rõ việc

phân bố chính sách của tỉnh hàng năm được bao nhiêu...), báo cáo miễn nhiệm, bãi miễn nói chung vẫn là “không phổ biến”, cho nên cử tri cả nước không biết chính xác những cá nhân bị bãi miễn, miễn nhiệm vì lý do gì và do đó hiệu quả của việc giám sát qua một số báo cáo còn mang tính một chiều, thiếu sự phản biện từ phía người dân, từ phía dư luận xã hội. Tính công khai dân chủ trong hoạt động của nhà nước còn hạn hẹp.

Hình thức giám sát chủ yếu nghe các báo cáo là chính, nhưng không phải báo cáo nào cũng chính xác, trung thực, chứ chưa có điều kiện đi sâu thâm nhập thực tế và mổ xẻ vấn đề để tìm nguyên nhân trách nhiệm của tổ chức cá nhân đối với những yếu kém tồn tại, nên các kiến nghị giám sát thường chung chung, né tránh, thiếu cụ thể và thiếu tính khả thi. Nhiều cuộc giám sát được tiến hành trên cơ sở của những sai phạm cụ thể nhưng lại không quy được trách nhiệm, không làm rõ được nguyên nhân của vấn đề. Hoạt động giám sát của Quốc hội chưa làm thoả mãn một cách cơ bản những bức xúc của dân, nhiều lĩnh vực còn trì trệ trong việc đề xuất những giải pháp giải quyết. Hiệu lực sau giám sát chưa cao, chế tài chưa đủ mạnh và có những lĩnh vực mặc dù được giám sát, chất vấn nhiều nhưng việc khắc phục lại rất chậm. Đáng lưu ý phần lớn các kiến nghị giám sát không được thường xuyên theo dõi đôn đốc, đeo bám và xử lý đến nơi, đến chốn, nên hiệu lực chưa cao.

- Hạn chế trong hình thức chất vấn

Chất vấn là hình thức giám sát quan trọng thể hiện tính công khai minh bạch, dân chủ trong thực thi quyền lực nhà nước đã được nhân dân trao cho đại biểu quốc hội và chỉ có đại biểu quốc hội mới có quyền này để sử dụng tại kỳ họp. Nhưng qua thống kê cho thấy chỉ có 20-25% số đại biểu sử dụng quyền này.

Nhiều chất vấn sa vào những vấn đề cụ thể mà nhân sự cao cấp của quốc hội không biết để trả lời ngay được (những vụ án hình sự chẳng hạn). Có những chất vấn không đúng đối tượng, do đại biểu Quốc hội không nắm vững chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước (có những đại biểu chất vấn



Chánh án TANDTC về các công tác thi hành án dân sự. Trong khi đó năm 1993 pháp lệnh thi hành án quy định thi hành án do Bộ Tư pháp thực hiện).

Chất vấn của đại biểu Quốc hội qua hai kỳ họp rất ít và bị hạn chế nhiều mặt. Theo quy định thì đại biểu quốc hội không chỉ có quyền chất vấn tại kỳ họp mà còn có quyền chất vấn giữa hai kỳ họp. Mục đích quy định này để đảm bảo tính thường xuyên của công tác giám sát, khi phát hiện vấn đề có vi phạm pháp luật thì phải hỏi ngay để có biện pháp khắc phục kịp thời. Một số chất vấn chỉ là câu hỏi về mặt thông tin cụ thể mà lẽ ra đại biểu Quốc hội có thể nhận được trả lời nhanh từ bộ phận giải đáp thông tin của Trung tâm thông tin the viện và nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội.

- Hạn chế trong hoạt động của các đoàn giám sát ở địa phương hiện nay là:

Các báo cáo giám sát này ít được thảo luận, một số báo cáo tuy có mở rộng diện trao đổi, thảo luận sau đó cũng chỉ dừng ở một chừng mực nhất định (báo cáo trao cho cá nhân trưởng đoàn giám sát). Đây là hạn chế mà làm cho kiến nghị qua giám sát chưa được đối tượng bị giám sát tiếp thu để khắc phục những thiếu sót trong quá trình thực hiện nhiệm vụ mà Nhà nước giao cho cơ quan địa phương ở cơ sở.

*Thứ hai, chức năng kiểm soát quyền hành pháp của Thanh tra Chính phủ.*

- Một là, Thanh tra Chính phủ và ngành Thanh tra thường không thực hiện được 100% khối lượng công việc theo chương trình, kế hoạch. Trên thực tế, Thanh tra Chính phủ và ngành Thanh tra nói chung còn phải tiến hành thêm nhiều cuộc thanh tra đột xuất theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp. Nhiều cuộc thanh tra được triển khai từ cuối năm này và kết thúc trong năm kế tiếp. Tuy nhiên, việc điều chỉnh chương trình, kế hoạch thanh tra vẫn chưa được thực hiện. Các cuộc thanh tra thường kéo dài, trong quá trình thanh tra gặp nhiều khó khăn ý kiến, giai đoạn kết thúc thường chậm và phức tạp.

- Hai là, tỷ lệ thực hiện kiến xử lý sau thanh tra thường không cao. Các kiến nghị về tài sản, tỷ lệ thực hiện sau thanh tra của Thanh tra Chính phủ và ngành đạt khoảng từ 30% đến 80%, có trường hợp đạt 85% (tổng kết của Thanh tra Bộ Tài chính). Năm 2015, tỷ lệ đạt bình quân là khoảng 30% so với kiến nghị thu hồi. Riêng đối với kiến nghị xử lý hành chính và hình sự đối với các cá nhân, tổ chức vi phạm, hiện tại Thanh tra Chính phủ chưa thống kê được chính thức. Trên thực tế, với quy định hiện hành về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn, Thanh tra Chính phủ nói riêng và ngành Thanh tra nói chung cũng gặp rất nhiều khó khăn trong việc theo dõi và nắm thông tin về vấn đề này.

- Ba là, việc đánh giá tác động của hoạt động thanh tra nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong các lĩnh vực đã tiến hành thanh tra chưa được thực hiện.

*Thứ ba, chức năng tư pháp.*

+ Hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, cụ thể là của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với tòa án còn rất hình thức. Một mặt, các báo cáo của tòa án gửi lên các cơ quan này thường chung chung và chứa đựng các số liệu không thực sự phản ánh chất lượng việc thực hiện quyền tư pháp của tòa án. Mặt khác, quá trình giám sát, xét báo cáo và chất vấn của các cơ quan nhà nước vì thế mà cũng không cụ thể, đôi khi còn lấn quá sâu vào hoạt động xét xử, ảnh hưởng tới tính độc lập của tòa án.

+ Để thực hiện KSQLNN bằng các cơ chế nội tại của ngành tư pháp thì thể chế hiện nay cũng đang có những bất cập, như: Tòa án nhân dân nói chung, cụ thể là Tòa án nhân dân cấp cao và Tòa án nhân dân tối cao vẫn chưa có thẩm quyền giải thích pháp luật. Điều này làm hạn chế rất lớn khả năng “dẫn dắt” của các tòa án giám đốc thẩm trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của các tòa án nhân dân cấp dưới. Pháp luật đang thiếu

các quy định cụ thể đối với chất lượng của một bản án và của quyết định giám đốc thẩm của tòa án. Trong thực tiễn hoạt động của tòa án, hầu như không có vụ việc nào hoàn toàn giống vụ việc nào. Tuy nhiên, việc thiếu các yêu cầu pháp lý cơ bản về nội dung của bản án làm cho các bản án của tòa án không thể hiện rõ lập luận của tòa án trong việc giải quyết vụ việc, không thể hiện rõ vấn đề cần giải đáp trong một vụ việc cụ thể là gì và do đó tòa án dễ có xu hướng tùy tiện. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật cũng còn thiếu các quy định yêu cầu tòa án phải công bố các bản án. Điều này càng làm cho việc kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp càng trở nên khó khăn và tòa án càng dễ dàng hơn trong việc tùy tiện xét xử.

Yêu cầu đặt ra đối với hình thức kiểm soát thực hiện quyền tư pháp bằng thủ tục giám đốc thẩm là quyết định giám đốc thẩm phải lý giải thật cặn kẽ, rõ ràng và cụ thể bản án sơ thẩm hoặc phúc thẩm. Để thực hiện được điều đó, yêu cầu không thể thiếu là tòa án, cụ thể là tòa án giám đốc thẩm, phải có thẩm quyền giải thích pháp luật. Nếu không có thẩm quyền này thì tòa án giám đốc thẩm sẽ không thể lý giải được tòa án cấp dưới đã áp dụng pháp luật sai ở chỗ nào để qua đó bảo đảm việc xét xử của tòa án cấp dưới.

Việc bỏ chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương và các tập đoàn kinh tế nhà nước của viện kiểm sát nhân dân để chuyển cho các cơ quan dân cử và cơ quan thanh tra, kiểm tra trong bộ máy hành pháp sau khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992 vào năm 2001 dường như đã làm cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước không được tăng cường, nhiều biểu hiện tiêu cực, tham nhũng phát hiện và xử lý chậm, không kịp thời.

### ***2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế***

- Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thế nhưng dường như lại thiếu thực quyền. Tổ chức

của Quốc hội còn chông chéo, thiếu chuyên nghiệp và chưa hợp lý. Việc thực hiện giám sát còn mang tính hình thức, không triệt để, thể hiện sự nể nang, né tránh; tính khoa học chưa được bảo đảm trong quy trình, thủ tục giám sát ở hầu hết các hình thức giám sát của Quốc hội; thiếu sự phối hợp nhịp nhàng của các cơ quan của Quốc hội cũng như với những thể chế kiểm tra, giám sát khác trong và ngoài nhà nước.

Bên cạnh đó, sự yếu kém về năng lực thực hiện chức năng giám sát, sự thiếu thốn về cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động giám sát cũng ảnh hưởng lớn đến hiệu quả giám sát. Hơn nữa, các quy định của Hiến pháp 1992 và Luật giám sát của Quốc hội 2003 mới chỉ ghi nhận những nội dung có tính nguyên tắc; do đó, trên thực tế, trong quá trình vận hành của cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước vẫn phát sinh những vấn đề có sự chông chéo giữa phạm vi quyền giám sát tối cao của Quốc hội và quyền giám sát của các thiết chế khác. Nhiều quy định vừa mang tính nguyên tắc, vừa mang tính thủ tục nhưng lại khó áp dụng trong thực tế như quy định về bỏ phiếu tín nhiệm, về bãi miễn các chức danh quan trọng trong bộ máy nhà nước.

- Sự phụ thuộc của các cơ quan thanh tra nhà nước vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp cả về về tổ chức, nhân sự, kinh phí, trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra, trong quá trình tiến hành thanh tra cũng như giai đoạn kết thúc, kết luận và kiến nghị xử lý.

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Thanh tra Chính phủ còn chậm được đổi mới theo hướng chuyên môn hoá:

Ngoài chức năng quản lý nhà nước về thanh tra, Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố. Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền thanh tra các vụ việc có liên quan đến trách nhiệm quản lý nhà nước của nhiều Bộ, ngành, địa phương và thanh tra các vụ việc do Thủ tướng Chính phủ giao. Quy định này cũng

dẫn đến phạm vi hoạt động của Thanh tra Chính phủ là rất khó xác định và có nguy cơ chồng chéo với các cơ quan khác, chẳng hạn như kiểm toán nhà nước (sẽ đề cập ở phần sau), việc tiến hành thanh tra thiếu chủ động và thường phát sinh ngoài chương trình, kế hoạch đã được phê duyệt. Thêm vào đó, các quy định này cũng làm cho hoạt động của Thanh tra Chính phủ tập trung nhiều vào các vụ việc cụ thể, nhất là những lĩnh vực kinh tế-xã hội lẽ ra thuộc về trách nhiệm của các cơ quan quản lý ngành thay vì tập trung nhiều hơn vào hoạt động thanh tra công vụ và hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực thanh tra.

Thiếu hệ thống theo dõi, giám sát và đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của Thanh tra Chính phủ nói riêng, ngành Thanh tra và các cơ quan hành chính nhà nước nói chung:

Mặc dù đã có hướng dẫn chi tiết, song việc xử lý các thông tin, báo cáo về công tác thanh tra tại chính Thanh tra Chính phủ cũng chưa được quy định rõ ràng. Phương pháp, quy trình xử lý, quản lý, khai thác và sử dụng thông tin vẫn chưa được quy định cụ thể. Ngoài ra, Thanh tra Chính phủ cũng chưa thiết lập được hệ thống các chỉ tiêu kết quả để qua đó giúp đánh giá được tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thanh tra cũng như đánh giá những tác động của hoạt động thanh tra vào việc tăng cường tính hiệu lực, hiệu quả trên các lĩnh vực quản lý nhà nước đã tiến hành thanh tra. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu chủ động trong việc đưa ra định hướng công tác thanh tra hằng năm và điều chỉnh chương trình, kế hoạch công tác thanh tra theo định kỳ từng quý hoặc nửa năm.

- Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế của các cơ quan tư pháp nêu trên là do cơ quan tư pháp hoạt động chưa đảm bảo được tính độc lập trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử. Nhiều vụ việc phải nhờ đến việc xin ý kiến chỉ đạo, hỏi ý kiến của cấp trên, trao đổi liên ngành, xét xử theo kiểu trên nhẹ

dưới nặng, nhiều vụ việc đáng lẽ phải xử lý hình sự thì lại giữ lại để xét xử nội bộ.

Hoạt động xét xử còn chưa thật khách quan và công bằng, vai trò và chuyên môn của hội thẩm nhân dân còn thấp, phụ thuộc nhiều vào thẩm phán. Điều này chứng tỏ tính chuyên nghiệp và chuyên môn hoá của bộ máy tư pháp còn yếu kém.

Để chứng minh thêm cho một số đánh giá về kết quả KSQLNN trong thực tế nêu trên, xin dẫn ra đây kết quả khảo sát của Đề tài cấp bộ “Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam” do Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp chủ trì tiến hành năm 2015.

Với câu hỏi: Đánh giá về thực trạng các hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay? 300 người được hỏi đã trả lời như sau:

**Bảng 2.1. Đánh giá về thực trạng các hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay.**

<b>Hoạt động của cơ quan nhà nước</b>	<b>Rất hiệu quả</b>	<b>Tương đối hiệu quả</b>	<b>Hiệu quả rất thấp</b>
Hoạt động giám sát của Quốc hội	79 (26,3%)	176 (58,7%)	45 (15%)
Hoạt động kiểm tra của Chính phủ	74 (24,6%)	173 (57,6%)	53 (17,8%)
Hoạt động thanh tra của Thanh tra Chính phủ	63 (21%)	167 (55,6%)	70 (23,4%)
Hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của Chủ tịch nước	83 (27,6%)	171 (57%)	46 (15,3%)
Hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan nhà nước ở TW	48 (16%)	188 (62,6%)	64 (28,4%)

Hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan nhà nước ở đp	45 (15%)	159 (53%)	96 (32%)
Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước	60 (21%)	194 (64,6%)	46 (15,3%)
Hoạt động xét xử của TAND	32 (10,8%)	194 (64,6%)	74 (24,6%)
Hoạt động kiểm sát của VKSND	56 (18,6)	194 (64,6%)	50 (16,8%)
Hoạt động giám sát của HĐND	55 (18,3%)	178 (59%)	67 (22,7%)
Hoạt động kiểm tra của UBND	56 (18,6%)	187 (62%)	57 (19,4%)

Với câu hỏi: Việc kiểm soát quyền lực nhà nước kém hiệu quả dẫn đến tình trạng lạm quyền tham nhũng là do những nguyên nhân nào?. Có 300 người được hỏi đã trả lời như sau:

**Bảng 2.2. Nguyên nhân dẫn đến Việc kiểm soát quyền lực nhà nước kém hiệu quả.**

<b>Nguyên nhân</b>	<b>Đồng ý</b>	<b>Tỷ lệ</b>
Pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước chưa chặt chẽ	195	<b>65%</b>
Pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước chưa đầy đủ	175	<b>58%</b>
Chưa có cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phù hợp	180	<b>60%</b>
Có quá nhiều cơ chế kiểm soát chồng chéo mà không xác định được rõ phạm vi, thẩm quyền kiểm soát (cha chung không ai khóc)	224	<b>74%</b>
Không có cơ quan chuyên môn giám sát, thực thi Hiến pháp	<b>123</b>	<b>41%</b>
Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước vận hành chưa hiệu quả	<b>197</b>	<b>65,6%</b>
Chưa chọn được những người có tài, có đức vào các cơ	<b>198</b>	<b>66%</b>

quan chuyên môn kiểm soát quyền lực nhà nước		
Có sự can thiệp quá mạnh mẽ (đôi khi bao biện làm thay) của các tổ chức Đảng vào từng vụ việc thực thi quyền lực nhà nước	<b>156</b>	<b>52%</b>
Có sự can thiệp vì những mục đích không trong sáng của một số cán bộ có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy của Đảng và bộ máy của Nhà nước vào từng vụ việc thực thi quyền lực nhà nước	<b>218</b>	<b>72,6%</b>
Chưa có chế tài xử lý cán bộ lạm quyền	<b>155</b>	<b>51,6%</b>
Chế tài xử lý cán bộ lạm quyền chưa đủ nghiêm khắc	<b>232</b>	<b>77,3%</b>
Việc xử lý đối với cán bộ, công chức lạm quyền không nghiêm	<b>230</b>	<b>76,6%</b>

### **2.3. Những vấn đề đặt ra trong kiểm soát quyền lực nhà nước**

*Thứ nhất, về nhận thức*, thói quen truyền thống của mô hình tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa được tuyệt đối hóa, trở thành sức ỳ, cản trở việc thực hiện những tư duy, nhận thức mới. Vì thế, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, xét về phương diện nhận thức, còn nhiều vấn đề thiếu nhất quán, mâu thuẫn với nhau.

Về mặt lý luận, hiện nay chúng ta vẫn chưa có một hệ quan điểm, nguyên tắc thống nhất về tổ chức bộ máy, cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước. Do vậy, việc đổi mới hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước trong thời gian qua có phần còn chắp vá, chưa đồng bộ, chưa tạo được chuyển biến lớn trên lĩnh vực tổ chức nhà nước, thậm chí còn nảy sinh nhiều mâu thuẫn. Sự lúng túng, chưa thông suốt về lý luận tổ chức quyền lực nhà nước dẫn đến những khó khăn và bất cập trong tổ chức và thiết kế các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trên thực tế. Vì vậy, bộ máy nhà nước còn chông chéo, công kênh, nhiều tầng nấc, nhiều khâu trung gian, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước không rõ ràng, chưa tạo nên cơ chế kiểm soát



quyền lực có hiệu quả. Quốc hội giám sát tối cao toàn bộ hoạt động nhà nước. Hoạt động nhà nước bao gồm cả hoạt động lập pháp, song hoạt động lập pháp dường như nằm ngoài sự kiểm soát từ phương diện nhà nước.

*Thứ hai*, cần tiến hành sự phân công, phân lập rạch ròi về mặt chức năng, thẩm quyền giữa các nhánh quyền lực và thể chế hóa cụ thể, rõ ràng trong Hiến pháp nhằm tạo sự ổn định trong hoạt động của bộ máy nhà nước.

Theo đó, Quốc hội phải thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, được bầu theo đúng nguyên tắc tranh cử, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Quốc hội phải hoạt động thường xuyên, liên tục, các thành viên của nó không được kiêm nhiệm các chức vụ ở các nhánh quyền lực khác, có như vậy mới nâng cao tính chuyên nghiệp trong việc làm luật và giám sát việc thực thi pháp luật. Chính phủ (với tư cách tập thể cũng như cá nhân) phải được cải cách theo hướng xây dựng một ngành hành pháp mạnh, sao cho thực sự là cơ quan hành pháp cao nhất, nghĩa là được trang bị đủ thẩm quyền pháp lý để có thể độc lập giải quyết những vấn đề do nhiệm vụ thực thi pháp luật đặt ra và phải chịu trách nhiệm về những quyết định của mình. Để nâng cao tính chuyên nghiệp trong bộ máy hành pháp, Chính phủ cần phân biệt rõ hoạt động chính trị chuyên nghiệp với hoạt động chuyên môn thuần túy để làm cơ sở cho quá trình cải cách bộ máy hành chính hiện nay.

*Thứ ba*, về chức năng giám sát của Quốc hội

Giám sát của Quốc hội được hiểu là giám sát tối cao hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước. Cách tổ chức của chúng ta làm cho phạm vi giám sát của Quốc hội mở ra rất rộng, vừa chồng lấn với các cơ chế giám sát khác, vừa lãng phí và không thực hiện tốt được nhiệm vụ trọng tâm của mình. Trong hoạt động giám sát, Quốc hội xử lý vấn đề ở tầm chính sách và pháp luật, chứ không phải vào từng vụ việc cụ thể. Điều quan trọng là Quốc hội đưa ra các giải pháp để loại bỏ những vướng mắc, nguyên nhân dẫn đến vi phạm, lạm dụng quyền lực trong hoạt động của các cơ quan công quyền.

Phạm vi giám sát như phân tích ở trên là quá rộng và không khả thi, không có đủ thời gian cũng như năng lực thực hiện khi Quốc hội chỉ có 25% các đại biểu làm việc chuyên trách. Sự không hợp lý làm yếu vai trò giám sát của Quốc hội, làm cho giám sát của Quốc hội trở nên hình thức.

*Thứ tư, đối với cơ quan tư pháp.*

Việc cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp hiện nay phải tập trung vào việc nâng cao năng lực cho tổ chức hoạt động của tòa án trên những nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp, trong đó nguyên tắc tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là một nguyên tắc tối thượng. Để được như vậy thì tổ chức hoạt động của tòa án phải theo hướng: thẩm phán tòa án tối cao (một số lượng nhất định) phải do Quốc hội bầu. Tòa án tối cao chỉ quản lý về mặt hành chính chứ không can thiệp về mặt chuyên môn đối với hệ thống tòa án và có quyền bổ nhiệm các thẩm phán cho tòa án cấp dưới. Điều này sẽ góp phần tạo ra sự độc lập trong hoạt động của hệ thống tòa án cũng như quyết định của các thẩm phán, khắc phục được tình trạng bị chi phối về mặt chính trị hay can thiệp trong quá trình xét xử, nhất là việc xét xử các quan chức cấp cao. Đồng thời, tòa án tối cao cần được bổ sung thêm chức năng bảo vệ Hiến pháp, có thẩm quyền giải thích Hiến pháp, bác bỏ các đạo luật vi phạm Hiến pháp cũng như xét xử tất cả các hành vi vi phạm Hiến pháp.

## Tiểu kết chương 2

Các nghiên cứu về lý luận và thực tiễn đã chỉ ra kiểm soát quyền lực nhà nước, là một nhu cầu tất yếu, rất cần thiết và quan trọng đối với nhà nước và xã hội. Tuy nhiên, kiểm soát quyền lực nhà nước là vấn đề mới cả về lý luận và thực tiễn xây dựng thể chế và vận hành thể chế, chưa có nhiều kinh nghiệm ở Việt Nam, còn nhiều bất cập cần tháo gỡ như: cơ chế tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước thiếu sự thống nhất. Sự phân công và phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp chưa hình thành được ranh giới độc lập tương đối giữa các nhánh quyền lực, chưa tạo được cơ chế kiểm soát trong bộ máy nhà nước; Giữa Đảng và Nhà nước còn nhiều mảng trùng lặp dẫn đến tình trạng không quy được trách nhiệm của những người nắm giữ quyền lực; Thiếu động lực hoạt động từ bên trong của chính bản thân các cơ quan quyền lực cũng như trong mỗi cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước... Đó chính là cơ sở đề tác giả đề ra các giải pháp kiểm soát quyền lực nhà nước trong chương 3 của luận văn.

### **Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

#### **3.1. Phương hướng kiểm soát quyền lực nhà nước**

Thứ nhất, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả như một nội dung trọng tâm của xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Về nguyên tắc, nhà nước pháp quyền lấy pháp luật làm tối thượng, quyền lực nhà nước phải bị kiểm soát và quyền tự do cơ bản của công dân phải được bảo vệ; không một cá nhân, không một tổ chức nào, được đứng trên pháp luật và ngoài pháp luật, tất cả đều phải tuân thủ pháp luật; mọi công dân và cơ quan nhà nước đều bình đẳng trước pháp luật. Đây là nguyên lý bất di, bất dịch trong việc thiết kế các mô hình tổ chức nhà nước hiệu quả. Chính vì vậy, trong nhà nước pháp quyền, mục tiêu của việc kiểm soát quyền lực không chỉ dừng lại ở việc giới hạn quyền lực nhà nước, mà nó còn hướng đến mục tiêu cao hơn là đảm bảo quyền con người, các quyền tự do cơ bản của công dân. Nhà nước này cũng phải hướng đến các giá trị chung mang tính phổ biến của nhà nước pháp quyền như: đảm bảo sự phân công quyền lực một cách hợp lý; có một bộ máy nhà nước gọn nhẹ, có hiệu lực và hiệu quả, có hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ và hoàn thiện, phản ánh được ý chí, lợi ích của nhân dân và cộng đồng xã hội. Vấn đề cơ bản hiện nay là xây dựng cơ chế vận hành quyền lực có cơ cấu hợp lý, trình tự chặt chẽ, chế ước hữu hiệu. Cần tăng cường giám sát quyền lực từ khâu hoạch định chính sách đến khâu thực thi chính sách. Bên cạnh đó, để giới hạn quyền lực nhà nước thì sự phân định phạm vi giữa quyền lực của Đảng và quyền lực Nhà nước, thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa trung ương và địa phương có vai trò quan trọng. Sự phân định này đòi hỏi phải được thể chế hóa thành những quy định cụ thể, nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho sự vận hành của quyền lực. Có thể nói, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN thực chất là giải

pháp có tính tổng thể nhằm xây dựng một thể chế có hiệu quả để thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước. Nhà nước pháp quyền XHCN với tư cách là cách thức tổ chức và vận hành của một chế độ có thể kiểm soát và ngăn ngừa sự lạm quyền, lạm quyền của các cơ quan và cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước một cách hữu hiệu.

Thứ hai, Đổi mới nhận thức về vấn đề kiểm soát quyền lực.

Cần nhận thức rằng, việc kiểm soát quyền lực bằng sự kêu gọi đạo đức là cần, nhưng chưa đủ và nó thường chỉ có ý nghĩa về mặt dài hạn. Phải áp dụng các biện pháp kiểm soát bằng các thể chế quyền lực thì mới đủ sức hạn chế được sự tha hóa của quyền lực và hoạt động của nhà nước mới có hiệu quả. Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu và tổ chức mô hình kiểm soát quyền lực ở Việt Nam, về nhận thức, chúng ta cần sẵn sàng tiếp thu những kinh nghiệm trong việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới. Trên thực tế, chúng ta dường như chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa tính chính trị và tính kỹ thuật trong tổ chức quyền lực nhà nước. Chính vì vậy mà trong nhận thức, chúng ta thường cho rằng cứ phân quyền là nguyên tắc hoạt động của nhà nước tư sản, còn áp dụng nguyên tắc tập trung thống nhất quyền lực mới là XHCN. Một khi đã có quan niệm rõ ràng như vậy thì chúng ta mới có được sự cầu thị trong việc tiếp thu có chọn lọc những giá trị phổ biến của lý thuyết phân quyền, nơi mà sự kiểm soát quyền lực đã được chứng minh rõ ràng là rất hiệu quả.

Thứ ba, Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực theo hướng đảm bảo và mở rộng các quyền tự do, dân chủ cho nhân dân.

Để dân chủ trở nên thực chất, trở thành hành động và thói quen của người dân, trước hết Đảng và Nhà nước phải thực sự mở rộng dân chủ và tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi để người dân dễ dàng thực hiện quyền làm chủ của mình. Dân chủ phải được triển khai, cụ thể hóa thành các thể chế, chứ không phải chỉ là những tuyên bố. Cụ thể, cần đa dạng hóa các hình thức thực hiện quyền làm chủ của dân, đảm bảo các quyền tự do bầu cử và ứng cử, tự do tư

tương và ngôn luận, cụ thể hóa các quyền bãi miễn của dân đối với cán bộ, tạo điều kiện cho người dân tiếp cận được thông tin, thực hiện trưng cầu dân ý, thúc đẩy sự phát triển của truyền thông, xây dựng xã hội dân sự, thu hút sự tham gia của người dân vào quá trình phản biện các quyết sách chính trị,... Khi dân chủ được phát huy mạnh mẽ, tự nó sẽ là liều thuốc kháng sinh hết sức hiệu quả trong việc chữa trị tận gốc các căn bệnh của nhà nước, làm cho cơ thể nhà nước trở nên khỏe mạnh hơn.

- Ở nước ta, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhà nước được tổ chức theo mô hình tập trung thống nhất do một đảng lãnh đạo; quyền lực nhà nước lại không được thiết kế theo cơ chế kiểm chế và đối trọng. Chính vì vậy, việc mở rộng và phát huy dân chủ, thực hiện sự giám sát xã hội đối với bộ máy nhà nước là hết sức cần thiết. Việc đưa giám sát xã hội trở thành yếu tố chủ đạo, có thể sẽ bổ sung cho những thiếu sót và khắc phục những hạn chế, yếu kém trong các thiết chế giám sát mang tính quyền lực nhà nước.

### **3.2. Một số giải pháp cơ bản cho kiểm soát quyền lực nhà nước**

#### ***3.2.1. Phân công và phối hợp thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp***

Việc vận dụng lý thuyết phân quyền trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở nước ta cần tập trung vào 2 nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, tiến hành sự phân công, phân lập rạch ròi về mặt chức năng, thẩm quyền giữa các nhánh quyền lực và thể chế hóa cụ thể, rõ ràng trong Hiến pháp nhằm tạo sự ổn định trong hoạt động của bộ máy nhà nước.

Theo đó, Quốc hội phải thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, được bầu theo đúng nguyên tắc tranh cử, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Quốc hội phải hoạt động thường xuyên, liên tục, các thành viên của nó không được kiêm nhiệm các chức vụ ở các nhánh quyền lực khác, có như vậy mới nâng cao tính chuyên nghiệp trong việc làm luật và giám sát việc thực thi pháp luật. Chính phủ (với tư cách tập thể cũng như cá nhân) phải được cải cách theo hướng xây dựng một ngành hành pháp mạnh, sao cho thực

sự là cơ quan hành pháp cao nhất, nghĩa là được trang bị đủ thẩm quyền pháp lý để có thể độc lập giải quyết những vấn đề do nhiệm vụ thực thi pháp luật đặt ra và phải chịu trách nhiệm về những quyết định của mình.

Để nâng cao tính chuyên nghiệp trong bộ máy hành pháp, Chính phủ cần phân biệt rõ hoạt động chính trị chuyên nghiệp với hoạt động chuyên môn thuần túy để làm cơ sở cho quá trình cải cách bộ máy hành chính hiện nay. Đối với cơ quan tư pháp, cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp hiện nay phải tập trung vào việc nâng cao năng lực cho tổ chức hoạt động của tòa án trên những nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp, trong đó nguyên tắc tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là một nguyên tắc tối thượng. Để được như vậy thì tổ chức hoạt động của tòa án phải theo hướng: thẩm phán tòa án tối cao (một số lượng nhất định) phải do Quốc hội bầu. Tòa án tối cao chỉ quản lý về mặt hành chính chứ không can thiệp về mặt chuyên môn đối với hệ thống tòa án và có quyền bổ nhiệm các thẩm phán cho tòa án cấp dưới. Điều này sẽ góp phần tạo ra sự độc lập trong hoạt động của hệ thống tòa án cũng như quyết định của các thẩm phán, khắc phục được tình trạng bị chi phối về mặt chính trị hay can thiệp trong quá trình xét xử, nhất là việc xét xử các quan chức cấp cao. Đồng thời, tòa án tối cao cần được bổ sung thêm chức năng bảo vệ Hiến pháp, có thẩm quyền giải thích Hiến pháp, bác bỏ các đạo luật vi phạm Hiến pháp cũng như xét xử tất cả các hành vi vi phạm Hiến pháp.

Thứ hai, thực tiễn cho thấy quyền lực chịu sự kiểm soát chặt chẽ thì các cơ quan nhà nước và các quan chức mới thể hiện đầy đủ trách nhiệm của mình, hết lòng hết sức vì dân, khắc phục lạm quyền trong thực thi nhiệm vụ. Chính vì vậy, chúng ta cần cầu thị học tập cơ chế kiểm soát quyền lực mà lý thuyết phân quyền nêu ra và vận dụng sáng tạo trong điều kiện một đảng lãnh đạo nhằm thiết lập các ràng buộc bên trong đối với quyền lực, đặc biệt là quyền lực của chính phủ. Cơ chế kiểm soát quyền lực này phải được tổ chức trên cơ sở dùng luật để giới hạn phạm vi của quyền, và khi việc sử dụng quyền lực vượt quá giới hạn hợp pháp của nó thì sẽ tự động dẫn đến sự ngăn

chặn và hạn chế của các quyền lực tương ứng. Một cơ chế kiểm soát quyền lực như vậy đòi hỏi phải được thể chế hóa một cách cụ thể. Việc thể chế hóa càng cụ thể và càng chặt chẽ bao nhiêu thì quyền lực càng bị kiểm soát chặt chẽ bấy nhiêu, nghĩa là cơ quan nào người nào làm việc gì, chịu trách nhiệm cá nhân đến đâu, phải rõ ràng và phải bị giám sát.

Tuy nhiên, một vấn đề cần hết sức lưu ý, đó là các nội dung trên phải gắn liền với việc xác định rõ chức năng lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý, điều hành của nhà nước, từ đó đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, để Đảng lãnh đạo nhưng không bao biện, không làm thay hay can thiệp quá sâu vào công việc của nhà nước. Nếu không làm được điều này thì mọi nỗ lực vận dụng lý thuyết phân quyền sẽ bị méo mó, biến dạng, làm cho việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước sẽ kém hiệu quả và khó kiểm soát.

### ***3.2.2. Giải pháp nâng cao chất lượng giám sát tối cao của Quốc hội***

Trước hết, cần tiến hành cải cách mạnh mẽ về nội dung và phương thức tổ chức, hoạt động của Quốc hội, làm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại diện nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, khắc phục tính hình thức trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, làm cho Quốc hội có thực quyền. Để làm được như vậy, chúng ta phải đổi mới, cải cách phương thức bầu cử để nhân dân có thể lựa chọn và giới thiệu những người xứng đáng nhất đại diện cho họ trong cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Cần nhanh chóng xây dựng Quốc hội nước ta thành Quốc hội chuyên nghiệp, là cơ quan hoạt động thường xuyên, chuyên trách, tập trung thực hiện các chức năng đại diện, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng và giám sát tối cao; nâng cao hơn nữa tính chuyên nghiệp cũng như chất lượng đại biểu Quốc hội và chất lượng các đạo luật; tăng cường hiệu quả chức năng giám sát của Quốc hội trong việc thực thi quyền lực, ngăn chặn tình trạng lạm quyền, quan liêu, tham nhũng, vi phạm dân chủ trong các cơ quan nhà nước, đặc biệt là đối với các cơ quan thực thi quyền hành pháp.



Để xây dựng Quốc hội chuyên nghiệp hoạt động thường xuyên, liên tục tất nhiên lãnh đạo bộ máy hành pháp và tư pháp không thể hoàn toàn là các đại biểu Quốc hội trong lúc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Vì vậy, sự phân công quyền lực nhà nước giữa các cơ quan lập pháp hành pháp và tư pháp phải được phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các hệ thống cơ quan nhà nước khác nhau, tránh sự chồng chéo, lẫn lộn hoặc tranh giành quyền lực giữa chúng.

Trong các nhánh quyền lực, hành pháp luôn có xu hướng lạm quyền hơn các nhánh lập pháp và tư pháp. Vì vậy, để đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ, cần đổi mới thiết thực cơ chế giám sát Chính phủ, làm rõ trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Quốc hội. Cơ chế chịu trách nhiệm ở đây cần làm rõ trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể của các cơ quan trên, cụ thể hóa trong luật những lĩnh vực, mức độ và phạm vi tập thể phải chịu trách nhiệm và những mức độ, lĩnh vực, phạm vi mà tập thể phải chịu trách nhiệm hoặc trách nhiệm liên đới; áp dụng thường kỳ thủ tục tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm Chính phủ khi Chính phủ hoạt động không hiệu quả hoặc vi phạm các quy định của Hiến pháp và pháp luật; tăng thời gian nghe báo cáo và chất vấn các thành viên của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội, quy kết trách nhiệm một cách rõ ràng, công khai và xử lý kịp thời, nghiêm khắc những sai phạm. Đồng thời xây dựng văn hóa từ chức, những cơ chế tạo áp lực để các quan chức chính phủ phải từ chức hoặc bãi miễn nếu họ không hoàn thành nhiệm vụ hoặc vi phạm pháp luật. Có như vậy chúng ta mới có được bộ máy hành chính hiệu quả, đáp ứng được sự phát triển về mọi mặt của các yêu cầu trong nước và quốc tế.

- Nâng cao chất lượng công tác lập pháp của Quốc hội.

Các thuộc tính của pháp luật cho thấy luật pháp không chỉ là cơ sở để quản lý và điều hành xã hội mà còn là cơ sở để giới hạn, giám sát các hoạt động của nhà nước. Trong hoạt động của Quốc hội, chức năng lập pháp và chức năng giám sát tối cao có quan hệ chặt chẽ với nhau: các đạo luật được

ban hành là cơ sở để Quốc hội tiến hành giám sát, và thông qua hoạt động giám sát lại giúp cho Quốc hội thấy được những vấn đề bất cập trong các đạo luật để từ đó có những điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung hợp lý. Cũng thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội sẽ có cơ sở vững chắc để ban hành những đạo luật mới nhằm điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh trong đời sống xã hội. Chính vì vậy, việc nâng cao chất lượng lập pháp cũng đồng nghĩa với việc thiết lập cơ chế giới hạn, giám sát hiệu quả quyền lực nhà nước.

Với tư cách là chủ thể chính trong việc ban hành luật, Quốc hội phải đảm bảo luật được ban hành phải bao quát, toàn diện, có ngôn ngữ rõ ràng, dễ hiểu, quy định rõ yêu cầu mức độ công khai, minh bạch cao nhất trong Chính phủ để giảm thiểu những nội dung có thể diễn giải một cách tùy tiện. Đồng thời với nó là phải hạn chế tới mức tối thiểu việc ban hành “luật khung, luật ống”, luật ban hành ra phải có văn bản hướng dẫn mới thực thi được. Điều này sẽ làm giảm khả năng tự do hành động của các cơ quan thực thi pháp luật, áp dụng pháp luật một cách tùy tiện để vụ lợi.

- Giám sát tối cao là một trong ba những chức năng quan trọng của Quốc hội và là một trong những trụ cột của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Chính vì vậy, để nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội nói chung, chức năng giám sát của Quốc hội nói riêng, đã đến lúc chúng ta cần thành lập một cơ quan giám sát chuyên trách trực thuộc Quốc hội. Nhiệm vụ chính của cơ quan này sẽ là giúp Quốc hội tiến hành các cuộc điều tra làm rõ trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý đối với những quan chức cấp cao ở Trung ương và trong bộ máy hành chính khi họ có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc các chuẩn mực đạo đức công vụ và những vụ việc mà gây bức xúc trong dư luận, buộc Quốc hội phải làm rõ và giải quyết dứt điểm; khởi tố và truy tố những đối tượng này trước Tòa án tối cao. Để đảm bảo cơ quan này hoạt động hiệu quả thì cần trang bị cho nó những thẩm quyền đặc biệt như: có quyền tuyệt đối trong việc tiếp cận mọi thông tin, văn bản của nhà nước, buộc các cơ quan có liên quan phải hợp tác để giải quyết vấn đề,

tiến hành các biện pháp để ngăn chặn hành vi vi phạm hoặc phục vụ cho công tác thanh tra, điều tra; được áp dụng các biện pháp đặc biệt để thực hiện nhiệm vụ; có quyền điều tra, khởi tố các vụ án hành chính và tham nhũng. Trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại, tố cáo, cơ quan này phải có trách nhiệm hướng dẫn và giúp đỡ những người khiếu nại, tố cáo và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

- Xây dựng thiết chế bảo hiến trực thuộc Quốc hội.

Do cấu trúc quyền lực ở nước ta được tổ chức theo mô hình tập trung quyền lực – quyền lực nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân và được tập trung ở Quốc hội, các cơ quan khác của nhà nước chỉ là cơ quan phái sinh của Quốc hội và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và nhân dân – do đó chúng ta không thể thiết kế một cơ quan bảo Hiến nằm ngoài Quốc hội và độc lập với Quốc hội, bởi nếu như vậy thì Quốc hội sẽ không còn là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nữa. Do đó, sẽ hợp lý hơn khi xây dựng một cơ quan bảo Hiến trực thuộc Quốc hội. Các thành viên cơ quan này phải hoạt động chuyên trách, giúp Quốc hội căn cứ vào Hiến pháp để tiến hành thẩm định các văn bản Luật trước khi thông qua; giải thích Hiến pháp; giám sát việc ban hành luật, pháp lệnh của ngay chính bản thân Quốc hội và các văn bản có tính pháp quy khác, kiến nghị Quốc hội xử lý các văn bản này nếu nội dung của nó trái với Hiến pháp và xử lý các quyết định, hành vi vi hiến của cơ quan, công chức nhà nước. Ngoài ra, cơ quan này còn thực hiện chức năng giám sát việc thực hiện các đạo luật trong cuộc sống nhằm kiểm tra tính khả thi của các đạo luật để kiến nghị Quốc hội có những điều chỉnh, bổ sung hay sửa đổi kịp thời, hợp lý, tránh trường hợp luật được ban hành ra nhưng lại khó áp dụng trong thực tế. Để cơ quan này thực hiện tốt chức năng của mình cần thiết kế sao cho nó có tính độc lập tương đối không chỉ đối với các bộ phận khác của Quốc hội mà ngay cả chính bản thân Quốc hội. Các thành viên của bộ phận này do Quốc hội trực tiếp bầu ra và nó có quyền giám sát cả Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chánh án TAND tối cao và VKSND tối cao.

- Quốc hội cần đẩy mạnh hơn nữa hoạt động thăm dò dư luận, điều tra xã hội học các vấn đề mà Quốc hội và nhân dân cả nước quan tâm. Các cuộc điều tra, thăm dò như vậy sẽ làm cho Quốc hội lắng nghe được nhiều hơn tiếng nói từ phía người dân, biết được những vấn đề người dân đang bức xúc và thái độ của người dân đối với chính quyền. Kết quả các cuộc điều tra cần được công bố công khai như một hồi chuông cảnh báo đối với hoạt động của bộ máy nhà nước. Trên cơ sở kết quả điều tra dư luận, Quốc hội sẽ có những sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung đối với các văn bản Luật do Quốc hội ban hành; xây dựng nội dung cụ thể cho các Chương trình giám sát, làm cho hoạt động giám sát có trọng tâm, trọng điểm hơn.

### ***3.2.3. Cải cách bộ máy hành chính theo hướng nâng cao tính chuyên nghiệp và tính trách nhiệm của bộ máy hành pháp***

Ở nước ta, việc giới hạn và kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đang được xác định là một trong những nội dung quan trọng của cải cách hành chính, hướng tới xây dựng một chính phủ năng động và hiệu quả, cung cấp các dịch vụ công cho xã hội. Muốn có một Chính phủ như vậy đòi hỏi phải làm cho bộ máy hành pháp có được tính minh bạch và trách nhiệm. - Phải định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức, từng công chức phù hợp với yêu cầu quản lý hành chính nhà nước và hoạt động cung cấp dịch vụ công trong thời kỳ mới. Đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, loại bỏ những cơ chế, thủ tục phiền hà...để dẫn tới tiêu cực, tham nhũng, sách nhiễu dân.

Để làm được như vậy cần đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện một số biện pháp sau:

+ Tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng kinh doanh của doanh nghiệp; Nhà nước không can thiệp vào hoạt động của doanh nghiệp; xoá bỏ chế độ bộ chủ quản, cơ quan hành chính chủ quản.

+ Tách dịch vụ hành chính công với dịch vụ sự nghiệp, dịch vụ công ích để các cơ quan, tổ chức sự nghiệp dịch vụ công chủ động, tự chủ trong

thực hiện chức năng, nhiệm vụ phục vụ nhân dân và xã hội tốt hơn; giảm sự nhũn nhẽ của hành chính đối với sự nghiệp dịch vụ công.

+ Đẩy mạnh hơn nữa việc nghiên cứu và ứng dụng công nghệ thông tin vào xây dựng Chính phủ điện tử. Điều này không những làm cho người dân dễ dàng hơn trong việc tiếp cận được với các thông tin và hoạt động của chính quyền, mà quan trọng hơn, nó sẽ giảm thiểu những cơ hội cho những hành vi tiêu cực, tham nhũng.

- Xây dựng và thường xuyên bổ sung, hoàn thiện các quy định, định mức, tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu ngân sách, trang bị tài sản, phương tiện đi lại, thiết bị làm việc. Đây là biện pháp quan trọng nhằm ngăn chặn có hiệu quả tệ lãng phí và các hiện tượng tiêu tiền "chùa" một cách vô trách nhiệm đang còn phổ biến trong các cơ quan hành chính hiện nay.

Ở nước ta, hoạt động thanh tra được xác định là một chức năng của quản lý, nhưng trong tổ chức cơ quan này còn chưa phù hợp, chưa phát huy được tính độc lập của mình. Vì vậy, đã đến lúc cần nghiên cứu lại tổ chức Thanh tra nhà nước theo hướng do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội) thành lập; đồng thời xác định tính độc lập của người đứng đầu cơ quan này nhằm đảm bảo tính khách quan của các cơ quan thanh tra trong hệ thống Thanh tra nhà nước. Đây là hướng phù hợp với tinh thần cải cách hành chính nhằm nâng cao hiệu lực hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Nâng cao hiệu quả và tính minh bạch của công tác thanh tra.

- Một là, tăng cường tính chủ động của các cơ quan thanh tra từ việc lập chương trình kế hoạch, ban hành quyết định thanh tra đến quá trình tiến hành các cuộc thanh tra, đặc biệt là bảo đảm tính độc lập, khách quan, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra trong việc ra các kết luận và kiến nghị xử lý.

Đề cao trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan, tổ chức trong việc tạo điều kiện cho hoạt động thanh tra, không can thiệp vào hoạt động thanh tra, tôn trọng tính khách quan và độc lập trong hoạt động.

- Hai là, tăng cường tính hệ thống của các cơ quan hành chính bằng việc nâng cao vai trò của Thanh tra Chính phủ trong việc chỉ đạo công tác tổ chức, cán bộ và nghiệp vụ của các tổ chức thanh tra cấp tỉnh và cấp huyện; tiêu chuẩn hoá và thực hiện bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động...các cán bộ chủ chốt của cơ quan thanh tra.

- Ba là, tăng cường hoạt động thanh tra trách nhiệm của các cơ quan nhà nước nhằm bảo đảm việc chấp hành pháp luật trong việc thực hiện chức trách nhiệm vụ, công vụ;

- Bốn là, từng bước tách các hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay ra khỏi hệ thống thanh tra, hoạt động này gắn bó chặt chẽ với công tác quản lý và thực chất là hoạt động kiểm tra kiểm tra thường xuyên của người quản lý

- Năm là, có chính sách đãi ngộ thoả đáng và chế độ tiền lương thích hợp và chính sách thu hút những người có năng lực, trình độ vào ngành thanh tra. Đó là những định hướng lớn cho việc xác định những nội dung cần sửa đổi, bổ sung của Luật thanh tra.

#### ***3.2.4. Đổi mới hoạt động của cơ quan tư pháp***

Việc cải cách tư pháp cần tiến hành theo hướng sau:

*Thứ nhất, đảm bảo sự độc lập của hệ thống tư pháp*

- Tổ chức tòa án theo cấp xét xử thay vì theo cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ. Cách tổ chức cũ trên thực tế không đảm bảo triệt để nguyên tắc độc lập của tòa án với chính quyền địa phương. Mặt khác, để đảm bảo sự độc lập của từng cấp xét xử không nên chuyển chức năng quản lý tòa án địa phương từ Bộ tư pháp sang Tòa án nhân dân tối cao.

- Xác định quy trình tố tụng, thủ tục pháp lý cụ thể, công khai, minh bạch. Hoạt động xét xử phải tuân theo một thủ tục pháp lý cụ thể, đảm bảo nguyên tắc tranh tụng, bình đẳng của các bên khi tham gia tố tụng trước tòa.

- Nâng cao tính độc lập, tính chuyên nghiệp và công tâm của thẩm phán. Thông qua việc đảm bảo nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán theo chuyên

môn; tăng nhiệm kỳ thẩm phán với thời hạn dài hơn và không trùng với nhiệm kỳ của đại biểu quốc hội; thẩm phán phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các phán quyết của mình bên cạnh tinh thần trách nhiệm, sự cảnh giác của phương tiện truyền thông và xã hội.

- Viện kiểm sát không nên kiêm chức năng kiểm sát xét xử. Viện kiểm sát vừa là chủ thể buộc tội, một bên của tố tụng, lại vừa đứng ra kiểm sát việc xét xử là không hợp lý. Khi Viện kiểm sát không còn chức năng kiểm sát xét xử mà chỉ thực hiện chức năng công tố. Viện kiểm sát nên đổi tên thành Viện công tố trực thuộc Chính phủ. Như vậy, sẽ đảm bảo được tính công bằng, khách quan của quá trình tranh tụng, tính độc lập của thẩm phán trong xét xử.

*Thứ hai, đổi mới và thúc đẩy hoạt động của tòa án hành chính.*

Hoàn thiện những quy định pháp luật liên quan bằng cách cụ thể hoá các quy định của pháp luật tố tụng hành chính. Giai đoạn tiền tố tụng hành chính không nên bắt buộc đối với tất cả các vụ kiện. Mặt khác, kiện toàn cách thức tổ chức của tòa hành chính theo hướng tách rời khỏi cơ cấu lãnh thổ hành chính nhất định; tạo ra những thiết chế khác để đảm bảo tính độc lập của thẩm phán hành chính như chế độ bổ nhiệm thẩm phán dài hạn, lương, phụ cấp cho thẩm phán hành chính. Nâng cao trình độ chuyên môn của đội ngũ thẩm phán thông qua đào tạo, bằng những khuyến khích vật chất khác. Đồng thời, tăng cường tuyên truyền, giáo dục, bằng những vụ việc điển hình được xét xử và truyền hình trực tiếp trên các phương tiện truyền thông, giúp cho người dân thay đổi quan niệm, định kiến của mình đối với tòa án này. Từ đó nhân dân sẽ có những động thái tích cực hơn trong các công việc có quan hệ tới chính quyền, tòa án.

*Thứ ba, đẩy mạnh cải cách thể chế tư pháp theo hướng hoàn thiện việc sắp xếp bộ máy tư pháp.*

Cần phân rõ chức năng, quyền hạn và chế độ quản lý của cơ quan tư pháp; bảo đảm cho cơ quan tòa án xét xử và cơ quan kiểm sát căn cứ vào pháp luật thực hiện quyền hạn của mình một cách độc lập, công khai và minh

bạch; tăng cường công tác giám sát tư pháp, trừng trị những biểu hiện tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp.

Do thuộc tính trung lập là đặc thù của cơ quan tư pháp, nên chẳng cần nghiên cứu phương án phi chính trị hóa hệ thống các cơ quan tư pháp, đặc biệt là hệ thống tòa án. Nghĩa là, thiết kế cơ quan này sao cho khi thực hiện chức năng xét xử chỉ dựa trên cơ sở của pháp luật, chứ không dựa trên bất kỳ một sự lãnh đạo, chỉ đạo nào khác từ bên ngoài. Bởi vì, luật pháp của chúng ta là luật pháp thể hiện ý chí và nguyện vọng của dân. Luật pháp đó do Quốc hội, dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua. Xét xử theo pháp luật cũng có nghĩa là đã tuân theo sự lãnh đạo của Đảng. Đây là một lôgic rất đơn giản và dễ hiểu. Do vậy, không có lý do gì lại cần đến sự chỉ đạo, lãnh đạo đối với các vụ án cụ thể. Điều này hoàn toàn không đúng với tinh thần của nhà nước pháp quyền và hậu quả của nó chúng ta đã được chứng kiến qua một số vụ án tiêu biểu đã diễn ra trong thời gian qua. Theo một phương án khác mềm dẻo hơn, có thể áp dụng một quy chế hoạt động riêng của tổ chức cơ sở đảng tại các cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, quy chế này cũng cần tuân thủ một nguyên tắc là trong quá trình xét xử, thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, tổ chức Đảng không được phép can thiệp vào quá trình này.

- Hệ thống các cơ quan tư pháp, đặc biệt là hệ thống tòa án không nên tổ chức theo cấp hành chính mà tổ chức theo khu vực hoặc theo cấp xét xử và quản lý theo chiều dọc. Có như vậy mới đảm bảo cho tòa án vị thế độc lập và không bị chi phối bởi các cấp chính quyền địa phương.

- Đẩy mạnh và phát triển hoạt động hỗ trợ tư pháp, nhất là hoạt động của các tổ chức luật sư, tư vấn luật, các tổ chức trọng tài kinh tế,... Chính sự phát triển của các tổ chức này sẽ tạo điều kiện cho người dân và các tổ chức có thêm cơ hội để bảo vệ mình trước những vi phạm của các cơ quan nhà nước, đồng thời đây cũng là những kênh mặc dù phi chính thức những lại khá hiệu quả trong giám sát và nâng cao tính trách nhiệm của các cơ quan nhà nước.

*Thứ tư, nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của tòa án.*



Một là, cần phải minh bạch hóa việc xác lập chứng cứ. Hẳn nhiên chúng ta đang thiếu một Luật về chứng cứ, ít nhất dành cho hoạt động xét xử, nhưng không vì vậy mà thiếu lưu tâm đến sự minh bạch trong quy trình xác lập chứng cứ. Cho đến nay, liên quan đến quy trình tố tụng hình sự, chỉ cơ quan điều tra và công tố được đặc quyền xác lập chứng cứ để bảo vệ quyền lợi xã hội, trong khi Luật sư với vai trò là người bảo vệ quyền lợi cá nhân luôn gặp nhiều hạn chế khi thu thập chứng cứ và thường chỉ giới hạn trách nhiệm của mình vào việc nêu ra những điểm bất hợp lý của các chứng cứ đã được cơ quan điều tra và công tố xác lập sẵn. Sự thiếu minh bạch trong thủ tục tố tụng hình sự đã dẫn đến hậu quả là quyền tự do cá nhân và quyền lợi của công dân không được bảo đảm như Hiến Pháp hiện hành đã quy định. Các tranh luận gần đây về việc sửa đổi Luật tố tụng hình sự đã chỉ rõ sự cần thiết phải mở rộng vai trò và sự tham gia của Luật sư vào tiến trình xác lập chứng cứ, và như vậy mặc nhiên cho thấy tầm quan trọng của việc minh bạch hóa hoạt động xét xử của Tòa án trong các vụ án hình sự.

Hai là, thủ tục công bố án lệ cần được minh bạch hóa. Nếu phán quyết được tuyên công khai tại các phiên xử công khai thì không lý do gì phải bảo mật án lệ đối với công chúng. Tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, phán quyết đã tuyên của tòa án được tập hợp và xuất bản thành những tập án lệ, ít nhất dành cho giới nghiên cứu và thực hành pháp luật tham khảo và phê bình. Từ những phân tích sơ lược nêu trên có thể thấy rằng tính minh bạch trong hoạt động của tòa án không chỉ là vấn đề hình thức. Quyền xuất trình chứng cứ và tranh luận tại các phiên xử công khai là điều kiện cần nhưng chưa đủ của tính minh bạch, cần phải có cái nhìn mới, thực tế và khoa học hơn về quy trình xác lập chứng cứ và công bố án lệ.

- Nâng cao hơn nữa trách nhiệm, chuyên môn cũng như phẩm chất đạo đức của những người làm việc trong cơ quan tư pháp. Việc tuyển chọn và bổ nhiệm các chức danh kiểm sát viên và thẩm phán cần trải qua quá trình sát hạch nghiêm khắc, kiên quyết loại bỏ những cán bộ thoái hóa hóa, biến chất,

yếu năng lực chuyên môn khỏi ngành tư pháp. Xây dựng cơ chế đãi ngộ xứng đáng để những người làm việc trong cơ quan tư pháp tránh được những cám dỗ vật chất trong thời buổi kinh tế thị trường, đồng thời nhiệm kỳ của họ cần được kéo dài hơn (khoảng từ 8 đến 10 năm) để họ an tâm công tác, trau dồi chuyên môn, nghiệp vụ, không phải lo lắng đến việc “giữ ghế” khi bị các áp lực chi phối. Cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay cần nghiên cứu và tập trung làm rõ vấn đề này.

### ***3.2.5. Tăng cường tính minh bạch, công khai trong hoạt động của nhà nước***

Thứ nhất, Tăng cường tính minh bạch trong các quá trình ra quyết định, thúc đẩy sự đóng góp của công chúng vào quá trình ra quyết định.

Minh bạch hoá việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật theo hướng, một mặt, đa dạng hoá các hình thức để nhân dân góp ý cho các dự thảo luật, mặt khác, cần có một cơ quan (chẳng hạn như một Hội đồng khoa học) để phản biện các dự án luật ngoài quy trình thẩm định theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, ý kiến của cơ quan phản biện khoa học chỉ có ý nghĩa tham khảo chứ không có tính quyết định. Hơn nữa, cần hình thành quy trình kỹ thuật tiếp nhận, xử lý ý kiến phản hồi của nhân dân, cũng như của cơ quan phản biện dự án luật một cách thực chất, hiệu quả, tránh tình trạng góp ý chỉ để cho có góp ý.

Thứ hai, ban hành Đạo luật về tự do thông tin Giữa người dân và các quan chức, cơ quan nhà nước luôn có sự “bất đối xứng về thông tin”.

Chính sự khác biệt này đã tạo nên những lợi ích “độc quyền tự nhiên” cho các quan chức, cơ quan nhà nước và do đó làm tăng chi phí kiểm soát, giám sát của dân. Để giảm bớt sự bất cân xứng này, phải thiết lập được những quy định, luật lệ để tăng cường sự minh bạch, công khai về thông tin. Chẳng hạn như các đạo luật về thông tin, tự do ngôn luận. Quyền tiếp cận thông tin, quyền được thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân đã được Hiến pháp 1992 quy định. Điều 69: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự

do báo chí; có quyền được thông tin ... theo quy định của pháp luật". Tuy nhiên, để nhân dân có thể thực thi được quyền của mình trên thực tế, cần phải được thể chế hóa quy định của Hiến pháp thành cơ chế, quy trình, thủ tục xác định thông qua việc ban hành Đạo luật về tự do thông tin.

Đạo luật về tự do thông tin cần thiết quy định rõ các loại thông tin cần phải được công khai, theo đó chỉ những thông tin thuộc phạm trù bí mật nhà nước, ảnh hưởng đến an ninh quốc phòng, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh là miễn trừ tiết lộ, Người dân có quyền được tiếp cận tất cả các loại thông tin không thuộc phạm vi miễn trừ và tương xứng với nó là quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải cung cấp thông tin cho người dân. Nhà nước phải tạo ra hành lang pháp lý rõ ràng, đồng bộ. Đó là những quy định về quy trình, thủ tục mà người dân cần thực hiện để tiếp cận thông tin cần tìm kiếm. Chỉ có trên cơ sở quy định rõ ràng như thế công chúng mới hiểu họ có quyền gì, giới hạn ở đâu, ai là người đáp ứng và nếu bị vi phạm cần phải khiếu nại, khiếu kiện ở đâu. Đạo luật về tự do thông tin được ban hành góp phần thể hiện tính công khai, minh bạch của chính quyền, vừa tạo điều kiện cho người dân có quyền yêu cầu các cơ quan công quyền cung cấp thông tin liên quan đến hoạt động và kết quả hoạt động của của nhà nước. Sự ra đời của đạo luật này sẽ tăng cường vai trò giám sát, điều tra của nhân dân, phương tiện thông tin đại chúng, nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền.

Thứ ba, nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của tòa án

- Cần phải minh bạch hóa việc xác lập chứng cứ. Hẳn nhiên chúng ta đang thiếu một Luật về chứng cứ, ít nhất dành cho hoạt động xét xử, nhưng không vì vậy mà thiếu lưu tâm đến sự minh bạch trong quy trình xác lập chứng cứ. Cho đến nay, liên quan đến tố tụng hình sự, chỉ cơ quan điều tra và công tố được đặc quyền xác lập chứng cứ để bảo vệ quyền lợi xã hội, trong khi Luật sư với vai trò bảo vệ quyền lợi cá nhân luôn gặp nhiều hạn chế khi thu thập chứng cứ và thường chỉ giới hạn trách nhiệm của mình vào việc nêu ra những điểm bất hợp lý của các chứng cứ đã được cơ quan điều tra và công

tổ xác lập sẵn. Sự thiếu minh bạch như vậy trong thủ tục tố tụng hình sự đã dẫn đến hậu quả là quyền tự do cá nhân và quyền lợi của công dân không được bảo đảm như Hiến Pháp hiện hành đã quy định. Các tranh luận gần đây về việc sửa đổi Luật tố tụng hình sự đã chỉ rõ sự cần thiết phải mở rộng vai trò và sự tham gia của Luật sư vào tiến trình xác lập chứng cứ, và như vậy mặc nhiên cho thấy tầm quan trọng của việc minh bạch hóa hoạt động xét xử của Tòa án trong những vụ án hình sự.

Thứ tư, thủ tục công bố án lệ cần phải được minh bạch hóa. Nếu phán quyết được tuyên công khai tại các phiên xử công khai thì không lý do gì phải bảo mật án lệ đối với công chúng. Tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, phán quyết đã tuyên của tòa án được tập hợp và xuất bản thành những tập án lệ, ít nhất dành cho giới nghiên cứu và thực hành pháp luật tham khảo và phê bình. Từ những phân tích sơ lược nêu trên có thể thấy rằng tính minh bạch trong hoạt động của tòa án không chỉ là vấn đề hình thức. Quyền xuất trình chứng cứ và tranh luận tại các phiên xử công khai là điều kiện cần nhưng chưa đủ của tính minh bạch, cần phải có cái nhìn mới, thực tế và khoa học hơn về quy trình xác lập chứng cứ và công bố án lệ.

Thứ năm, tăng cường trách nhiệm của nhà nước trên các mặt sau:

- Tổ chức các hoạt động thông tin cho công chúng, các chương trình giáo dục công chúng. Đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến các nội dung về công khai, minh bạch trong Luật Phòng, chống tham nhũng và Nghị định số 120/2006/NĐ- CP.

- Tăng cường hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý, giám sát của cơ quan dân cử đối với hoạt động thực hiện các quy định về công khai, minh bạch của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm.

- Tăng cường giám sát của đoàn thể, ban thanh tra nhân dân và quần chúng nhân dân đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong việc thực

hiện các hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói chung và các quy định về công khai, minh bạch nói riêng;

- Phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm các quy định về công khai, minh bạch, về quyền yêu cầu cung cấp thông của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm cũng như của các đối tượng lợi dụng công khai, minh bạch để gây rối.

### **Tiểu kết chương 3**

Đối với nước ta, việc thiết kế tổ chức quyền lực nhà nước đã và đang có những dịch chuyển theo xu hướng chung. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân luôn được quán triệt và nhất quán trong Hiến pháp và trong tổ chức bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, về mặt lý luận cũng như thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay đang cần phải có những luận giải xác đáng và bước đi thích hợp. Phân công và phối hợp giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp trong việc thực hiện quyền lực nhà nước phải tiến tới thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực giữa chúng. Trong đó, Toà án hiến pháp, Toà hành chính là thiết chế quan trọng không thể thiếu. Ngoài ra, một loạt các điều kiện cần thiết khác của kiểm soát quyền lực nhà nước cần phải được đảm bảo như: chính quyền minh bạch, công khai; tự do ngôn luận, báo chí, hiệp hội trong xã hội; trình độ dân chủ, pháp lý, văn hóa chính trị của nhân dân.

## KẾT LUẬN

Vấn đề cơ bản của kiểm soát quyền lực nhà nước là làm cho bộ máy nhà nước vừa có khả năng kiểm soát được xã hội, vừa không kém phần quan trọng là buộc Nhà nước phải tự kiểm soát được chính mình. Theo đó, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phải là một tổng thể bao gồm: cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài do các chủ thể không phải là Nhà nước thực hiện; cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong do các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp kiểm soát lẫn nhau; và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước một cách độc lập do Hiến pháp và luật quy định. Sự phát triển của Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng phát triển chung của nhân loại. Trên con đường này, chúng ta đã có những bước tiến quan trọng. Đó là sự thay đổi từ mô hình nhà nước tập trung quan liêu sang xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân luôn được nhất quán, quán triệt trong tổ chức, xây dựng bộ máy nhà nước và ngày càng được đảm bảo hơn trên thực tế. Quyền lực nhà nước được tổ chức theo xu hướng phân công và phối hợp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương. Đảng, Nhà nước hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật. Tuy nhiên, do điều kiện phát triển và hoàn cảnh lịch sử cụ thể của đất nước, những triển khai cụ thể trên thực tế chưa được nhiều và còn nhiều bất cập. Hiện nay, hiệu quả của việc kiểm soát quyền lực nhà nước phụ thuộc nhiều yếu tố nhất là sự hoàn thiện của thể chế nhà nước, cơ chế vận hành của cả hệ thống chính trị. Cần coi trọng hiệu quả của hai hệ thống kiểm soát quyền lực: từ bên trong bộ máy nhà nước và từ xã hội công dân; thực hiện giám sát, kiểm soát hai chiều từ dưới lên và từ trên xuống. Có như vậy, hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta mới thực hiện sự kiểm soát khách quan, toàn diện và hiệu quả.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Nguyễn Thọ Ánh (2012), Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của mặt trận tổ quốc Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
2. TS. Nguyễn Mạnh Bình (2012), Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
3. Nguyễn Trọng Bình (2007), Một số ý kiến về phản biện xã hội, tạp chí Thông tin Nhà nước và Pháp luật, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh số 4.
4. Nguyễn Thanh Bình (2009), Điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tạp chí Mặt trận số 70.
5. TS. Phạm Văn Bính (2007), Phương pháp dân chủ Hồ Chí Minh, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Phạm Thị Hải Chuyền (2010), Vận dụng Tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật Đảng, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
7. PGS.TS Nguyễn Đăng Dung (2000), Sự hạn chế quyền lực nhà nước, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội.
8. Nguyễn Chí Dũng (2005), Những nội dung cần làm khi lấy ý kiến nhân dân về các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 12.
9. Ngô Văn Dụ - Hồng Hà – Trần Xuân Giá (2006), Tìm hiểu một số thuật ngữ trong Văn kiện Đại hội X của Đảng, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. Đại Việt sử ký toàn thư (1993), tập 2, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb Sự thật, Hà Nội.



12. Đảng Cộng sản Việt Nam (1999), Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 (lần 2) Ban chấp hành Trung ương khóa VIII , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), Văn kiện Đảng toàn tập, tập 21, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương khóa IX , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), Văn kiện Đảng toàn tập, tập 37, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đảng toàn tập, tập 43, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đảng toàn tập, tập 47, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), Tài liệu nghiên cứu các nghị quyết Trung ương 5, khóa X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. David Osborne - Ted Gaebler 1995 (1995), *Sáng tạo lại chính phủ*, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế TW, Hà nội.
23. Nguyễn Minh Đoan (2007), Nguyên tắc quyền lực Nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2.

24. GS.TS Trần Ngọc Đường (2011), Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.

25. GS, TS. Trần Ngọc Đường (Chủ biên): Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb CTQG, H.2011, tr.309.

26. Trương Thị Hồng Hà (2007), Xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm cho nhân dân tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội, Tạp chí Cộng sản số 8.

27. Hoàng Hải (2007), Về phản biện và giám sát xã hội, Tạp chí xây dựng Đảng số 9.

28. Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn từ điển bách khoa Việt Nam (2002), *Từ điển bách khoa Việt Nam*, tập 2, Nxb Từ điển bách khoa, Hà nội.

29. Mai Hữu Khê – Bùi Văn Nhơn (2002), Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính, Nxb Lao động, Hà Nội.

30. Trần Ngọc Liên (2004), Tư tưởng quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Tạp chí Cộng sản số 10.

31. Luật Giám sát (2004), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

32. Luật tổ chức Quốc hội (2004), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

33. Hồ Chí Minh (2012), Toàn tập, tập 12, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

34. Trần Ngọc Nhân (2007), Một số đề xuất về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân, Tạp chí Mặt trận số 56.

35. Nguyễn Huy Phượng (2009), Giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp ở nước ta hiện nay, Tạp chí Cộng sản số 17.

36. GS.TS Nguyễn Duy Quý – PGS.TS Nguyễn Tất Viễn (2010), Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân – Lý luận và thực tiễn, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

37. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004), Luật Báo chí và các văn bản hướng dẫn thi hành, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
38. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
39. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
40. Đặng Đình Tân (2006), Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam thời kỳ đổi mới, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
41. Đặng Đình Tân và Đặng Minh Tuấn (2003), Hồ Chí Minh về dân chủ và thực hành dân chủ, Tạp chí Nghiên cứu lý luận số 4.
42. Trần Trọng Tân (2009), Làm gì để giám sát và phản biện xã hội đúng ý Đảng, luật nước, lòng dân, Tạp chí Mặt trận số 70.
43. Tập bài giảng chính trị học (2004) Nxb Lý luận Chính trị 51. Tuyên ngôn độc lập năm 1945 và các Hiến pháp Việt Nam (1946, 1959, 1980, 1992), (2006), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
44. Trần Hậu Thành (2005), Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, Nxb Lý luận chính trị quốc gia, Hà Nội.
45. Nguyễn Văn Thảo (chủ biên) (1995), *Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Hà nội.
46. Cao Văn Thống (2009): Tăng cường kiểm tra, giám sát phục vụ nhiệm vụ chính trị và công tác xây dựng Đảng, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
47. Nguyễn Anh Tuấn (2003): Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước kiểu mới ở Việt Nam, Nxb Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.
48. Vũ Anh Tuấn (2009), Giám sát xã hội trong Nhà nước pháp quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 7.
49. Từ điển Luật học (1999), Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội. 53. Từ điển pháp luật Anh - Việt (1994), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

50. Từ điển tiếng Việt (1994), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
51. Đào Trí Úc, Võ Khánh Vinh (2003) Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước ở nước ta hiện nay, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
52. Đào Trí Úc (2005), Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
53. Đào Trí Úc (2007), Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
54. Ủy ban Kiểm tra Trung ương(2001), Hướng dẫn thực hiện các quy định về công tác kiểm tra và kỷ luật của Đảng, Hà Nội
55. V.I.Lênin (1977), Toàn tập, tập 32, Nxb Tiến bộ, Matxcova.
56. V.I.Lênin (1977), Toàn tập, tập 34, Nxb Tiến bộ, Matxcova.
57. V.I.Lênin (1977), Toàn tập, tập 35, Nxb Tiến bộ, Matxcova.
58. V.I.Lênin (1977), Toàn tập, tập 36, Nxb Tiến bộ, Matxcova.
59. V.I.Lênin (1977), Toàn tập, tập 44, Nxb Tiến bộ, Matxcova.
60. Viện khoa học chính trị (2004), *Chính trị học*, Nxb LLCT, Hà nội.
61. TS. Trịnh Thị Xuyên (2008), Kiểm soát quyền lực Nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.