

THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN MẠNH BÌNH*

Tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước là hình thức gắn với bản chất của Nhà nước. Nhưng trong quá trình tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước có sự thay đổi để tương thích với sự phát triển của nền kinh tế-xã hội. Vì vậy, cơ chế giám sát, hình thức giám sát tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước thay đổi phù hợp với sự thay đổi về tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước. Trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay, mô hình tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước thay đổi phù hợp với phát triển của nền kinh tế. Bản chất quyền lực nhà nước không thay đổi, nhưng hình thức tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước rất đa dạng và cơ chế giám sát, hình thức giám sát đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước cũng thay đổi tương thích với sự biến đổi tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Đổi mới cơ chế giám sát, các hình thức giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước là một trong những biện pháp, điều kiện quan trọng, trong cuộc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng, làm trong sạch bộ máy nhà nước, duy trì thực hiện mục tiêu bản chất Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là cần thiết

1. Tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước

Cơ sở lý luận học thuyết Mác-Lênin về hình thái kinh tế - xã hội đã minh chứng, cơ sở hạ tầng quyết định kiến trúc thượng tầng, do đó, mỗi chế độ khác nhau, sẽ có phương thức tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước cũng

* Ths. Trường Cán bộ TP. Hồ Chí Minh.

khác nhau, phù hợp với bản chất nhà nước, tính chất, trình độ của lực lượng sản xuất nhất định.

Song song với phương thức tổ chức quyền lực nhà nước, cũng đồng thời phát sinh quan hệ cơ chế giám sát tương thích với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm quá trình thực thi quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo bản chất, mục tiêu của giai cấp thống trị xã hội. Thật ra trong quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước trong đó đã bao hàm, chứa đựng cả sự giám sát, kiểm tra tổ chức nhà nước, thực thi quyền lực nhà nước, và ngược lại, giám sát quyền lực nhà nước, cũng chính là việc triển khai tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Sự giám sát thực thi quyền lực nhà nước, đó là điều tất yếu nhằm bảo đảm sự tồn tại của chế độ nhà nước, của giai cấp thống trị xã hội.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam được xây dựng, triển khai trên tinh thần của giai cấp công nhân. Trong đó, lợi ích của giai cấp công nhân thống nhất với lợi ích nhân dân, nên nó đáp ứng và phục vụ quyền lợi của số đông trong xã hội và của toàn dân tộc. Hiến pháp 1992 và nghị quyết của Quốc hội sửa đổi năm 2001 Điều 2 khẳng định: “Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa 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...” Nhân dân tổ chức thành nhà nước để nhằm thực hiện “chủ quyền quốc gia”, “chủ quyền nhà nước”. Nhân dân uỷ quyền cho nhà nước để 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, quốc gia. Nhưng trong nhà nước xã hội chủ nghĩa, nhà nước không chỉ là công cụ quản lý, mà còn được nhận thức chính là bộ máy phục vụ liên quan đến quảng đại quần chúng nhân dân. Do đó, Nhà nước Việt Nam không chỉ là nhà nước mang tính giai cấp mà còn là nhà nước của cộng đồng, nhà nước của nhân dân, của dân tộc. Đó là xuất phát điểm nhà nước của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước không chỉ với tư cách là một tổ chức đặc biệt của quyền lực chính trị, mà còn được thừa nhận và pháp lý hoá quyền lực nhân dân, quyền lực gốc cuối cùng được thực hiện thông qua quyền lực nhà nước.

Nhằm bảo đảm dân chủ thực sự đi vào thực tế cuộc sống, trước hết giám sát, kiểm tra quyền lực nhà nước là điều kiện thực hiện dân chủ và giám sát, kiểm tra là phương thức bảo đảm dân chủ được thực thi. Nếu không có giám sát, kiểm tra thì không thể thực thi được quyền dân chủ của nhân dân.

2. Giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước

Dân chủ xã hội chủ nghĩa, là động lực và là mục tiêu trong tiến trình đổi mới tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước thì: “Kiểm soát quyền lực bằng các cơ chế kiểm tra, giám sát trong bộ máy nhà nước là một tiêu chí của Nhà nước để thực hiện mục tiêu dân chủ nhưng bản thân nó không phải là dân chủ tự thân, không phải là toàn bộ dân chủ, không phải là điều kiện tiên quyết cho nền dân chủ. Nền dân chủ thực sự, đáp ứng của Nhà nước pháp quyền không chỉ đòi hỏi sự kiểm tra, giám sát từ phía cơ quan nhà nước mà quan trọng hơn, đòi hỏi phải thiết lập được cơ chế giám sát hữu hiệu ngoài bộ máy nhà nước, trước hết là cơ chế giám sát thường xuyên, thực chất và có hiệu quả từ phía nhân dân - chủ thể quyền lực nhà nước - đối với các cơ quan và cán bộ thực thi quyền lực nhà

nước, kể cả đối với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất do nhân dân trực tiếp bầu ra”. Trong xã hội dân chủ việc giám sát trong bộ máy nhà nước sẽ chuyển dần thay đổi theo hướng tăng cường mở rộng giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm sự vận hành của tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước có hiệu quả, khoa học, nhằm mục đích tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo, tầm giám sát dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Nền dân chủ xã hội chủ nghĩa mà chúng ta đang xây dựng hoàn thiện và phát triển một điểm chung thống nhất là tất cả vì con người là mục tiêu và động lực của sự phát triển xã hội, dựa trên ba đặc trưng cơ bản đó là: toàn bộ hệ thống chính trị luôn luôn được tổ chức và hoạt động vì lợi ích của nhân dân; quyền làm chủ của nhân dân luôn được bảo đảm và được bảo vệ và ngày càng phát triển; quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân luôn luôn mở rộng và phát triển tương thích với sự phát triển của nền kinh tế - xã hội.

Để bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân phải tồn tại trong một chế định luật vật chất như là một chế định gốc, cơ bản của dân chủ pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Quyền lực nhà nước phi tập quyền, 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 phi nhà nước, độc lập với nhà nước; 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 là các đối tượng bình đẳng trước pháp luật.

3. Một số giải pháp đổi mới cơ chế giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước

Việc giám sát xã hội đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở nước ta đã hình thành và phát triển từ khi nhà nước dân chủ nhân dân hình thành được thiết lập cho đến nay. Hệ thống giám sát đó đã thiết lập với nhiều hình thức, công cụ giám sát quyền lực nhà nước với phương thức, cách thức 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 xã hội đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước đã tạo điều kiện để nhân dân có khả năng giám sát một cách có hiệu quả, khoa học đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước.

Tuy nhiên, 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, của 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 còn 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 hoá, biến chất làm yếu sức mạnh, sự tin tưởng của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Bản chất Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Do đó, để bảo đảm quyền

lực nhà nước thuộc về nhân dân trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

Một là, phân công, phối hợp, minh bạch giữa các cơ quan trong việc thực hiện chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Phải xác định rõ cơ chế phân công quyền lực để hạn chế chuyên quyền và lạm quyền, trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Hệ thống cơ chế giám sát trong bộ máy nhà nước bảo đảm hiệu xuất, khoa học, năng lực thực thi quyền lực nhà nước thông suốt. Cơ chế giám sát, kiểm tra và điều chỉnh, đó không chỉ là nhu cầu mà còn là một tất yếu, một khuynh hướng đi đến nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cơ chế đó là để bảo đảm quyền lực nhà nước không vượt ra ngoài sự giám sát của nhân dân, giữ vững bản chất nhà nước xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Mỗi chức năng của quyền lực xác định rõ phạm vi nhiệm vụ, trách nhiệm, nghĩa vụ, sẽ tạo nên hiệu năng hoạt động chung của tổ chức bộ máy nhà nước, trong việc thực thi quyền lực nhà nước, không để một cơ quan quyền lực, con người trong bộ máy nhà nước lạm quyền, chuyên chế và đồng thời như một hệ quả, chính là làm tăng hiệu năng thực thi quyền lực nhà nước.

Hai là, ban hành về luật giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước. pháp luật là cơ sở, điều kiện, căn cứ pháp lý để nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với tổ chức; thực thi quyền lực nhà nước. Với thực đích pháp điển hoá luật giám sát của nhân dân để xác định rõ chủ thể; vị trí, tính chất; nội dung, phạm vi; hình thức; trình tự; thủ tục giám sát của Mặt trận Tổ quốc, của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức và nhân dân nhằm tránh sự trùng lặp, giữa giám sát nhà nước mang tính chất quyền lực và giám sát của nhân dân mang tính xã hội. Trên cơ sở đó xây dựng chương trình, phối hợp giám sát giữa các cơ quan quyền lực nước và hoạt động giám sát của nhân dân để bảo đảm giám sát có hiệu quả, hợp lý, khoa học học vô cùng cần thiết.

Ba là, ban hành quy chế phản biện xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, phương thức thực hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, trong đó phản biện xã hội là điều kiện căn bản, thiết yếu phải công khai, minh bạch để nhân dân tham gia quản lý nhà nước và chủ động phòng, chống tham nhũng, lạm quyền, của cán bộ, công chức, bung bít thông tin, ban hành các quyết định để bảo vệ lợi ích cục bộ, lợi ích cá nhân trong cơ quan nhà nước xâm phạm đến quyền lợi ích hợp pháp của nhân dân, lợi ích của nhà nước và xã hội. Thực tế đã minh chứng nhiều công trình đầu tư không có hiệu quả, làm ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước, lợi ích của xã hội, lợi ích hợp pháp của nhân dân và thông qua các kiến nghị, phản biện xã hội, dư luận xã hội buộc phải ngưng các công trình xây dựng không có hiệu quả. Nhờ tranh luận, phản biện tìm ra những “hạt nhân hợp lý”, sao cho cái còn lại cuối cùng phù hợp với khoa học nhất. Mục đích phản biện xã hội chẳng qua là giải quyết mâu thuẫn nhằm đạt đến sự đồng thuận cao trong xã hội đối với các chính sách, pháp luật, chủ trương của nhà nước.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh luật khiếu nại tố cáo phù hợp với thực tiễn, hợp lý và khoa học. Hiện nay, chúng ta đã có luật khiếu nại, tố cáo đó là một trong những quyền của nhân dân giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Nhưng trong quá trình thực thi luật khiếu nại, tố cáo chưa có hiệu quả, hiệu lực và khoa học, nên

gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Nên phải tách hẳn luật khiếu nại và luật tố cáo riêng. Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giao cho các cơ quan chuyên trách giải quyết, có thể trong một cơ quan nhà nước có ban pháp chế hoặc, tổ pháp chế giải quyết khiếu nại, hoặc thanh tra giải quyết khiếu nại. Chủ thể giải quyết khiếu nại phải nắm rõ pháp luật, có năng lực, chuyên môn, nghề nghiệp và kinh nghiệm trong quản lý hành chính nhà nước thì việc giải quyết khiếu nại có hiệu quả.

Ngoài ra để nâng cao khả năng giám sát của nhân dân, công dân đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, luật khiếu nại nên mở rộng phạm vi điều chỉnh về thủ tục hành chính, trong đó có cả tiếp nhận và giải quyết kiến nghị, thỉnh cầu, khiếu nại, chứ không chỉ dừng lại luật khiếu nại.

Năm là, công khai hoạt động của nhà nước, tạo điều kiện để nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Thông tin truyền thông đại chúng là cầu nối giữa nhân dân với tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Thông tin là cơ sở, điều kiện của giám sát, vì giám sát phải có các chứng cứ, chứng minh việc thực thi đúng hay không đúng pháp luật của các cơ quan; cán bộ, công chức nhà nước. Thông tin để nhân dân biết các quy định các văn pháp luật và các dự án, giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước nếu không có thông tin, thì không thể có giám sát. Cùng với vai trò giám sát, vai trò phản biện xã hội, phản hồi thông tin từ công chúng đến với cơ quan nhà nước, có thể thực hiện hiệu quả thông qua các phương tiện truyền thông, báo chí. Chính điều này, sẽ giúp cho việc nâng cao hiệu quả, khoa học của tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Chính sách, pháp luật của Nhà nước không bao giờ cũng phù hợp với sự vận động của đời sống xã hội, mà phải được sửa đổi, bổ sung qua thực tiễn cuộc sống. Qua thông tin báo chí khơi dậy những tranh luận, kiến nghị về chính sách, pháp luật hay một chủ trương, dự án cụ thể. Việc tranh luận vừa nâng cao nhận thức xã hội những vấn đề được quan tâm, vừa góp phần để các cơ quan công quyền hoàn thiện hơn về chính sách, pháp luật.

Sáu là, đổi mới tổ chức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội. Mặt trận Tổ quốc là hạt nhân, cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong hệ thống chính trị - xã hội, nghĩa là Mặt trận Tổ quốc làm tốt công tác dân vận, phải nắm rõ tâm tư nguyện vọng của các giai tầng trong xã hội. Vì vậy đổi mới hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, cần cụ thể hoá nghị quyết Đại hội X của Đảng vào luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về phản biện xã hội, trong việc thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhằm tạo hành lang pháp lý bằng những cơ chế giám sát và phản biện cụ thể, đồng thời quy định trách nhiệm của cơ quan Nhà nước, chính quyền địa phương coi giám sát và phản biện xã hội là khâu bắt buộc trong quá trình xây dựng đề án trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định và giám sát việc thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước. Xây dựng quy chế phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với các tổ chức Đảng, cơ quan Nhà nước trong việc giám sát và phản biện xã hội là một nhu cầu cần thiết như một đòi hỏi tất yếu trong quá trình lãnh đạo và điều hành và quản lý xã hội. Tạo thành cơ chế đồng bộ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ thông qua hình thức Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức xã hội

Bấy là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nhà nước của dân, do dân làm chủ, nhân dân không chỉ xây dựng, kiện toàn tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước còn bao hàm nội dung quyền giám sát nhân dân; đó không những là quyền, mà còn có trách nhiệm và nghĩa vụ của nhân dân xây dựng; hoàn thiện Nhà nước. Vì vậy, Đảng lãnh đạo phát huy dân chủ, huy động tốt nhất sự đóng góp, giám sát của nhân dân đối với quá trình thực thi quyền lực nhà nước nhằm thực hiện quốc kế dân sinh. Vấn đề đặt ra Đảng lãnh đạo hệ thống chính trị, tạo mọi điều kiện để nhân dân tham gia vào công việc của đất nước. Thực hiện dân chủ thông qua hình thức giám sát và phản biện xã hội, đối với tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phải được thể hiện trong chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Nghiên cứu phương thức tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước có ý nghĩa to lớn, nó không chỉ cho phép mà còn cung cấp những căn cứ lý luận và thực tiễn để góp phần vào việc đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước xây dựng; hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Để thực hiện mục tiêu dân chủ xã hội chủ nghĩa, 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. Thực tế hiện nay, cùng với sự phát triển của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền lực của nhân dân ngày càng được định hình rõ nét, như là một loại quyền lực độc lập giám sát đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước. Với hình thức nhân dân uỷ quyền cho nhà nước và thành lập các tổ chức nhà nước, và tổ chức nhà nước là công cụ để thực hiện quyền lực của nhân dân trong xã hội. Vì vậy, phải có cơ chế giám sát bảo đảm tính hiệu quả, khoa học trong tổ chức nhà nước và thực hiện quyền lực nhà nước, nên có sự phối hợp, hỗ trợ giữa giám sát tổ chức và thực hiện quyền lực trong bộ máy nhà nước và giám sát xã hội đối với tổ chức nhà nước và thực thi quyền lực nhà nước. Mỗi một hệ thống giám sát tổ chức và hoạt động quyền lực nhà nước, có tính độc lập tương đối trong tổng thể quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng, giữ vững bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Tài liệu tham khảo

1. *Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2002.
2. GS, TSKH. Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2007
3. 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, 2003
4. Văn phòng Quốc hội, *Quốc hội Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Tư pháp, năm 2005
5. PGS, TS Nguyễn Đăng Dung, *Chế ước quyền lực nhà nước*, Nxb Đà Nẵng, 2008
6. Phạm 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