

Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

Phạm Hồng Thái*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 30 tháng 3 năm 2012

Tóm tắt. Qua việc phân tích vấn đề kiểm soát giữa các cơ quan Nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, tác giả bài viết đã đề xuất một số kiến nghị khắc phục những hạn chế của Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy Nhà nước.

1. Kiểm soát quyền lực nhà nước phải dựa trên cơ sở những nguyên lý căn bản của lý thuyết phân quyền

Thuyết phân quyền ra đời như là sự cứu cánh cho việc thiết lập một nhà nước dân chủ, pháp quyền tư sản, chống lại chế độ chuyên chế trong lịch sử của nhân loại. Ngày nay thuyết phân quyền được vận dụng, áp dụng khá phổ biến ở các quốc gia trên thế giới với những mức độ khác nhau. Nhiều quốc gia trên thế giới đã ghi nhận nguyên tắc phân quyền là một trong những nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, nhưng đồng thời thừa nhận sự thống nhất quyền lực nhà nước, sự thống nhất giữa quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việt Nam tuy không nhắc đến nguyên tắc này, nhưng trong Hiến pháp Việt Nam đã tiếp thu những yếu tố hợp lý của thuyết phân quyền, khái quát lên thành nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Chính sự phân

công quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương là sự vận dụng lý thuyết phân quyền theo chiều ngang trong tổ chức quyền lực nhà nước.

Trong đời sống nhà nước và xã hội, bất kỳ một thiết chế nào cũng đều có giá trị nhất định của nó, đều do con người sáng tạo nên và để phục vụ con người. Thời đại ngày nay: nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường, xã hội dân sự được ví như ba trụ cột để nâng đỡ xã hội phát triển. Nếu nhà nước pháp quyền bảo đảm cho xã hội trong một trật tự, dân chủ, tự do trên cơ sở những chuẩn mực chung - pháp luật, thể hiện ý chí của nhân dân thông qua nhà nước, thì kinh tế thị trường bảo đảm cho con người ấm no, còn xã hội dân sự bảo đảm sự tự do, làm chủ của con người qua các thiết chế của đời sống dân sự. Với quan niệm như vậy, ở đây đã có sự phân quyền (dù hiểu theo nghĩa nào: phân chia quyền lực hay phân công lao động trong xã hội) thì mỗi một bộ phận trong xã hội đều có vị trí, vai trò nhất định thực hiện hoạt động theo chức năng của mình mà pháp luật thể hiện ý chí của nhân dân, chứ không phải ý chí chủ quan của các cơ quan nhà nước đã quy định.

*ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: thaihanapa@yahoo.com

Trong các thiết chế này, dù đó là thiết chế nào nhà nước, kinh tế thị trường (các doanh nghiệp) khi thực hiện chức năng của mình cũng luôn có xu hướng lạm quyền, lợi dụng quyền lực của mình (quyền lực nhà nước, quyền lực kinh tế, quyền lực của xã hội dân sự), vận động ra ngoài khuôn khổ của pháp luật vì những mục tiêu của mình, hay thực tiễn là vi phạm pháp luật vì vậy đòi hỏi cần có sự kiểm soát lẫn nhau giữa các thiết chế này. Nhà nước với tư cách là tổ chức của xã hội rộng lớn nhất bao gồm tất cả các công dân kiểm soát kinh tế thị trường (các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau) và xã hội dân sự (các tổ chức xã hội của công dân) và ngược lại xã hội dân sự, kinh tế thị trường kiểm soát nhà nước và đến lượt mình xã hội dân sự kiểm soát nhà nước và kinh tế thị trường.

Trong hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay có các thiết chế: Đảng cộng sản Việt Nam, Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, sự phân công quyền lực, phân công lao động xã hội trong một chừng mực nhất định đã được xác lập trong Hiến pháp. Sự phân công lao động quyền lực ở đây thông qua việc xác định vị trí, vai trò, chức năng của các thiết chế trong hệ thống chính trị. Chính sự phân công lao động quyền lực ở đây đã tạo nên cơ chế “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân làm chủ, tổ chức xã hội tham gia quản lý nhà nước và xã hội”.

Trong hệ thống chính trị để bảo đảm sự thống nhất của hệ thống, trật tự của hệ thống đòi hỏi sự kiểm soát lẫn nhau của các bộ phận cấu thành của hệ thống. Đảng lãnh đạo nhà nước và xã hội, kiểm tra, giám sát nhà nước và xã hội thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng; Nhà nước kiểm tra hoạt động của các tổ chức đảng trên cơ sở những quy định của pháp luật “mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật”, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát đối với nhà nước. Như vậy, chính cơ chế sự phân công quyền lực dẫn tới sự kiểm soát lẫn nhau giữa các thiết chế trong hệ thống chính trị.

Trong cơ cấu quyền lực nhà nước theo truyền thống, được chia thành: Lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhiều quốc gia trên thế giới còn coi quyền lực của các cộng đồng lãnh thổ - tự quản địa phương như một nhánh của quyền lực, còn ở Việt Nam thì hòa vào cùng quyền lực nhà nước, bởi các thiết chế của cộng đồng lãnh thổ đều là những thiết chế nhà nước. Để bảo đảm sự “cân bằng quyền lực”, tránh xu hướng lạm quyền của từng nhánh quyền lực đòi hỏi có sự kiểm chế, kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực nhà nước, giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, mặt khác đòi hỏi sự độc lập của các thiết chế nhà nước, giữa lập pháp, hành pháp và đặc biệt là tư pháp, đồng thời bảo đảm sự độc lập, tự quản của chính quyền địa phương thì mới bảo đảm được hiệu quả, hiệu lực của kiểm soát quyền lực của các cơ quan nhà nước. Như vậy, chính sự phân công quyền lực (phân quyền) dẫn đến sự kiểm soát đối với từng nhánh quyền lực nhà nước.

2. Kiểm soát quyền lực nhà nước là nhu cầu của nhà nước và của xã hội

Trong thực tiễn thường có những nhận thức khác nhau về nhà nước, đôi khi đánh giá không đầy đủ về vai trò - công dụng của nhà nước, khi thì tuyệt đối hóa vai trò của nhà nước trong đời sống xã hội, coi nhà nước như là thiết chế cứu cánh cho toàn xã hội, mà không quan tâm đúng mức tới các thiết chế xã hội khác, khi thì lại coi nhẹ vai trò của nhà nước mà đề cao vai trò của các thiết chế khác trong xã hội. Tất nhiên, không nên tuyệt đối hóa, hay coi nhẹ vai trò - công dụng của nhà nước, nhà nước là một thiết chế trong đời sống xã hội, cũng giống như mọi thiết chế trong xã hội khác. Dù quan niệm như thế nào về nhà nước thì nhà nước là thiết chế quan trọng nhất trong các thiết chế xã hội - thiết chế quản lý toàn xã hội về mặt nhà nước, có thể nói không có một khu vực nào lại không có sự quản lý của nhà nước, ở đây quản lý hiểu theo nghĩa tổ chức, nâng đỡ sự phát triển của xã hội, chứ không phải cai quản xã hội. Nhà nước quản lý xã hội thông qua pháp luật do chính nhà

nước ban hành - thể hiện ý chí của cả cộng đồng quốc gia, dân tộc. Trong các thiết chế của xã hội chỉ có nhà nước mới có khả năng đó.

Nhà nước dù trong điều kiện, hoàn cảnh nào và vào bất kỳ thời đại nào thì nhà nước là một thiết chế nắm các công cụ công lực như quân đội, cảnh sát, nhà tù, tòa án, và bộ máy hành chính nhà nước có khả năng áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước, cưỡng chế hành chính. Khi sử dụng bộ máy công lực, áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước, cũng dễ xuất hiện khả năng lạm dụng quyền lực, hoặc vì một lý do khách quan, chủ quan nào đó mà cơ quan công quyền, mà các nhân viên nhà nước không chấp hành pháp luật, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, mà nhà nước có nghĩa vụ, trách nhiệm bảo vệ. Vì vậy, bản thân nhà nước có nhu cầu kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức, viên chức, hay nhân viên nhà nước nói chung, nhằm phát hiện những sai phạm của cơ quan nhà nước, những nhược tật, khiếm khuyết của chính bản thân bộ máy nhà nước, của cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên nhà nước để tự hoàn thiện mình. Tự hoàn thiện và thích nghi của nhà nước là nhu cầu tất yếu nhằm đáp ứng sự phát triển của xã hội. Nếu nhà nước không tự hoàn thiện mình thì xã hội có thể thay đổi nhà nước bằng những cuộc cách mạng xã hội. Lịch sử phát triển của xã hội loài người đã minh chứng điều này.

Nhà nước là một thiết chế thực hiện sự quản lý đối với toàn xã hội - tổ chức các quá trình kinh tế - xã hội, thông qua các chính sách, pháp luật do mình đặt ra vì vậy, bản thân nhà nước xuất hiện nhu cầu hoàn thiện chính sách, pháp luật. Việc hoàn thiện chính sách, pháp luật phải thông qua hoạt động thực tiễn, thông qua hoạt động kiểm soát việc thực hiện chính sách, pháp luật để đánh giá mức độ thực hiện, sự hoàn thiện, sự phù hợp của chính sách, pháp luật với các quy luật tự nhiên, quy luật xã hội, từ đó mà hoàn thiện chính sách, pháp luật. Đây là yêu cầu đòi hỏi, nhu cầu của chính nhà nước để tự hoàn thiện mình, để thích nghi với những thay đổi của các quá trình quản lý của đối tượng,

khách thể quản lý không ngừng vận động phát triển theo tiến trình phát triển của xã hội.

Nhìn từ góc độ kinh tế thì nhà nước là chủ sở hữu lớn nhất của nền kinh tế - xã hội, nhà nước là chủ nợ, con nợ lớn nhất trong xã hội, và cũng là người tiêu dùng lớn nhất của nền kinh tế quốc dân. Nhưng nhà nước lại không trực tiếp tạo ra các giá trị vật chất cho xã hội, nhà nước thu thuế của mọi người lao động xã hội, hay thay mặt nhân dân bán tài nguyên đất nước, cho thuê lãnh thổ để bảo đảm, nuôi dưỡng bộ máy nhà nước và các khoản chi tiêu công khác vì lợi ích xã hội, cộng đồng và đảm bảo sự phát triển kinh tế xã hội thông qua các đầu tư của nhà nước cho phát triển kinh tế, sự nghiệp, quân sự, an ninh, quốc phòng, cung ứng các dịch vụ công và bảo trợ xã hội. Tất cả mọi chi tiêu công của nhà nước đều phải được công khai, minh bạch, tiết kiệm. Chính vì vậy, mọi hoạt động chi tiêu công của nhà nước đều phải được kiểm soát không chỉ trong nội bộ nhà nước, mà từ phía các công dân, tổ chức đã nộp thuế để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước. Như vậy, chính điều này đòi hỏi mọi hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phải được kiểm soát từ xã hội - từ các công dân, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội.

Tóm lại, kiểm soát đối với hoạt động của bộ máy nhà nước là nhu cầu của chính bản thân của nhà nước, của xã hội nhằm bảo đảm cho hoạt động đúng đắn của bộ máy nhà nước, bảo đảm cho sự hoàn thiện nhà nước trên tất cả các lĩnh vực hoạt động nhà nước và đời sống xã hội.

3. Cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước Việt Nam trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

Điều 2 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 khẳng định quan điểm có tính nguyên tắc về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam lại một lần nữa khẳng định quan điểm này, đồng thời

bổ sung vào đó sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” [1].

Quan điểm có tính nguyên tắc này phải được thể chế thành các quy phạm hiến pháp, quy phạm pháp luật trong các luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Về sự thống nhất của quyền lực nhà nước, sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã có nhiều những nghiên cứu, trong bài viết này, tác giả chỉ luận bàn, xem xét về sự kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước để bảo đảm thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Bộ máy nhà nước là một chỉnh thể thống nhất các cơ quan nhà nước, được thành lập trên cơ sở nguyên tắc chung thống nhất, nhưng mỗi cơ quan nhà nước có những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Bộ máy nhà nước Việt Nam, dựa vào tính chất, chức năng có thể chia thành: các cơ quan quyền lực nhà nước; các cơ quan hành chính nhà nước; các cơ quan tư pháp và cơ quan đặc biệt là Chủ tịch nước. Vấn đề đặt ra ở đây là các cơ quan này kiểm soát lẫn nhau như thế nào để bảo đảm cho việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trên cơ sở xem xét các quy định của Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta có thể khẳng định rằng: cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được hình thành, xác lập trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam từ khi lập nước tới nay và cơ chế này ngày càng được hoàn thiện về mặt pháp lý và thực tiễn, tuy vậy cũng còn nhiều vấn đề cần phải được luận bàn, hoàn thiện, bổ sung về mặt thể chế quy định và thể chế tổ chức thực hiện.

3.1. Sự kiểm soát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với cơ quan hành chính và tư pháp

Quốc hội với vị trí và tính chất pháp lý là “cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ

quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, ngoài chức năng lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề hệ trọng của đất nước, còn có chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động nhà nước có nghĩa giám sát cả hoạt động lập pháp, hoạt động hành pháp và tư pháp, không loại trừ hoạt động của một cơ quan nào của nhà nước. Tuy vậy, cần hiểu đây là vấn đề có tính chính trị và mang tính nguyên tắc. Nhưng Hiến pháp chỉ quy định quyền giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước ở trung ương. Hoạt động giám sát là một nội dung của hoạt động kiểm soát của Quốc hội đối với các cơ quan khác của nhà nước.

Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trước hết thể hiện qua hoạt động giám sát đối với: việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội; Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Để bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật, tính hợp hiến và hợp pháp của các văn bản pháp luật do các cơ quan khác của nhà nước ban hành Quốc hội có quyền “Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội”. Quyền bãi bỏ văn bản của Quốc hội là kết quả của hoạt động giám sát về tính hợp hiến, hợp pháp đối với các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành.

Để bảo đảm quyền giám sát tối cao của Quốc hội, khi Quốc hội không họp, Hiến pháp trao cho cơ quan thường trực của Quốc hội - Ủy ban thường vụ Quốc hội chức năng giám sát: “Việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao”. Điều đáng lưu ý ở đây là Ủy ban thường vụ của Quốc hội giám sát thi hành Hiến pháp...; hoạt động của Chính phủ..., điều này khác hẳn với giám sát của Quốc hội.

Để bảo đảm quyền lực, sự thực quyền hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hiến pháp quy định “Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ các văn bản đó; hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ngoài ra sự kiểm soát của Quốc hội đối với các cơ quan khác của nhà nước còn được thực hiện thông qua quyền chất vấn của các đại biểu Quốc hội đối với: Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Thêm vào đó Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng thực hiện hoạt động giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về các lĩnh vực tương ứng, do Hội đồng và các Ủy ban phụ trách.

Tương tự như vậy, Hội đồng nhân dân thực hiện quyền kiểm soát của mình thông qua chức năng giám sát đối với các cơ quan nhà nước (Ủy ban nhân dân cùng cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, cơ quan nhà nước ở cấp trên đóng trên địa bàn địa phương và chính quyền địa phương cấp dưới) thông qua hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.

Sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với cơ quan tư pháp cũng được xác lập trong Hiến pháp thông qua cơ chế giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với Tòa án, thông qua chế độ trách nhiệm và báo cáo của Chánh án tòa án các cấp với cơ quan quyền lực nhà nước. Đặc biệt thông qua hoạt động kiểm sát các hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Tuy vậy, cũng phải nhận thấy rằng chế độ trách nhiệm và báo cáo của Chánh án

Tòa án với cơ quan quyền lực nhà nước mang tính chính trị nhiều hơn là tính pháp lý. Điều này được khẳng định bởi nguyên tắc: Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, do đó không thể có một thiết chế nào có thể can thiệp vào hoạt động xét xử của Tòa án. Nhưng điều đó không có nghĩa là không thể kiểm soát được tình trạng chung về hoạt động xét xử của Tòa án. Điều này thể hiện qua quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, chất vấn của đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện đối với Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

Như vậy, có thể khẳng định rằng quyền kiểm soát của Quốc hội, của Hội đồng nhân dân đối với các cơ quan khác của nhà nước đã được xác lập, quy định khá đầy đủ trong Hiến pháp. Tuy vậy, ở đây điều cần bàn là hiệu lực, hiệu quả của những hoạt động này của cơ quan quyền lực nhà nước còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền.

3.2. Hoạt động kiểm soát của hệ thống hành chính nhà nước đối với cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tư pháp

Do tính chất phức tạp, thường xuyên, tính quyền lực thực tế của quyền lực hành pháp, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, để bảo đảm thực hiện quyền hành pháp thống nhất, bảo đảm pháp chế, kỷ luật, kỷ cương trong hành chính, hệ thống hành chính nhà nước thực hiện nhiều hoạt động kiểm soát khác nhau: Hoạt động kiểm tra trong nội bộ hệ thống hành chính, hoạt động kiểm tra trong nội bộ cơ quan hành chính; hoạt động kiểm tra chức năng của hệ thống hành chính; hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước, thanh tra nhà nước chuyên ngành đối với mọi hoạt động hành chính nhà nước. Tuy vậy, mọi hoạt động này cũng chỉ có tính nội bộ của hệ thống hành chính nhà nước nên hiệu lực, hiệu quả chưa cao bởi sự không độc lập của hệ thống thanh tra, kiểm tra, về cơ bản tùy thuộc vào cơ quan hành chính mà các cơ quan kiểm tra, thanh tra trực thuộc.

Hệ thống hành chính nhà nước thực hiện việc kiểm soát đối với cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua quyền của Thủ tướng đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ. Quyền này cũng được áp dụng tương tự đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đối với các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện và cấp xã. Như vậy, ở đây xuất hiện sự kiểm soát của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới.

Trong hệ thống hành chính nhà nước cơ quan hành chính cấp trên kiểm soát hoạt động của cơ quan hành chính cấp dưới thông qua chế độ trách nhiệm và báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, thông qua quyền đình chỉ, bãi bỏ văn bản do cơ quan hành chính cấp dưới ban hành của cơ quan hành chính cấp trên.

Hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động quản lý nhà nước đối với tất cả các ngành, các lĩnh vực, do đó hệ thống hành chính thực hiện sự kiểm tra theo chức năng, thanh tra đối với các cơ quan khác của nhà nước trong một số lĩnh vực nhất định của quản lý nhà nước, chẳng hạn trong lĩnh vực tài chính, kinh tế, môi trường, đất đai...

3.3. Sự kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với các cơ quan khác của nhà nước

Thuật ngữ cơ quan tư pháp trong khoa học pháp lý được sử dụng theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp khác nhau, theo nghĩa rộng cơ quan tư pháp gồm Tòa án, Viện kiểm sát và thậm chí còn cả những cơ quan khác của nhà nước thực hiện các hoạt động hành chính - tư pháp. Theo nghĩa hẹp thuật ngữ cơ quan tư pháp được dùng để chỉ Tòa án - cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Trong bài viết này thuật ngữ cơ quan tư pháp được dùng để chỉ Tòa án nhân dân.

Theo Điều 127 Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) cơ quan xét

xử của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam gồm: Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương, các Tòa án quân sự và các Tòa án khác do luật định.

Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, kinh tế, hành chính và giải quyết các vụ việc khác theo quy định của pháp luật.

Hiến pháp và Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002, không trực tiếp quy định quyền kiểm soát (giám sát) của Tòa án đối với các cơ quan khác của nhà nước, quyền này của Tòa án chỉ có thể được suy ra rằng hoạt động kiểm soát của Tòa án đối với các cơ quan khác của nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình, đặc biệt là khi xét xử các vụ án hành chính. Thông qua hoạt động xét xử tòa án có quyền đề nghị, hay yêu cầu các cơ quan, tổ chức áp dụng các biện pháp để khắc phục, loại trừ những nguyên nhân, điều kiện làm phát sinh tội phạm, vi phạm pháp luật, hoặc hoàn thiện pháp luật, chính sách, cải tiến phương thức quản lý. Thông qua hoạt động xét xử hành chính, Tòa án thực hiện hoạt động giám sát của mình đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan khác của nhà nước trong việc ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Nhưng Tòa án chỉ có quyền phán quyết về tính hợp pháp hay không hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Tóm lại, có thể nói Hiến pháp và pháp luật Việt Nam đã tạo ra một cơ chế pháp lý để các cơ quan nhà nước về cơ bản có thể kiểm soát được nhau trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy vậy, pháp luật vẫn còn những khoảng trống nhất định chưa có quy định đầy đủ và hữu hiệu để các cơ quan nhà nước có thể kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đó là:

Việc kiểm soát tính hợp hiến của các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành; tính hợp hiến, hợp pháp của các pháp lệnh, nghị quyết

do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành chưa được cơ quan tư pháp kiểm soát, việc kiểm soát hiện nay chỉ mang tính nội bộ hệ thống.

Việc kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do hệ thống hành chính nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương ban hành chưa được Tòa án kiểm soát, việc kiểm soát trong cơ chế hiện tại ở cũng chỉ do cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính thực hiện.

Đối với hoạt động hành chính nhà nước tuy đã có cơ chế kiểm soát từ phía các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan hành chính trong cùng hệ thống, nhưng cơ chế này vẫn tỏ ra kém hiệu quả, đặc biệt là những hoạt động, quyết định mang tính tổ chức, điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, những quyết định chính sách, quyết định quy phạm của hệ thống hành chính về cơ bản vẫn chưa được kiểm soát theo đúng nghĩa của nó.

Chưa có cơ chế đầy đủ để kiểm soát hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân.

Với tinh thần đổi mới, quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội công dân, để bảo đảm cho các cơ quan nhà nước có thể kiểm soát

lẫn nhau trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp bên cạnh việc phát huy hiệu quả của các định chế đang tồn tại cần phải tạo ra cơ chế pháp để mọi hoạt động nhà nước cả hoạt động lập pháp, hành pháp đều chịu sự kiểm soát của Tòa án, khi có tranh chấp phát sinh từ việc áp dụng luật, các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Điều này có nghĩa là cần trao cho Tòa án chức năng phán xét về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài cơ chế kiểm soát nhà nước cần phát huy một cách đầy đủ và hiệu quả vai trò hoạt động kiểm soát của các thiết chế xã hội đối với hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp chẳng hạn như: kiểm tra, giám sát của Đảng, giám sát của các tổ chức xã hội, giám sát của công dân, các phương tiện thông tin đại chúng, của các tổ chức kinh tế...

Tài liệu tham khảo

- [1] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.

Mutual control between state agencies in implementing the legislative, executive and judicial powers

Pham Hong Thai

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Hanoi, Vietnam

By analyzing control issues between the State agencies in implementing the legislative, executive and judiciary, the author has proposed a number of proposals to overcome the limitations of the Constitution and the law the State apparatus.