

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC HÀNH PHÁP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI - GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

BÙI HUY TÙNG*

1. Kiểm soát của các thiết chế quyền lực nhà nước đối với quyền lực hành pháp

Ở các nước trên thế giới, sự kiểm soát của nhà nước đối với quyền lực hành pháp (QLHP) là một nội dung cơ bản của nhà nước pháp quyền. Ngoại trừ Chính phủ thực thi quyền hành pháp, do đó phát sinh QLHP - đối tượng của sự kiểm soát, các yếu tố cơ bản cấu thành bộ máy nhà nước tư sản hiện đại bao gồm nguyên thủ quốc gia, Quốc hội/Nghị viện và Tổ chức tòa án. Đây cũng là những thiết chế quản lý nhà nước (QLNN) có chức năng kiểm soát QLHP. Tuy nhiên, mỗi nước có những cơ chế kiểm soát khác nhau đối với QLHP xuất phát từ sự khác biệt trong cách thức tổ chức QLNN của mình.

a. Trong chính thể Cộng hòa Tổng thống ở Hoa Kỳ, sự phân quyền cứng rắn giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã là một sự kiểm soát rất lớn đối với QLHP. Theo quy định của *Hiến pháp*, quyền hành pháp được trao cho Tổng thống - nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu hành pháp do nhân dân trực tiếp bầu ra. Do được trao quyền hành pháp nên Tổng thống Hoa Kỳ có QLHP rất lớn, như có quyền thành lập Chính phủ, bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ, các thẩm phán tòa án liên bang

với sự đồng ý của Thượng viện, có thể can thiệp vào hoạt động lập pháp bằng quyền phủ quyết... Quyền lực lớn xác định trách nhiệm lớn đối với Tổng thống trong thực thi quyền hành pháp.

Bên cạnh sự phân quyền, nguyên tắc kiểm chế lẫn nhau và đối trọng giữa các nhánh quyền lực cũng tạo ra sự kiểm soát đối với QLHP. Nghị viện Hoa Kỳ (Thượng viện và Hạ viện) không có quyền thành lập các cơ quan hành pháp, không có quyền can thiệp vào quyền hành pháp. Tuy vậy, Nghị viện vẫn có thể kiểm soát QLHP bằng hoạt động điều trần (chủ yếu thông qua các ủy ban của Nghị viện) các quan chức trong bộ máy hành pháp. *Hiến pháp* Hoa Kỳ trao cho Tổng thống Hoa Kỳ quyền phủ quyết các dự luật của Nghị viện chuyển sang nhưng cũng trao cho Nghị viện quyền tổ chức bỏ phiếu thông qua dự thảo luật đã bị Tổng thống phủ quyết. Trong trường hợp đa số đại biểu của lưỡng viện (Thượng viện và Hạ viện) bỏ phiếu ủng hộ thì dự luật vẫn chính thức trở thành luật. Đó chính là biểu hiện sinh động của cơ chế đối trọng và kiểm soát lẫn nhau giữa quyền lực lập pháp và QLHP.

* NCS, Học viện Hành chính Quốc gia

b. Các nước có mô hình chính thể Cộng hòa Đại nghị, kể cả cộng hòa như Đức, I-ta-li-a và quân chủ như Anh, Hà Lan, Thái Lan, lại áp dụng mềm dẻo hơn lý thuyết phân quyền, tạo nên sự phân quyền và phối hợp giữa các nhánh quyền lực. Theo hai loại chính thể này, Chính phủ (Thủ tướng và các thành viên nội các) được thành lập và chịu trách nhiệm cá nhân cũng như tập thể trước Nghị viện. Chính phủ chỉ hoạt động khi còn sự tín nhiệm của Nghị viện. Giám sát QLHP là một chức năng cơ bản của Nghị viện. Nghị viện giám sát QLHP của Chính phủ thông qua quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Thủ tướng và tập thể Chính phủ. Khi bị mất tín nhiệm, các thành viên hoặc tập thể Chính phủ phải từ chức. Các thành viên nội các có trách nhiệm liên đới. Sự ra đi của Thủ tướng dẫn đến sự ra đi của tập thể Chính phủ.

Bên cạnh quyền giám sát mang tính chính trị, Nghị viện nhiều nước theo chính thể Cộng hòa Đại nghị còn được trao quyền luận tội các quan chức hành pháp cao nhất (thường có hàm từ bộ trưởng trở lên), như theo quy định của *Hiến pháp* Đan Mạch, *Hiến pháp* Na Uy, *Hiến pháp* Bỉ. Thủ tục này cho phép Hạ viện buộc tội và Thượng viện luận tội và kết tội các quan chức hành pháp. Một số nước theo chính thể này, như Nhật, Thụy Điển lại không có quy định về thủ tục đàn hạch. Thủ tục đàn hạch khác với quy định về thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm. Cơ sở của việc triển khai thủ tục đàn hạch là sự vi phạm các trọng tội của các quan chức hành pháp. Nếu bị kết tội, các quan chức thuộc cơ quan hành pháp buộc phải từ chức.

c. Đối với chính thể Cộng hòa Lưỡng tính, về bản chất, mô hình QLHP là sự kết hợp các yếu tố của Cộng hòa Tổng thống và Cộng hòa Đại nghị, nghĩa là vừa có Tổng thống, vừa có Thủ tướng. Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra, giữ vai trò nguyên thủ quốc gia, song quyền lực của

Tổng thống ở mỗi nước có khác nhau. Chẳng hạn, ở Pháp, với nhiệm kỳ 5 năm, Tổng thống chỉ đứng đầu Nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ; đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng. Tổng thống bổ nhiệm Thủ tướng và theo đề nghị của Thủ tướng bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ trên cơ sở đảng chiếm ưu thế trong Nghị viện, có quyền giải tán Hạ viện. Trong khi đó, Tổng thống Nga có quyền hạn rất lớn, có thể bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ tướng, chủ tọa các phiên họp của Chính phủ, giải tán Chính phủ, giải tán Đuma Quốc gia (Hạ viện)... Do tính đặc thù nên chính thể lưỡng tính, như ở Nga và Pháp, kết hợp ở những mức độ khác nhau cả hai hình thức kiểm soát QLHP. Vì quyền hành pháp được phân chia cho hai chủ thể, gồm Tổng thống và Thủ tướng (cùng với nội các) nên sự kiểm soát QLHP là sự kiểm soát đối với quyền lực của cả Tổng thống và Thủ tướng.

2. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Thứ nhất, ở Việt Nam hiện nay không chấp nhận đa nguyên chính trị, đa đảng là do những đặc thù chính trị của đất nước Việt Nam: Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo các tầng lớp xã hội tiến hành cuộc cách mạng giải phóng dân tộc, xây dựng nên bộ máy nhà nước Việt Nam. Điều 4 *Hiến pháp* năm 2013 khẳng định, Đảng Cộng sản Việt Nam “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Đảng ta là Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và kiểm soát việc thực hiện QLNN nói chung, QLHP nói riêng thông qua việc lãnh đạo và kiểm tra các tổ chức Đảng và đảng viên hoạt động trong bộ máy nhà nước. Đây là hoạt động kiểm soát QLNN ở tầm cao nhất, bao quát nhất. Khi có sai lầm, khuyết điểm, Đảng ta thẳng thắn nhìn thẳng vào sai lầm, khuyết điểm, không né tránh, công khai thừa nhận và khắc phục. Đó cũng là lý do nhân dân ta vẫn luôn một lòng tin tưởng vào sự lãnh đạo của

Đảng. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng và Nhà nước ta phát động cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng một cách toàn diện nhằm làm trong sạch bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động... Bởi vậy, không có bất kỳ lý do nào để Việt Nam thực hiện đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập.

Thứ hai, ở các nước trên thế giới, xã hội dân sự có vai trò đặc biệt trong việc kiểm soát QLNN nói chung và QLHP nói riêng. Xã hội dân sự, bao gồm tất cả các tổ chức, đoàn thể, cá nhân, có vị trí độc lập so với bộ máy QLNN, thực hiện vai trò bảo vệ các quyền và tự do của các thành viên trong xã hội. Xã hội dân sự đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát QLHP nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của các thành viên thông qua nhiều hình thức, như tham gia thảo luận, góp ý và quyết định các vấn đề của nhà nước, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện, thành lập các hội, nhóm lợi ích, tự do biểu tình, tự do xuất bản, tự do ngôn luận về các vấn đề liên quan đến chính sách hành pháp, tiếp cận các thông tin của Nhà nước.

Thứ ba, một trong những yếu tố cơ bản của xã hội dân sự là các phương tiện truyền thông (báo chí, phát thanh, truyền hình...) với tư cách là phương tiện giám sát chính quyền trong việc thực thi QLNN cũng như QLHP. Gắn chặt với quyền của công chúng được nắm bắt thông tin là quyền tự do truyền thông qua mạng lưới báo chí, truyền thông có thể điều tra các công việc của Chính phủ và đưa tin về họ. Các phương tiện truyền thông tham gia kiểm soát QLHP bằng cách cung cấp cho công dân các thông tin về hoạt động của bộ máy chính quyền. Công dân dựa vào các phương tiện truyền thông, báo chí mà phát giác các hành vi tham nhũng của quan chức chính quyền, vạch trần việc thực thi công vụ trái pháp luật của các cơ quan hành pháp. Một vấn đề khác liên quan trực tiếp đến tự do báo chí là

vấn đề công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nếu không có công khai, minh bạch thì không có một nền tự do báo chí. Nếu tự do báo chí là để bảo đảm quyền con người, thì công khai, minh bạch là trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước.

Tuy nhiên, việc tạo khả năng, điều kiện để báo chí, người dân có thể tố cáo các hành vi tham nhũng, sai trái của các cơ quan của Chính phủ, các cơ quan khác thuộc bộ máy nhà nước khi có những quyết sách, quyết định sai lầm, để xảy ra tham nhũng nghiêm trọng thì vẫn còn có nhiều hạn chế. Bởi vậy, Nhà nước cần tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật theo nguyên tắc: chức năng của Nhà nước là phục vụ nhân dân; khẳng định mối quan hệ gần bó mật thiết giữa Nhà nước với nhân dân, thực hiện đầy đủ các quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân. Hơn nữa, Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm quyền dân chủ của công dân. Nhìn trên phương diện này, các phương tiện thông tin đại chúng ở nước ta có đầy đủ chức năng, nhiệm vụ theo dõi, phản ánh, cung cấp thông tin cho nhân dân về hoạt động của các cơ quan hành pháp; cũng có nghĩa truyền thông được tạo những điều kiện cần thiết để tham gia kiểm soát QLHP□

Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. H. NXB Chính trị Quốc gia, 2016.
3. Nguyễn Đăng Dung. Luật Hiến pháp nước ngoài. H. NXB Đại học Quốc gia, 2001.
4. Văn Liên Cao. Tìm hiểu các nước và các hình thức nhà nước trên thế giới. H. NXB Thanh Niên, 2003.