

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH MỘT ĐẢNG DUY NHẤT CẦM QUYỀN

★ PGS, TS NGUYỄN QUỐC SỬU

Phó Giám đốc,
Học viện Hành chính Quốc gia

● **Tóm tắt:** Đảng lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nhằm bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo vệ môi trường, bảo đảm an ninh, quốc phòng, đối ngoại, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua: chủ trương, đường lối, xác định mục tiêu, định hướng và chiến lược phát triển đất nước; giám sát, kiểm tra việc thực hiện các chủ trương, đường lối đó; cung cấp các nhà lãnh đạo, cán bộ, đảng viên cho các cơ quan nhà nước, bảo đảm sự thống nhất, nhất quán và hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước; tôn trọng và bảo đảm nguyên tắc pháp quyền, phát huy dân chủ, tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước; phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội trong lãnh đạo Nhà nước. Để phát huy tốt vai trò đó, cần định dạng rõ các phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng nhằm kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả.

● **Từ khóa:** Kiểm soát quyền lực Nhà nước; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

1. Kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Trong cơ chế quyền lực nhân dân, sự kiểm soát quyền lực thông qua các hình thức như bầu cử, trưng cầu ý dân, bãi miễn đại biểu, bỏ phiếu toàn dân... là những biểu hiện của mối quan hệ quyền lực của người nắm quyền với người được ủy quyền; sự giám sát trong cơ chế “kiểm soát và

cân bằng” là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các thiết chế quyền lực mà không phải là quan hệ quyền lực trên - dưới, mệnh lệnh - phục tùng. Khái niệm “quan hệ quyền lực” giữa chủ thể và khách thể quyền lực không chỉ bao hàm quan hệ quyền lực “trên và dưới”, mệnh lệnh và phục tùng mệnh lệnh mà còn bao hàm cả mối liên hệ qua lại giữa các chủ thể quyền lực.

Kiểm soát quyền lực có thể là hoạt động một chiều, hay có thể là hoạt động hai chiều theo nguyên tắc tương tác. Tuy nhiên, ở dạng nào thì kiểm soát luôn luôn hàm chứa trong đó quyền của chủ thể đối với khách thể, yêu cầu của chủ thể hoạt động kiểm soát đối với khách thể hoạt động kiểm soát. Điều đó phụ thuộc vào tổ chức của chế độ chính trị. Trong chế độ phi dân chủ, kiểm soát quyền lực luôn luôn là loại hoạt động một hướng từ phía chủ thể có quyền lực: Nhà nước kiểm soát xã hội, “bề trên” kiểm soát “kẻ dưới”. Trong một chế độ chính trị dân chủ, kiểm soát quyền lực là sự thể hiện mối liên hệ chức năng giữa Nhà nước với xã hội. Nhà nước kiểm soát xã hội để quản lý xã hội, nhưng xã hội, các thiết chế xã hội cũng có quyền kiểm soát quyền lực nhà nước. Bên trong bộ máy nhà nước cũng có hai dạng kiểm soát tương tự. Ở đó, không chỉ có sự kiểm soát từ trên xuống mà còn có sự kiểm soát lẫn nhau với quan hệ tùy thuộc lẫn nhau của cơ chế phân quyền.

Có thể nói rằng, các công cụ pháp lý - các thể chế là phương tiện kiểm soát quyền lực ổn định mà cơ chế kiểm soát, quyền lực nào cũng cần đến khi những tác động “phi chính thức” không mang lại kết quả và hiệu quả. Ở trên đã nói đến ba cơ chế kiểm soát quyền lực là cơ chế kiểm soát dựa trên các mối liên hệ Nhân dân - Nhà nước, đảng chính trị - nhà nước - xã hội; cơ chế giới hạn quyền can thiệp của Nhà nước đối với quyền tự do của công dân; cơ chế kiểm soát dựa trên sự phân quyền trong nội bộ quyền lực nhà nước... Tất cả các cơ chế đó đều phải được đặt trên nền tảng pháp lý vững chắc là Hiến pháp, pháp luật và phải được thực hiện theo những thủ tục pháp lý chặt chẽ. Bằng chứng là ở Việt Nam, ngay từ Hiến pháp năm 1946 với chế định về quyền phúc quyết của nhân dân về Hiến pháp và về những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia, cho đến Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 với chế định

trưng cầu ý dân, nhưng do chưa có một đạo luật quy định điều kiện, thể thức, thủ tục thực hiện nên cho đến nay chế định trưng cầu ý dân vẫn chưa được thực hiện trên thực tế. Một ví dụ khác là năm 2003 với việc ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội: lần đầu tiên ở Việt Nam có quy định về chế độ bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu và quy định về việc thành lập các Ủy ban lâm thời của Quốc hội⁽¹⁾. Tuy nhiên, do chưa có các quy định về thủ tục tiến hành các hoạt động giám sát đặc thù nói trên nên các quy định này đã không thể thể hiện được hiệu lực thực tế. Bên cạnh đó, cũng có nhiều loại hoạt động khác không thành văn, không được thể chế hóa nhưng có khả năng lớn trong việc kiểm soát quyền lực. Đó là những hoạt động trao đổi ý kiến giữa các cơ quan thuộc các nhóm quyền lực nhà nước khác nhau trước khi đưa ra bản chính thức; hoặc ngược lại, những thương lượng nhằm “hóa giải” các vấn đề gay cấn sau các quyết định chính thức. Chính vì vậy, ở nhiều nước trong bộ máy của Chính phủ và các Bộ thường có các bộ phận có chức năng liên hệ với bộ máy của Quốc hội, hoặc ngược lại⁽²⁾.

Cùng với khái niệm “kiểm soát” quyền lực là hai khái niệm được sử dụng phổ biến khác: khái niệm “kiểm tra” và khái niệm “giám sát”. Vậy, giữa ba khái niệm đó có những điểm chung và có những đặc trưng riêng như thế nào? Trong thực tiễn chính trị, quản lý nhà nước, các khái niệm kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm soát thường được hiểu và sử dụng gần giống nhau, nhiều khi chỉ là do xuất phát từ thói quen sử dụng từ ngữ, nhưng cũng có khi lộn tả được gần đúng thực chất của hoạt động quyền lực.

Chẳng hạn, chúng ta thường hiểu kiểm tra là chức năng của Ủy ban kiểm tra Đảng, nhưng theo Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam, Ủy ban kiểm tra có chức năng giám sát; giám sát vừa là

“quyền”, vừa là chức năng của Quốc hội, không thấy nói Quốc hội kiểm tra. Tuy nhiên, trên thực tế, các “đoàn đại biểu” Quốc hội, các đoàn giám sát của Quốc hội không chỉ giám sát mà còn kiểm tra, đánh giá tình hình thực tế ở các địa phương, các đơn vị, các lĩnh vực. Còn khái niệm “kiểm soát” được các từ điển như Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ (2005)⁽³⁾, hay học giả Đào Duy Anh (2003)⁽⁴⁾ định nghĩa là kiểm tra và giám sát; trong khi đó, trong chức năng của Viện Kiểm sát chỉ có nội dung giám sát... Theo phát hiện của Trịnh Thị Xuyên” (2007)⁽⁵⁾ thì điều đáng chú ý ở đây về mặt ngữ nghĩa là ở chỗ trong Từ điển Hán Việt của Đào Duy Anh không có khái niệm “kiểm soát”; và có lẽ Đào Duy Anh cho rằng giám sát, kiểm tra, kiểm soát là giống nhau nên không cần dùng tới khái niệm “kiểm soát”.

Tuy nhiên, ngoài những điểm chung về nội hàm các khái niệm thì còn có một số đặc điểm giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc sử dụng các khái niệm có quan hệ gần gũi nhau này. Cụ thể:

Thứ nhất, về cấp độ thực hiện: Kiểm tra có thể được hiểu là sự xem xét, đánh giá sự việc ở bất kỳ lĩnh vực, cấp độ nào và với mức độ chung hoặc cụ thể. Trong khi đó, cũng với nội dung là xem xét, đánh giá sự việc, nhưng thực hiện từ ngoài vào và chỉ trong trường hợp đó hoạt động này được coi là giám sát. Đây cần phải được coi là dấu hiệu căn bản nhất của hoạt động giám sát, trong đó có giám sát quyền lực. Như vậy, khái niệm “kiểm tra” có nội hàm rộng hơn khái niệm “giám sát”.

Thứ hai, về đối tượng đánh giá: Trong lĩnh vực quyền lực, khái niệm “kiểm tra” thường được dùng trong trường hợp cần đánh giá tính hợp lý, hoặc tính hợp pháp hoặc cả hai trường hợp ấy. Trong khi đó, “giám sát” chỉ được sử dụng để xem xét, đánh giá tính hợp pháp, hợp hiến của hoạt động quyền lực. Chẳng hạn, Quốc hội giám

sát việc thi hành pháp luật. Viện Kiểm sát giám sát hoạt động tư pháp có phù hợp với các quy định của pháp luật về tố tụng hay không, áp dụng pháp luật về định tội danh và quyết định hình phạt của Tòa án như thế nào...

Nếu nhìn vào từng lĩnh vực hoạt động quyền lực có thể thấy, hoạt động kiểm tra thường phổ biến trong các cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý. Bởi vì, như vừa nêu ở trên, trong hoạt động của các cơ quan hành pháp và quản lý thì vấn đề trọng tâm là đánh giá tính đúng đắn, tính hợp lý, rồi sau đó mới là vấn đề tính hợp pháp của các quyết định và hoạt động, hành chính, quản lý. Do đó, rất dễ hiểu là những cơ quan nào không có chức năng chủ yếu là quản lý thì không có chức năng kiểm tra chung. Chẳng hạn, Viện Kiểm sát (hoặc công tố) không phải là cơ quan quản lý hành chính nhà nước nên chức năng của cơ quan này không phải là chức năng kiểm tra mà là chức năng giám sát: giám sát các cơ quan khác.

Thứ ba, về hậu quả pháp lý: Hoạt động kiểm tra phải dẫn đến hậu quả pháp lý là áp dụng các chế tài: chế tài hành chính, chế tài vật chất. Trong khi đó, kết quả giám sát chỉ nêu kiến nghị hoặc khuyến nghị mà thôi hoặc cùng lắm là đình chỉ hiệu lực của văn bản hay quyết định. Chẳng hạn, kiến nghị của Viện Kiểm sát trong trường hợp có kết quả tiêu cực được phát hiện trong quá trình kiểm sát hoạt động tư pháp; Tòa án Hiến pháp ra phán quyết về sự vi hiến của một quy định pháp luật nào thì quy định đó bị đình chỉ hiệu lực thi hành. Đó là điều dễ hiểu, vì như đã nêu trên, giám sát được thực hiện “từ ngoài” hệ thống hành pháp hoặc lập pháp nên việc sửa đổi, ban hành văn bản mới, cho dù là đã thay thế văn bản bị coi là vi hiến, là thuộc về phạm vi thẩm quyền của cơ quan có liên quan.

Thứ tư, xét về chủ thể thực hiện: Cơ quan có chức năng kiểm tra là cơ quan nằm trong hệ thống

hành pháp, trong khi đó, giám sát thường đặc trưng cho hoạt động của các cơ quan đại diện: Nghị viện (Quốc hội), các Hội đồng địa phương hay Nghị viện địa phương.

Thứ năm, vì toàn bộ những hoạt động được coi là kiểm tra hay giám sát đều có tính chất chung là theo dõi, đánh giá, tác động của các chủ thể đối với khách thể và đều nhằm mục đích làm cho khách thể luôn nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu được đặt ra, cho nên cả hai đều là những biểu hiện khác nhau của một loại hoạt động quyền lực chung được gọi là kiểm soát quyền lực. Như vậy, kiểm soát là khái niệm chung, bao hàm trong đó cả kiểm tra và giám sát.

2. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nhìn từ khía cạnh kiểm soát quyền lực nhà nước

Điểm mới đặc biệt quan trọng trong quy định về sự lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013 thể hiện ở quy định tại khoản 2 Điều 4, xác định rõ trách nhiệm của Đảng trong mối liên hệ với Nhân dân, nhấn mạnh: Đảng phải gắn bó mật thiết với Nhân dân, phải phục vụ Nhân dân, phải chịu sự giám sát của Nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình nếu như những quyết định đó ảnh hưởng đến lợi ích Quốc gia, Dân tộc, Nhân dân. Đồng thời, cũng để Nhân dân có thể giám sát được tổ chức và hoạt động của Đảng, có thể quy trách nhiệm rõ ràng cho Đảng⁽⁶⁾.

Gắn bó mật thiết với nhân dân vừa là đặc điểm cơ bản vừa là yêu cầu thiết yếu của một Đảng lấy lợi ích của nhân dân làm mục tiêu và định hướng cho mọi hoạt động của Đảng. Lịch sử xây dựng và trưởng thành của Đảng Cộng sản Việt Nam hơn 80 năm qua đã khẳng định mối quan hệ máu thịt này. Đảng luôn trong lòng dân, được nhân dân tin yêu, bảo vệ. Sự gắn bó với nhân dân tạo

nguồn sức mạnh cho Đảng, giữ gìn bản chất cách mạng vì dân của Đảng. Hiến pháp khẳng định sự gắn bó mật thiết của Đảng với nhân dân vừa khẳng định một sự thật khách quan về Đảng Cộng sản Việt Nam trong mối quan hệ với nhân dân, vừa đặt ra trách nhiệm Hiến định to lớn của Đảng trong việc không ngừng củng cố, tăng cường và phát triển mối quan hệ này, xem đó là nguồn mạch của sự sống còn của Đảng trong điều kiện Đảng trở thành Đảng cầm quyền.

Lần đầu tiên trong Hiến pháp, vấn đề nhân dân giám sát Đảng trở thành một quy định Hiến định. Như vậy, công việc của Đảng chính là công việc của nhân dân, nhân dân tham gia tích cực vào xây dựng Đảng, giám sát hoạt động của Đảng để bảo đảm cho Đảng luôn là Đảng của mình, thực sự là “đạo đức là văn minh” xứng tầm với vai trò, vị trí của một Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Quy định Hiến pháp về sự giám sát của nhân dân đối với Đảng Cộng sản Việt Nam - Đảng cầm quyền có ý nghĩa to lớn trên phương diện chính trị - pháp lý: Một mặt, quy định này cho thấy, Đảng tôn trọng quyền lực của nhân dân, tự đặt mình dưới sự giám sát của nhân dân. Mặc dù ở vị trí của một Đảng cầm quyền nhưng Đảng không đứng trên nhân dân, không đứng trên Hiến pháp và pháp luật mà luôn tự đặt mình trong sự kiểm soát của nhân dân, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Mặt khác, quy định này đặt ra sự cần thiết phải xây dựng một cơ chế phù hợp với các hình thức và phương thức cụ thể để nhân dân có thể thực hiện được quyền giám sát của mình đối với hoạt động của các tổ chức Đảng và đảng viên.

Một trong những bổ sung quan trọng trong quy định về Đảng Cộng sản Việt Nam ở Hiến pháp cần được nhấn mạnh và quán triệt, đó là Đảng “chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình”⁽⁷⁾. Có thể thấy rằng, đây là

lần đầu tiên vấn đề trách nhiệm của Đảng được quy định ở tầm Hiến pháp. Đảng lãnh đạo Nhà nước, xã hội và chịu trách nhiệm về sự lãnh đạo của mình là một lẽ đương nhiên, bởi quyền lãnh đạo phải luôn gắn liền với trách nhiệm, đặc biệt là trách nhiệm trước kết quả lãnh đạo và thậm chí là trước hậu quả lãnh đạo. Tuy nhiên, việc chịu trách nhiệm không phải lúc nào cũng được ý thức và tự giác tuân theo. Với quy định Hiến pháp, trách nhiệm của mỗi tổ chức Đảng trước mỗi quyết định của mình được xác định minh bạch. Hiến pháp không quy định một cách chung nhất theo hướng “Đảng chịu trách nhiệm về sự lãnh đạo của mình” mà theo hướng “chịu trách nhiệm về các quyết định của mình”. Cách quy định này cho phép cụ thể hóa trách nhiệm cho từng quyết định của từng tổ chức Đảng, khắc phục tình trạng trách nhiệm chung chung, khó xác định trong thực tiễn.

Dĩ nhiên, Đảng chịu trách nhiệm trước nhân dân trước hết và quan trọng nhất là trách nhiệm chính trị. Trách nhiệm đó sẽ được xác định bởi mức độ tín nhiệm chính trị của nhân dân đối với Đảng, bởi mức độ ủng hộ các quyết định cụ thể của Đảng trong thực tiễn. Chỉ số niềm tin, chỉ số ủng hộ hay phản đối các quyết định của các tổ chức Đảng trong quá trình lãnh đạo sẽ là căn cứ để lãnh đạo xác định mức độ chịu trách nhiệm cụ thể của từng cấp ủy Đảng, từng cá nhân cụ thể trong các trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, để quy định của Hiến pháp về trách nhiệm của Đảng mang được ý nghĩa khả thi trên thực tiễn, cần nghiên cứu để luật hóa trách nhiệm này trong các đạo luật liên quan, tạo cơ sở pháp lý để đề cao trách nhiệm của Đảng, xác định trách nhiệm của từng cấp ủy Đảng, của người đứng đầu cấp ủy trong việc ban hành chủ trương, quyết định liên quan đến các mặt của đời sống kinh tế - xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Học thuyết Mác-xít và tư tưởng Hồ Chí Minh đã coi nhân dân là cội nguồn của quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước: “Bao nhiêu quyền lực đều là của dân”⁽⁸⁾. Ở Việt Nam, nhà yêu nước Nguyễn Trãi đã từng nói lên điều mà sau này chúng ta thấy có và là một trong những nội dung quan trọng trong học thuyết khế ước xã hội của J.J Rousseau về quyền phản kháng của nhân dân, quyền lật đổ chính quyền bất hợp pháp và không hợp lòng dân. Nguyễn Trãi nói: “Chở thuyền và lật thuyền cũng là dân”⁽⁹⁾. Như vậy, tư tưởng hiện đại khẳng định quyền lực chính trị của Nhà nước là quyền lực của nhân dân. Tuy nhiên, chủ nghĩa Mác - Lênin đã khắc phục được một hạn chế lịch sử của quan niệm phi lịch sử và máy móc của học thuyết khế ước xã hội là: kể từ khi trong xã hội có sự phân chia thành giai cấp, các giai cấp thống trị về kinh tế đã chiếm giữ quyền lực nhà nước để bảo vệ cho lợi ích của giai cấp mình. Thực tiễn ngày nay cũng tiếp tục cho thấy rõ điều đó. Về bản chất, mọi thứ quyền lực nhà nước đều mang tính giai cấp và luôn luôn thể hiện sự nổi trội về chính trị và kinh tế của nhóm này hay giai cấp khác trong xã hội. Chẳng hạn, chuyên chính vô sản là quyền lực chính trị của giai cấp công nhân, liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức. Dân chủ nhân dân là chế độ Nhà nước tập hợp, đoàn kết rộng rãi các tầng lớp “nhân dân lao động”. Ở nhiều nước phát triển hiện nay, “nhân dân” là một bộ phận đa số tầng lớp trung lưu, thường chiếm khoảng 2/3 dân số, có vai trò kinh tế và chính trị chủ đạo trong phát triển đất nước. Đó là đối tượng thuộc sứ mệnh phục vụ của quyền lực của Nhà nước. Tại các quốc gia có chế độ độc tài và thường là những quốc gia kém phát triển, chính quyền trên thực tế (chứ không phải trên danh nghĩa) chỉ đặc biệt bảo vệ lợi ích của một nhóm thiểu số cầm quyền, lợi ích của dòng tộc, khu vực ảnh hưởng. Có thể nói rằng, quyền lực

nhà nước dù mang màu sắc hay nhãn hiệu gì thì rốt cuộc là biểu thị ý chí và lợi ích của giai cấp.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, tính chất công của quyền lực Nhà nước bảo đảm rằng, dù xuất phát điểm quyền lực đó đại diện cho giai cấp nào, tầng lớp nào thì quyền lực nhà nước cũng phải gánh vác vai trò “người trọng tài” điều hòa lợi ích xã hội, phục vụ lợi ích chung của mọi tầng lớp nhân dân, bảo đảm sự đồng thuận xã hội. Ở nghĩa đó, quyền lực nhà nước khác với quyền lực chính trị, vì quyền lực chính trị luôn luôn mang màu sắc xã hội và có tính giai cấp rất rõ nét. Quyền lực nhà nước có tính khách quan và có vị trí độc lập tương đối trong hệ thống các thiết chế xã hội như kinh tế, chính trị, văn hóa... C.Mác đã từng chỉ ra tính chất khách quan của Nhà nước, coi đó như là một hoạt động quản lý các lợi ích công, là một chức năng xã hội mà qua đó, các thành viên của xã hội được phân ra thành những người quản lý và những người bị quản lý (người nắm quyền lực và người thuộc quyền). Theo ông, quyền lực của Nhà nước cũng chính là cơ sở cho việc hình thành các quan hệ chính trị và quan hệ quyền lực, các chế định, các quy phạm, các vai trò và chức năng mang tính quyền lực.

Tính độc lập so với kinh tế và tính chuyên môn của hoạt động quyền lực dẫn đến chỗ “sự tồn tại của pháp luật và của Nhà nước đã đặt ý chí của giai cấp vào việc đã rồi trong nhiều trường hợp”⁽¹⁰⁾. Vì vậy, với tính cách là quyền lực công, quyền lực nhà nước mang tính thống nhất cao, phản ánh ý chí xã hội của nhân dân thuộc nhiều tầng lớp và thành phần xã hội. Đó là tính thống nhất của quyền lực nhà nước về mặt xã hội, về mặt chính trị. Chẳng hạn, trong khuôn khổ của chế độ chính trị đa đảng của một nước tư sản thì dù Đảng (về chính trị) nào cầm quyền (tức Nhà nước) thì đường lối, chính sách đối nội, đối ngoại cũng đều nhất quán và chỉ có thể điều chỉnh có

mức độ nhất định về mặt chiến lược, chiến thuật mà thôi. Tính nhất quán về xã hội và chính trị của quyền lực nhà nước vừa là biểu hiện của quyền lực công - quyền lực nhà nước, vừa là biểu hiện của bản chất giai cấp, tính chất xã hội của quyền lực nhà nước. Bản chất đó chỉ mất đi hoặc thay đổi trong kết quả của một cuộc cách mạng xã hội mà thôi.

Tính chất quyền lực công tạo ra tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Đó là quyền lực của cả xã hội được tổ chức về mặt Nhà nước. Về nguyên tắc, nó không thể bị chia ra thành quyền lực nhà nước của giai cấp này, của tầng lớp kia; nó cũng không thể (lại một lần nữa cần nhấn mạnh: về nguyên tắc!) chịu sự chi phối của nhóm xã hội này hay nhóm xã hội khác. Tính thống nhất của quyền lực công thể hiện ở sự thống nhất về nội dung, mục đích, về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ. Nói khác đi, một quốc gia không thể có hai thứ quyền lực nhà nước hoặc có những quyền lực hoạt động theo những mục đích khác nhau, kể cả đó là các bang trong một nhà nước liên bang. Việc phân chia và tồn tại các quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp vẫn đòi hỏi các cơ quan đó của quyền lực nhà nước hoạt động trên cùng những đường lối, mục tiêu quốc gia, không làm mất đi tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Chủ nghĩa Mác - Lênin quan niệm về bản chất của pháp luật, của Nhà nước cũng như của Hiến pháp trên cơ sở nhìn nhận bản chất giai cấp của các hiện tượng đó: Nhà nước là của ai? Phục vụ cho lợi ích của giai cấp (hoặc các giai cấp) nào? Hiến pháp được tạo ra vì một trật tự xã hội theo định hướng giai cấp nào? Đó chính là quan điểm phương pháp luận kinh điển của các nhà chủ nghĩa Mác - Lênin đã sử dụng khi đánh giá về các bản Hiến pháp đương thời. Theo đó, mọi Nhà nước đều là sản phẩm của đấu tranh giai cấp, đều là công cụ mà giai cấp hoặc liên minh chính trị

sử dụng để khẳng định và duy trì sự thống trị của mình⁽¹¹⁾. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thể hiện qua các nội dung sau:

Thứ nhất, Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng chủ trương, đường lối. Đảng xác định mục tiêu, định hướng và chiến lược phát triển đất nước, đồng thời, giám sát, kiểm tra việc thực hiện của Nhà nước. Đảng cũng là nguồn cung cấp các nhà lãnh đạo, cán bộ, đảng viên cho các cơ quan nhà nước, bảo đảm sự thống nhất, nhất quán và hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước.

Thứ hai, Đảng tôn trọng và bảo đảm nguyên tắc pháp quyền, phát huy dân chủ, tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Đảng không can thiệp vào hoạt động của Nhà nước theo cách trái pháp luật, không thay thế vai trò của Nhà nước trong việc ban hành và thực thi pháp luật. Đảng cũng khuyến khích và tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước nâng cao năng lực, năng suất và chất lượng công việc, đáp ứng kịp thời nhu cầu và nguyện vọng của nhân dân.

Thứ ba, Đảng phối hợp với các tổ chức chính trị, xã hội trong việc lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đảng tôn trọng và hợp tác với các tổ chức chính trị, xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể, các tổ chức xã hội, các cơ quan truyền thông đại chúng... trong việc tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đảng cũng tạo điều kiện cho các tổ chức này phát huy vai trò là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân, là cơ sở để tuyên truyền, vận động, giáo dục, giúp đỡ, phản biện và giám sát công tác của Đảng và Nhà nước.

Như vậy, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là rất quan trọng và thiết thực. Đảng lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhằm giải quyết tốt mối quan hệ giữa “Đảng lãnh đạo, Nhà

nước quản lý, Nhân dân làm chủ”. Đảng lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhằm bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo vệ môi trường, bảo đảm an ninh, quốc phòng, đối ngoại, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

3. Các phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng nhằm kiểm soát quyền lực hiệu quả

Cần xây dựng các cơ sở pháp lý đầy đủ, cụ thể hơn về sự lãnh đạo và vai trò, trách nhiệm cầm quyền của Đảng trong cơ chế chính trị của Việt Nam. Ngoài các nguyên tắc tổ chức và hoạt động theo quy định của Điều lệ Đảng, cần thể chế hóa bằng pháp luật mối quan hệ của Đảng với Nhà nước, Đảng với nhân dân, với các tổ chức chính trị - xã hội. Thể chế hóa tổ chức và phương thức hoạt động của Đảng là tạo ra cơ sở pháp lý cho hoạt động của Đảng cũng như của Nhà nước và xã hội; đó còn là biện pháp để tránh sự trùng lặp và vô hiệu lẫn nhau trong hoạt động của các chủ thể quyền lực chính trị, khắc phục tình trạng lẫn lộn, can thiệp quá lớn của các cấp ủy Đảng đối với cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội hiện nay. Những căn cứ pháp lý đó sẽ góp phần giải quyết mâu thuẫn giữa quyền lực của Đảng và nguyên tắc vận hành của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Cần đặt ra các quy định về trách nhiệm, kỷ luật chính thức trong tổ chức và hoạt động của Đảng, đồng thời, xử lý nghiêm minh việc vi phạm. Quyền lực càng lớn, trách nhiệm càng cao thì càng cần phải kiểm tra chặt chẽ và mức độ kỷ luật khi vi phạm càng lớn. Đây là nguyên tắc quan trọng Đảng phải quán triệt và chủ động tự giác thực hiện nghiêm túc.

Về mặt tổ chức và thực hiện các hình thức kiểm tra, giám sát của Đảng, một trong những yêu cầu hiện nay là cần nâng cao vị thế pháp lý

của Ủy ban kiểm tra Đảng trong cơ cấu tổ chức của Đảng. Theo đó, Ủy ban kiểm tra nên do đại hội Đảng bầu và chịu trách nhiệm báo cáo trước đại hội. Điều quan trọng ở đây là phải bảo đảm tính độc lập tương đối, tăng quyền lực cho Ủy ban đến mức Ủy ban có quyền kiểm tra cả cấp ủy đảng, các chức danh lãnh đạo của Đảng và chịu trách nhiệm về các quyết định của mình.

Thực hiện dân chủ trong tổ chức và sinh hoạt đảng, cần có quy định bảo đảm tính công khai trong Đảng, các đảng viên đều có quyền được biết thông tin, được bàn bạc, thảo luận và quyền biểu quyết dân chủ.

Hiện nay, mặc dù đã có những nỗ lực quan trọng từ phía Đảng nhằm hạn chế sự trùng hợp về bộ máy, về chức năng và nhiệm vụ với bộ máy, chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, nhưng đây vẫn là một quá trình giải quyết khó khăn và chưa có lời giải thỏa đáng. Có thể nói, những nỗ lực này đã góp phần khắc phục đáng kể sự chồng chéo chức năng giữa Đảng và Nhà nước ở nhiều cấp, ngành khác nhau. Tuy nhiên, sự tách biệt rạch ròi trên thực tế là rất không đơn giản. Bởi, vai trò và sứ mệnh lãnh đạo của Đảng đã trở thành một loại quyền lực chính trị. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng đường lối, thuyết phục, thì quyền lực đó phải được bảo đảm bởi tính chính đáng của nó dựa trên cơ sở của sự thuyết phục, sự hấp dẫn, lôi cuốn bằng tất cả hoạt động của Đảng. Nhưng về mặt pháp lý, quyền ra nghị quyết, chỉ thị có tính bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước là một thứ quyền cần có chủ thể và khách thể bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp, với nội hàm pháp lý là các quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm phát sinh... Cần chuyển thứ quan hệ “bắt thành văn” thành những quy định ở tầm Hiến pháp và pháp luật.

Ở Việt Nam ta hiện nay, có một luồng quan niệm khá rõ là: Đảng phải “hóa thân” vào Nhà

nước thì vai trò lãnh đạo và cầm quyền của Đảng mới “chính danh”. Lập luận đó theo logic sau đây: nếu quan niệm Nhà nước chỉ có quyền quản lý thôi cũng không đủ, nếu chỉ thực thi quyền quản lý thì cơ quan nhà nước trở thành cơ quan chấp hành của Đảng. Nhà nước chỉ thực thi đường lối, chính sách của Đảng trong khi Nhà nước mới là cơ quan chính danh thực thi quyền lực của nhân dân, của xã hội. Nhà nước phải thực hiện vai trò lãnh đạo đối với xã hội, chịu trách nhiệm về các vấn đề căn bản của xã hội, thúc đẩy xã hội phát triển. Do đó, chỉ có cách Đảng hóa thân vào Nhà nước, thực thi quyền lực nhà nước và chịu sự kiểm soát của Nhà nước, của nhân dân thì những nan giải khi phân định quyền lãnh đạo của Đảng và quyền quản lý của Nhà nước mới được khắc phục. Khi đó, sẽ không còn tồn tại một bộ phận hay cơ quan nào thực thi quyền lực nhà nước mà không bị kiểm soát⁽¹²⁾.

Xu hướng này có thể được triển khai bằng các biện pháp sau: 1/ Nhất thể hóa các chức danh chủ chốt của Đảng với các vị trí quan trọng của Nhà nước. 2/ Cải cách bộ máy Đảng theo hướng thu gọn các ban, đảng, chỉ giữ lại các ban phụ trách hoạt động chuyên môn của Đảng, tinh giản bộ máy, điều chỉnh chức năng cho phù hợp với tình hình mới, chẳng hạn: chỉ bàn và giải quyết các vấn đề về chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng; 3/ Nâng cao vị thế và chất lượng hoạt động của Ủy ban kiểm tra Đảng. Đại hội Đảng bầu chủ nhiệm, phó chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra và chịu trách nhiệm trước Đại hội về hoạt động của mình. Công tác kiểm tra đảng phải có vị trí độc lập tương đối nhưng đồng thời, phải chấp hành nghiêm túc các nghị quyết của các cấp bộ đảng và tuân theo Điều lệ đảng.

Ủy ban kiểm tra của Đảng kiểm tra toàn bộ hành vi của đảng viên trong khi thực hành công quyền ở khía cạnh quan điểm, đường lối, phẩm

chất đạo đức đảng viên. Những hành vi của đảng viên trong thực thi các chức trách, nhiệm vụ với tư cách là công chức, cán bộ cơ quan nhà nước không nên đặt vào diện kiểm tra của Đảng. Đảng cũng không kiểm tra tính hợp pháp trong hành vi công dân của đảng viên vì đã có cơ quan nhà nước thực hiện. Như thế, vừa bớt chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra, vừa làm cho công tác kiểm tra của Đảng tập trung hơn, đúng hơn với vị trí lãnh đạo của Đảng.

Theo quan điểm của chúng tôi, những đề xuất trên đây có rất nhiều điểm hợp lý và cần được nghiên cứu thỏa đáng. Tuy nhiên, quan điểm cho rằng sự “hóa thân” vào bộ máy quyền lực nhà nước mới có thể làm cho sự cầm quyền và vai trò

lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam có được sự “chính danh” là điều cần nghiên cứu kỹ lưỡng và có cơ sở xác đáng.

Vị trí của Đảng Cộng sản Việt Nam trong hệ thống chính trị là không thể thay thế được và Đảng phải thực sự là một tổ chức chính trị mà không phải là Nhà nước. Hoàn toàn có thể thiết kế được một cơ chế chính trị, theo đó, Đảng chính trị có thể và có quyền thực hiện sự kiểm soát của mình đối với Nhà nước; mặt khác, Đảng đó cũng chịu sự kiểm tra, giám sát theo Hiến pháp và pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, như Đảng đã khẳng định, không một cá nhân, một tổ chức nào được phép đứng trên Hiến pháp và pháp luật ❖

-
- (1) Quốc hội (2003), *Luật số 05/2003/QH11 ngày 17/6/2003 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về hoạt động giám sát của Quốc hội*, tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-Hoat-dong-giam-sat-cua-Quoc-hoi-2003-05-2003-QH11-51043.aspx>, truy cập ngày 20/3/2024.
 - (2) Chẳng hạn, ở Mỹ trong cơ cấu của bộ máy Văn phòng Tổng thống cũng như các Bộ đều có cơ quan về “các vấn đề về Quốc hội”.
 - (3) Viện Ngôn ngữ học (2005), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng.
 - (4) Đào Duy Anh (2003), *Từ điển Hán - Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
 - (5), (12) Trịnh Thị Xuyên (2007), *Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Hà Nội, tr.27, tr.135.
 - (6), (7) Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, ngày 28/11/2013, tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Hien-phap-nam-2013-215627.aspx>, truy cập ngày 20/3/2024.
 - (8) Hồ Chí Minh (1985), *Về vấn đề giáo dục*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr.299.
 - (9) Trung Kiên (2016), “*Triết lý về nhân dân trong lịch sử tư tưởng Việt Nam*”, Tạp chí Dân vận online, số 4/2016, tại: <http://danvan.vn/Home/MagazineStory?ID=330>, truy cập ngày 20/3/2024.
 - (10) C.Mác (1995), *Phê phán Cương lĩnh Gô-ta*, trong C.Mác và Ph.Ăngghen, *Toàn tập*, Tập 19, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr.26.
 - (11) Dẫn theo Đào Trí Úc (2010), “*Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp: Nghiên cứu so sánh các tiêu chí và phương pháp*”, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội - Chuyên san Luật học, Tập 26, tr.137-146.