

# CÁC PHƯƠNG DIỆN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (\*)

**Tóm tắt:** Kiểm soát quyền lực nhà nước có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước, cơ chế, chính sách, pháp luật và trên thực tế vấn đề này được quy định là một nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp và hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiện nay, chúng ta đang từng bước xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, do đó vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước cần triển khai trên nhiều phương diện khác nhau nhằm đem lại hiệu lực, hiệu quả tích cực trong đời sống xã hội.

**Từ khóa:** Kiểm soát; phương diện kiểm soát; quyền lực nhà nước; Việt Nam.

**Abstract:** Controlling state power has a particularly important significance in building up and completing the state system, mechanisms, policies, and laws, and in fact, this issue is regulated as a fundamental principle in the Constitution and legal system of Vietnam. Currently, we are gradually building up a socialist rule-by-law state of the people, by the people and for the people, so the issue of controlling state power needs to be implemented in many different ways in order to ensure the efficient and positive implementation in social life.

**Keywords:** Control; control aspect; power of the government; Vietnam.

Ngày nhận bài: 26/10/2021 Ngày biên tập: 31/12/2021 Ngày duyệt đăng: 25/01/2022

## 1. Đặc điểm của quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

Qua nghiên cứu các quy định của Hiến pháp và pháp luật, có thể hiểu quyền lập pháp là quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyền hành pháp là quyền tổ chức, lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành nền hành chính quốc gia, dịch vụ công từ Trung ương đến cơ sở; tổ chức thực hiện hiến pháp và pháp luật; quản lý và thống nhất quản lý nhà nước mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội; quyền tư pháp là quyền xét xử và quyền quyết định những vấn đề có liên quan đến việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong hoạt động tư pháp.

### 1.1. Quyền lập pháp

Về mặt lý luận, quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền luôn được coi là quyền lực gốc; quyền lực duy nhất do cử tri trực tiếp giao qua bầu cử và trao quyền theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín; việc giao quyền là có điều kiện, trong trường hợp đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri, nhân dân thì sẽ bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm.

Quyền lập pháp là quyền xác lập các nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của các quyền hành pháp và tư pháp, của bộ máy nhà nước; chi phối các quyền này thông qua hoạt động lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Việc tổ chức thực hiện quyền lập pháp được tiến hành theo nguyên tắc đồng thuận, làm việc theo chế độ hội nghị, tập thể và quyết định theo đa số; không hình thành quan hệ hành chính, quyền uy, mệnh lệnh trong quá trình thực hiện quyền lập pháp; mọi chủ thể trong thực hiện quyền lập pháp đều bình đẳng về

(\*) 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



Ảnh minh họa

địa vị pháp lý, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công, phân nhiệm do luật định.

Do là quyền lực gốc nên quyền lập pháp không chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, giám sát của bất kỳ thiết chế quyền lực nhà nước nào khác ngoài quyền giám sát của cử tri, Nhân dân. Quyền lập pháp còn bao gồm cả quyền giám sát tối cao đối với quyền hành pháp và quyền tư pháp trong việc thực hiện các quy định của Hiến pháp và pháp luật do quyền lập pháp xác lập, ban hành. Bộ máy thực hiện quyền lập pháp không hình thành một hệ thống từ Trung ương đến địa phương, cơ sở mà chỉ tập trung duy nhất ở cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội.

### 1.2. Quyền hành pháp

Xét về bản chất, quyền hành pháp không phải là quyền lực gốc, vì được xác lập bởi quyền lập pháp của Quốc hội chứ không chuyển giao bởi quyền lực từ cử tri, Nhân dân. Do đó, quyền hành pháp là quyền phái sinh từ quyền lực gốc và phải chịu sự kiểm soát, giám sát trực tiếp, chặt chẽ, thường xuyên từ quyền lực gốc. Quyền hành pháp luôn được bảo đảm thực hiện bởi thể chế, chính sách, pháp luật, nền công vụ, bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương, cơ sở với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động; có nguồn ngân sách, tài chính quốc gia vững mạnh; có vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn rất quan trọng trong bộ máy nhà nước với những thẩm quyền được bảo đảm thực hiện bằng Hiến pháp và pháp luật;

thống nhất quản lý và quản lý nhà nước mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội; tổ chức, lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành nền hành chính quốc gia, dịch vụ công...

Quyền hành pháp có mối quan hệ và tác động trực tiếp đến hoạt động của mọi chủ thể, thiết chế, mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân trong bộ máy nhà nước và toàn xã hội. Việc thực hiện quyền hành pháp có liên quan trực tiếp, thường xuyên tới quyền con người, quyền công dân; quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp, chính đáng của mọi công dân, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong xã hội; trực tiếp thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, thể hiện bản chất nhà nước, bản chất giai cấp của Nhà nước, thể hiện nền dân chủ, tính pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

### 1.3. Quyền tư pháp

Quyền tư pháp không phải là quyền lực gốc mà phái sinh từ quyền lực gốc và do quyền lực gốc xác lập, quy định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và kiểm soát thông qua chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Quyền tư pháp được thực hiện một cách độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; không chịu sự chỉ đạo, lãnh đạo, điều hành hoặc tác động bởi bất cứ cấp, người có thẩm quyền nào, kể cả trong trường hợp tiến hành các phương thức kiểm soát quyền lực đối với hoạt động tư pháp thì cũng phải tôn trọng và bảo đảm nguyên tắc độc lập khi thực hiện quyền tư pháp.

Quyền tư pháp được thực hiện theo một trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp hết sức chặt chẽ, do các cơ quan tư pháp, người giữ chức danh tư pháp (điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán, chấp hành viên) tiến hành trong phạm vi thẩm quyền do luật định. Quan hệ giữa các cơ quan tư pháp, giữa cơ quan tư pháp ở Trung ương và cơ quan tư pháp ở địa phương, giữa những người giữ chức danh tư pháp là quan hệ tố tụng, không phải là quan hệ hành chính; mỗi chức danh ở mỗi cấp tố tụng có nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền độc lập theo quy định của pháp luật và tự chịu trách nhiệm khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và thẩm quyền đó.

## **2. Các phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam**

### **2.1. Nhận diện rõ, sâu sắc và đầy đủ về các phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước**

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là một công việc rất khó khăn, phức tạp và phải được tiến hành thường xuyên, lâu dài; đây là vấn đề có nhiều nội dung đối mới liên quan đến mô hình tổ chức, bản chất nhà nước, hệ thống lý luận, các quan điểm của Đảng và thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội qua các thời kỳ phát triển ở nước ta; chi phối đến hoạt động của cả hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước, xã hội và công dân; là hoạt động vừa mang tính nguyên tắc, vừa mang tính sáng tạo cao; là hoạt động biến ý chí, quyền lực của Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng thành những quy định, quy tắc có tính bắt buộc chung nhằm điều chỉnh các quan hệ trong bộ máy nhà nước và toàn xã hội, bảo đảm cho các quan hệ đó vận động theo một trật tự chung, kiểm soát lẫn nhau phù hợp với các quy luật phát triển khách quan, phục vụ cho lợi ích công, lợi ích của Nhân dân.

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 được thể hiện trên ba phương diện cơ bản sau:

*Thứ nhất*, là kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong hoạt động của từng cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp (sau đây gọi tắt là “kiểm soát nội bộ”).

*Thứ hai*, là 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 với nhau trong việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp (sau đây gọi tắt là “kiểm soát từ bên ngoài”).

*Thứ ba*, là kiểm soát quyền lực từ các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền của Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; các tổ chức thành viên của Mặt trận; báo chí, truyền thông và của 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 (sau đây gọi tắt là “kiểm soát từ các thiết chế chính trị”).

### **2.2. Một số phương diện cơ bản của kiểm soát quyền lực**

*Một là, đối với thực hiện quyền lập pháp, kiểm soát quyền lực được thực hiện ở các phương diện sau:*

- *Kiểm soát nội bộ:* Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội phải thường xuyên gắn bó chặt chẽ với cử tri, Nhân dân; chịu trách nhiệm và chịu sự giám sát trực tiếp của cử tri, Nhân dân. Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm trước cử tri và trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mình. Mọi hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội phải bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan và tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc tập thể, quyết định theo đa số. Chất vấn, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với một số chức danh của Quốc hội do Quốc hội bầu. Tuân thủ các chế độ, quy định về công chức, công vụ, lao động, nghỉ hưu, tài chính - kế toán... thuộc thẩm quyền của cơ quan hành pháp và kiểm toán nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- *Kiểm soát từ bên ngoài:* Quốc hội bầu và bãi nhiệm Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước. Những người này chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm các Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo danh sách đề cử chức vụ từng người; phê chuẩn đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh theo đề nghị của Chủ tịch nước.

Quốc hội giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước với các phương thức cụ

thể: xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia; đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; xem xét, giám sát các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp và có thể đình chỉ hoặc bãi bỏ các văn bản đó; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh trong việc áp dụng pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp; giám sát chuyên đề; thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Quốc hội thẩm tra, cho ý kiến đối với các dự án luật được trình Quốc hội; tiến hành các phiên giải trình liên quan đến trách nhiệm cơ quan, người có thẩm quyền trong thực hiện quyền hành pháp và tư pháp; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; giải quyết kiến nghị của cử tri.

*Hai là, đối với thực hiện quyền hành pháp, kiểm soát quyền lực được thể hiện ở các phương diện sau:*

- *Kiểm soát nội bộ:* kiểm soát trách nhiệm công vụ; trách nhiệm của từng vị trí công tác trong nền công vụ; kiểm soát xung đột lợi ích; kiểm soát tài sản, thu nhập của mọi thiết chế trong xã hội, trong đó có tài sản của cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị; xác định và xử lý trách nhiệm của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu.

Quy định và bảo đảm thực hiện các thiết chế công khai, minh bạch trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, người có thẩm quyền, trách nhiệm; kiểm tra,

tự kiểm tra trong cơ quan, tổ chức, đơn vị và giữa các thiết chế này với nhau trong bộ máy hành chính nhà nước; đánh giá cán bộ; kiểm tra, thanh tra trong đánh giá cán bộ; xác định và xử lý trách nhiệm trong đánh giá cán bộ; giải quyết khiếu nại, tố cáo; kiểm tra, thanh tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; xác định và xử lý trách nhiệm của cơ quan, người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo; thanh tra và xử lý trách nhiệm công vụ; thẩm định các dự án luật; bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan trong phân tích, phản biện, hoạch định chính sách, pháp luật; hoàn thiện thể chế, chính sách về cán bộ, công chức, viên chức; bảo đảm các thiết chế dân chủ trong quản lý nhà nước, lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành.

- *Kiểm soát từ bên ngoài:* thực hiện quyền hành chính nhà nước cao nhất về chế độ, chính sách về biên chế cán bộ, công chức, viên chức, chế độ công vụ, khen thưởng, kỷ luật, đãi ngộ... đối với tất cả cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong các cơ quan Đảng, Nhà nước và các tổ chức dịch vụ công. Thống nhất thực hiện và kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chế độ tài chính quốc gia, tài chính - kế toán trong cả nước không chỉ đối với các cơ quan hành pháp mà cả đối với các cơ quan lập pháp và tư pháp.

- *Kiểm soát quyền lực từ quyền lập pháp đối với quyền hành pháp:* Quốc hội bầu Thủ tướng Chính phủ; phê chuẩn danh sách Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Xét báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ; giám sát chuyên đề đối với việc thực hiện quyền hành pháp; thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thẩm tra, cho ý kiến đối với các dự án luật; chất vấn Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Quốc hội tổ chức lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những thành viên Chính phủ do Quốc hội bầu, phê chuẩn; tổ

chức phiên giải trình về trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu các bộ, ngành hữu quan; giám sát việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan khác của Chính phủ.

- *Kiểm soát quyền lực từ quyền tư pháp đối với quyền hành pháp:* xét xử các vụ án hành chính đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc thực hiện quyền hành pháp bị khiếu kiện theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

*Ba là, đối với thực hiện quyền tư pháp, kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện ở các phương diện sau:*

- *Kiểm soát nội bộ:* xác định rõ phạm vi xét xử của Tòa án, nội hàm thực hiện quyền tư pháp; phạm vi, nội hàm thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện Kiểm sát; thẩm quyền, trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra; giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân tối cao đối với các tòa án; kiểm tra, thanh tra trong hoạt động điều tra tội phạm và thi hành án; kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án; giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị và kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị trong hoạt động tư pháp. Việc tham gia tố tụng của luật sư, bào chữa viên nhân dân (thiết chế hỗ trợ tư pháp); quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa; giám định và trưng cầu giám định.

Điều đáng lưu ý là, kiểm soát quyền lực nội bộ trong hoạt động tư pháp được tiến hành ngay trong hoạt động của từng cơ quan tòa án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án. Bên cạnh đó, còn có hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của Viện Kiểm sát với các cơ quan này thông qua chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp. Như vậy, quyền tư pháp được kiểm soát ngay trong nội bộ hoạt động của các cơ quan tư pháp.

- *Kiểm soát từ bên ngoài:* Quốc hội, HĐND các cấp giám sát hoạt động của các cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án, Cơ quan thi hành án trong việc tuân thủ và chấp

hành pháp luật; hoạt động tham gia xét xử của Hội thẩm nhân dân; đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chất vấn những người đứng đầu các cơ quan tư pháp ở Trung ương và ở địa phương; tuân thủ các chế độ, quy định về công chức, công vụ, biên chế, tài chính - kế toán, lao động, nghỉ hưu... thuộc thẩm quyền của hành pháp và kiểm toán nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

*Bốn là, kiểm soát quyền lực từ các thiết chế chính trị.*

Kiểm soát quyền lực từ các thiết chế chính trị được thực hiện trên các phương diện sau: các đảng viên, tổ chức, cơ sở Đảng thực hiện, chấp hành các quy định trong văn kiện, nghị quyết của Đảng, trong Điều lệ, chế độ kỷ luật Đảng. Hoạt động và thẩm quyền xem xét, xử lý của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư; các Ban của Đảng, nhất là Tiểu ban Bảo vệ chính trị nội bộ, Ủy ban Kiểm tra Trung ương, Ban Nội chính Trung ương, Ban Tổ chức Trung ương... Chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước, thực thi công vụ.

Các cơ quan báo chí, các phương tiện thông tin đại chúng có chức năng phản ánh, đánh giá và kiến nghị cơ quan, tổ chức, đơn vị, người có thẩm quyền xem xét, xử lý trách nhiệm trong quá trình các cơ quan báo chí này thực hiện tác nghiệp, nhiệm vụ, trách nhiệm của mình. Nhân dân, cử tri thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn, đảng viên trong bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện, kiến nghị theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Vì vậy, mỗi phương diện kiểm soát quyền lực bao gồm một tổ hợp các nội hàm, phạm vi, quy mô, tính chất, mức độ và phương thức thực hiện hết sức đa dạng, phức tạp cần tiếp tục nghiên cứu, nhận diện để có những giải pháp hoàn thiện phù hợp, sâu sắc và toàn diện hơn./.