VỀ QUAN HỆ QUYỀN LỰC CỦA NHÂN DÂN VỚI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

*Nguyễn Mạnh Bình**

1. Nguồn gốc của quyền lực

Quyền lực sinh ra, tồn tại, phát triển cùng với sự xuất hiện xã hội loài người, đó là quan hệ cơ bản phổ biến trong tất cả sự tồn tại của mọi xã hội. *Nên quyền lực là khả năng của một chủ thể hay một nhóm chủ thể chi phối hoặc buộc chủ thể khác phục tùng ý chí của mình nhờ sức mạnh và vị thế trong quan hệ xã hội. Quyền lực là cái mà nhờ đó người khác phải phục tùng.*

Thực chất quyền lực công cộng (xã hội) đó là quyền lực của nhân dân có nguồn gốc khách quan từ nhu cầu của xã hội, của chính bản thân của đời sống xã hội

Thứ nhất, con người phải liên kết với nhau thành cộng đồng trong xã hội và xã hội cần đến quyền lực chung để duy trì, bảo đảm cộng đồng hoạt động trong vòng trật tự, ổn định gọi là quyền lực công cộng. Quyền lực công cộng (xã hội) do các thành viên trong xã hội ủy quyền một phần cho người thừa hành. Nó được chế định hóa thành các chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán, tôn giáo... mà mọi thành viên phải phục tùng.

Thứ hai, nhân dân là lực lượng xã hội có sức mạnh tự nhiên khi được tổ chức liên kết lại trong quá trình lao động sản xuất, hoạt động của họ làm cho sự biến đổi quan hệ sản xuất và làm thay đổi toàn bộ hình thái kinh tế-xã hội; biến chuyển từ chế độ này sang chế độ khác và sự tiến bộ xã hội.

Thứ ba, quyền lực nhân nhân không thể thực hiện được trên thực tế của từng cá nhân trong xã hội mà phải ủy quyền cho một số người thừa hành nhằm bảo đảm trật tự, ổn định, an ninh và an sinh cho mọi cá nhân thành viên và của toàn xã hội.

Khi xã hội xuất hiện chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất, dẫn đến trong xã hội phân chia giai cấp và đấu tranh giai cấp, giai cấp có vị thế nắm giữ kinh tế đồng thời nắm giữ quyền lực nhà nước để bảo vệ vị thế về kinh tế, phục vụ cho giai cấp mình. Cuộc đấu tranh giữa giai cấp nắm giữ vị thế thống trị về kinh tế cố gắng bảo vệ kinh tế và giai cấp không có vị thế về kinh tế giành lấy vị thế kinh tế có lợi. Cuộc đấu tranh trở nên gay gắt sẽ dẫn đến tiêu diệt, tiêu vong toàn xã hội trong cuộc đấu tranh vô ích đó thì "cần phải có một lực lượng cần thiết, một lực lượng tựa hồ như đứng trên xã hội, có nhiệm vụ làm dịu bớt sự xung đột và giữ cho sự xung đột đó nằm trong vòng "trật tự"; và lực lượng đó, nảy sinh ra từ xã hội, nhưng lại đứng trên xã hội và ngày càng xa rời xã hội, chính là Nhà nước"[1].

Sở dĩ có sự phân chia quyền lực của nhân dân với quyền lực nhà nước là do sự xuất hiện chế độ chiếm hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, dẫn đến chế độ chiếm hữu quyền lực công cộng (xã hội) thành quyền lực riêng của giai cấp thống trị. Đấu tranh giai cấp, xung đột xã hội đã làm cho quyền lực của giai cấp thống trị thực hiện một cách độc quyền và toàn trị.

Nhà nước ta hiện nay là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hay nói một cách khác, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Để bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân phải có cơ chế thực thi quyền lực nhà nước và bảo đảm cho quyền lực đó không bị tha hóa, quan liêu, lạm quyền. Vì vậy, sự giám sát của nhân dân đối với thực hiện quyền lực nhà nước là tất yếu khách quan trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

---

* Ths. Luật học, Trưởng khoa Nhà nước và Pháp luật, Trường cán bộ Tp. Hồ Chí Minh.

[1] C. Mác và Ph. Ăngghen, tuyển tập, tập IV, Nxb. Sự thật, Hà Nội,1983, tr. 150.

2. Cơ chế thực thi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân

Trên căn bản, trong quan hệ quyền lực nhà nước được thể hiện với ba yếu tố cấu thành của nó, có mối quan hệ tác động qua lại với nhau. Đó là chủ thể quyền lực, khách thể quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực.

Chủ thể quyền lực của nhân dân, dưới Nhà nước xã hội chủ nghĩa quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh từng viết: "Trong Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa của chúng ta tất cả mọi quyền lực đều là của nhân dân"[2]. Quan điểm đó được thể hiện trong Hiến pháp 1946 tại Điều 1 quy định: "Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo"[3], đã được khẳng định lại, nhắc lại tại Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và tại Điều 2 Hiến pháp 1992 và được Nghị quyết của Quốc hội sửa đổi năm 2001 khẳng định: "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...". Như vậy, nhân dân tự tổ chức thành lập Nhà nước để nhằm thực hiện "chủ quyền quốc gia", "chủ quyền nhà nước". Nhân dân ủy quyền cho Nhà nước để thực hiện những quyền hạn nhất định, nhằm bảo đảm trong xã hội có trật tự, ổn định và phát triển kinh tế-xã hội, xác lập công lý, công bằng và bảo vệ các quyền của công dân, quyền con người vì lợi ích chung của cộng đồng, của dân tộc. Bản chất của mọi quyền lực nhà nước luôn luôn thể hiện bản chất của giai cấp hay một thành phần xã hội giữ vai trò thống trị trong mọi thời đại lịch sử, nhưng trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước không chỉ là công cụ quản lý, mà còn được thừa nhận chính là bộ máy phục vụ quần chúng nhân dân. Vì vậy, Nhà nước Việt Nam là Nhà nước không chỉ mang tính giai cấp mà còn là người đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng, của dân tộc. Đó là xuất phát điểm Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước với tư cách là một tổ chức đặc biệt của quyền lực chính trị, nhưng nhân dân được thừa nhận và pháp lý hóa như là quyền lực gốc cuối cùng của quyền lực nhà nước.

Trong mối quan hệ này, quyền lực nhà nước bị giới hạn (Limited Govermment) bởi quyền lực nhà nước do nhân dân ủy quyền, nên quyền lực không thể là vô hạn, nhưng nhân dân cũng không thể triển khai quyền lực gốc của mình một cách vô Chính phủ, vô tổ chức mà chịu sự quy định của *"khế ước"* ở dạng Hiến định. Quan hệ giữa quyền lực của nhân dân với quyền lực nhà nước còn thể hiện ở chỗ nhân dân tham gia vào thực thi, giám sát quyền lực nhà nước. Nếu xét về thành phần của các chủ thể ta có thể nhận thấy thành phần đa chủ thể, như quyền lực cá nhân, quyền lực truyền thông báo chí, công luận xã hội... Ngoài Nhà nước với tư cách là chủ thể đặc biệt và chủ yếu trong hệ thống quyền lực, trong xã hội còn có chủ thể phi Nhà nước. Xét về phạm vi quyền lực của chủ thể, ta có những thực thể quyền lực hữu hạn dưới tác nhân, chi phối khác nhau. Do quyền lực của nhân dân ủy quyền cho Nhà nước nên nhân dân giám sát quyền lực đó là điều hiển nhiên. Như vậy, quyền lực nhà nước là quyền lực của nhân dân, là công cụ thực thi quyền lực của nhân dân.

Dưới Nhà nước chuyên chế, độc quyền, khách thể quyền lực nhà nước là quần chúng nhân dân trong đó nhân dân phải phục tùng tuyệt đối, tuân thủ vô điều kiện những quyết định của giai cấp thống trị thông qua quyền lực nhà nước.

Khách thể của quyền lực nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, cũng như các cá nhân công dân. Vì quyền lực gốc của nhân dân ủy quyền cho Nhà nước, nên quyền lực nhà nước chủ yếu

---

[2] Hồ Chí Minh. Toàn tập, tập 7, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995 tr.217.

[3] Tuyên ngôn độc lập năm 1945 và các bản Hiến pháp Việt Nam (1946,1959,1980,1992), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, tr.12.

sử dụng các chính sách, pháp luật để điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, giữa công dân với nhau, giữa các cơ quan nhà nước với nhau nhằm điều tiết về quyền, lợi ích, trật tự xã hội và mục đích cuối cùng là pháp lý hóa và bảo vệ các quyền tự do, dân chủ và lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong quan hệ khách thể quyền lực nhân dân dưới hình thức quyền lực *phi Nhà nước*, những quyền lực đó cho phép khách thể có quyền *chế ước, điều chỉnh* lại quyền lực nhà nước, từ bộ máy, nhân sự cho đến những chính sách, pháp luật bằng sự phản biện, giám sát của nhân dân dưới nhiều hình thức khác nhau từ việc lựa chọn bầu cử đại diện hay bãi nhiệm thay thế đại diện của mình, bằng sự kiến nghị, yêu cầu phản hồi, thông qua tự do ngôn luận, báo chí phát biểu quan điểm của chính mình.

Các cơ quan nhà nước là công cụ để thực thi quyền lực nhà nước, quyền lực này là một bộ phận của quyền lực nhân dân trên phạm vi của đời sống chính trị -xã hội, mà trong đó quyền lực nhà nước là một bộ phận của quyền lực xã hội. Ngoài quyền lực của Nhà nước, còn có quyền lực của hệ thống chính trị-xã hội cũng như của các tầng lớp, giai cấp trong xã hội tạo nên cấu thành hệ thống đó là quyền lực của nhân dân.

Một trong những quyền hạn cơ bản của chủ thể tác động lên khách thể là điều hành, xử lý những hành vi xâm phạm các quyền, lợi công hay tư, trong đó quyền tự nhiên cơ bản nhất của khách thể đã được quy định trong pháp luật là quyền an ninh, lợi ích chính đáng của công dân trong đời sống xã hội, hay là sự cáo buộc sai trái từ phía Nhà nước trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, hay tranh chấp trong đời sống xã hội.

Pháp luật là cơ sở thực hiện phương thức của quyền lực của nhân dân. Với tư cách là chủ thể, Nhà nước có quyền ban hành pháp luật để cụ thể hóa, thể chế hóa quyền lực nhà nước để phục vụ nền chính trị. Về phía quyền lực nhân dân, quyền con người và quyền công dân không những chỉ được thừa nhận, được quy định trong quyền lực nhà nước, mà còn được hiện thực hóa, bảo đảm và triển khai và còn ước định lại chủ thể quyền lực nhà nước bằng việc sử dụng sức mạnh các chế định pháp luật, như: bầu cử, ứng cử, trưng cầu dân ý, khiếu nại, tố cáo, các tổ chức chính trị -xã hội phản biện, giám sát và công luận xã hội.

Quan hệ đa chiều thể hiện ở việc chủ thể quyền lực nhà nước quản lý khách thể thông qua giám sát, kiểm tra, kiểm soát khách thể trong việc thực thi pháp luật, nhưng khách thể tác động trở lại chủ thể quyền lực nhà nước thông qua giám sát, chế ước, phản hồi đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Một khi thực thi quyền lực nhà nước đồng thời cũng triển khai quyền lực của khách thể và quyền lực của xã hội làm cho pháp luật và các chế định cụ thể có sự thay đổi, và phát triển theo sự tương tác giữa chủ thể với khách thể và xã hội vận động dần dần tiếp cận đến quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Nhưng để bảo đảm mối quan hệ tương tác đa chiều giữa chủ thể và khách thể đó, thì pháp luật phải là công cụ cơ bản quyết định sự tương tác đa chiều. Trong khi chủ thể quyền lực nhà nước có quyền sử dụng các công cụ, định chế cưỡng chế có hiệu lực tức thời lên khách thể, thì khách thể không có công cụ nào khác hơn ngoài pháp luật tác động tức thời lên Nhà nước. Nhưng pháp luật phải là pháp luật dân chủ triệt để, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều đó nhằm mục đích khắc phục, tránh được sự lạm quyền; thao túng quyền lực nhà nước, sử dụng pháp luật như một công cụ đàn áp, cưỡng chế độc đoán, chuyên quyền của chủ thể quyền lực nhà nước.

Pháp luật dân chủ không cho phép Nhà nước quyền ban hành cho hay không cho, hoặc buộc khách thể cầu xin những quyền được hưởng, mà chủ yếu là chứng nhận, xác nhận về mặt Nhà nước - nghĩa là xác nhận vốn có được ủy quyền từ phía nhân dân, nhằm bảo đảm trật tự, ổn định và phát triển xã hội. Ngoài ra pháp luật dân chủ quy định hiện thực quyền hạn của công dân chế ước quyền lực nhà nước và hiện thực hóa các

quyền của khách thể đối với chủ thể quyền lực nhà nước, trong đó nguyên tắc *công dân có thể làm tất cả những gì mà luật không cấm, Nhà nước chỉ làm những gì mà luật cho phép* được thừa nhận và bảo đảm thực thi trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân phải được ghi nhận cụ thể trong một chế định luật vật chất như là một chế định gốc, cơ bản của dân chủ pháp quyền. Quyền lực nhà nước phi tập quyền, phi chuyên chế và song song với nó là một cộng đồng dân cư mang quyền trong xã hội dân chủ. Trong xã hội đó cũng tồn tại các định chế Luật Dân sự, trong đó mọi tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức khác trong xã hội, cá nhân cho đến Nhà nước và thể chế chính trị, đều là đối tượng chế ước lẫn nhau, thông qua pháp luật dân chủ và các đối tượng đó đều bình đẳng trước pháp luật.

3. Cơ chế giám sát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước là tất yếu khách quan

Giám sát quyền lực nhà nước như là một đòi hỏi tất yếu khách quan. Quyền lực xuất hiện như là một nhu cầu tất yếu của xã hội loài người và quy luật của bất kỳ quyền lực nào trong xã hội đều có khuynh hướng tăng cường nhiều hơn quyền hạn của mình cả trên bình diện cá nhân, lẫn bình diện của toàn thể quyền lực với việc mở rộng phạm vi, đối tượng phải chịu sự chi phối với việc gia tăng mức độ, sức mạnh của quyền lực. Trong đó quyền lực nhà nước cũng không nằm ngoài quy luật này, hơn nữa lại càng dễ lạm quyền, lộng quyền hơn nhiều lần vì nó nhân danh Nhà nước có quyền ban hành mệnh lệnh đơn phương và cưỡng chế đơn phương. Vì vậy, trong bản thân nó đã chứa đựng một khả năng trở thành hiện thực, đó là lạm quyền, chuyên quyền như là quy luật tự nhiên, như một xu thế vận động, mặc dù có những nguyên tắc tác động, chi phối một cách tự giác hay tự phát theo một khuynh hướng vận động của quyền lực nhà nước. Mặc dù bản chất quyền lực nhà nước xã hội chủ nghĩa thuộc về nhân dân cũng không nằm ngoài quy luật tự nhiên lạm dụng quyền lực của nhà nước. Vì quyền lực nhà nước là hiện thực, nghĩa là quyền lực nhà nước thông qua con người, do con người nhân danh thực thi nó, mà con người bao giờ cũng bị các yếu tố tác động trong tổng hòa các mối quan hệ xã hội và môi trường xã hội đa dạng và phức tạp của nó như: tâm lý, danh vọng, năng lực, tình cảm, nhận thức cảm tính, lý tính, những khác biệt về quan điểm, hành động. Ngoài ra xã hội luôn luôn vận động, nhưng năng lực nhận thức của con người hạn chế không tiến triển theo sự vận động của xã hội, nên sự hạn chế của con người trong việc hoạch định, tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước không phù hợp với sự vận động của thực tế khách quan đó là điều tất yếu. Do đó, chỉ có bằng con đường phản biện, giám sát có ý thức, có tự giác chi phối, lấn át, hạn chế đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo phục vụ nhu cầu của quảng đại quần chúng nhân dân.

Để bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo; củng cố và bảo vệ giai cấp cầm quyền, thì giám sát quyền lực nhà nước là tất yếu của mọi chế độ nhà nước trong xã hội từ xưa đến nay, đã xây dựng những mô hình đa dạng, phong phú về tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước vận hành thống nhất vì lợi ích của giai cấp thống trị. Bản chất quyền lực nhà nước không thay đổi, nhưng hình thức giám sát rất đa dạng, phong phú và có thể biến đổi theo sự vận động của xã hội. Hiện nay, hình thức giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước bao gồm có hai hệ thống khác nhau: *thứ nhất*, hệ thống giám sát mang tính quyền lực nhà nước, tức là giám sát trong tổ chức, nội bộ của hoạt động của bộ máy nhà nước. Ví dụ, giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, Viện kiểm sát, Tòa án nhân dân, giám sát trong nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước; *thứ hai*, hệ thống giám sát bên ngoài không mang tính quyền lực nhà nước, (phi Nhà nước, giám sát xã hội), là giám sát của

các tổ chức chính trị-xã hội, của các tổ chức xã hội, của công dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Mỗi một hình thức của hệ thống giám sát có chủ thể, đối tượng, nội dung, phạm vi và thẩm quyền khác nhau và sự vận động theo quy luật của nó có những lợi thế và thất thế riêng, có những ưu điểm và nhược điểm, điều kiện hạn chế hoặc thúc đẩy nó... Nên trong hai hệ thống giám sát bổ trợ, hỗ trợ cho nhau, nhằm mục đích không phải làm cho kém hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong sự vận hành của quyền lực nhà nước, mà trước hết không để cho một cơ quan trong bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức khi thực thi quyền lực nhà nước, đi đến chỗ lạm quyền, độc tài chuyên chế.

Thực tế hiện nay, cùng với sự phát triển của nền dân chủ, quyền lực của nhân dân ngày càng được định hình rõ nét như là một loại quyền lực độc lập, chế ước trong một thể thống nhất giữa quyền lực nhân dân với quyền lực nhà nước, đó là quy luật khách quan trong một thể thống nhất của sự vận động trong tiến trình và phát triển xã hội. Độc lập, chế ước này không phải đấu tranh, triệt tiêu đối với nhau, mà bảo đảm cho quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và đó cũng là sự tất yếu, khuynh hướng của vận động khách quan trong tiến trình vận động phát triển của quyền lực nhà nước, nhằm loại bỏ dần những khuynh hướng lạm quyền, chuyên quyền, độc đoán, tham nhũng, hối lộ do những người đại diện cho công quyền, đã cản trở sự vận hành của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, trên đà phát triển của sự tiến bộ của xã hội. Do đó, quyền lực nhà nước, bên cạnh việc được giám sát trong sự tự thân vận động của các cơ quan nhà nước độc lập, chế ước, giám sát giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp còn được giám sát bởi quyền lực nhân dân thông qua cac cơ chế phi Nhà nước.

Quyền lực của nhân dân là một trong những yếu tố của quyền lực xã hội thông qua giám sát, phản biện và bằng cả hoạt động kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện giám sát quyền lực nhà nước.

Việc giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực ở Nhà nước ta đã hình thành và phát triển từ khi Nhà nước dân chủ nhân dân được thiết lập cho đến nay. Hệ thống giám sát quyền lực nhà nước đã thiết lập với nhiều hình thức, công cụ giám sát nhà nước khác nhau và không ngừng được củng cố, hoàn thiện và phát triển theo sự tiến triển của đời sống xã hội. Hệ thống giám sát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước đã tạo điều kiện cho sự vận động của quyền lực nhà nước có hiệu lực, hiệu quả, khoa học.

Tuy nhiên, sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp chưa được thể hiện cụ thể về phương diện pháp lý, nên trong thực tế một số cơ quan nhà nước nằm ngoài vòng giám sát trong việc thực thi quyền lực nhà nước.

Chưa có sự phân định rạch ròi, minh bạch, công khai, phối hợp giữa các cơ quan giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, nên xảy ra chồng chéo, trùng lắp, mâu thuẫn, một sự việc nhưng đã có nhiều kết luận khác nhau giữa các cơ quan, giám sát, thanh tra, kiểm tra.

Với chức năng của Tòa án thực hiện việc giám sát thực hiện pháp luật, giải quyết những tranh chấp trong việc giải quyết khiếu nại hành chính, chưa đủ mạnh để góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Hiện nay, chưa có cơ chế pháp lý cụ thể để nhân dân giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nên khả năng kiểm soát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước còn mang tính hình thức.

Do cơ chế giám sát, kiểm tra ít đem lại hiệu quả, trong quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, song song với sự phát triển của nền kinh tế, cuộc sống của nhân dân ngày càng được nâng cao, nhưng chiều hướng của sự lạm quyền, cửa quyền, lộng quyền của một số cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức khá nghiêm trọng, tình trạng tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật xâm phạm đến quyền tự do, dân chủ, quyền làm chủ của

nhân dân theo chiều hướng gia tăng. Những đơn, thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân có một tỉ lệ không nhỏ, không được tiếp nhận và giải quyết một cách thấu đáo, kịp thời, rõ ràng, minh bạch, thậm chí việc giải quyết khiếu nại còn xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Đó là những biểu hiện quan liêu, tha hóa, biến chất làm giảm sức mạnh, giảm sự tin tưởng của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và việc thực thi quyền lực nhà nước nằm trong quỹ đạo vận hành của bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, việc thực hiện giám sát quyền lực nhà nước cần được tiến hành theo các phương hướng cụ thể sau đây:

Phương hướng thứ nhất, đổi mới hệ thống giám sát trong bộ máy nhà nước

Một là, quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng không phải quyền lực nhà nước tập trung vào một cơ quan nhà nước đó là Quốc hội. Thống nhất quyền lực phụ thuộc vào mục tiêu, nội dung của mỗi chính thể nhà nước, khẳng định đó là thể hiện quyền lực thuộc về nhân dân, mục tiêu, nội dung chính trị. Vì vậy, phải xác định rõ hệ thống cơ cấu bên trong của quyền lực nhà nước, có ba yếu tố bao gồm: quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; xác định rõ mỗi một loại quyền lực có tính chất, nội dung, phạm vi, đối tượng khác biệt, mà một yếu tố khác trong quyền lực không thể thực thi được quyền lực nhà nước. Đồng thời sự kết hợp của toàn bộ yếu tố tạo nên sự thống nhất của thực thi quyền lực nhà nước, mà từng yếu tố riêng lẻ không thể tạo nên quyền lực nhà nước.

Nội dung mối liên hệ bên trong của mỗi bộ phận của quyền lực nhà nước biểu hiện ở sự phối hợp chặt chẽ với nhau làm cho hệ thống quyền lực nhà nước được thực thi thông suốt, mạnh mẽ có hiệu lực trong quá trình quản lý xã hội có hiệu lực, hiệu quả.

Hai là, xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền.

Với bản chất quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua dân chủ đại diện, nhân dân ủy quyền cho Quốc hội. Do đó, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhưng không có nghĩa là Quốc hội nắm toàn bộ quyền lực nhà nước, mà Quốc hội chỉ thực hiện đúng phạm vi, thẩm quyền, giới hạn quyền lực, chủ yếu là lập pháp và thực hiện giám sát tối cao và chịu sự giám sát của nhân dân.

Chính phủ thực thi quyền hành pháp, thực hiện quản lý nhà nước trên cơ sở pháp luật. Nhưng Chính phủ có tính độc lập tương đối đó là mọi quyết định phải đúng hướng và hành động có hiệu quả, duy trì trật tự, ổn định, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tạo điều kiện phát triển nền kinh tế-xã hội, phù hợp với sự thăng tiến xã hội, trong quá trình quản lý hành chính nhà nước. Do vậy, năng lực của Chính phủ là một trong những điều kiện tiên quyết cuối cùng đối với sự thành bại của toàn xã hội trong cơ chế phân công quyền lực. Nhưng để bảo đảm sự giám sát quyền lực đối với cơ quan hành pháp phải có cơ chế tài phán hành chính, giải quyết tốt các khiếu nại hành chính.

Tòa án thực thi quyền tư pháp, xác định rõ một nền tư pháp độc lập, công minh và dân chủ. Cái tối thượng mà cơ quan tư pháp phải phục tùng là luật pháp dân chủ, không chịu sự tác động từ phía cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền, công dân và nhà nước bình đẳng trước pháp luật. Tòa án hành chính, Tòa tư pháp là những định chế thực hiện quyền tư pháp, phán xử tất cả các tranh chấp trong hoạt động của cơ quan nhà nước về tính hợp hiến và hợp pháp các văn bản và hành động trong thực thi quyền lực nhà nước, trên nguyên tắc công lý và công bằng. Do vậy, chỉ có Tòa án mới thực hiện

chức năng xét xử, các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân phải phục tùng phán quyết có hiệu lực pháp luật của Tòa án.

Phương hướng thứ hai, xây dựng và hoàn thiện hệ thống giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Một là, Nhà nước ban hành cơ chế để Mặt trận tổ quốc và các đcận thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội.

Mặt trận tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, là một bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Quan hệ giữa Nhà nước với Mặt trận tổ quốc và đoàn thể nhân dân không phải là quan hệ xác định phân công quyền lực, mà là quan hệ xác định bản chất, chức năng quyền lực của Nhà nước trong việc thực hiện quyền, tự do dân chủ của nhân dân.

Các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện chức năng giám sát quyền lực nhà nước, để Nhà nước thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân, thực thi dân chủ trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, để ngăn chặn tệ quan liêu, vô trách nhiệm, vi phạm dân chủ làm thiệt hại đến lợi ích của nhân dân. Đây chính là nội dung và yêu cầu phản biện, giám sát của các tổ chức chính trị-xã hội và của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Xây dựng cơ chế phản biện: "Những ý kiến, nguyện vọng và sáng kiến của nhân dân có vai trò trong việc hình thành đường lối đổi mới của Đảng"[5]. Đường lối, chính sách, pháp luật quan trọng, liên quan đến đời sống xã hội, phải có sự phản hồi thông tin, tạo điều kiện để dư luận xã hội đóng góp ý kiến công khai, phổ biến có tác dụng tích cực làm cho nhân dân hiểu rõ chủ trương, đường lối, chính sách và còn phát huy sáng tạo của nhân dân đề xuất ý kiến để tránh các trường hợp "có thể sai lầm", tính "có thể sai lầm" là một trong những bản chất của tư duy của con người cũng như của mọi phát kiến khoa học, do đó đường lối, chủ trương, hay chính sách, pháp luật trong đó hàm chứa tính "có thể sai lầm" đây đó và lúc nào đó đều là sản phẩm của tư duy con người, cho dù đó là tư duy tập thể. Và thông qua đó tham khảo những kết quả thu được từ sự phản biện trong quá trình hoạch định đường lối, chính sách và ban hành pháp luật phù hợp với thực tiễn, vì thực tiễn là thước đo của lý luận, mọi lý thuyết đều vô nghĩa nếu không bắt nguồn từ thực tiễn và không được bồi bổ trở lại thực tiễn. Do đó, đề cao tính công khai đa chiều thông tin giữa Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị-xã hội, đề cao nhân dân. Nên phản biện xã hội làm giảm thiểu những thiếu sót, sơ hở trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; góp phần đề cao tính khả thi, làm cho các quy phạm pháp luật phù hợp với thực tiễn cuộc sống, bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng của các tầng lớp nhân dân và là một trong những biện pháp quan trọng thực hiện dân chủ hóa xã hội chủ nghĩa, trong điều kiện một Đảng cầm quyền. Việc xác định cơ chế, phạm vi, nội dung, phương thức, trình tự thủ tục phản biện xã hội, chống hiện tượng vô tổ chức, vô Chính phủ trong phản biện và kết hợp chặt chẽ phản biện với giám sát xã hội có ý nghĩa rất quan trọng.

Giám sát xã hội là sự kiểm tra, kiểm soát của toàn xã hội đối với thiết chế của hệ thống chính trị. Từ trước đến nay, tuy Nhà nước ban hành nhiều văn bản, cụ thể hóa đường lối của Đảng và Hiến pháp về giám sát xã hội, nhưng các văn bản đó chưa được cụ thể hóa các khía cạnh về giám sát xã hội. Do đó, trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, thực hiện công khai, minh bạch để tăng cường dân chủ xã hội chủ nghĩa, cần thiết phải có những quy định cụ thể hơn về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Vì vậy, phải cụ thể hóa, thể chế hóa trong luật pháp đã được Hiến pháp quy định về giám sát xã hội. Xác định chủ thể, đối tượng, phạm vi, phương thức, trình tự thủ tục, và hiệu lực của kết quả giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

[5] Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.71.

Hai là, đổi mới tổ chức và hoạt động phản biện, giám sát của Mặt trận tổ quốc, của các tổ chức thành viên và nhân dân. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội, trong đổi mới hệ thống chính trị và thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa. Trước hết cần phải có hành lang pháp lý hoàn thiện hơn về tổ chức và hoạt động của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội và nhân dân.

Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị-xã hội phải chủ động tiếp xúc với nhân dân, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân hoặc phản ánh ý kiến đến cơ quan chức năng xử lý kịp thời những yêu cầu chính đáng của nhân dân; tham gia giải quyết kịp thời những đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội chủ động phối hợp với các cơ quan thông tin đại chúng để tuyên truyền, phản ánh, nắm bắt tư tưởng và khuyến khích cách làm hay và sáng tạo của hội viên và nhân dân.

Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội là người đại diện thật sự của các tầng lớp nhân dân, góp phần xây dựng khối đại đoàn kết, phát huy và mở rộng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa là một nhiệm vụ vô cùng cần thiết.

Nhằm xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, quyền lực của nhân dân phải tồn tại như một định chế gốc được biểu hiện ra bên ngoài đó là quyền lực nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, trong đó mọi cá thể, tổ chức đều có thể tham gia quản lý nhà nước, sự tác động đa chiều đến hệ thống quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và đều là đối tượng chế ước lẫn nhau, thông qua pháp luật và nền tư pháp độc lập. Phải có cơ chế phản biện, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước không vượt ra ngoài tầm giám sát của nhân dân, vừa có sự phối hợp, hỗ trợ nhau giữa giám sát quyền lực nhà nước và giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, vừa có tính độc lập tương đối của mỗi bộ phận trong hệ thống chính trị và tổng thể của hệ thống chính trị, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X* (2006), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

2. Mác và Ph. Ăngghen, tuyển tập, *tập IV*, Nxb. Sự thật, Hà Nội,1983

3. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 7, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.

4. Tuyên ngôn độc lập năm 1945 và các bản Hiến pháp Việt Nam (1946, 1959, 1980,1992), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007.

5. Phan Ngọc Anh - Bùi Đình Phong, Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Nhà nước pháp quyền kiểu mới ở Việt Nam, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2003.

6. GS.TSKH. Đào Trí Úc-PGS.TS. Võ Khánh Vinh, 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, 2003.

7. GS.TSKH. Đào Trí Úc, Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb. Tư pháp, 2007.

8. TS Lê Tuấn Huy, Triết học chính trị Montesquieu với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, Nxb. Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, 2006.