

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN QUANG ANH

**HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN
KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2015

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN QUANG ANH

**HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN
KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

HÀ NỘI - 2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, chính xác của các cơ quan chức năng đã công bố.

Tác giả luận án

Nguyễn Quang Anh

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU	8
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	8
1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	19
1.3. Những vấn đề đặt ra tiếp tục nghiên cứu	26
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	29
2.1. Khái niệm, các yếu tố cấu thành và mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành cơ chế, vai trò, mục đích, tiêu chí hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước	29
2.2. Nội dung và phương thức hoạt động của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước	45
2.3. Cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước và những giá trị tham khảo cho Việt Nam	55
Chương 3: LỊCH SỬ HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	69
3.1. Lịch sử hình thành và phát triển cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam	69
3.2. Thực trạng tổ chức, hoạt động của các thiết chế và các yếu tố bảo đảm của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, hạn chế và nguyên nhân hạn chế	80
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	111
4.1. Quan điểm hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam	111
4.2. Các giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay	119
KẾT LUẬN	148
DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

CNXH	:	Chủ nghĩa xã hội
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
MTTQ	:	Mặt trận Tổ quốc
Nxb	:	Nhà xuất bản
TTND	:	Thanh tra nhân dân
UBND	:	Ủy ban nhân dân
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền lực nhà nước vừa có mặt tích cực vừa có mặt tiêu cực. Mặt tích cực là quyền lực nhà nước có sức mạnh bảo đảm hoạt động hướng đích của xã hội, giải quyết các mâu thuẫn xã hội, phục vụ lợi ích của cộng đồng và của mỗi cá nhân. Mặt tiêu cực là quyền lực nhà nước có khuynh hướng lạm quyền và lạm quyền trong quá trình vận động, phát triển. Đó gọi là sự tha hóa của quyền lực nhà nước - một yếu tố cấu thành khách quan của hoạt động thực thi quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước khi bị tha hóa thì đều dẫn đến những hậu quả tai hại mà người phải gánh chịu chính là nhân dân. Nhà nước là chủ thể nắm giữ quyền lực to lớn nhất với phạm vi quản lý rộng khắp các lĩnh vực cùng các loại nguồn lực dồi dào của xã hội. Điều này tạo ra nguy cơ nhà nước có thể vượt quá các phạm vi, giới hạn mà nhân dân giao cho và sự lạm dụng quyền lực nằm ngay bên trong nhà nước chứ không phải từ bên ngoài tác động vào. Do tính chất đặc biệt của quyền lực nhà nước như vậy, nên ngay từ khi ra đời cho tới nay, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước luôn được đặt ra với những phương thức thực hiện khác nhau. Theo đó, ở đâu có quyền lực thì ở đó phải có kiểm soát quyền lực để quyền lực không trở thành tuyệt đối. Hoạt động thực thi quyền lực nhà nước gồm ba yếu tố cấu thành: trao quyền, sử dụng quyền và kiểm soát quyền. Khi mặc nhiên thừa nhận quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân và của nhân dân, không để xảy ra việc dân trao quyền rồi mất quyền thì tất yếu nhân dân phải kiểm soát. Nhân loại, bằng kinh nghiệm lịch sử đầy máu và nước mắt đã chỉ ra rằng quyền lực nhà nước phải có giới hạn và phải bị giới hạn, phải được kiểm soát và hơn thế nữa phải được kiểm soát chặt chẽ, nhất là trong chế độ dân chủ, pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Để đạt được điều đó, nhất thiết phải hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng.

Ở nước ta, kiểm soát quyền lực nhà nước là vấn đề mới nên chưa có nhận thức đầy đủ, đúng đắn trong việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý

nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì thế, mặc dầu tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân được hiến pháp ghi nhận, nhưng sau khi nhân dân giao quyền, nhân dân ủy quyền quyền lực nhà nước của mình cho nhà nước, nhân dân chưa trở thành chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước mà mình đã giao. Tình trạng lộng quyền, lạm quyền, tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy nhà nước vẫn thường xảy ra xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của con người, của công dân, nhưng nhân dân chưa có cơ chế pháp lý để kiểm soát quyền lực nhà nước một cách hữu hiệu.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011) đã khẳng định: “Nhà nước ta là *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa* của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân” [51, tr.85]; tổ chức và hoạt động của nó dựa trên một trong những nguyên tắc nền tảng: “Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” [51, tr.85]. Đây là bước phát triển quan trọng về nhận thức của Đảng đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Cương lĩnh khẳng định: “Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực” [51, tr.84-85] và “Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện” [51, tr.85]...

Thế chế hóa các tư tưởng nói trên, Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước" [106, tr.10]; "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân"

[106, tr.11]; "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội, giám sát, phản biện xã hội, tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước" [106, tr.11-12]; "Công đoàn... tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước..." [106, tr.12-13] và các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (từ Điều 14 đến Điều 49, Hiến pháp năm 2013). Như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã xác lập cơ sở hiến định để xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước.

Xuất phát từ những lý do trên, nghiên cứu sinh chọn đề tài: "***Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam***" để nghiên cứu, viết luận án tiến sĩ Luật học với mong muốn làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn về hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, góp phần đưa Hiến pháp năm 2013 vào cuộc sống, nhằm xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thật sự của dân, do dân và vì dân, là việc làm cần thiết và có ý nghĩa thiết thực.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích của Luận án là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước. Trên cơ sở đó đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Để thực hiện mục đích trên, Luận án có các nhiệm vụ sau:

- Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài: Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở trong và ngoài nước, từ đó rút ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu.

- Làm sáng tỏ cơ sở lý luận việc hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, bao gồm: Khái niệm, đặc điểm, các yếu tố cấu thành và mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành cơ chế, vai trò, mục đích, tiêu chí hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước; nội dung và phương thức vận hành của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền

lực nhà nước; cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước và những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

- Khái quát lịch sử hình thành và phát triển của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam thông qua việc phân tích các thể chế từ năm 1945 đến nay; đánh giá thực trạng tổ chức, hoạt động của các thiết chế và các yếu tố bảo đảm của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước; hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.

- Đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Các vấn đề lý luận và thực tiễn về hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước này là Nhân dân - chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước. Cụ thể là Nhân dân với tư cách là một chủ thể thống nhất, các thiết chế đại diện nhân dân (tổ chức phi chính phủ), các phương tiện truyền thông đại chúng, các thiết chế dân chủ ở cơ sở và cá nhân công dân thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Kiểm soát quyền lực nhà nước vừa được thực hiện bởi cơ chế pháp lý do nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước tiến hành, vừa được thực hiện bằng cơ chế pháp lý do các chủ thể là các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp kiểm soát lẫn nhau, vừa được thực hiện bằng cơ chế pháp lý độc lập do một chủ thể độc lập chuyên trách được hiến pháp quy định như: Toà án hiến pháp, Hội đồng bảo hiến...

Luận án này chỉ nghiên cứu về hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân với tư cách là người chủ quyền lực nhà nước tiến hành kiểm soát. Tuy nhiên, Luận án có đề cập đến mối quan hệ giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước trong tổng thể cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

- *Cơ sở lý luận*: Đề tài được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; phát huy quyền làm chủ của nhân dân và dân chủ xã hội chủ nghĩa, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

- *Phương pháp nghiên cứu*: Để đạt được các mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu nói trên, Luận án sử dụng: phương pháp luận chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử của triết học Mác-Lênin để nghiên cứu các vấn đề liên quan đến nội dung đề tài. Về phương pháp cụ thể, Luận án sử dụng các phương pháp sau đây:

+ Phương pháp phân tích tài liệu. Phương pháp này được áp dụng để phân tích các tài liệu sơ cấp và tài liệu thứ cấp. Tài liệu sơ cấp bao gồm: các văn bản pháp luật và văn kiện của Đảng có liên quan, các công trình khoa học, số liệu thống kê chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tài liệu thứ cấp bao gồm: các bài báo, tạp chí, kết luận, phân tích đã được các tác giả khác thực hiện.

+ Phương pháp chuyên gia được sử dụng để thu thập thông tin và ý kiến của những chuyên gia, các nhà khoa học đã và đang nghiên cứu về luật hiến pháp, lý luận nhà nước và pháp luật về các vấn đề lý luận và nhận xét, đánh giá thực trạng vận hành của cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước.

+ Phương pháp thống kê để thống kê số liệu, phân tích, đánh giá thực trạng cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

+ Phương pháp tổng hợp được sử dụng để tổng hợp các số liệu, tri thức có được từ hoạt động phân tích tài liệu, phỏng vấn, hỏi chuyên gia. Việc tổng hợp nhằm mục đích đưa ra những luận giải, nhận xét và đề xuất của tác giả luận án ở các chương về thực trạng và quan điểm, giải pháp.