

# NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG LUẬT HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA NHÂN DÂN

NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (\*)

**Tóm tắt:** Để nâng cao hiệu quả vai trò giám sát của Nhân dân, đòi hỏi Đảng, Nhà nước ta cần có giải pháp để Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thực sự có hiệu quả bằng cả dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp, trong đó xây dựng và ban hành Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân là một trong những giải pháp trọng tâm, có ý nghĩa quyết định. Bài viết tập trung đánh giá, phân tích những yêu cầu đặt ra đối với việc xây dựng Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân; trọng tâm là nhằm tạo cơ sở pháp lý để thực hiện phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát” đối với hoạt động của Nhà nước.

**Từ khóa:** Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân; xây dựng; yêu cầu đặt ra.

**Abstract:** To improve the effectiveness of the People's supervisory role, our Party and State need to take the solutions for the People to truly effectively exercise the state power by means of direct democracy and indirect democracy, in which, developing and promulgating the Law on People's Supervision Activities is one of the key and decisive solutions. This article focuses on evaluating and analyzing the requirements for the development of the Law on People's Supervision Activities, which is aimed at creating a legal basis to implement the motto of “People know, People discuss, People do, and People monitor” over State activities.

**Keywords:** Law on People's Supervision Activities; development; requirements.

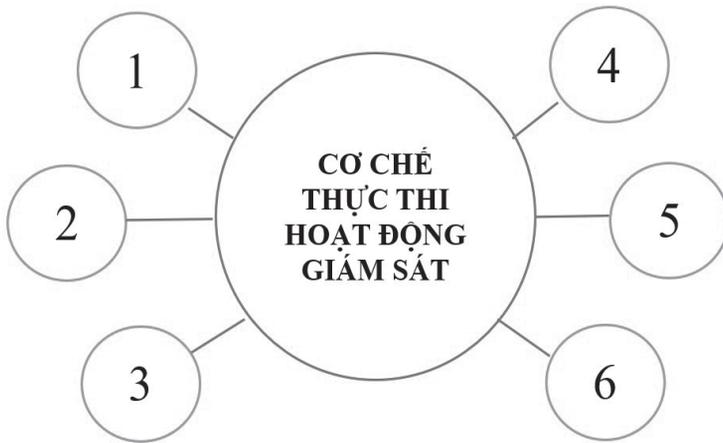
Ngày nhận bài: 20/4/2023      Ngày biên tập: 29/11/2023      Ngày duyệt đăng: 19/01/2024

1. Bảo đảm sự lãnh đạo và thể chế hóa kịp thời, toàn diện các chủ trương, đường lối của Đảng trong xây dựng Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật là công việc rất khó khăn, phức tạp và công phu, vì có nhiều nội dung đổi mới liên quan đến nhận thức chính trị, hệ thống lý luận, các quan điểm về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; chi phối đến hoạt động của Nhà nước, xã hội và công dân; là hoạt động mang tính sáng tạo cao, hoạt động biến ý chí của Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng thành những quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, bảo đảm cho các quan hệ đó vận động theo một trật tự chung phù hợp với các quy luật phát triển khoa học, khách quan. Xây dựng

pháp luật là hoạt động cơ bản, thường xuyên của hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước; hoạt động thể hiện bản chất và bảo đảm thực hiện chủ quyền, quyền lực của Nhân dân; yêu cầu khách quan đặt ra đối với hoạt động này là làm thế nào để tạo dựng được các đạo luật có tính cấp thiết, chất lượng cao, thống nhất, đồng bộ, ổn định, toàn diện, phù hợp và có tính khả thi.

Đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là bảo đảm tính tối cao của các đạo luật trong hoạt động của nhà nước, xã hội và công dân. Đặc trưng này phản ánh tính tối cao quyền lực của Nhân dân, là nguồn gốc cơ bản của tất cả các văn bản quy phạm pháp luật, các đạo luật phải điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Như vậy, bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật thể hiện ở việc đưa ý chí của Nhân dân thành pháp luật, thành các quy

(\*) TS; nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, nguyên Viện trưởng Viện Nghiên cứu lập pháp, đại biểu Quốc hội khóa XII, XIII



**Chú thích**

- 1. Chủ thể
- 2. Đối tượng
- 3. Phạm vi
- 4. Nội dung
- 5. Cách thức, biện pháp, quy trình
- 6. Yêu cầu, điều kiện đảm bảo

phạm pháp luật gắn liền với việc nhận thức và thực hiện quyền lực của Nhân dân. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tăng cường quyền lực của Nhân dân tất yếu phải tăng cường công tác xây dựng pháp luật, hình thức pháp lý quan trọng của việc bảo đảm chủ quyền nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.

Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo toàn diện Nhà nước và xã hội. Xây dựng pháp luật là hoạt động cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nên luôn phải tuân thủ nguyên tắc Đảng lãnh đạo. Đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thể hiện trong các văn kiện, được thể chế hóa trong các quy định của Hiến pháp là nền tảng chính trị, pháp lý, tư tưởng quan trọng của quá trình xây dựng Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân, vì đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng là cơ sở khoa học để phân tích, làm sáng tỏ những luận cứ khoa học, lý luận và thực tiễn về tính cấp thiết, yêu cầu khách quan cũng như phạm vi điều chỉnh, những nguyên tắc, nội dung cơ bản của đạo luật cần phải được nghiên cứu quy định.

**2. Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân phải đáp ứng và phù hợp với những tiêu chí của nhà nước pháp quyền.** Nhà nước pháp quyền nói chung luôn phải bảo đảm đủ các tiêu chí sau: 1) Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, hay nói cách khác là chủ quyền nhân dân được khẳng định, ghi nhận trong Hiến pháp, luật và được bảo đảm thực hiện bởi bộ máy nhà nước; 2) Tính tối cao của luật trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, xã

hội và công dân phải được bảo đảm; 3) Quyền lực nhà nước phải được tổ chức và hoạt động trên cơ sở nguyên tắc phân quyền, hay còn gọi là “phân công quyền lực”; 4) Quyền lực nhà nước phải được kiểm soát chặt chẽ, hiệu lực, hiệu quả bởi các thể chế, thiết chế nhà nước và xã hội; 5) Tư pháp phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Mô hình nhà nước pháp quyền luôn liên quan chặt chẽ tới việc thực hiện, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước. Ở Việt Nam, mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc cơ bản: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật; 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, tư pháp; Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; tư pháp độc lập và chỉ tuân theo pháp luật...

Như vậy, nội dung các quy định, chế định của Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân phải quán triệt và thể hiện rõ, đầy đủ các quan điểm của Đảng, quy định của Hiến pháp về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, về các phương diện thực hiện chủ quyền nhân dân, quyền giám sát của Nhân dân đối với nhà nước và xã hội trong đạo luật này.

3. Giám sát của Nhân dân phải trở thành phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước quan trọng trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Kiểm soát quyền lực nhà nước là một yêu cầu khách quan, tự thân của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, không có kiểm soát quyền lực thì quyền lực tất yếu bị lạm dụng phục vụ cho lợi ích riêng, lợi ích nhóm, quyền lực bị tha hóa dẫn đến quan liêu, tiêu cực, tham nhũng. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng, do đó về mặt chính trị, pháp lý luôn được quy định trong các văn kiện của Đảng và quy định của Hiến pháp. Việc xử lý kỷ luật cán bộ, truy cứu trách nhiệm hình sự nhiều cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn, kể cả cán bộ cao cấp trong thời gian qua đã phản ánh rất rõ việc Nhà nước ta chưa làm tốt công tác kiểm soát quyền lực nhà nước.

Kiểm soát quyền lực là nhiệm vụ rất khó khăn, phức tạp, phải được tiến hành lâu dài, kiên trì và rất bài bản. Do đó, nếu chỉ có Nhà nước làm thì không thể bao quát hết được, không thể mang lại hiệu quả cao nên phải huy động toàn hệ thống chính trị, xã hội và người dân cùng tham gia vào công tác này. Sự tham gia của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, các phương tiện thông tin đại chúng và Nhân dân được thể hiện ở nhiều phương diện khác nhau, tùy thuộc vào vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể ở mọi phương diện, phương thức khác nhau cả trong kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và pháp luật cũng như các văn kiện của Đảng và qua hoạt động thực tiễn, có thể khái quát kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam được thực hiện trên ba phương diện cơ bản sau: *thứ nhất*, kiểm soát quyền lực trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn của từng cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp; *thứ hai*, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp; *thứ ba*, kiểm soát quyền lực từ các cơ quan, tổ chức,

người có thẩm quyền của Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; của các cơ quan báo chí và Nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

Mặt khác, Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân phải xác định và thể hiện rõ được khái niệm, bản chất, chủ thể, nội hàm, phạm vi hoạt động, mối quan hệ, cách thức thực hiện và hậu quả pháp lý của phương diện thứ ba của kiểm soát quyền lực nhà nước từ các thiết chế chính trị.

4. Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân phải thể hiện được vai trò tổ chức của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong hoạt động này. Khái niệm Nhân dân trong Luật Hoạt động giám sát là một chủ thể được tổ chức để thực hiện những hành vi pháp lý do luật định. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Hiến pháp là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; là liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức, vì vậy phải là tổ chức có vị trí, vai trò nòng cốt trong việc tổ chức Nhân dân tiến hành các hoạt động giám sát. Với tư cách là một thiết chế chính trị, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có chức năng giám sát và phản biện xã hội, nên việc nghiên cứu để giao Mặt trận Tổ quốc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn tập hợp, tổ chức Nhân dân, phát huy sức mạnh của Nhân dân trong hoạt động giám sát là một yêu cầu cần thiết, khách quan. Mặt khác, cần quan niệm việc thực hiện chức năng giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là một trong những phương diện quan trọng nhất của hoạt động giám sát của Nhân dân. Theo đó, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên vừa thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của luật, vừa bảo đảm tuân thủ điều lệ của các tổ chức đó. Vì đối tượng, phạm vi giám sát của Nhân dân là rất rộng, trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội; ở cả Trung ương và địa phương; giám sát cả trong việc hoạch định, ban hành chính sách, pháp luật và trong tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật.

5. Phải làm rõ để quy định cụ thể mối quan hệ biện chứng, chặt chẽ giữa giám sát

của Nhân dân và hoạt động kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát hoạt động tư pháp và nhất là giám sát mang tính quyền lực nhà nước. Hoạt động giám sát của Nhân dân có nội hàm và phương thức thực hiện rất đa dạng, phong phú nên phải trở thành một kênh quan trọng trong thu thập, cung cấp thông tin, chứng cứ đã được kiểm chứng cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát hoạt động tư pháp, giám sát, còn các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua hoạt động mang tính quyền lực nhà nước để xem xét trách nhiệm, xử lý các thông tin, hành vi, trách nhiệm làm phát sinh hậu quả pháp lý đối với các đối tượng chịu sự kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát, giám sát, trước hết là đối với những người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền. Mặt khác, cùng với việc phối hợp và cung cấp thông tin, phạm vi hoạt động giám sát của Nhân dân còn bao trùm cả hoạt động mang tính quyền lực nhà nước trong việc chấp hành, tuân thủ pháp luật, thực hiện trách nhiệm công vụ trong quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nói cách khác là hoạt động giám sát của Nhân dân trở thành một trong những kênh kiểm soát quyền lực nhà nước.

Hoạt động giám sát của Nhân dân và giám sát mang tính quyền lực nhà nước về bản chất, nguyên tắc không làm thay các cơ quan nhà nước có thẩm quyền là đối tượng chịu sự giám sát trong việc xem xét, làm rõ trách nhiệm, vi phạm để xử lý và giải quyết theo đúng quy định của pháp luật; không chỉ đạo, can thiệp hoặc tác động vào quá trình giải quyết mà chỉ nêu ra các căn cứ pháp luật, các chứng cứ, tài liệu cần thiết để làm cơ sở xác định trách nhiệm, chỉ ra đúng, sai trong việc chấp hành, tuân thủ, áp dụng pháp luật, thực thi nhiệm vụ trong quá trình giải quyết của các cơ quan nhà nước; của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, nhất là người có thẩm quyền giải quyết, qua đó làm rõ trách nhiệm công vụ và hiệu lực, hiệu quả công tác, góp phần bảo đảm pháp luật được thực thi nghiêm minh, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân, đồng thời cũng là kênh thông tin quan trọng để người dân có thể phản ánh ý chí, nguyện vọng đối với hoạt động của các cán bộ, công chức, viên chức và

cơ quan, tổ chức nhà nước trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ được giao.

**6. Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân** phải xây dựng được phương thức quy tụ các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc các thiết chế chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan báo chí và người dân tham gia có hiệu quả vào hoạt động giám sát. Cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước đều là thành viên của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, như Đảng, Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao, họ vừa phải chấp hành các quy định của pháp luật, vừa phải tuân thủ cương lĩnh, điều lệ, kỷ luật của các tổ chức này.

Do đó, yêu cầu đặt ra đối với Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân là phải xây dựng được phương thức khoa học, hợp lý để quy tụ được các thiết chế chính trị, chính trị - xã hội, nhất là các cơ quan báo chí và Nhân dân tham gia có hiệu quả vào hoạt động giám sát. Vì vậy, trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các thiết chế này cần nghiên cứu để quy định các phương thức mà mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị có khả năng và điều kiện để tham gia vào hoạt động giám sát phù hợp với vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, cương lĩnh, điều lệ của các tổ chức đó.

**7. Nghiên cứu quy định cụ thể các phương thức đặc thù** đối với hoạt động giám sát của Nhân dân. Bởi vì, chủ thể tham gia vào hoạt động giám sát của Nhân dân là rất đa dạng, do đó trên cơ sở vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mỗi chủ thể cũng như cương lĩnh, điều lệ hoạt động của các tổ chức mà các chủ thể đó là thành viên cần nghiên cứu để quy định cụ thể các phương thức giám sát phù hợp. Cụ thể, một trong những tiêu chí của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là tính công khai, minh bạch trong hoạt động của bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước thì các phương thức giám sát của Nhân dân cần hướng vào các hoạt động yêu cầu cung cấp thông tin, đối thoại, chất vấn, giải trình, đăng tải công khai trách nhiệm để tạo dư luận, đánh giá của xã hội./.