

DÂN CHỦ VÀ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Nguyễn Mạnh Bình**

1. Dân chủ và quyền lực nhà nước

“Dân chủ” theo tiếng Hy Lạp cổ là từ ghép của cấu trúc từ gốc là: demos nghĩa là nhân dân (danh từ); và Karatein, nghĩa là cai trị, quản lý. Nếu hiểu theo sát nghĩa sẽ là mệnh đề: nhân dân quản lý, cai trị. Các nhà chính trị học đưa ra mệnh đề là: “Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”¹.

Dân chủ có thể được xem như là những giá trị văn minh của xã hội loài người, là hình thức tổ chức nhà nước, thể chế nhà nước, phương thức thực thi quyền lực của nhân dân - nhân dân là chủ, làm chủ quyền lực.

Dân chủ được thực hiện dưới hai hình thức cơ bản là dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện.

Dân chủ trực tiếp là hình thức dân chủ mà theo đó nhân dân bày tỏ chính kiến của mình, trực tiếp quyết định những vấn đề của đời sống cộng đồng xã hội. Để thực hiện được dân chủ trực tiếp phải có các yếu tố sau: *thứ nhất*, là yếu tố phổ thông, đại chúng, nghĩa là bất cứ ai có đủ tư cách (nhận thức và hiểu biết) đều có thể bày tỏ ý chí của mình; *thứ hai*, là yếu tố trực tiếp, nghĩa là không thông qua một cá nhân hay một tổ chức thay mặt mình; *thứ ba*, là yếu tố hiệu lực thi hành, nghĩa là ý chí của nhân dân quyết định theo đa số, chứ không phải là ý kiến tham khảo. Nếu thiếu một trong những yếu tố đó thì không phải là dân chủ trực tiếp. Nhưng trong quá trình thực thi dân chủ trực tiếp có những nhược điểm nhất định ở chỗ: *một là*, không phải mọi việc đều có thể lấy được ý kiến số đông; *hai là*, không phải ý kiến trực tiếp số đông đều đúng; *ba là*, để mọi người quyết

định chính xác, cần phải có thông tin chính xác, đầy đủ và việc xử lý thông tin phải khoa học, nhưng không phải cá nhân nào cũng xử lý thông tin khoa học và hợp lý.

Dân chủ đại diện (còn gọi là dân chủ gián tiếp) là hình thức dân chủ mà theo đó nhân dân thông qua đại diện của mình để bày tỏ chính kiến, để quyết định những vấn đề của đời sống cộng đồng. Nhờ thông qua bầu cử để lựa chọn những người ưu tú đứng đầu các cơ quan đại diện, nhờ đó những người đại diện sáng suốt trong việc quyết định vấn đề quan trọng của đời sống xã hội, giải quyết nhanh chóng kịp thời những vấn đề bức bách trong xã hội đặt ra. Nhưng dân chủ đại diện có những nhược điểm cho đến nay vẫn chưa khắc phục được. Đó là những biểu hiện đặc quyền, đặc lợi, có khả năng lạm quyền, tham nhũng mà quyền lực đó có được do nhân dân ủy quyền.

Thời kỳ sơ khai của xã hội loài người đã có biểu hiện của dân chủ: “Thị tộc có một hội đồng, tức đại hội **dân chủ** của toàn thể các thành viên của thị tộc, trai cũng như gái, tất cả đều có quyền bầu cử như nhau”². Như vậy, Hội đồng thị tộc, bộ lạc là cơ quan quyền lực của nhân dân, là hình thức dân chủ đầu tiên của xã hội loài người - nền dân chủ nguyên thủy. Quyền lực xuất hiện là sự tất yếu khách quan của sự tồn tại và phát triển trong xã hội loài người. Bởi lẽ loài người sống thành cộng đồng, quan hệ với nhau thành tổ chức và mọi cá nhân phối hợp hành vi với nhau để cùng lao động sản xuất, đối phó với thiên nhiên bảo vệ cho các thành viên trong xã hội. Quan hệ giữa con người với nhau tất yếu sẽ dẫn đến quan hệ chỉ huy, phục tùng - quan hệ quyền lực. Do đó, quyền

* Ths. Luật học, Trường khoa Nhà nước và Pháp luật, Trường cán bộ T.p.Hồ Chí Minh.

¹ The Oxford Companion to Politics of The World, New York-Oxford, 1993, tr.220-224.

² C.Mác-Ăngghen, Toàn tập, tập 21, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.130.

lực sinh thành, tồn tại, phát triển cùng với sự xuất hiện và phát triển của xã hội loài người, đó là quan hệ cơ bản phổ biến trong tất cả mọi xã hội. Thực chất quyền lực công cộng (xã hội) đó là quyền lực của nhân dân có nguồn gốc khách quan từ nhu cầu của xã hội, của chính bản thân của đời sống xã hội. Vì những điều kiện sau đây:

Thứ nhất, con người phải liên kết với nhau thành cộng đồng trong xã hội và xã hội cần đến quyền lực chung để duy trì, bảo đảm cộng đồng hoạt động trong vòng trật tự, ổn định gọi là quyền lực công cộng. Quyền lực công cộng (xã hội) do các thành viên trong xã hội ủy quyền một phần cho xã hội. Nó được chế định hóa thành các chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán, tôn giáo... mà mọi thành viên phải phục tùng.

Thứ hai, nhân dân là lực lượng xã hội có sức mạnh tự nhiên khi được tổ chức liên kết lại trong quá trình lao động sản xuất, hoạt động của họ làm biến đổi quan hệ sản xuất và làm thay đổi toàn bộ hình thái kinh tế-xã hội; biến chuyển từ chế độ này sang chế độ khác và sự tiến bộ xã hội.

Thứ ba, quyền lực nhân nhân không thể thực hiện được trên thực tế với từng cá nhân trong xã hội mà phải ủy quyền cho một số người thừa hành nhằm bảo đảm trật tự, ổn định, an ninh và an sinh cho mọi cá nhân thành viên và của toàn xã hội.

Khi xã hội xuất hiện chế độ tư hữu, phân chia giai cấp và đấu tranh giai cấp, giai cấp có vị thế chiếm địa vị thống trị về kinh tế nắm giữ quyền lực để bảo vệ vị thế về kinh tế, phục vụ cho giai cấp mình. Cuộc đấu tranh giữa giai cấp nắm giữ vị thế thống trị về kinh tế cố gắng bảo vệ kinh tế và giai cấp không có vị thế về kinh tế giành quyền về kinh tế trở nên gay gắt, không thể điều hòa được. Nhằm bảo đảm trong xã hội không đi đến tiêu diệt, tiêu vong toàn bộ xã hội trong cuộc đấu tranh vô ích đó thì “cần phải có một lực lượng cần thiết, một lực lượng tựa hồ như đứng trên xã hội, có nhiệm vụ làm dịu bớt sự xung đột và giữ cho sự xung đột đó nằm trong vòng “trật tự”; và lực lượng đó, nảy sinh ra từ xã hội,

nhưng lại đứng trên xã hội và ngày càng xa xa rời xã hội, chính là Nhà nước³.

Sự xuất hiện của Nhà nước nhằm cứu nhân loại thoát khỏi sự thảm hại tàn sát lẫn nhau, khỏi nguy cơ sự tuyệt chủng. Song trong quá trình tồn tại của mình, quá trình hoạt động của Nhà nước có thời kỳ dài với sự tha hóa quyền lực nghiêm trọng, trở thành công cụ đặc lực và hữu hiệu của giai cấp thống trị, một thế lực đứng trên xã hội, và quay lại đàn áp, nô dịch đa số nhân dân lao động, gây ra cho nhân loại biết bao đau khổ và bất hạnh.

Sự mâu thuẫn giai cấp, sự bất bình của đông đảo người dân làm cho bản chất Nhà nước dần dần mang tính xã hội cao hơn (nghĩa là Nhà nước vì lợi ích của xã hội). Chính sự chuyển biến đó đã cứu các Nhà nước tư sản khỏi nguy cơ sụp đổ.

Nhằm thực hiện dân chủ trực tiếp, những vấn đề trọng đại liên quan đến đất nước và quyền, lợi ích của nhân dân đều được nhân dân quyết định trực tiếp. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X đã xác định rõ: “Thực hiện có hiệu quả dân chủ ở cơ sở; tiếp tục đổi mới, hoàn thiện dân chủ trực tiếp...”⁴.

Công dân có quyền tham gia vào công việc của Nhà nước, xuất phát từ bản chất dân là chủ, việc tham gia của nhân dân trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Hiến pháp 1946 đã quy định rõ về hình thức dân chủ trực tiếp là phúc quyết của nhân dân đối với những vấn đề quan trọng của đất nước, tại Điều 32 quy định: “Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba tổng số đại biểu đồng ý”; tại Điều 53 Hiến pháp 1959 quy định “trung cầu dân ý”, Điều 100 Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 (tại Điều 53, Điều 84 và Điều 91) cũng quy định: “trung cầu dân ý”. Người dân có quyền và được sử dụng một cách đúng đắn về trung cầu dân ý thì dân chủ sẽ được thực thi và là

³ C. Mác và Ph. Ăngghen, toàn tập, tập IV, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1983, tr. 150.

⁴ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006 tr.305.

điều kiện để nhân dân khiếu nại các quyết định của cơ quan nhà nước ban hành văn bản trái với quy định của pháp luật. Ngoài ra, Hiến pháp 1992 quy định về việc thực hiện dân chủ trực tiếp thông qua các hình thức quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân không còn tín nhiệm đối với nhân dân, không làm tròn trách nhiệm mà nhân dân đã ủy nhiệm. Quy định của Hiến pháp phản ánh địa vị làm chủ nhà nước của nhân dân, thể hiện tính sâu sắc của dân chủ xã hội chủ nghĩa, đồng thời nâng cao vai trò của nhân dân trong việc giám sát hoạt động của đại biểu dân cử, góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước và cải cách bộ máy nhà nước theo hướng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, về thực chất là dân chủ trực tiếp, một trong những hình thức nhân dân trực tiếp tham gia công việc quản lý nhà nước và xã hội. Bằng các quyền đó công dân giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực nhà nước, góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và xã hội.

Thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, đó cũng là một trong những hình thức thực hiện dân chủ, bảo đảm quyền làm chủ nhân dân, là kết quả của quá trình xây dựng, hoàn thiện và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trên các lĩnh vực của đời sống xã hội ở nước ta. Với việc ban hành quy chế dân chủ ở cơ sở thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân tạo điều kiện nhân dân tham gia công việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội với phương châm: *dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*, quy chế dân chủ ở cơ sở nhằm cụ thể hóa mục tiêu dân chủ; đồng thời xây dựng những điều kiện, phương tiện để nhân dân thực hiện quyền làm chủ.

Nền dân chủ mà chúng ta đang xây dựng, hoàn thiện và phát triển có 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 những lợi ích chính đáng của nhân dân luôn luôn mở rộng và phát triển tương thích với sự phát triển của kinh tế-xã hội.

Pháp luật là phương tiện thực hiện dân chủ, là cơ sở thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Về phía Nhà nước là chủ thể quyền lực có quyền ban hành pháp luật để cụ thể hóa, thể chế hóa quyền lực để phục vụ nền chính trị. Về phía nhân dân, quyền con người và quyền công dân không chỉ được thừa nhận, được quy định trong các văn bản pháp luật, mà còn được hiện thực hóa; bảo đảm và triển khai bởi các chủ thể quyền lực nhà nước bằng việc sử dụng sức mạnh của các chế định pháp luật, như: bầu cử, ứng cử, trưng cầu dân ý, khiếu nại, tố cáo và các tổ chức chính trị - xã hội phản biện, giám sát, công luận xã hội đối với quyền lực nhà nước.

Để bảo đảm mối quan hệ tương tác đa chiều giữa chủ thể và khách thể đó, thì pháp luật phải là phương tiện cơ bản quyết định sự đa chiều đó. Trong khi chủ thể quyền lực nhà nước có các công cụ, định chế cưỡng chế có hiệu lực tức thời lên khách thể, thì khách thể không có công cụ nào khác hơn ngoài pháp luật tác động tức thời lên Nhà nước. Nhưng pháp luật phải là pháp luật dân chủ triệt để, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều đó nhằm mục đích khắc phục, tránh được sự lạm quyền; thao túng quyền lực nhà nước, sử dụng pháp luật như một công cụ đàn áp, cưỡng chế độc đoán, chuyên quyền của chủ thể quyền lực. Đó là việc người cầm quyền phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình, chứ không phải người dân phải chịu trách nhiệm về hành động của họ trước chính quyền. Vì quyền hành của những người cầm quyền được bắt nguồn từ nhân dân, do vậy, chính nhân dân mới là người ban phát quyền hành. Quyền này cao hơn cả quyết định của cơ quan nhà nước. Họ phải giám sát quyền hành và thu hồi nó lại. Quyền hành không phải là

cái mà một ít người ép buộc nhiều người, mà chỉ là những gì mà đa số tạm thời ủy quyền cho thiểu số.

Pháp luật dân chủ không phải quy định cho Nhà nước quyền ban hành cho hay không cho, hoặc buộc khách thể cầu xin những quyền được hưởng, mà chủ yếu là chứng nhận, xác nhận về mặt nhà nước - nghĩa là xác nhận việc được ủy quyền từ phía nhân dân, nhằm bảo đảm trật tự, ổn định và phát triển xã hội, ngoài ra pháp luật dân chủ quy định hiện thực quyền hạn của công dân chế ước quyền lực nhà nước và hiện thực hóa các quyền của khách thể đối với chủ thể quyền lực nhà nước, mà nguyên tắc *công dân có thể làm tất cả những gì mà luật không cấm, nhà nước chỉ làm những gì mà luật cho phép* được thừa nhận và bảo đảm thực thi trong Nhà nước pháp quyền.

Để bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì sự bảo đảm này phải tồn tại trong một chế định luật vật chất như là một chế định gốc, cơ bản của dân chủ pháp quyền. 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.

2. Giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là một trong những biện pháp thực thi nền dân chủ

Quyền lực xuất hiện như là một nhu cầu tất yếu của xã hội loài người và quy luật của bất kỳ quyền lực nào trong xã hội cũng đều có khuynh hướng tăng cường nhiều hơn và vô quyền hạn của mình cả trên bình diện cá nhân, lẫn bình diện của toàn thể quyền lực với việc mở rộng phạm vi, đối tượng phải chịu sự chi phối với việc gia tăng mức độ, sức mạnh của quyền lực. Trong đó quyền lực nhà nước cũng không nằm ngoài quy luật này, hơn nữa lại càng dễ lạm quyền, lộng quyền hơn nhiều lần vì nó nhân danh Nhà

nước có quyền ban hành mệnh lệnh đơn phương và cưỡng chế đơn phương. Vì vậy, trong bản thân nó đã chứa đựng một khả năng trở thành hiện thực. Lạm quyền, chuyên quyền là quy luật tự nhiên, như một xu thế vận động, mặc dù có những nguyên tắc tác động, chi phối một cách tự giác hay tự phát theo một khuynh hướng vận động của quyền lực nhà nước. Mặc dù bản chất quyền lực nhà nước xã hội chủ nghĩa thuộc về nhân dân cũng không nằm ngoài quy luật tự nhiên lạm dụng quyền lực của Nhà nước. Vì quyền lực nhà nước là hiện thực, nghĩa là quyền lực nhà nước thông qua con người, do con người nhân danh thực thi quyền lực, mà con người bao giờ cũng bị các yếu tố tác động trong tổng hòa các mối quan hệ xã hội và môi trường xã hội đa dạng và phức tạp của nó như: tâm lý, năng lực, tình cảm, nhận thức cảm tính, lý tính hợp lý, khoa học, những khác biệt trong quan điểm, hành động. Ngoài ra, xã hội luôn luôn vận động, nhưng năng lực nhận thức của con người không tiến triển theo sự vận động của xã hội, nên sự hạn chế của con người trong việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước không phù hợp với vận động của thực tế khách quan. Do đó, chỉ có bằng con đường giám sát có ý thức, tự giác chi phối, lấn át, hạn chế đối với việc thực hiện quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo phục vụ nhu cầu của quảng đại quần chúng nhân dân.

Để bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo; củng cố và bảo vệ giai cấp cầm quyền, thì giám sát quyền lực nhà nước là tất yếu của mọi chế độ trong xã hội đã sử dụng. Bản chất quyền lực nhà nước không thay đổi, nhưng hình thức giám sát đa dạng, phong phú và có thể biến đổi theo sự vận động của xã hội. Hình thức giám sát bao gồm có hai hệ thống khác nhau: *thứ nhất*, hệ thống giám sát mang tính quyền lực nhà nước, tức là giám sát trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, ví dụ, giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, Viện kiểm sát, Tòa án nhân dân, giám sát trong nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước...; *thứ hai*, hệ thống giám sát bên ngoài không mang

tính quyền lực nhà nước, (phi Nhà nước, giám sát xã hội), là giám sát của các tổ chức chính trị-xã hội, của các tổ chức xã hội, của công dân. Mỗi một hình thức của hệ thống giám sát có chủ thể, đối tượng, nội dung, phạm vi và thẩm quyền riêng với sự vận động theo quy luật của nó có những lợi thế và thất thế riêng, có những ưu điểm và nhược điểm, điều kiện hạn chế hoặc thúc đẩy nó... Nên trong hai hệ thống giám sát đó bổ trợ, hỗ trợ cho nhau, nhằm mục đích không phải làm cho kém hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong sự vận hành của quyền lực nhà nước, mà trước hết không để cho một cơ quan trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, con người nhân danh thực thi quyền lực nhà nước đi đến chỗ lạm quyền, độc tài chuyên chế; và đồng thời đưa đến hệ quả, chính là làm tăng hiệu năng, hợp lý, phù hợp nhất với khoa học và thực tiễn cuộc sống, trong sự vận hành thực thi 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, chế ước trong một thể thống nhất giữa quyền lực nhân dân với quyền lực nhà nước, đó là quy luật khách quan trong một thể thống nhất của vận động trong tiến trình và phát triển xã hội. Chế ước này không phải đấu tranh, triệt tiêu đối với nhau, mà bảo đảm cho quyền được bảo vệ quyền lực thuộc về nhân dân và đó cũng là sự tất yếu, khuynh hướng của vận động khách quan trong tiến trình vận động phát triển của quyền lực nhà nước, nhằm loại bỏ dần những khuynh hướng lạm quyền, chuyên quyền, độc đoán, tham nhũng, hối lộ do những con người cụ thể, những hành động cụ thể nhân danh quyền lực nhà nước đã cản trở cho sự vận hành của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, trong sự vận động phát triển sự tiến bộ của xã hội. Do đó, quyền lực nhà nước, bên cạnh tự thân vận động trong sự độc lập, chế ước lẫn nhau trong sự giám sát giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, sự giám sát trong nội bộ quyền lực, buộc phải có sự vận động tương thích để đáp ứng sự trưởng

thành, phát triển trong quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền lực của nhân dân.

Quyền lực của nhân dân là một trong những yếu tố của quyền lực xã hội thông qua giám sát, phản biện và bằng cả hoạt động kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện giám sát quyền lực nhà nước.

Việc giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước đã hình thành và phát triển từ khi Nhà nước dân chủ nhân dân 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 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 của nhân dân đối với 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 việc 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, cửa 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 hóa, biến chất làm yếu sức mạnh, sự tin tưởng của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước mà trước đây nhân dân theo tiếng gọi của Đảng làm nên chiến công thần thánh trong hai cuộc kháng chiến chống Pháp và Đế quốc Mỹ đi đến thống nhất đất nước.

Nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và việc thực thi quyền lực nhà nước nằm trong quỹ đạo vận hành của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của

nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, cần phải thực hiện các biện pháp cụ thể sau:

Một là, trước hết phải ban hành Luật về Giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, vì pháp luật là cơ sở, điều kiện để nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình. Không có đủ những điều kiện đó thì không thể thực hiện được vai trò giám sát và nhân dân không thể bảo vệ được các quyền của mình mà pháp luật đã quy định. Mặc dù hiện nay quyền giám sát của nhân dân đã được quy định rải rác tại các văn bản pháp luật, nhưng vì quy định của mỗi văn bản luật khác nhau, nên trong quá trình thực thi thường xảy ra mâu thuẫn, chông chéo, trùng lặp nên gây khó khăn cho quá trình giám sát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước. Với mục đích pháp điển hóa 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, 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 hơn. Nếu không có sự giám sát, quyền lực có xu hướng được sử dụng để trở thành lợi ích. Đặc biệt, trong điều kiện một Đảng cầm quyền như ở nước ta hiện nay, nhu cầu xây dựng các đoàn thể quần chúng trở thành người đại diện thật sự và có thẩm quyền của các tầng lớp nhân dân, có tiếng nói đối với mọi công việc của đất nước là một nhiệm vụ vô cùng cần thiết.

Hai là, ban hành quy chế phản biện xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, đó cũng là phương thức thực hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Với bản chất tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đương nhiên không phải bất luận mọi quá trình quản lý thực thi quyền lực nhà nước đều phải có sự phản biện. Có những vấn đề liên quan đến lợi ích của quốc gia, của chế độ, bảo vệ Tổ quốc thì không thể trung cầu dân ý, mà đó là bí mật quốc gia, sự tồn vinh của chế độ. Còn những

vấn đề liên quan đến lợi ích hàng ngày cuộc sống của nhân dân thì phải có sự phản biện xã hội hay trung cầu dân ý. Do đó, trong quy chế phản biện xã hội phải xác định rõ chủ thể, nội dung, phạm vi cần thiết phải phản biện; trung cầu dân ý, để tránh các trường hợp lợi dụng phản biện để chống đối chế độ, phá hoại công cuộc đổi mới nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Phản biện xã hội đó là điều kiện căn bản, thiết yếu phải công khai, minh bạch để nhân dân làm chủ xã hội, tham gia quản lý nhà nước và chủ động phòng chống các trường hợp, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức lạm dụng quyền hạn để bùng 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 giúp gạt bỏ những “hạt nhân hợp lý”, sao cho cái còn lại cuối cùng phù hợp nhất với khoa học và thực tiễn cuộc sống. 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, dự án của Nhà nước.

Ba là, sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh Luật Khiếu nại tố cáo phù hợp với thực tiễn, hợp lý và khoa học hơn. 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 hiện quyền lực nhà nước. Về phạm vi, theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo rất rộng, vừa khiếu nại, vừa tố cáo, nhưng đối tượng hoàn toàn khác nhau về chủ thể, một bên khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước liên quan đến lợi ích của người khiếu nại; và một bên tố cáo đối với tất cả các cơ quan nhà nước, hành vi của các cán bộ, công chức nhà nước. Vì vậy, trong quá

trình thực thi Luật Khiếu nại, tố cáo nhân dân chưa hiểu rõ việc gì là khiếu nại và việc gì là tố cáo nên gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và có thể các cơ quan nhà nước lợi dụng việc chưa hiểu rõ Luật Khiếu nại, tố cáo của nhân dân để trốn tránh trách nhiệm giải quyết của mình. Do đó, đổi mới về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, không thể giao quyền cho thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước giải quyết khiếu nại, vì: *thứ nhất*, theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo, thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo do thủ trưởng cơ quan hành chính, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp giải quyết đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình hoặc của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp. Do đó người dân thường không an tâm và hoài nghi về tính khách quan của việc giải quyết khiếu nại này, mặc dù có thể việc giải quyết khiếu nại đó có thể là đúng pháp luật; *thứ hai*, việc giao cho người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước; các Chủ tịch Ủy ban nhân dân giải quyết khiếu nại là không hợp lý. Vì chức trách của thủ trưởng cơ quan hành chính, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp không chỉ thực thi một công việc là giải quyết khiếu nại, mà chủ yếu thực thi các văn bản pháp luật vào cuộc sống, ban hành các quyết định về quản lý nhà nước về kinh tế; văn hóa; xã hội; y tế; giáo dục; trật tự, an ninh và quốc phòng. Do công việc quá nhiều, nên người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại không nắm rõ được sự việc từ gốc, phải thông qua lăng kính của bộ phận tham mưu. Vì vậy, việc giải quyết khiếu nại không có hiệu lực, hiệu quả. Nên 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. Giải quyết khiếu nại phải nắm rõ pháp luật, phải đủ năng lực, chuyên môn, nghề nghiệp và kinh nghiệm trong quản lý hành chính nhà nước thì việc giải quyết khiếu nại sẽ có hiệu quả hơn.

Bốn là, đổi mới, nâng cao hoạt động của cơ quan Tòa án trong việc giải quyết khiếu kiện vụ án hành chính của cơ quan, tổ chức và công dân. Công lý là một trong những tiêu chí trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhưng công lý không thể thực thi được trong thực tế cuộc sống nếu cơ quan tư pháp phải phục tùng sự chuyên quyền, lạm quyền của bộ máy quyền lực nhà nước. Đối tượng của cơ quan tư pháp là tất cả mọi tổ chức, cá nhân, cơ quan nhà nước khi có hành vi vi phạm đều chịu sự phán xét của Tòa án. Cái tối thượng mà cơ quan tư pháp phải phục tùng là pháp luật, là văn bản được ban hành từ chính các đại biểu thật sự của nhân dân, từ nhân dân và từ trung cầu ý kiến của nhân dân. Cơ quan tư pháp phán độc lập trước sự chi phối và can thiệp giữa các cấp tư pháp theo ngành dọc hoặc ngành ngang, độc lập giữa các cấp tư pháp với nhau. Do vậy, Tòa hành chính thực hiện quyền tư pháp để thực hiện tài phán, phán xét, phán xử, giải quyết các mâu thuẫn giữa cơ quan hành chính nhà nước và với công dân, tổ chức trên cơ sở của pháp luật

Năm là, có cơ chế quyền tiếp cận thông tin. Nếu không có thông tin thì cũng không có giám sát. Vì thông tin là cơ sở, điều kiện của giám sát, do giám sát phải có các chứng cứ, chứng minh việc thực thi đúng hay sai pháp luật của các cơ quan; cán bộ, công chức nhà nước. Thông tin để nhân dân biết các quy định các dự án và các văn bản pháp luật, giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước nếu không có thông tin. Cùng với vai trò giám sát, vai trò phản biện xã hội, phản hồi thông tin từ công chúng đến với Nhà nước có thể thực hiện hiệu quả thông qua các phương tiện truyền thông, báo chí. Với lợi thế của mình, thông tin có thể phát hiện những quy định của pháp luật gây ách tắc trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, thông thường là do sự quan liêu, cửa quyền của người nhân danh nhà nước thực thi công vụ, giúp cho người có trách nhiệm, thẩm quyền tìm ra những biện pháp tháo gỡ. Ngoài ra, thông qua kênh thông tin, người

dân có thể bày tỏ sự không hài lòng của họ về hành vi của cá nhân trong cơ quan công quyền về những vấn đề liên quan. Chính điều này sẽ giúp cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy quyền lực nhà nước. Chính sách, pháp luật của Nhà nước không phải bao giờ cũng phù hợp với sự vận động của đời sống xã hội, mà luôn phải được sửa đổi, bổ sung qua thực tiễn cuộc sống. Qua thông tin báo chí khơi dậy những tranh luận, kiến nghị về một 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 hoặc một chủ trương, dự án.

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 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 phải: cụ thể hóa nghị quyết Đại hội X của Đảng vào Luật Mặt trận tổ quốc về phản biện xã hội, và phải cụ thể hóa Hiến pháp 1992 về vai trò của Mặt trận tổ quốc trong giám sát 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 đối với hoạt động giám sát và phản biện xã hội, 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; có cơ chế chính sách thu hút những cán bộ có năng lực, phẩm chất, năng lực và các chuyên gia giỏi thuộc các lĩnh vực, xây dựng đội ngũ cộng tác viên, tư vấn về giám sát và phản biện xã hội; cần xây dựng chế độ thông tin, báo cáo về giám sát và phản biện, bảo đảm cho Mặt trận Tổ quốc có đầy đủ thông tin kịp thời, chính xác là căn cứ để giám sát và phản biện; xây dựng quy chế

phối hợp giữa Mặt trận tổ quốc với các tổ chức Đảng, cơ quan nhà nước cần coi 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 đất nước. Tạo thành cơ chế đồng bộ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ thông qua các Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị-xã hội và các tổ chức xã hội.

Bảy là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: “Đảng ta lãnh đạo là để đưa độc lập, tự do, dân chủ cho người dân”. Đảng lãnh đạo nghĩa là làm sao “đưa” dân chủ đến người dân chứ không phải “cho” dân chủ. Vì vậy, Đảng lãnh đạo phải thực sự phát huy được dân chủ, huy động tốt nhất sự đóng góp của nhân dân vào quốc kế dân sinh. Vấn đề đặt ra là tạo mọi điều kiện để nhân dân tham gia vào công việc của đất nước. Thực hiện dân chủ phải thông qua giám sát và phản biện xã hội, thấy được nguyện vọng của nhân dân và phải được thể hiện trong chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Nhằm 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. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, trong đó mọi cá nhân, tổ chức đều có thể tham gia quản lý nhà nước, sự tác động đa chiều đến hệ thống quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và đều là đối tượng chế ước lẫn nhau, thông qua pháp luật và nền tư pháp độc lập. Phải có cơ chế bảo đảm quyền lực nhà nước không vượt ra ngoài tầm giám sát của nhân dân, vừa có sự phối hợp, hỗ trợ nhau giữa giám sát quyền lực nhà nước và giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, vừa 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 xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.