

VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC HÀNH PHÁP TRONG HỆ THỐNG QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY

Vũ Thư*

1. Cơ sở của việc kiểm soát quyền lực hành pháp

Trong mỗi nhà nước, các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nói chung là quyền lực nhà nước đều phải được kiểm soát để bảo đảm cho quyền lực này được thực hiện một cách hợp pháp, đúng đắn. Tiền đề xuất phát của việc đặt vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở đây là con người hoàn toàn có thể mắc sai lầm, dù đó là cá nhân hay tập thể, bất luận họ đã được tuyển chọn chặt chẽ như thế nào (?); có trình độ, năng lực, phẩm chất ra sao (?); ở quốc gia nào (?)...

Trong việc kiểm soát các quyền kể trên, kiểm soát quyền lực hành pháp luôn là tâm điểm của kiểm tra quyền lực nhà nước. Những trục trặc, sự cố trong việc thực hiện quyền lực nhà nước đa phần là ở đây¹. Trong khi, hành pháp lại là hoạt động nói chung, là khâu có *tính chất quyết định* trong toàn bộ quá trình tác động của pháp luật vào đời sống xã hội. Do đó, mối quan tâm lớn nhất của nhà nước và xã hội chính là vấn đề kiểm soát quyền lực hành pháp như thế nào (?).

Quyền lực hành pháp, đó là việc thực thi pháp luật, áp dụng pháp luật, đưa luật vào cuộc sống chủ yếu bởi bộ máy hành pháp. Kiểm soát quyền lực hành pháp, cụm từ này có thể hiểu là: biết được quyền lực hành pháp là đang làm gì, làm như thế nào và khống chế, điều chỉnh được nó. Kiểm soát quyền lực hành pháp không dừng lại ở chỗ xem xét việc thực hiện quyền lực hành pháp có phù hợp luật pháp hay không mà còn là vấn đề hết sức quan trọng khác là hiệu quả của việc thực hiện luật đến mức độ nào(?).

Ngay từ những năm đầu tiên giành được chính quyền, trong bộ máy nhà nước mới, vấn đề *kiểm soát nhà nước* đối với quyền lực hành pháp (trong tương quan với các quyền lập pháp và tư pháp) đã được chú ý. Nghiên cứu bản Hiến pháp 1946 cho thấy điều đó. Trong bản Hiến pháp này, việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung ít nhiều mang dáng dấp của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân quyền. Đối với quyền hành pháp, chưa thấy thể hiện một cách rõ ràng về vai trò của Toà án trong việc kiểm soát quyền lực này², nhưng sự kiểm soát quyền lực hành pháp từ phía các cơ quan quyền lực nhà nước thì rất rõ. Nghị viện, với tư cách là “cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà” có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với Nội các, Bộ trưởng, kiểm soát hoạt động của Chính phủ (các điều 36, 54).

Các bản hiến pháp sau này tuy có thay đổi nhất định, nhưng xu hướng chung là tăng cường cơ chế kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp nhằm làm cho quyền lực hành pháp được sử dụng hợp pháp và hiệu quả. Trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhất là từ thời kỳ đổi mới (1986) đến nay, vấn đề kiểm soát quyền lực hành pháp thông qua sự kiểm soát nhà nước thường xuyên giành được sự quan tâm đặc biệt. Việc tăng cường kiểm soát nhà nước được Nhà nước ta chú trọng thể hiện trong các yêu cầu của Đảng về nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, việc thành lập

* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Có lẽ không cần thiết phải chứng minh thêm nhận xét này, vì dễ dàng thấy được điều đó trong đời sống hành pháp ở mọi nước.

² Trong thực tiễn lập pháp, Điều 120 của Luật Thuế trực thu Việt Nam được ban hành theo Sắc lệnh số 49-SL ngày 18/6/1949 quy định người chịu thuế không đồng ý với suất thuế xác định cho mình thì sau khi đã khiếu nại đến Ty Thuế trực thu có quyền “khiếu nại trước Toà án Hành chính”. Nhưng trong thực tế, chưa thấy có Toà án này.

Toà hành chính, nâng cao vai trò tự kiểm tra trong bộ máy hành chính nhà nước.

Vậy tại sao phải có sự kiểm soát việc thực hiện quyền lực hành pháp(?). Có thể chỉ ra các lý do đặc thù dẫn tới đòi hỏi giám sát quyền lực hành pháp như sau:

Thứ nhất, luật không bao giờ có thể chỉ ra được tất cả các tình huống cụ thể mà các cơ quan hành chính nhà nước³ phải thực hiện. Nhiều trường hợp, luật chỉ xác định các nguyên tắc, định hướng, mục tiêu, cách thức để hệ thống hành pháp tuân theo khi hành xử quyền lực hành pháp trong khuôn khổ hợp pháp và hợp lý trên nguyên tắc pháp chế.

Mặt khác, nếu mỗi bước đi của hành chính nhà nước đều theo một chỉ dẫn cụ thể có sẵn (trên thực tế là không thể được) thì hành chính sẽ mất tính sáng tạo, sơ cứng và máy móc, không thích ứng kịp thời được với những diễn biến đa dạng và sinh động của đời sống; trong đó, các quan hệ xã hội cụ thể luôn trong quá trình phát sinh, thay đổi và mất đi.

Nói cách khác, pháp luật luôn dành cho hệ thống hành chính quyền *tự do* (hoặc *tùy nghi*) *xác định* trong khuôn khổ của pháp luật. Đây là vấn đề của quản lý hành chính nhà nước và pháp luật về quản lý hành chính nhà nước đã được biết đến từ rất lâu trong khoa học luật hành chính các nước tư bản. Tự do xác định là cần thiết, nhưng cũng từ đây, xuất hiện khả năng các cơ quan thực hiện quyền hành pháp có thể có những quyết định, hành vi vi phạm pháp luật hoặc không hợp lý, bởi tính không thể xác định chi tiết của pháp luật, do đó cần đến sự kiểm soát.

Thứ hai, các quy định của pháp luật nói chung không phải bao giờ cũng quy định được một cách rõ ràng về đối tượng mà nó điều chỉnh. Trong thực tiễn pháp lý, thực tiễn hành pháp, có không hiếm các trường hợp cùng một quy định pháp luật, những người khác nhau *hiểu về nó không giống nhau*. Đó là một thực tế dẫn tới vi phạm pháp luật hoặc

tranh chấp pháp luật cần đến sự kiểm soát.

Thứ ba, hệ thống hành chính của nhà nước từ trung ương đến cơ sở là một hệ thống đồ sộ so với các cơ quan nhà nước có các chức năng, nhiệm vụ đa dạng và đối tượng tác động của hành chính nhà nước lại hết sức đa dạng, phong phú, lại vận động, phát triển không ngừng. Với phạm vi hoạt động rộng lớn và đa dạng như vậy (đối với một hệ thống hành chính nhà nước tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ), khó tránh được những thiếu sót, sai phạm liên quan đến tính hợp pháp, hiệu quả hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.

Thứ tư, trong thực tế thực thi quyền hành pháp, người ta đã nhận thấy một sự thực là quyền lực hành pháp luôn có xu hướng lạm quyền, xâm lấn quyền lập pháp. Đây là xu hướng hầu như không loại trừ đối với nước nào.

Thứ năm, các yếu tố khách quan và chủ quan khác thường được nói đến hiện nay trong các văn kiện chính trị – pháp lý, các công trình nghiên cứu chính trị – pháp lý và dư luận xã hội là: mặt trái của kinh tế thị trường; pháp luật còn có lỗ hổng, không đầy đủ, phù hợp; tình trạng tham nhũng; ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, v.v. dẫn tới sự sai lệch hành vi của cán bộ, công chức trong hoạt động hành pháp.

2. Đối tượng và các phương diện của kiểm soát quyền lực hành pháp

Trong nhận thức về kiểm soát quyền lực hành pháp, câu hỏi quan trọng được đặt ra là đối tượng của kiểm soát quyền lực hành pháp là gì (?); và kiểm soát quyền lực hành pháp trên những mặt nào (?).

Đối tượng của việc kiểm soát quyền lực hành pháp nằm trong chính các hoạt động hành pháp hay là thi hành luật của hệ thống hành chính nhà nước. Nghiên cứu các quy định pháp luật và thực tiễn kiểm soát quyền lực hành pháp nước ta có thể chỉ ra đối tượng của sự kiểm soát nhìn từ các góc độ khác nhau, đó là:

- Tổ chức và hoạt động của hệ thống

³ Hoạt động hành pháp chủ yếu được thực hiện bởi hệ thống (hay bộ máy) hành chính nhà nước.

hành chính nhà nước⁴. Đây là các vấn đề thành lập, sáp nhập, huỷ bỏ và xác lập chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ của các cơ quan hành chính; quy định về chế độ việc làm, về quy tắc hoạt động...

- Các quyết định pháp luật và hành vi pháp luật được thực hiện để thực thi quyền lực hành pháp. Các quyết định pháp luật nói ở đây gồm hai loại: quyết định là văn bản quy phạm pháp luật và quyết định áp dụng pháp luật. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước ban hành, có ý kiến cho rằng đó là cái thuộc thẩm quyền của cơ quan này để thực hiện quyền lực hành pháp. Nói cách khác, kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật do quyền lực hành pháp ban hành là sự kiểm soát chính quyền lực này.

Nhưng cũng có quan điểm lại xem việc ban hành văn bản nói trên của cơ quan hành chính nhà nước là sự thực hiện lập pháp theo uỷ quyền. Vì thế, bản thân văn bản quy phạm pháp luật được cơ quan này ban hành không phải là sự thực hiện quyền lực hành pháp và kiểm soát quyền lực này là sự kiểm soát việc thực hiện lập pháp theo uỷ quyền như thế nào (?). Tuy nhiên, dù hiểu văn bản quy phạm do cơ quan hành chính nhà nước ban hành như thế nào thì đó cũng là kết quả công tác của quyền lực hành pháp. Không ai nói đó là sự kiểm soát quyền lực lập pháp cả.

Trên đây đã nói khái quát về đối tượng của kiểm soát quyền lực hành pháp. Nhưng câu hỏi tiếp theo là kiểm soát đối tượng này về những mặt nào (?). Có thể chỉ ra hai phương diện chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, kiểm soát quyền lực hành pháp là kiểm soát các hoạt động thực hiện quyền lực của nó trên cả hai phương diện hợp pháp và hợp lý. Trong điều chỉnh pháp luật ở nước ta, các khái niệm hợp pháp và hợp lý hầu như không được chú ý. Bằng chứng là trong Pháp lệnh Thủ tục giải quyết

các vụ án hành chính không hề sử dụng đến các khái niệm này khi quy định về phạm vi thẩm quyền của Tòa án trong việc xử lý đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính. Trong lý luận, các khái niệm này hầu như mới chỉ được một số nhà nghiên cứu nghĩ đến.

Có thể nói vắn tắt ở đây về các khái niệm “hợp pháp” và “hợp lý” như sau. Hợp pháp được hiểu là ra quyết định, thực hiện hành vi phù hợp với quy định, tinh thần của pháp luật. Còn hợp lý là quyết định, hành vi được thực hiện là sự lựa chọn được phương án tối ưu, đưa lại hiệu quả tốt nhất. Hai khái niệm này được đặt trong mối liên hệ chặt chẽ. Theo nguyên tắc pháp chế thì tính hợp lý phải nằm trong khuôn khổ của tính hợp pháp. Không thể lấy lý do hợp lý để làm trái pháp luật.

Thứ hai, kiểm soát quyền lực hành pháp được xét từ góc độ luật hiến pháp và góc độ luật hành chính. Thực ra đây là các phương diện kiểm soát độc lập mà mỗi phương diện thể hiện góc nhìn khác nhau về hoạt động hành pháp (đương nhiên, nhìn nhận sự kiểm soát quyền lực hành pháp dưới hai góc độ này không có nghĩa là hoạt động thực hiện quyền lực hành pháp chỉ liên quan đến luật hiến pháp và luật hành chính. Trong quá trình hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước theo luật hiến pháp và luật hành chính thì các quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác cũng có thể được thực hiện).

Kiểm soát dưới góc độ luật hiến pháp quyền lực hành pháp, theo như tên gọi của nó, là kiểm soát việc thực thi quyền lực hành pháp chỉ trên những mặt cơ bản đã được luật hiến pháp điều chỉnh, liên quan đến các vấn đề như: quyền cơ bản của công dân, việc thực hiện thẩm quyền của cơ quan hành pháp trong tương quan với thẩm quyền của các cơ quan thực thi quyền lực lập pháp, tư pháp... Kiểm soát quyền lực dưới góc độ luật hành chính lại được nhìn theo quan điểm quản lý hành chính nhà nước mà không liên quan đến các quy định hiến pháp. Chẳng hạn, cùng là vấn đề quản lý hành chính nhà nước, việc không cho phép công dân đăng ký thêm xe máy thứ hai

⁴ Quyền lực hành pháp chủ yếu do hệ thống hành chính nhà nước thực hiện, nhưng ở mức độ nhất định, các hệ thống cơ quan nhà nước khác cũng thực hiện quyền lực này.

vì lý do an toàn giao thông có thể được xem xét dưới giác độ hiến pháp vì liên quan đến quyền hiến pháp của công dân về sở hữu. Nhưng việc phạt tiền hành chính lại chỉ được xem xét dưới giác độ hành chính.

3. Hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp ở Việt Nam

Nhìn tổng thể, các hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp có thể chia thành hai loại: kiểm soát xã hội và kiểm soát nhà nước. Mỗi loại kiểm soát xã hội, kiểm soát nhà nước và từng hình thức kiểm soát trong mỗi loại kiểm soát đó tùy thuộc vào tính chất, vị trí, chức năng, quyền hạn mà thực hiện quyền giám sát, kiểm tra quyền lực hành pháp về đối tượng, về phương diện kiểm soát.

Kiểm soát xã hội bao gồm kiểm tra của Đảng, giám sát của các tổ chức chính trị – xã hội, các tổ chức xã hội của nhân dân và giám sát của người dân đối với việc thực hiện quyền lực hành pháp. Đây là các hình thức giám sát ngoài hệ thống quyền lực nhà nước, chúng tôi không đề cập ở đây.

Kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp, đó là sự kiểm soát ngay trong hệ thống quyền lực nhà nước. Hiện nay, kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp ở nước ta được thực hiện bằng các hình thức sau đây:

3.1. Giám sát của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước

Nếu căn cứ vào Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội thì có thể hiểu giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước nói chung đối với việc thực thi quyền lực hành pháp là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước thông qua cơ cấu và các đại biểu của nó đối với việc tuân theo, thi hành các quy định pháp luật nhất định của các cơ quan thực hiện quyền lực hành pháp. Căn hiểu đầy đủ ở đây là giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với quyền lực hành pháp không chỉ về tính hợp pháp mà còn cả về tính hợp lý, về hiệu quả thực hiện pháp luật. Chẳng hạn, một Bộ trưởng điều hành công việc ở cơ quan bề dưới, kém hiệu quả (mà không phải vi phạm pháp

luật) thì việc làm kém hiệu quả (tính hợp lý) này cũng là phương diện được giám sát.

Hiện nay, giám sát quyền lực hành pháp của các cơ quan quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp 1992, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 và Chương III của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

Kiểm soát là khái niệm rộng hơn giám sát. Kiểm soát của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước đối với quyền lực hành pháp được thực hiện trên các đối tượng và phương diện được nói ở trên và được thể hiện ở các quyền hạn, ví dụ: huỷ bỏ văn bản trái pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước (liên quan đến tính hợp pháp); miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức vụ do bầu; phê chuẩn (liên quan đến tính hợp pháp và hợp lý)...

3.2. Giám sát của Chủ tịch nước

Mặc dù không có văn bản pháp luật nào quy định cụ thể và toàn diện quyền kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền lực hành pháp, nhưng, Hiến pháp vẫn thể hiện quyền hạn kiểm soát này. Đó là quyền hạn của Chủ tịch nước đối với quyền lực hành pháp thể hiện ở các quy định về trách nhiệm của Chính phủ báo cáo công tác của mình với Chủ tịch nước (Điều 109); về quyền hạn đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ (Điều 103).

Qua các quy định trên, có thể nói chung rằng tuy quyền hạn của mình hạn chế hơn nhiều so với quyền hạn của Quốc hội, nhưng Chủ tịch nước cũng thực hiện sự kiểm soát ở mức độ nhất định đối với Chính phủ.

3.3. Kiểm tra của Tòa án đối với quyền lực hành pháp. Vai trò kiểm tra của Tòa án đối với quyền lực hành pháp chỉ thực sự được coi trọng khi Quốc hội thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân ngày 28/10/1995 về thành lập Tòa Hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân và tiếp đó là Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 21/5/1996. Đây là tư pháp hành chính, một

cơ chế về kiểm tra toà án đối với việc thực hiện quyền lực hành pháp, có khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân và tổ chức ở mức cao nhất.

Tất nhiên, kiểm tra của Toà án đối với quyền lực hành pháp chỉ là kiểm tra khi có tranh chấp hành chính, trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan, viên chức nhà nước, khi có khiếu nại (khiếu kiện) của họ.

Về nguyên tắc, kiểm tra của Toà án đối với quyền lực hành pháp là chỉ về tính hợp pháp. Bởi vì, một nguyên tắc hàng đầu của tố tụng là khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Nếu Toà án kiểm tra cả tính hợp lý thì vô hình chung nó đã tự biến mình thành cơ quan hành pháp nhà nước cấp trên. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính hiện nay đang quy định rất không rõ ràng về vấn đề này mà nguyên nhân chính là do thiếu lý luận dẫn đường.

Sự kiểm tra toà án đối với quyền lực hành pháp như đã trình bày ở trên là sự kiểm tra với ý nghĩa là chức năng chính thức, cơ bản và chủ động của toà án đối với quyền lực hành pháp. Tuy nhiên, còn có sự kiểm tra khác của toà án mang tính chất thụ động đối với quyền lực hành pháp. Đó là khi thông qua việc xem xét, xét xử các vụ việc hình sự, dân sự, hành chính..., toà án phát hiện các quyết định, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước trái pháp luật và có kiến nghị cơ quan hành chính xem xét, huỷ bỏ, sửa chữa. Pháp luật hiện chưa thể hiện một cách đầy đủ và rõ ràng hình thức kiểm tra này.

3.4. Kiểm tra trong hệ thống hành chính nhà nước. Đây là hoạt động kiểm tra có tính chất nội bộ của bộ máy hành chính được thực hiện trong quan hệ cấp trên cấp dưới, kiểm tra theo ngành, lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước thông qua các hình thức kiểm tra định kỳ, đột xuất; qua việc giải quyết khiếu nại, tố cáo...

Theo pháp luật hiện hành về quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước bãi bỏ (không sửa đổi) quyết định của

cơ quan hành chính nhà nước khác; miễn nhiệm, cách chức chức vụ của một số chức danh trong hệ thống hành chính nhà nước thì có thể nói, hệ thống hành chính có quyền kiểm soát tất cả đối tượng và phương diện kiểm tra như nói ở trên.

Trước khi Hiến pháp 1992 được sửa đổi vào cuối năm 2001, trong hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp ở nước ta còn có hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân. Đối với hệ thống hành chính, cơ quan kiểm sát thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước từ cấp Bộ trở xuống. Khi sửa đổi bản Hiến pháp, Viện kiểm sát nhân dân không còn thực hiện chức năng kiểm sát chung nữa. Tuy nhiên, không thể nói rằng hệ thống kiểm sát nước ta hoàn toàn không còn sự kiểm tra nào đối với hệ thống hành chính nhà nước. Thông qua việc thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, hoạt động công tố trong các vụ án, đặc biệt là các vụ án hành chính, cơ quan kiểm sát cũng thụ động thực hiện việc kiểm tra tính hợp pháp của quyền lực hành pháp.

Nhìn tổng thể, kiểm soát quyền lực hành pháp được đến mức nào, điều đó là phụ thuộc vào vai trò, hiệu quả của cả kiểm soát xã hội và kiểm soát nhà nước. Nhưng, có thể nhận xét sơ bộ và khái quát về vai trò, hiệu quả của hệ thống kiểm soát nhà nước hiện nay đối với quyền lực hành pháp như sau:

Một là, về cơ bản, hệ thống kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp đã thực hiện khá tốt chức năng của mình. Nếu không vậy thì làm sao quyền lực hành pháp có thể góp phần được vào các thành tựu kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội những năm đổi mới vừa qua đã được thế giới thừa nhận. Hệ thống kiểm soát như vậy không có nghĩa là không cần có những thay đổi, bổ sung cần thiết cho việc kiểm soát quyền lực này. Các hình thức kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp tuy nhiều, nhưng nói chung, hiệu quả không cao.

Hai là, trong toàn bộ hệ thống kiểm soát đối với quyền lực hành pháp, tỷ trọng kiểm

soát nhà nước còn chiếm tỷ lệ quá lớn so với kiểm soát xã hội. Theo nhận xét chủ quan của chúng tôi, tỷ lệ giữa kiểm soát nhà nước và kiểm soát xã hội đối với quyền lực hành pháp ước chừng khoảng 8/2. Kinh nghiệm các nước cho thấy, vai trò kiểm soát của xã hội công dân đối với quyền lực nhà nước, trong đó có quyền lực hành pháp là cực kỳ quan trọng và được đặc biệt coi trọng. Trong rất nhiều trường hợp, xã hội công dân tạo ra sự biến chuyển trong thực hiện quyền lực hành pháp hay hơn bất cứ sự kiểm tra nhà nước nào. Tỷ lệ trên đây cần đến cố gắng cao để cải thiện.

Ba là, hình thức kiểm soát việc tuân theo pháp luật đối với quyền lực hành pháp của cơ quan kiểm sát không còn nữa. Nhưng bù lại, tư pháp hành chính (tài phán hành chính) lại được phát triển hoàn thiện hơn. Tuy nhiên, các tranh chấp hành chính được xem xét, giải quyết bởi hệ thống Tòa án nhân dân mới chỉ là một phần của việc thực hành quyền lực hành pháp. Còn một bộ phận lớn các tranh chấp chưa được xem xét.

Bốn là, hệ thống kiểm soát nhà nước hiện hành đối với quyền lực hành pháp và đối với quyền lực nhà nước nói chung có xử lý các tranh chấp, vi phạm Hiến pháp, nhưng nó chưa nhận diện, chưa thực hiện kiểm soát nhà nước việc thi hành hiến pháp của quyền lực hành pháp, quyền lực nhà nước với tư cách một định chế riêng. Đây là hạn chế lớn của hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp nói riêng, quyền lực nhà nước nói chung, đồng thời cũng là đòi hỏi của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nước ta. Hoặc theo một cách nói, chúng ta đang thiếu một thiết chế bảo hiến với tư cách là “vương miện” của nhà nước pháp quyền. Vấn đề này sẽ được đề cập cụ thể hơn dưới đây.

4. Kiểm soát quyền lực hành pháp dưới góc độ bảo hiến

Như đã nói ở trên, các vấn đề có thể nảy sinh trong quá trình thực thi quyền hành pháp đều được đặt trong tầm kiểm soát, bao gồm cả sự giám sát hiến pháp. Nhiều cơ quan nhà nước có chức năng thực hiện sự

kiểm soát đó. Có chăng, thiếu ở đây là một chế định về bảo vệ hiến pháp đang có ở nhiều nước. Đó là chế định về tổ chức và hoạt động của thiết chế bảo vệ hiến pháp hoạt động mang tính chuyên môn để xét xử tranh chấp hay vi phạm pháp luật liên quan đến quy định của hiến pháp.

Sau đây, cùng với việc xem xét sự kiểm soát quyền lực hành pháp ở nước ta dưới góc độ bảo hiến, chúng ta thực hiện sự so sánh nó với chế định bảo hiến có ở nhiều nước hiện nay trên ba mặt có tính chất đặc trưng của chế định này là: đối tượng xem xét, tổ chức xem xét và thủ tục xem xét.

Thứ nhất, nói về đối tượng hay vụ việc được xem xét, giải quyết liên quan đến quy định hiến pháp. Hãy chú ý đến thực tế sau: có những trường hợp có thể viện dẫn trực tiếp điều khoản của hiến pháp để xem xét một vấn đề pháp lý, ví dụ, xem xét quy định nào đấy trong văn bản quy phạm pháp luật được bộ máy hành pháp ban hành có phù hợp với quy định của hiến pháp hay không; nhưng, cũng có những trường hợp quy định của hiến pháp thì có, chỉ là quy định nguyên tắc chung hoặc trường hợp chỉ qua các quy định người ta biết được tinh thần của hiến pháp. Hai trường hợp này đều cần đến sự cụ thể hoá. Trong khi đó, một vụ việc cụ thể xảy ra trong lĩnh vực hành pháp lại trực tiếp nảy sinh từ các quy định pháp luật cụ thể hoá hiến pháp bởi quyền lực hành pháp hoặc chưa có quy định pháp luật nào cụ thể hoá quy định hiến pháp bị cho là vi hiến. Từ đây, người ta đặt vấn đề có thể xuất phát trực tiếp từ quy định hiến pháp để xem xét, giải quyết vấn đề phát sinh hay không? Có quan điểm đồng ý, nhưng cũng có quan điểm không đồng ý. Nhưng hiện nay, lý luận và thực tiễn pháp lý nhiều nước thừa nhận khả năng trực tiếp viện dẫn các quy định hiến pháp để từ đó hình thành định chế bảo hiến. Đó là thể hiện của quan điểm đề cao vai trò của hiến pháp trong hệ thống pháp luật, phản ánh một trong những đặc trưng của nhà nước pháp quyền.

Trong chế định bảo hiến, vụ việc được xem xét, giải quyết phải là việc liên quan

đến các quy định của hiến pháp, ở tâm hiến pháp. Khái quát các vụ việc được xem xét, xử lý bởi cơ quan bảo hiến các nước có thể chỉ ra bốn nhóm vụ việc cơ bản thường thấy sau đây:

Một là, xem xét tính hợp hiến của luật, của các văn bản quy phạm pháp luật (do nghị viện, chính phủ, cơ quan chính quyền địa phương... ban hành);

Hai là, bảo vệ các quyền cơ bản của cá nhân trong quan hệ với các cơ quan công quyền theo các quy định hiến pháp;

Ba là, xác định tính hợp hiến của các diễn biến trong đời sống chính trị của xã hội liên quan đến: bầu cử, tổ chức và hoạt động của các đảng chính trị hay của một hội, tư cách của tổng thống, nghị sỹ, thẩm phán...;

Bốn là, phán quyết về tính hợp hiến trong các tranh chấp hay vi phạm về thẩm quyền giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; cơ quan trung ương và cơ quan địa phương...

Đó là các nhóm vụ việc nói chung được xem xét trong chế định bảo hiến. Trên góc độ kiểm soát quyền lực hành pháp thì chỉ một số trong các nhóm loại việc được thiết chế bảo hiến xem xét, giải quyết như: văn bản quy phạm do hệ thống hành chính nhà nước ban hành xét về thẩm quyền, nội dung so với quy định hiến pháp; các quyết định cá biệt – cụ thể hoặc hành vi hành chính vi phạm quyền hiến pháp của công dân, việc không cho phép hoặc cấm một chính đảng hoạt động, tranh chấp hay vi phạm về thẩm quyền giữa cơ quan hành chính nhà nước với cơ quan nhà nước khác, v.v.

Ở nước ta, hầu hết các vụ việc được bảo vệ bởi thiết chế bảo hiến nói trên, nhìn chung, đều được đặt trong phạm vi xem xét, giải quyết của các cơ quan giám sát, kiểm tra nhà nước này hay kia. Chẳng hạn, văn bản (quy phạm và cá biệt – cụ thể) trái pháp luật của hệ thống hành chính nhà nước được huỷ bỏ bởi Quốc hội, Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên; khiếu nại của công dân liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp (trong chừng mực hiểu đó là quyền cơ bản) được xem xét trong hệ thống

hành chính nhà nước và có thể được các cơ quan quyền lực nhà nước can thiệp theo thẩm quyền, v.v.

Tuy nhiên, từ góc độ kiểm soát quyền lực hành pháp, ở đây có những bất cập cơ bản. Trong nhiều trường hợp, vụ việc liên quan đến hiến pháp nhưng khi viện dẫn quy định pháp luật, người kiện lại không biết, không tìm đến quy định hiến pháp mà tìm trong các văn bản pháp luật khác, có thể là văn bản của cơ quan hành chính nhà nước vi hiến; các vụ việc liên quan đến quy định hiến pháp trong lĩnh vực hành pháp chưa được giải quyết bằng cách thức thích ứng bảo đảm khách quan, công lý; công dân chưa có quyền khiếu nại văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính ban hành; có những vụ việc kiện liên quan đến hiến pháp lại được giải quyết bằng toà hành chính thuộc toà án thường (khiếu kiện về việc lập danh sách cử tri)...

Thứ hai, giữa thiết chế bảo hiến với các thiết chế kiểm soát quyền lực hành pháp hiện nay ở ta có sự khác nhau cơ bản về tính chất và đặc điểm, đó là thiết chế bảo hiến dù với tên gọi khác nhau (hội đồng, viện, toà án...) thì đều là các cơ quan hoạt động mang tính xét xử, có tính chuyên môn và tất nhiên theo nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo hiến pháp⁵. Đây là ưu thế mà các thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, quyền lực hành pháp nói riêng hiện có ở ta (trừ Toà án nhân dân trong việc giải quyết các vụ kiện hành chính, nhưng đó là thiết chế giải quyết các vụ việc hành chính chứ không phải hiến pháp) không có được. Xét xử theo nguyên tắc độc lập là tiền đề, yếu tố có tính chất quyết định để thiết chế bảo hiến có được vị trí xứng đáng là chỗ dựa tin cậy cho nền dân chủ, quyền của con người và cho việc bảo đảm thực hiện pháp luật trong các nhà nước được nhìn nhận là nhà nước pháp quyền. Từ đó, có thể nói, việc kiểm soát quyền lực hành pháp thông qua thiết chế bảo

⁵ Nếu thiết chế nào được gọi là thiết chế bảo hiến mà không thực hiện hoạt động có tính độc lập xét xử thì đây thực chất chỉ là cơ quan tư vấn bảo vệ hiến pháp.

hiến là cách thức bảo đảm cao nhất cho sự tuân thủ hiến pháp trong quá trình hệ thống hành chính nhà nước thực hiện quyền lực này. Đó là cái mà hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp nước ta chưa có.

Thứ ba, thiết chế bảo hiến hoạt động ít nhiều mang tính chất xét xử. Vì thế, trình tự - thủ tục tiến hành hoạt động này mang dáng dấp của thủ tục tư pháp. Trình tự - thủ tục tiến hành hoạt động của thiết chế bảo hiến, nói chung, không chặt chẽ, khắt khe như thủ tục tố tụng trong hoạt động tư pháp hình sự, dân sự... Tuy nhiên, trình tự - thủ tục này so với các thủ tục trong hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp hiện hành ở ta đối với các vụ việc liên quan đến hiến pháp thì ưu thế của nó là vượt trội. Đây là điểm khác căn bản về thủ tục của thiết chế bảo hiến so với các thiết chế kiểm soát quyền lực hành pháp hiện có ở nước ta trong các vụ việc liên quan đến hiến pháp. Nhờ đó, bảo đảm được tính dân chủ và pháp chế trong giải quyết các vụ việc liên quan đến quy định của hiến pháp.

Một vấn đề cần chú ý là thiết chế bảo hiến không tự mình tìm kiếm vụ việc để xem xét, giải quyết, nó chỉ mở thủ tục khi có đơn kiện hay yêu cầu của chủ thể được pháp luật quy định⁶. Trong khi đó, Quốc hội, Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, cơ quan hành chính nhà nước có thể không cần đến đề nghị của ai, tự mình tìm kiếm và xem xét, xử lý vụ việc. Nhưng, các cơ quan này cũng có thể “gác lại” vụ việc để “xem xét sau” vì lý do nào đó, ví dụ về thời gian, điều kiện... Như thế, cái hay của thủ tục thuộc chế định bảo hiến là chỗ khi có đơn kiện thì về nguyên tắc, cơ quan bảo hiến không thể từ chối việc xem xét, giải quyết vụ việc.

Từ ba điểm hay ba đặc trưng liên quan đến thiết chế bảo hiến nêu trên, có thể khẳng định tính ưu việt của định chế bảo hiến so

với hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp hiện nay ở nước ta trong giải quyết các vụ việc liên quan đến hiến pháp. Tất nhiên, định chế bảo hiến xử lý các vụ việc không chỉ liên quan quyền lực hành pháp mà cả quyền lực lập pháp, quyền lực tư pháp.

5. Nhận định sơ bộ về kiểm soát quyền lực hành pháp nước ta

Hệ thống kiểm soát quyền lực hành pháp đang hiện diện ở nước ta là công cụ không thể thiếu bảo đảm cho quyền lực hành pháp tuân thủ Hiến pháp và cả các quy định pháp luật nói chung. Nhưng, về phương diện bảo hiến, đó không phải là công cụ duy nhất. Bên cạnh nó, còn có định chế bảo hiến đang tồn tại ở nhiều nước có khả năng tạo ra hiệu quả cao trong việc bảo đảm cho quyền lực hành pháp tuân thủ hiến pháp. Trong chế độ nhà nước nước ta, về phương diện bảo hiến, cả hai công cụ kiểm soát quyền lực hành pháp nói trên đều cần thiết và có thể cùng tồn tại với sự xác định chức năng, nhiệm vụ phù hợp với tính chất, đặc điểm của mỗi cơ quan cụ thể. Thiết chế bảo hiến không thể thay thế cho hệ thống kiểm soát đang có, theo quan điểm giải quyết trước các tranh chấp, vi phạm hiến pháp để không phải đưa vụ việc đến thiết chế bảo hiến.

Tại Đại hội X, Đảng ta đã khẳng định rõ rằng cần phải xây dựng “cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp”⁷. Như vậy, việc xây dựng định chế bảo hiến đã được chính thức khởi động ở nước ta. Nó sẽ là công cụ mới để giải quyết các tranh chấp và vi phạm hiến pháp trong mục đích bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp trong chế độ Nhà nước pháp quyền nước ta, cũng như đáp ứng các yêu cầu của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở rộng và phát triển dân chủ, quá trình nước ta hội nhập kinh tế và tham gia các sinh hoạt quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hoá.

⁶ Thực tiễn hoạt động của thiết chế bảo hiến các nước, ví dụ: Hoa Kỳ, CHLB Đức... cho thấy chỉ giải quyết các khiếu kiện cũng đã là quá tải. Người ta không đặt vấn đề thiết chế bảo hiến đi tìm kiếm việc liên quan đến hiến pháp để giải quyết.

⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Hà Nội, 2006, trang 127.