

KIỂM SOÁT QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

ĐINH DŨNG SỸ (*)

Tóm tắt: Quyền hành pháp là nội dung trung tâm của quyền lực nhà nước, do đó kiểm soát quyền hành pháp luôn là nội dung có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong thực thi quyền lực nhà nước. Bài viết phân tích, đánh giá một cách toàn diện về vị trí, vai trò, bản chất của quyền hành pháp và đưa ra những gợi mở để tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền hành pháp trong thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Kiểm soát; quyền hành pháp; quyền lực nhà nước; thực thi quyền lực nhà nước.

Abstract: Executive power is the central content of state power, therefore control of the executive power is always a particularly important task in the exercise of state power. This paper is a comprehensive analysis and evaluation of the position, role, and nature of executive power and offers suggestions to continue improving the mechanism for control of the executive power in the exercise of state power in Vietnam under the existing period.

Keywords: Control; executive power; state power; exercise of state power.

Ngày nhận bài: 10/9/2023

Ngày biên tập: 19/9/2023

Ngày duyệt đăng: 21/11/2023

1. Vị trí, vai trò, bản chất của quyền hành pháp trong cơ cấu quyền lực và tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam

1.1. Vị trí, vai trò của quyền hành pháp

Quyền lực nhà nước có nguồn gốc từ Nhân dân, thuộc về Nhân dân và người dân là chủ thể chân chính của quyền lực nhà nước - chủ quyền nhân dân. Tuy nhiên, mọi người dân không thể cùng trực tiếp thực thi quyền lực nhà nước mà trao cho một tổ chức công quyền là nhà nước để thực thi quyền lực của nhân dân. Thực tiễn tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở những giai đoạn lịch sử khác nhau, ở các nhà nước, các chính thể khác nhau cũng có nhiều khác biệt. Nhưng có một vấn đề rất hệ trọng trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước mà từ thời cổ đại các nhà tư tưởng đã nhận thấy, đó là nguy cơ lạm quyền của thiểu

số những người nắm giữ quyền lực nhà nước. Do vậy, họ đã nghĩ đến một giải pháp là cần phải kiểm soát, khống chế quyền lực đối với những thiết chế, những người nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước. Sự ra đời của học thuyết “tam quyền phân lập” (còn gọi là thuyết phân quyền) bắt nguồn từ đó. Nhà triết học vĩ đại người Hy Lạp là Aristotle (người được coi là cha đẻ của tư tưởng phân lập và kiểm soát quyền lực nhà nước) cho rằng nhà nước quản lý xã hội theo ba phương thức lập pháp, hành pháp và phân xử.

Cùng tư tưởng phân quyền với Aristotle còn có nhà tư tưởng người Anh là John Locke, ông cho rằng để chống độc tài thì cần phải chia quyền lực nhà nước thành ba lĩnh vực: lập pháp, hành pháp và liên hợp. Đến thế kỷ thứ XVIII, nhà triết học vĩ đại người Pháp là Ch.S.Montesquieu đã phát triển những tư tưởng của thuyết tam quyền phân lập thành một học thuyết độc lập. Theo Ch.S.Montesquieu, trong thể chế chính trị tự do, quyền lực tối cao được phân thành ba nhánh: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong đó, lập pháp là biểu hiện ý chí chung của quốc gia, thuộc về toàn thể nhân dân, nên được trao cho hội nghị đại biểu của

(*) PGS.TS; nguyên Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

(**) Bài viết trong Kế hoạch tuyên truyền về xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền hành chính nhà nước theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII

nhân dân - nghị viện; hành pháp là để tổ chức thực hiện pháp luật đã được chế định và tư pháp là để trừng trị tội phạm và phân xử xung đột giữa các cá nhân. Các thẩm phán xét xử chỉ tuân theo pháp luật.

Ở Việt Nam, từ khi chúng ta có chính thể dân chủ cộng hòa đầu tiên, bắt đầu bằng sự ra đời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1945 cho đến nay, việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước đều dựa trên một nguyên tắc là “tất cả quyền lực” (Hiến pháp năm 1946, năm 1959, năm 1980)⁽¹⁾, hay “tất cả quyền lực nhà nước” (Hiến pháp năm 1992 và năm 2013)⁽²⁾ đều thuộc về Nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực của mình một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua hệ thống các cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là nguyên tắc nhất quán và xuyên suốt trong cơ cấu quyền lực và tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu một bước tiến quan trọng trong nguyên tắc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam, khi lần đầu tiên hiến định các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận về việc kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong cơ chế tổ chức thực thi quyền lực nhà nước. Dù không theo nguyên tắc phân chia quyền lực, vì tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 vẫn theo nguyên tắc: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”⁽³⁾, nhưng việc ghi nhận chức năng thực thi quyền lực nhà nước của Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân của Hiến pháp năm 2013 là bước tiến quan trọng, làm sáng tỏ hơn một bước nguyên tắc “thống nhất có phân công, phối hợp” trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, đặc biệt là lần đầu tiên Hiến pháp ghi nhận về cơ chế kiểm soát trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trong thực tiễn tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, dù theo thuyết tam quyền phân lập như ở các nhà nước tư sản hay theo nguyên tắc thống nhất quyền lực, có phân công, phối hợp như ở Việt Nam thì vấn đề kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp luôn cần thiết và mang tính tất yếu, để thực thi dân chủ và chống lạm quyền. Ở Việt Nam, mối quan hệ và cơ chế kiểm soát trong thực thi quyền lực nhà nước cũng được ghi nhận ở các đạo luật cụ thể. Tuy nhiên, nguyên tắc kiểm soát quyền lực chỉ mới được hiến định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 2013 và cần tiếp tục cụ thể hóa ở các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước cũng như các đạo luật chuyên ngành khác.

Bản chất của kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung là dùng quyền lực để hạn chế quyền lực. Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng được vận dụng và biểu hiện ở những mức độ khác nhau trong thực tiễn tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở các nước trên thế giới. Đối với các nước mà quyền lực nhà nước được thực hiện theo nguyên tắc phân chia quyền lực thành lập pháp, hành pháp và tư pháp, trên cơ sở của thuyết “tam quyền phân lập” (dù tuyệt đối hay tương đối), thì bản chất của kiểm soát quyền lực nhà nước ở các nước đó là sự đối trọng, chế ước quyền lực giữa ba nhánh quyền lực này. Còn trong điều kiện và bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì kiểm soát quyền lực nhà nước không phải để đối trọng quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp mà là để giám sát, kiểm soát lẫn nhau, tránh lạm quyền, tránh xung đột quyền lực trong việc thực thi quyền lực nhà nước của ba cơ quan này.

1.2. Bản chất, nội hàm của quyền hành pháp

Điều 94 Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đều ghi nhận: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Theo đó, bản chất của quyền hành pháp là tổ chức thi hành pháp luật. Quốc hội là cơ quan lập pháp - ban hành Hiến pháp, luật, nghị quyết; trên cơ sở đó, Chính phủ - cơ quan hành pháp có trách nhiệm tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Về bản chất, việc thực hiện chức năng hành pháp đã bao hàm khía cạnh chấp hành của Chính phủ với ý nghĩa, Chính phủ chấp hành việc tổ chức thực thi Hiến pháp, luật của Quốc hội. Vì vậy, có thể không cần thiết phải quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, mà chỉ cần ghi nhận chức năng hành pháp là đủ. Mặt khác, việc quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội dễ dẫn đến nhận thức không đúng đây là quan hệ cấp trên, cấp dưới. Như đã phân tích ở trên, Quốc hội cũng như Chính phủ, Tòa án đều là các cơ quan của quyền lực nhà nước, được phân công thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự phối hợp và kiểm soát quyền lực lẫn nhau, không cơ quan nào đứng trên cơ quan nào trong cơ chế tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, mặc dù Quốc hội luôn được khẳng định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Đa số ý kiến cho rằng, Chính phủ thực hiện hai chức năng: hành pháp (tổ chức thi hành pháp luật) và hành chính. Bản chất của chức năng hành chính là thực hiện quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Để thực hiện hai chức năng nói trên, Chính phủ xây dựng bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương, trong đó bộ máy hành chính ở Trung ương - Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm các bộ, cơ quan ngang bộ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực (bao gồm cả dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực). Ngoài ra, có các cơ quan thuộc Chính phủ nhưng không nằm trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, không thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Bộ máy hành chính địa phương gồm UBND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, thực hiện quản lý nhà nước theo vùng, lãnh thổ (địa giới hành chính). Việc phân định thành hai chức năng nói trên của Chính phủ cũng chỉ có tính tương đối, mang tính lý thuyết. Trên thực tế, hai chức năng đó không độc lập mà gắn bó mật thiết và quan hệ hữu cơ với nhau, trong đó bao hàm cả nhiệm vụ nghiên cứu, hoạch định, đề xuất các chính sách, pháp luật phát triển kinh tế - xã hội, đây có thể coi như một chức năng thứ ba của Chính phủ⁽⁴⁾.

Với bản chất của quyền hành pháp nói trên, nội hàm của quyền hành pháp được hiến định tại Hiến pháp năm 2013 thể hiện ở 08 nhóm nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ và sau đó được tiếp tục cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 thành 21 nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Chính phủ. Trong đó, tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước chỉ là một trong số rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn khác của Chính phủ như hoạch định, đề xuất chính sách; xây dựng, trình các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết; thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia; thực hiện quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại...

2. Cơ chế kiểm soát quyền hành pháp trong thực thi quyền lực nhà nước

Theo cơ chế tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, Chính phủ vừa là cơ quan chịu sự kiểm soát quyền lực (bị kiểm soát), vừa là cơ quan có quyền kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan lập pháp và tư pháp. Trên thực tế, cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với hành pháp và tư pháp được quy định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội cũng như ở nhiều đạo luật chuyên ngành khác. Cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan tư pháp đối với lập pháp và hành pháp cũng được thể chế hóa trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân cũng như trong nhiều đạo luật tố tụng khác. Tuy nhiên, cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp và tư pháp vẫn còn những hạn chế.

Về lý thuyết, cơ chế kiểm soát quyền hành pháp trong thực thi quyền lực nhà nước thể hiện ở các phương diện chính sau:

2.1. Phạm vi, chủ thể, đối tượng kiểm soát quyền lực trong việc thực thi quyền hành pháp

Việc xác định phạm vi, chủ thể, đối tượng kiểm soát quyền lực trong thực hiện quyền hành pháp, cần căn cứ vào các yếu tố: 1) Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đó là Chính phủ vừa là cơ quan kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền tư pháp, vừa là cơ quan bị kiểm soát

bởi các cơ quan lập pháp và tư pháp; 2) Căn cứ vào bản chất, nội hàm của quyền hành pháp, Chính phủ vừa tự kiểm soát trong nội bộ hệ thống của mình vừa bị kiểm soát từ bên ngoài; 3) Chính phủ không chỉ bị kiểm soát quyền lực bởi các cơ quan lập pháp và tư pháp mà còn bị kiểm soát bởi các thiết chế trong hệ thống chính trị cũng như các thiết chế thông tin, truyền thông và giám sát của Nhân dân.

Theo đó, có thể xác định phạm vi của kiểm soát quyền lực nhà nước trong thực thi quyền hành pháp là khá rộng, bao gồm ba phương diện sau:

Thứ nhất, Chính phủ thực hiện kiểm soát quyền lực trong nội bộ Chính phủ.

Phạm vi, chủ thể, đối tượng kiểm soát trong nội bộ Chính phủ bao gồm: kiểm soát trong phạm vi hoạt động, thẩm quyền của Chính phủ; chủ thể kiểm soát là các thành viên Chính phủ; đối tượng kiểm soát là việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên Chính phủ, bao gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền của các bộ, cơ quan ngang bộ trong tham mưu hoạch định chính sách, pháp luật, trong tổ chức thi hành pháp luật, trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực; kiểm soát việc thực thi trách nhiệm, quyền hạn của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Ngoài ra, cần kể đến việc kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan thuộc Chính phủ và lãnh đạo của các cơ quan này. Mặc dù các cơ quan thuộc Chính phủ không nằm trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhưng do Chính phủ thành lập và các cơ quan này cũng như người đứng đầu các cơ quan này phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Do đó, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng cần thực hiện kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan thuộc Chính phủ và người đứng đầu các cơ quan này⁽⁵⁾.

Chính phủ thực hiện việc kiểm soát quyền lực đối với hệ thống các cơ quan hành chính ở địa phương, gồm UBND các cấp và người đứng đầu các cơ quan này. Là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và có thẩm quyền thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia,

cho nên Chính phủ có thẩm quyền và có trách nhiệm kiểm soát việc thực thi quyền lực của cả hệ thống hành chính ở Trung ương cũng như hệ thống các cơ quan hành chính các cấp ở địa phương.

Thứ hai, Chính phủ thực hiện kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan lập pháp và tư pháp.

Phạm vi kiểm soát của Chính phủ là việc thực thi các quyền lập pháp của Quốc hội và quyền tư pháp (xét xử) của Tòa án; chủ thể kiểm soát là Chính phủ đối với Quốc hội, trong đó có Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các Ban thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân các cấp; đối tượng kiểm soát là việc thực thi trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan Quốc hội và Tòa án. Đây là một vấn đề khá phức tạp và cũng rất quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, tại Hiến pháp năm 2013 mới bắt đầu hiến định, ghi nhận việc kiểm soát quyền lực, nên ở góc độ thực thi quyền hành pháp, các quy định của pháp luật hiện hành về cơ bản mới chỉ dừng lại ở cơ chế phân công, phối hợp, còn ít những quy định thể hiện quyền của cơ quan hành pháp trong kiểm soát quyền lực đối với cơ quan lập pháp và tư pháp. Đây chính là “lỗ hổng” lớn nhất trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay, cần tiếp tục nghiên cứu, luật hóa cụ thể.

Thứ ba, Chính phủ chịu sự kiểm soát quyền lực từ các cơ quan lập pháp, tư pháp, các thiết chế trong hệ thống chính trị và các thiết chế xã hội khác.

Về bản chất của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thì quyền lập pháp là quyền tối cao. Theo đó, Quốc hội được khẳng định là “cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”⁽⁶⁾, bởi Quốc hội là cơ quan dân cử, “cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân”. Vì vậy, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân cũng là cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước. Thể hiện ở quyền lập hiến, lập pháp; quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Theo đó, Hiến pháp năm 2013 cũng ghi nhận Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội⁽⁷⁾. Từ những

quy định của Hiến pháp mà xác định bản chất và nội hàm của kiểm soát quyền lực của Quốc hội đối với Chính phủ.

Trên thực tế, phạm vi của quyền hành pháp rất rộng và đa dạng, bởi nội hàm của quyền hành pháp gắn với việc thực thi quyền lực nhà nước của cơ quan quản lý, điều hành đất nước. Theo đó, phạm vi nội hàm của kiểm soát quyền lực từ phía cơ quan lập pháp cũng như tư pháp đối với cơ quan hành pháp cũng rất rộng và đa dạng, bao phủ toàn bộ hoạt động hành pháp của Chính phủ từ tổ chức thi hành Hiến pháp, luật đến quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Đối tượng bị kiểm soát là Chính phủ, các thành viên Chính phủ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và các thành viên Chính phủ, thông qua nhiều phương thức và công cụ khác nhau. Bên cạnh chịu sự kiểm soát quyền lực bởi các cơ quan lập pháp và tư pháp, Chính phủ còn chịu sự kiểm soát quyền lực của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị như sự giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; sự giám sát của các phương tiện thông tin, báo chí và sự giám sát của Nhân dân thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp, gián tiếp, dân chủ ở cơ sở.

2.2. Phương thức, công cụ thực hiện kiểm soát quyền hành pháp

Một là, *tự kiểm soát*: với phạm vi hoạt động rất rộng cùng nhiều thẩm quyền trong hoạch định chính sách, quản lý nhà nước, liên quan đến tất cả các chủ thể trong xã hội nên nguy cơ lạm quyền trong bộ máy hành chính là rất cao. Do vậy, để kiểm soát quyền lực, tránh lợi dụng quyền lực để trục lợi hoặc ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, đến quyền lợi và hoạt động bình thường của tổ chức, cá nhân trong thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ cần kiểm soát trong nội bộ hoạt động của Chính phủ cũng như cả nền hành chính. Phương thức kiểm soát trong nội bộ Chính phủ gồm kiểm soát trước và kiểm soát sau.

- *Kiểm soát trước* (có thể gọi là phương thức kiểm soát gián tiếp, thông qua công cụ pháp luật). Phương thức này được hiểu là luật pháp định ra các quy định, thể chế theo nguyên tắc, ví dụ “công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép”. Theo đó, cán bộ, công

chức, viên chức (CBCCVC) trong Chính phủ cũng như trong bộ máy hành chính nói chung, khi thực thi công vụ cũng như cung cấp các dịch vụ công cho xã hội phải tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật, chỉ được phép thực thi công vụ trong khuôn khổ các quy định của pháp luật, tránh lạm quyền, gây phương hại đến lợi ích quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân và người dân. Trong phương thức kiểm soát trước, pháp luật chính là cơ sở, là kim chỉ nam cho hoạt động công vụ và cũng chính là công cụ của kiểm soát quyền lực. Thông qua các quy định của pháp luật để phòng, chống lạm quyền cũng là để răn đe, ngăn chặn các ý định lạm quyền, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật.

- *Kiểm soát sau* (có thể gọi là phương thức kiểm soát trực tiếp), được hiểu là việc Chính phủ sử dụng các công cụ, thiết chế có tổ chức để trực tiếp giám sát, kiểm tra, thanh tra các hoạt động công vụ. Cụ thể là các cơ quan trong bộ máy hành chính - thông qua người đứng đầu - thường xuyên tự kiểm tra, giám sát nội bộ khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn. Kịp thời phát hiện, uốn nắn, ngăn chặn hoặc xử lý những hành vi lạm quyền, vi phạm pháp luật trong thực thi công vụ của đội ngũ CBCCVC của cơ quan, tổ chức mình thông qua hệ thống cơ quan thanh tra công vụ ở các bộ, cơ quan ngang bộ. Thông qua các thiết chế chuyên trách là Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ và hệ thống cơ quan thanh tra cấp tỉnh, cấp huyện ở địa phương, Chính phủ thực hiện việc giám sát, kiểm tra và đặc biệt là thanh tra các dấu hiệu vi phạm hoặc hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, của CBCCVC trong bộ máy hành chính; xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền xử lý, điều tra, truy tố theo quy định của pháp luật đối với các hành vi vi phạm.

Hai là, *kiểm soát ra ngoài*: vị trí, vai trò của quyền lập pháp cũng như quyền tư pháp là rất lớn, tuy nhiên phạm vi của hai quyền này không rộng như quyền hành pháp. Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với lập pháp chủ yếu xoay quanh quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, quyền làm luật và sửa đổi luật của Quốc hội, trong đó có quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; quyền quyết định các vấn đề quan trọng

của đất nước và quyền giám sát tối cao. Đối với cơ quan tư pháp thì xoay quanh quyền xét xử của Tòa án. Theo đó, phương thức và công cụ để Chính phủ thực hiện kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan lập pháp và tư pháp chủ yếu thông qua công cụ pháp luật. Bằng quy định của Hiến pháp và các đạo luật, Chính phủ sẽ thực hiện kiểm soát quyền lực đối với cơ quan lập pháp và tư pháp. Tuy nhiên, Hiến pháp và các đạo luật hiện hành có rất ít quy định trao cho Chính phủ quyền này. Đây là một thực tiễn cần được nghiên cứu, bổ sung, sửa đổi bằng những giải pháp cụ thể để Chính phủ có thể thực hiện được quyền kiểm soát của mình đối với việc thực hiện các quyền lập pháp và tư pháp.

Ba là, kiểm soát từ bên ngoài: bao gồm kiểm soát của các cơ quan lập pháp và tư pháp đối với cơ quan hành pháp; là kiểm soát của các thiết chế chính trị - xã hội và người dân đối với hoạt động của Chính phủ cũng như bộ máy hành chính. Trong đó, kiểm soát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp là chủ yếu và quan trọng nhất. Việc kiểm soát quyền lực của lập pháp đối với hành pháp thông qua các cơ chế được Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và nhiều đạo luật chuyên ngành khác ghi nhận, đó là các hình thức như báo cáo công tác, chất vấn và trả lời chất vấn, giải trình, bỏ phiếu tín nhiệm, giám sát theo chuyên đề...

Kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp có tính đặc thù nhất định, vì nguyên tắc độc lập tư pháp đã thể hiện rất rõ bản chất của hoạt động tư pháp. Do đó, ở đâu có độc lập tư pháp thì ở đó cơ bản đã hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực giữa tư pháp với lập pháp, hành pháp và ngược lại. Tuy nhiên, điều quan trọng nhất, tập trung nhất trong kiểm soát quyền lực của tư pháp đối với hành pháp, kể cả lập pháp là quyền xét xử các hành vi vi hiến của các cơ quan này. Vấn đề này được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận⁽⁸⁾. Kiểm soát của các thiết chế chính trị - xã hội và người dân đối với hoạt động của Chính phủ cũng như bộ máy hành chính được thực hiện thông qua các phương thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; thông qua thông tin, phản ánh của các cơ quan truyền thông, báo chí; thông qua việc người dân

thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và nhiều hình thức, công cụ khác thông qua việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở... theo phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”./.

Ghi chú:

(1) Điều 1 Hiến pháp năm 1946: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam”; Điều 4 Hiến pháp năm 1959: “Tất cả quyền lực trong Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đều thuộc về nhân dân”; Điều 6 Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định: “Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”.

(2) Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 dù bản chất không thay đổi nhưng đã có sự thay đổi trong cách tiếp cận quyền lực khi ghi nhận: “Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”.

(3) Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

(4) Theo quan điểm riêng của tác giả bài viết này thì Chính phủ có ba chức năng: chức năng tổ chức thi hành pháp luật, chức năng hành chính và chức năng nghiên cứu, hoạch định, đề xuất chính sách, pháp luật. Chức năng nghiên cứu, đề xuất hoạch định chính sách, pháp luật của Chính phủ là vô cùng quan trọng, cần được phân tách thành một chức năng độc lập, mặc dù nó cũng có mối quan hệ biện chứng, logic với cả hai chức năng tổ chức thi hành pháp luật và chức năng hành chính.

(5) Hiện nay, có 08 cơ quan thuộc Chính phủ, gồm: Ban Quản lý Lăng Chủ tịch Hồ Chí Minh, Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

(6) Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”. Tuy nhiên, trong thực tiễn nghiên cứu cũng có ý kiến cho rằng, cần xác định: “Quốc hội là cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước”.

(7) Có ý kiến đề nghị rằng, không nên gọi: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội”.

(8) Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý”; “Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”.