TS. NGUYỄN MẠNH BÌNH

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

(SÁCH THAM KHẢO)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Mã số: 32 (V)
CTQG - 2012

TS. NGUYỄN MẠNH BÌNH

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

(SÁCH THAM KHẢO)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA – SỰ THẬT
HÀ NỘI – 2012

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân vì nhân dân ở nước ta hiện nay, việc mở rộng dân chủ đi đôi với thực hiện quyền giám sát của người dân là một đòi hỏi tất yếu khách quan. Sự tham gia của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng vào các quá trình hoạch định đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, góp phần hoàn thiện các chủ trương, chính sách, pháp luật sát hợp với thực tiễn của đời sống xã hội, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng và thể hiện được ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân. Đồng thời, hoạt động giám sát, phản biện xã hội sẽ góp phần nâng cao sự đồng thuận, tăng cường khối đoàn kết toàn dân, nâng cao năng lực, sức chiến đấu của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Trên thực tế, hoạt động giám sát xã hội trong thời gian qua vẫn còn mang tính hình thức, còn gặp nhiều khó khăn cả về mặt thể chế cũng như cơ chế tổ chức thực hiện làm cho hiệu quả giám sát xã hội còn hạn chế. Vì vậy, xây dựng cơ chế pháp lý giám sát xã hội hữu hiệu đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay là một vấn đề cần được quan tâm nghiên cứu.

Để bạn đọc có thêm tài liệu nghiên cứu về vấn đề này, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật xuất bản cuốn sách

Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay của tác giả Nguyễn Mạnh Bình.

Trên cơ sở phân tích sự hình thành và phát triển cơ chế giám sát xã hội; nghiên cứu thực trạng các bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội; phân tích các yêu cầu cấp thiết của việc hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Cuốn sách là tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, giảng dạy, học tập lý luận chung về nhà nước và pháp luật trong các trường đại học, là tài liệu tham khảo đối với các cơ quan chức năng trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội để xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Trong quá trình nghiên cứu, phân tích vấn đề, tác giả có cách tiếp cận và đưa ra những luận điểm riêng. Để bạn đọc tiện theo dõi, Nhà xuất bản xin giữ nguyên những luận điểm đó và coi đây là quan điểm riêng của tác giả. Mặc dù đã rất cố gắng nhưng cuốn sách khó tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót. Rất mong nhận được ý kiến góp ý, trao đổi của bạn đọc để nội dung cuốn sách được hoàn thiện hơn trong lần xuất bản sau.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 7 năm 2012

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

Chương I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

I. KHÁI QUÁT GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và các bộ phận cấu thành quyền lực nhà nước

1.1. Khái niệm quyền lực nhà nước

Theo quan điểm chủ nghĩa Mác - Lênin, quyền lực xuất hiện do nhu cầu của xã hội, mọi người nhượng lại quyền tự do của cá nhân thành quyền lực chung của xã hội, nhằm bảo đảm trật tự, an ninh trong xã hội, mà mọi thành viên trong xã hội được hưởng. Vì vậy, thực chất nguồn gốc quyền lực nhà nước là của nhân dân, của xã hội. Nhưng từ khi xã hội phân chia thành giai cấp, chủ thể có vị thế về kinh tế có đủ khả năng chi phối, chỉ huy hoạt động các chủ thể khác trong xã hội, cùng với việc nó chiếm giữ quyền lực để bảo vệ lợi ích của mình, đó chính là bản

chất của nhà nước. Cuộc tranh đấu giữa giai cấp có ưu thế về kinh tế và giai cấp phụ thuộc về kinh tế trở nên gay gắt, không thể điều hòa được, nhà nước xuất hiện như là một "cứu thế" nhân loại khỏi bị diệt vong.

Trên cơ sở quan niệm chung nhất về quyền lực, có thể hiểu quyền lực nhà nước là quyền lực công cộng, do giai cấp có thế lực nhất đại diện cho xã hội, sử dụng sức mạnh của nhà nước buộc các chủ thể khác trong xã hội phải phục tùng ý chí của mình. Nhờ có quyền lực này, mà nhà nước có đủ sức mạnh và thông qua các cơ quan nhà nước thực thi bảo vệ quyền, lợi ích của giai cấp thống trị trong xã hội. Ngoài ra, nhà nước là tổ chức công quyền đại diện cho xã hội, bảo đảm một phần lợi ích cho các giai cấp; tầng lớp khác trong xã hội, có khả năng làm dịu các cuộc xung đột giai cấp hoặc giữ cho các cuộc xung đột nằm trong vòng "trật tự nhất định", điều hành, quản lý, thiết lập trật tự, kỷ cương, cũng như thực hiện chức năng trọng tài giải quyết các tranh chấp trong xã hội, tạo điều kiện cho xã hội tồn tại và phát triển.

1.2. Các bộ phận cấu thành của quyền lực nhà nước

Quyền lực nhà nước gồm ba bộ phận cấu thành là: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quyền lập pháp là quyền ban hành, sửa đổi pháp luật, được giao cho cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân là Quốc hội (hay còn gọi là nghị viện). Quyền hành pháp là quyền quản lý hành chính về mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, trật tự, an ninh, quốc

phòng, đối ngoại... trên phạm vi lãnh thổ quốc gia; giám sát mọi hoạt động của các tổ chức, cá nhân thực thi pháp luật. Quyền tư pháp là quyền xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hành chính, kinh tế, lao động, bảo đảm pháp luật không bị xâm phạm. Trong đó, quyền lực nhà nước tự thân không thể phân chia mà ở trong một chỉnh thể thống nhất, đồng nhất trong một khối được gọi là "quyền lực nhà nước". Có thể phân biệt từng bộ phận lập pháp - hành pháp - tư pháp, nhưng không thể nói quyền lực nhà nước là lập pháp, hay quyền lực nhà nước là hành pháp, hoặc quyền lực nhà nước là tư pháp. Khi xem xét như một thực thể hiện thực, không phải là sự chia cắt, tách rời tuyệt đối với nhau bởi ba bộ phận của quyền lực. Quyền lực nhà nước là một thể thống nhất, nhưng trong quá trình thực thi nó được biểu hiện ra bên ngoài dưới những bộ phận khác nhau.

Việc phân công quyền lực chính là sự phân công lao động, chuyên môn hóa việc thực thi quyền lực nhà nước. Lập pháp, hành pháp, tư pháp được xác định rõ ràng, minh bạch về chủ thể, đối tượng, chức năng, phạm vi triển khai thực hiện của mỗi quyền. Từ đây, mỗi một bộ phận của quyền lực nhà nước triển khai, giải quyết những vấn đề thuộc phạm vi quyền lực của mình, chuyên sâu, hợp lý, tương thích với sự vận động của xã hội. Ngoài ra, sự phân công quyền lực nhà nước, nhằm mục đích để các bộ phận trong hệ thống của quyền lực nhà nước có thể giám sát, kiểm soát, chế ước lẫn nhau, bảo đảm không cho một cơ quan quyền lực nào có quyền

lực tuyệt đối, lạm quyền, lấn quyền, gây ra sự "tha hóa của quyền lực nhà nước". Sự phân công quyền lực, sự độc lập và giám sát, kiểm soát của những thực thể được phân công có mối liên hệ mật thiết với nhau và phối hợp chặt chẽ, thống nhất trong quyền lực nhà nước. Mặt khác, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, chế ước từ bên ngoài mang tính khách quan, bảo đảm sự vận hành của quyền lực nhà nước đúng đắn, có hiệu lực, hiệu quả cao. Vì thế, giám sát trong hệ thống quyền lực nhà nước kết hợp với giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, như là một nhân tố bảo đảm tăng tính hiệu năng cho sự vận hành của quyền lực nhà nước.

2. Khái niệm, chủ thể, mục đích, nội dung giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

2.1. Khái niệm, đặc điểm giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Khái niệm giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Quan niệm về *giám sát,* trong cuốn *Từ điển Hán - Việt* do Đào Duy Anh chủ biên giải thích: "Giám sát là xem xét và đàn hạch"[1]. Theo quan niệm này thì giám sát là xem xét, kiểm tra, ngoài ra đối tượng bị giám sát phải chịu sự

1. Đào Duy Anh (Chủ biên): *Từ điển Hán - Việt,* Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, 2003, tr.154.

chất vấn của chủ thể giám sát. Trong cuốn *Đại từ điển tiếng Việt* do Nguyễn Như Ý chủ biên: "Giám sát là theo dõi, liểm tra việc thực hiện nhiệm vụ"[1].

Theo quan niệm của khoa học hành chính: "Giám sát dùng để chỉ hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước tòa án, các tổ chức xã hội và công dân nhằm bảo đảmsự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong quản lý xã hội"[2] Như vậy, quan niệm của khoa học hành chính về giám sát có nội hàm rất rộng, bao gồm cả hệ thống giám sát trong bộ máy nhà nước, cũng như hệ thống giám sát nằmngoài bộ máy nhà nước.

Theo quan điểm của GS.TSKH. Đào Trí Úc, giám sát là "phải đứng ngoài mà nhìn nhận", không nằm ở nội bộ của phân hệ trong cơ quan nhà nước. Sự giám sát đó phải "có khả năng giám sát toàn bộ hệ thống quyền lực", nằm ngoà hệ thống của quyền lực nhà nước, nghĩa là giám sát xã hi đối với quyền lực nhà nước. Việc giám sát đó "phải có tính độc lập và phải bảo đảm yêu cầu khách quan"[3].

Theo các tác giả Đặng Đình Phú - Trần Duy Hưng thì giám sát là "theo dõi, quan sát, xem xét hoạt động của

---

1 Nguyễn Như Ý (Chủ biên): *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, 1998, tr.728.

2 Học viện Hành chính quốc gia: *Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2007.tr.217.

3 Đào Trí Úc: "*Quan niệm về giám sát thực hiện quyền lực nhà nước và cơ chế thực hiện giám sát*", Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 6. 2003, tr.7.

các tổ chức có thẩm quyền mang tính chủ động, thường xuyên liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để bắt buộc và hướng hoạt động của các tổ chức và cá nhân chịu sự giám sát thực hiện đúng những điều đã quy định"[1].

Mặc dù, có những quan niệm khác nhau, nhưng nội hàm của giám sát có những điểm chung là việc theo dõi, xem xét, quan sát của một chủ thể với một đối tượng nào đó bị giám sát.

Chủ thể giám sát và đối tượng (khách thể) của giám sát không nằm trong một phân hệ, hay một hệ thống, hoặc nằm bên ngoài của phân hệ, hệ thống đó.

Nội dung, phạm vi giám sát giữa chủ thể giám sát với khách thể của giám sát phải được xác định rõ.

Giám sát là theo dõi, xem xét hoạt động của khách thể thực hiện những quy định đúng hay sai. Vì vậy, hoạt động giám sát có chủ đích, nhằm hướng đối tượng hoạt động đúng những quy định và thực hiện những giải pháp do chủ thể giám sát đề ra.

Chủ thể giám sát bao giờ cũng có quyền hạn nhất định (được quy định trong pháp luật, điều lệ) đối với đối tượng chịu sự giám sát.

Như vậy, có thể đưa ra quan niệm giám sát như sau: Giám sát là theo dõi, xem xét hoạt động của chủ thể có

---

1. Đặng Đình Phú, Trần Duy Hưng (Đồng chủ biên): *Công tác giám sát trong Đảng giai đoạn hiện nay*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2008, tr. 15-16.

thẩm quyền thể hiện tính chủ động, liên tục, thường xuyên và tác động thông qua các biện pháp tích cực nhằm hướng hoạt động của khách thể (đối tượng bị giám sát) thực hiện đúng những điều đã quy định.

Qua thực tiễn và từ kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học pháp lý, có thể phân loại hệ thống giám sát như sau:

Thứ nhất, giám sát trong hệ thống bộ máy nhà nước (tự giám sát), thể hiện tính quyền lực nhà nước. Chủ thể giám sát có thẩm quyền ban hành chỉ thị, mệnh lệnh và đối tượng bị giám sát phải thực hiện mệnh lệnh đó, nếu không sẽ bị cưỡng chế. Giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước bao gồm giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước; giám sát của cơ quan hành chính trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước; giám sát của cơ quan tư pháp trong hệ thống bộ máy của cơ quan tư pháp; giám sát của những người quản lý trong các cơ quan nhà nước.

Thứ hai, giám sát xã hội (của nhân dân) của nhiều tổ chức, cá nhân như giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các hiệp hội, các hội, cá nhân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước. Ở cấp độ này, giám sát chỉ có quyền yêu cầu, kiến nghị, đề nghị với đối tượng giám sát, song không có quyền xử lý. Nghĩa là, việc có tiếp thu, xử lý những vấn đề để điều chỉnh, sửa đổi hay không phụ thuộc cơ quan nhà nước. Vì vậy, giám sát xã hội không mang tính quyền lực nhà nước. Ví dụ, giám sát, phản

biện của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân phản ánh ý kiến, kiến nghị, đề nghị đối với cơ quan nhà nước, nhưng không có quyền đình chỉ, cưỡng chế. Mặc dù không có quyền can thiệp, xử lý hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, nhưng việc giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước chi phối, gây sức ép buộc các cơ quan nhà nước phải điều chỉnh, sửa đổi, bãi bỏ những chính sách, pháp luật không sát hợp với thực tế, không phù hợp với lợi ích của nhân dân, của cộng đồng và xử lý cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật.

Ngày nay, với sự phát triển của nền dân chủ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, thì mối tương quan giữa giám sát trong hệ thống bộ máy nhà nước và giám sát bên ngoài bộ máy nhà nước được theo hướng tăng cường và mở rộng giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể quần chúng và công dân đối với các cơ quan nhà nước. Điều đó được thể hiện ở việc mở rộng giám sát của tổ chức chính trị - xã hội thông qua sự chuyển giao chức năng của hệ thống giám sát nhà nước cho hệ thống giám sát xã hội[1].

Công trình này đi sâu nghiên cứu việc giám sát xã hội đối với thực thi quyền lực nhà nước bằng thể chế của xã hội với mục tiêu xác lập. Theo cách tiếp cận này, quyền lực

---

1. Xem Đào Trí Úc (Chủ biên): *Mô hình tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, 2007, tr.504.

nhà nước chỉ có thể được giám sát với điều kiện trong quá trình xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý, chủ thể, phạn vi, nội dung giám sát phải được xác định phù hợp với tnh chất giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước. Nếu xem giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là quan niệm chung, thì giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được hiểu là quan niệm riêng, nhưng có mối quan hệ biện chứng với nhau. Mỗi hệ thống cơ chế có phương thức, biện pháp, nội dung, hình thức và hậu quả pháp lý khác nhau, trong một phạm vi, lĩnh vực nhấtđịnh.

Như vậy, quan niệm về giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước có thể được hiểu như sau: Quá trình các tổ chứcchính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, giới truyền thông, thanh tra nhân dân và công dân quan sát, theo dõi, xem xét, đánh giá, tham vấn, đề nghị, kiến nghị các cơ quannhà nước, cán bộ, công chức thực thi đúng những quy định của pháp luật, nhằm mục đích bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành một cách khoa học, có hiệu lực, hiệuquả.

b Những đặc trưng chủ yếu của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Thứ nhất, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước không mang tính quyền lực nhà nước.

Đặc điểm cơ bản này nói lên sự khác biệt giữa giám sát nhà nước với giám sát xã hội. Hoạt động giám sát nhà nướclà hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, được thựchiện theo kế hoạch, như một nghĩa vụ của chủ thể

giám sát đối với đối tượng bị giám sát. Giám sát xã hội được thực hiện do các chủ thể phi nhà nước, nên không mang tính quyền lực, tức là việc giám sát không mang tính bắt buộc phải thực hiện, chủ yếu dưới hình thức theo dõi, phát hiện, đánh giá, nhận xét, phản biện, kiến nghị, đề nghị. Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, ngoài các quy định của Hiến pháp, pháp luật về quyền hạn, trình tự, thủ tục, còn được thể hiện ở nhiều hình thức đa dạng, phong phú với nhiều phương pháp khác nhau, như thông qua báo chí, phát thanh, truyền hình, các tổ chức của Đảng, v.v.. Mặc dù, không thể hiện tính quyền lực, tuy vậy tính hiệu quả của nó rất cao, bởi các kiến nghị, đề nghị, tham vấn, tác động tạo ra sức ép dư luận xã hội sẽ làm thay đổi, sửa đổi, điều chỉnh các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, hoặc dừng các dự án không mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội và thông qua khiếu nại, tố cáo của công dân, các tổ chức, các cơ quan nhà nước điều tra và xử lý hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức thể hiện tính công khai trong việc kết luận vụ việc đó.

Thứ hai, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước mang tính xã hội.

Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có phạm vi rộng hơn so với giám sát trong bộ máy nhà nước. Bởi lẽ, chủ thể giám sát quyền lực nhà nước chỉ được xác định trong phạm vi bộ máy nhà nước, còn giám sát xã hội bao gồm: các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các

hiệp hội, cơ quan truyền thông đại chúng, thanh tra nhân dân, công dân thực hiện quyền giám sát. Vì vậy hoạt động giám sát đa dạng, phong phú, bao quát hết mọi hoạt động các cơ quan nhà nước, những người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan nhà nước. Ngoài ra, giám sát xã hội không những dựa trên cơ sở pháp luật, mà còn xem xét dưới góc độ đạo lý nghề nghiệp, quy tắc ứng xử, lối sống của cán bộ, công chức. Do đó kết quả giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước đạt hiệu quả cao.

Thứ ba, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước mang tính khách quan, độc lập, công khai.

Tính khách quan: Giám sát xã hội đứng ở bên ngoài nên xem xét một cách toàn diện, đánh giá, nhận xét, kết luận một cách khách quan, đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Và mục đích giám sát xã hội không chỉ vì tự thân mà còn vì lợi ích chung của cộng đồng, của dân tộc, của quốc gia.

Tính độc lập và công khai: Giám sát xã hội không phụ thuộc vào tổ chức các cơ quan nhà nước, nhân sự, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Trong quá trình thực hiện dân chủ hiện nay, nhân dân tham gia ngày càng rộng rãi hơn vào giám sát hoạt động đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, với tư cách là thành viên của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Ngoài ra, một trong những yêu cầu quan trọng nhất của thiết chế giám sát xã hội thể hiện tính ưu việt hơn so với giám sát của nhà nước, đó là sự khách quan,

công tâm, minh bạch, công khai trong xem xét, đánh giá đối tượng bị giám sát.

Thứ tư, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có tính linh hoạt và tính hiệu quả cao.

Tính linh hoạt: hình thức giám sát xã hội quy tụ nhiều chuyên gia, các cá nhân tiêu biểu của các tầng lớp nhân dân có trình độ chuyên môn thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau như: kinh tế, pháp luật, chính trị, khoa học xã hội, khoa học tự nhiên, v.v.. Hình thức giám sát đa dạng, phong phú, linh hoạt hơn so với giám sát nhà nước. Trong quá trình thực hiện giám sát xã hội có thể đề nghị, kiến nghị, đề đạt ý kiến trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực hiểu rõ quy luật các lĩnh vực của đời sống xã hội, nên quá trình giám sát hoạt động thực thi quyền lực nhà nước vừa bảo đảm tính chuyên nghiệp, vừa bảo đảm tính xã hội - nghề nghiệp.

Tính hiệu quả: giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ít tốn kém hơn so với giám sát trong bộ máy nhà nước, vì các kiến nghị, đề nghị, tham vấn, tư vấn của giám sát xã hội bao giờ cũng nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của quyền lực nhà nước. Giám sát xã hội là hình thức mang tính tự giác cao độ, nó không những được tiến hành bởi lợi ích tự thân, mà còn vì lợi ích của nhà nước, của tổ chức, của nhân dân và vươn tới mục đích cao cả là duy trì trật tự, an ninh, bảo đảm pháp chế, bảo vệ lý lẽ công bằng, công lý và những giá trị nhân văn trong xã hội.

Thứ năm, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước - hỗ trợ cho hoạt động giám sát trong bộ máy nhà nước.

Hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng, thanh tra nhân dân và công dân trước hết giúp cho cơ quan nhà nước, những người có chức vụ trong cơ quan nhà nước, nhất là cơ quan có thẩm quyền giải quyết những việc liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân. Thông qua mối quan hệ công việc giữa cơ quan nhà nước với công dân, tổ chức phát hiện những hành vi quan liêu, cửa quyền, hách dịch, tham nhũng, lãng phí của cán bộ, công chức, qua đó đề nghị, kiến nghị xử lý và áp dụng những biện pháp giáo dục, làm trong sạch đội ngũ, cán bộ, công chức nhà nước.

2.2. Chủ thể của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Bản chất Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam không chỉ là nhà nước của giai cấp, mà còn là nhà nước của cộng đồng, của dân tộc. Đó chính là xuất phát điểm nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Bộ máy quyền lực nhà nước từ trung ương đến địa phương được thành lập với mục đích cuối cùng là "phụng sự nhân dân". Do đó, quyền lực nhà nước phải chịu sự giám sát của nhân dân, đó là điều hiển nhiên, vì nhân dân là chủ thể gốc của quyền lực nhà nước.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI nhấn mạnh "Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội"[1].

Với bản chất quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nên Hiến pháp và pháp luật xác định chủ thể thực hiện giám sát xã hội bao gồm:

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, các dân tộc, tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Các tổ chức chính trị - xã hội: đây là những tổ chức thành viên chủ yếu của Mặt trận Tổ quốc như: Liên đoàn Lao động Việt Nam (công đoàn), Hội Liên hiệp Phụ nữ, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh. Tính chất chính trị - xã hội trong mối quan hệ với nhà nước là yếu tố quyết định phân biệt với các tổ chức khác trong xã hội.

Các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp: ở hầu hết các lĩnh vực, thuộc các tầng lớp, nhân sĩ, trí thức, tôn giáo. Hiện nay có 44 tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.87.

nghiệp, được thành lập trên cơ sở tự nguyện, tập hợp đông đảo nhân dân cùng ngành nghề, cùng giới; văn nghệ sĩ, doanh nhân... nhằm mục đích đóng góp kiến thức, trí tuệ, sức lực và hành động xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Công dân - chủ thể với tư cách là cá nhân: là công dân của một quốc gia, mối quan hệ quốc tịch với một nhà nước nhất định, tất cả những người có năng lực pháp luật và năng lực hành vi theo quy định của pháp luật. Trực tiếp và gián tiếp giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Phương tiện thông tin đại chúng, công luận, dư luận xã hội: hiện nay, với việc mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, sự tham gia của dư luận xã hội, thông tin đại chúng, công luận là một mắt xích, một khâu quan trọng của quá trình giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Thông qua vai trò của các cơ quan thông tin đại chúng, công luận, dư luận xã hội, góp phần làm phong phú, đa dạng kênh giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, trong việc xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Như vậy, Hiến pháp, pháp luật quy định thẩm quyền Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội; xã hội - nghề nghiệp, công dân, cơ quan thông tin đại chúng, công luận, dư luận xã hội trong việc giám

sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước với mục đích là theo dõi, xem xét, đánh giá, tham vấn, đề nghị, đề xuất, kiến nghị cơ quan nhà nước điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Qua đó, bảo đảm cho hoạt động của bộ máy nhà nước thực sự có hiệu quả, khoa học.

Đối tượng chịu sự giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước bao gồm: cơ quan đại diện (cơ quan quyền lực), cơ quan chấp hành - điều hành, cơ quan tư pháp (cơ quan bảo vệ pháp luật) và cán bộ, công chức nhà nước.

2.3. Mục đích giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, mục tiêu cuối cùng là xóa bỏ những nguyên nhân đã sinh ra nhà nước và giai cấp. Nhưng trước hết là khắc phục sự tha hóa quyền lực nhà nước, đưa quyền lực nhà nước trở về đúng với thực chất là quyền lực của nhân dân, quyền lực công cộng, thực hiện đúng chức năng công quản.

Trong quá trình thực thi quyền lực trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhân dân trao quyền cho nhà nước, đó là quan hệ ủy quyền. "Giao quyền thì phải giám sát được việc sử dụng quyền. Thiếu một hệ thống giám sát hiệu năng khó lòng áp đặt chế độ trách nhiệm"[1].

---

1. Nguyễn Sĩ Dũng: *Thế sự một góc nhìn*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2007, tr.189.

Tuy nhiên, bản thân mối quan hệ này cũng còn tồn tại những mâu thuẫn cần phải khắc phục, đó là:

Thứ nhất: khả năng nhà nước không nắm bắt được ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân, vì tính chủ quan, quá trình nhận thức, v.v.. Do đó, giám sát xã hội bảo đảm cho các chính sách, pháp luật của nhà nước phản ánh đúng, phù hợp với ý chí nguyện vọng của quảng đại quần chúng nhân dân.

Thứ hai: thực tế những năm qua cho thấy trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, đã nổi lên những vấn đề quan liêu, tham nhũng, độc đoán, chuyên quyền và khả năng định hình một tầng lớp thư lại ngay trong bộ máy nhà nước cách mạng; tình trạng mất đoàn kết vì lợi ích cục bộ; sự câu kết của những quyền thế trong xã hội.

Thứ ba: trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, việc sử dụng quyền lực không đúng cách, không hợp lý. Về tính chất, các cơ quan nhà nước với đại diện là cán bộ, công chức đều là những cơ thể sống, mặc dù chúng ta mong muốn và đòi hỏi các cơ quan đó không được phạm sai lầm, vì hậu quả của nó là khôn lường, song chắc chắn cũng khó có thể khẳng định rằng các cơ quan đó tuyệt đối không bao giờ phạm sai lầm. Bởi lẽ, thực thi quyền lực nhà nước thông qua những con người cụ thể, chứ không phải là nhà nước khái niệm. "Mà con người phụ thuộc vào mối quan hệ xã hội và môi trường xã hội với sự phức tạp của nó, cùng với phức tạp về

nhận thức, năng lực, tâm lý, tình cảm, luôn luôn chi phối lẫn nhau"[1] và "con người luôn chịu sự ảnh hưởng của các loại tình cảm và dục vọng đối với hành động của con người. Điều đó, cũng khiến lý tính đôi khi bị chìm khuất"[2]. Chính vì vậy, những hạn chế về nhận thức lý tính, nhận thức tính hợp pháp, hợp lý và khả năng sai lệch trong việc sử dụng quyền lực nhà nước không hiệu quả có thể xảy ra.

Thứ tư: khả năng vượt quyền, lạm quyền của quan chức là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho quyền lực chân chính của nhân dân trở thành quyền lực của một người, một nhóm người.

Để khắc phục những bất cập nêu trên, mục đích của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là giúp cho việc quản lý, điều hành đất nước một cách khoa học, khắc phục, hạn chế lạm quyền, lộng quyền, hành vi vượt quá giới hạn pháp luật của mỗi chủ thể trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Mặt khác, giám sát không phải xác nhận thiếu sót và vi phạm, mà mục đích là thu thập các thông tin khác nhau để cải thiện trạng thái hoạt động, khắc phục những thiếu sót và vi phạm đã được làm sáng tỏ và nguyên nhân của chúng, với tư cách là một

---

1. Lê Tuấn Huy: *Triết học chính trị Montesquieu với việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2006, tr. 179.

2. J. S. Mills: *Luận về tự do*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr.131.

trong những biện pháp nhờ nó mà các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước chủ động phòng ngừa các sai lệch trong tương lai"[1].

Như vậy, mục đích của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là: 1) bảo đảm quyền lực nhà nước thực thi vì dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh; 2) bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trên cơ sở khoa học và đạt hiệu quả, hiệu lực cao; 3) hướng đích xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

2.4. Nội dung giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc đã được Điều 9 Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu cơ quan dân cử và cán bộ, viên chức của Nhà nước", đồng thời, Điều 8 của Hiến pháp cũng quy định về quyền giám sát của nhân dân, "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân... và chịu sự giám sát của nhân dân...". Như vậy, theo quy định của Hiến pháp có thể hiểu rằng giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là giám sát đối với hoạt động của cơ quan nhà nước trong quá trình thực

---

1. Xem Võ Khánh Vinh: "*Về giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước*", Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 6, 2003, tr.13.

thi quyền lực, với phạm vi giám sát rộng, trên các lĩnh vực quản lý của nhà nước như kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, giáo dục...

Quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được thể hiện ở những nội dung cơ bản sau đây:

Thứ nhất, giám sát xã hội đối với các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật. Đây là một trong những nhiệm vụ cực kỳ quan trọng. Bởi vì, việc tổ chức, hoạt động của quyền lực nhà nước trong đó có hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật là điều kiện cần thiết nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước không lạm quyền, lộng quyền. Quyền lực nhà nước được sử dụng như là phương tiện để thực hiện mục đích quản lý xã hội của Nhà nước nhưng nếu hoạt động trái với Hiến pháp, pháp luật thì sẽ dẫn đến xâm phạm các quyền của công dân, tổ chức. Nội dung giám sát là tiến hành theo dõi, kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước.

Giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước là nội dung quan trọng của giám sát xã hội. Vì hoạt động của hệ thống cơ quan hành pháp chủ yếu là tổ chức và thực thi Hiến pháp và pháp luật, nên các quyền tự do, lợi ích hợp pháp, nghĩa vụ của nhân dân, của tổ chức có thực hiện được hay không, phụ thuộc vào bộ máy hoạt động của cơ quan

hành chính nhà nước. Ngoài ra, trong quá trình thực hiện quyền quản lý xã hội trực tiếp của các cơ quan hành chính nhà nước, tình trạng xâm phạm đến quyền, lợi ích, tính mạng, tài sản, danh dự, nhân phẩm của con người thường dễ xảy ra. Do đó, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước để bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Ngoài ra, giám sát tư pháp là một trong những nội dung quan trọng của giám sát xã hội. Giám sát tư pháp bao gồm giám sát viện kiểm sát nhân dân và tòa án nhân dân trong việc thực thi quyền tư pháp. Nội dung giám sát xã hội đối với quá trình hoạt động tư pháp là nhằm bảo vệ quyền công dân, bảo đảm và bảo vệ công bằng, công lý. Hoạt động tư pháp không những "không để lọt tội phạm và người phạm tội", mà còn phải bảo đảm "đúng người, đúng tội", và để tránh "oan, sai". Do đó, giám sát hoạt động của cơ quan tư pháp nhằm bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch, khách quan, độc lập trong hoạt động xét xử của tòa án.

Thứ hai, giám sát đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước. Quốc hội và Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước, do nhân dân ủy quyền; chịu trách nhiệm trước nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân. Nhân dân giám sát các đại biểu dân cử thông qua hình thức, tiếp xúc với cử tri, báo cáo hoạt động trước cử tri, lắng nghe nhân dân phản ánh ý chí, nguyện vọng, kiến nghị, trả lời chất vấn ý kiến của cử tri.

Giám sát cán bộ, công chức trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm cán bộ, công chức thực sự là "công bộc của nhân dân", hạn chế việc cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, thiếu tinh thần trách nhiệm, gây phiền hà, nhũng nhiễu trong quá trình giải quyết các công việc liên quan đến công dân trái với quy định của pháp luật; xâm phạm quyền và lợi ích của nhân dân, của tổ chức.

Thứ ba, giám sát xã hội thông qua quyền khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Đây là một trong những hình thức cơ bản nhân dân trực tiếp giám sát hoạt động đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Bởi vì, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của nhân dân, các cơ quan nhà nước biết được trình độ, năng lực và kiểm soát được khả năng lạm dụng quyền hạn, hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức. Ngoài ra, qua việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, các cơ quan nhà nước thấy rõ được các quy định của pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, trùng lắp, không phù hợp với thực tế cuộc sống, để điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung phù hợp với quy luật vận động của xã hội.

Phạm vi giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước trên một số quan hệ liên quan đến quyền, lợi ích của công dân, của xã hội và nhà nước, cả ở tầm vĩ mô cho đến tầm vi mô, nhằm bảo đảm sự vận hành trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước có hiệu lực, hiệu quả.

II. KHÁI NIỆM VÀ CÁC BỘ PHẬN CẤU THÀNH CỦA CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, đặc điểm cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Quan niệm "cơ chế" được xuất xứ từ thuật ngữ của khoa học kỹ thuật, theo từ điển tiếng Anh thì thuật ngữ "cơ chế" (mechanism) là "những bộ phận làm việc của một cái máy", chỉ sự hoạt động, vận hành của các bộ phận chuyên biệt trong một thể thống nhất của một công cụ, máy móc cụ thể. Vận dụng vào khoa học xã hội, thuật ngữ "cơ chế" được hiểu là "những bộ phận của một tổ chức, hoặc hệ thống làm việc với nhau"[1]. Trong *Từ điển tiếng Việt* do tác giả Hoàng Phê chủ biên, quan niệm "cơ chế" được hiểu là: cách thức theo một quá trình thực hiện, ví dụ cơ chế tổ chức, cơ chế quản lý dân chủ. Theo *Đại từ điển tiếng Việt* do Nguyễn Như Ý chủ biên, "cơ chế" là "cách thức sắp xếp tổ chức để làm đường hướng, cơ sở".

Thuật ngữ "cơ chế" được vận dụng nghiên cứu với một số chuyên ngành khoa học như trong lĩnh vực kinh tế chính trị học, thuật ngữ "cơ chế kinh tế", "cơ chế quản lý kinh tế" được sử dụng khá phổ biến về sự vận hành của các bộ phận, các yếu tố trong bộ máy kinh tế. Trong lĩnh

---

1. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Anh - Việt*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1993.

vực chính trị học có "cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước", "cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ". Trong lĩnh vực pháp luật có "cơ chế điều chỉnh pháp luật", "cơ chế áp dụng pháp luật", "cơ chế thực hiện pháp luật" và "cơ chế pháp lý". Mỗi ngành khoa học có đối tượng nghiên cứu về cơ chế khác nhau, trên một bình diện khác nhau, nên quan niệm cơ chế cũng khác nhau. Trong lĩnh vực kinh tế chính trị, các nhà kinh tế học cho rằng "cơ chế là khái niệm dùng để chỉ sự tương tác giữa các yếu tố kết thành một hệ thống mà nhờ đó có thể hoạt động"[1].

Trong lĩnh vực luật học, cũng có những quan niệm khác nhau, như có quan niệm cho rằng "cơ chế được hiểu là tổng thể các bảo đảm về vật chất, chính trị, tư tưởng, pháp lý, tổ chức, nghiệp vụ cho việc thực hiện một quyền nào đó hoặc một việc nào đó"[2]; hoặc như dưới góc độ xã hội và pháp lý, cơ chế được hiểu là "cách thức sắp xếp tổ chức để làm đường hướng, cơ sở theo đó mà thực hiện"[3].

---

1. Lương Xuân Quỳ, Nguyễn Đình Hương, Lê Anh Sắc, Nguyễn Doãn Khánh, Nguyễn Văn Nghĩa, Đoàn Quang Thọ, Mai Ngọc Cường: *Cơ chế thị trường và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường Việt Nam,* Nxb. Thống kê, Hà Nội, 1994, tr.6.

2. Đào Trí Úc, Võ Khánh Vinh (Đồng chủ biên): *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2003, tr.25.

3. Nguyễn Như Ý (Chủ biên): *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, 1998, tr.464.

Trên cơ sở nghiên cứu có thể hiểu cơ chế pháp lý là: *Tổng thể các bộ phận thể chế, thiết chế, hình thức; phương pháp, trình tự; thủ tục, hậu quả pháp lý gắn kết, hợp thành trong một hệ thống, do pháp luật quy định, nếu thiếu một trong các bộ phận, thì hệ thống đó không thể vận hành được.*

Như vậy, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, nhằm mục đích bảo đảm việc giám sát xã hội đối với toàn bộ hoạt động của quyền lực nhà nước trong quỹ đạo giám sát của nhân dân. Cơ chế pháp lý do pháp luật quy định, là điều kiện để hoàn thiện các bộ phận trong hệ thống giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Thứ hai, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước thể hiện sự thống nhất của nhiều chủ thể giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Xét về hình thức, cơ chế là tổng thể những hoạt động gồm các bộ phận giám sát khác nhau, bao gồm hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, thanh tra nhân dân, cơ quan thông tin đại chúng và nhân dân. Nhưng xét về tổng thể hoạt động giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước theo một quy trình do luật định, trong một hệ thống giám sát với sự thống nhất về nhiệm vụ và mục đích. Và sự thống nhất đó thể hiện trong việc

thực hiện hoạt động giám sát phù hợp với các nhiệm vụ, các quyền, nghĩa vụ do pháp luật quy định. Vì vậy, cơ chế pháp lý bảo đảm giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được tiến hành, chính là nhờ những quy định về hoạt động của các chủ thể giám sát được thực hiện trên thực tế.

Thứ ba, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được thực hiện bằng những công cụ, phương pháp pháp lý khác nhau. Công cụ, phương pháp pháp lý đó được pháp luật quy định và được bảo đảm trên thực tế cho quá trình giám sát xã hội. Chỉ có như vậy, cơ chế mới có thể vận hành được. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước bao gồm các bộ phận cấu thành: những quy định của pháp luật về hệ thống các tổ chức, cá nhân giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước; hình thức, phương pháp pháp lý; trình tự, thủ tục pháp lý; hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát xã hội. Mỗi một bộ phận cấu thành có vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ khác nhau, nhưng chúng đều có mục đích chung là công cụ, phương tiện bảo đảm hiệu quả trên thực tế về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Thứ tư, các bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, hợp thành trong một chỉnh thể, vận hành một cách đồng bộ, theo một trình

tự, thủ tục, thứ bậc được pháp luật quy định. Hệ thống thiết chế của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là một trong những bộ phận quan trọng của cơ chế pháp lý, bảo đảm hiệu năng của giám sát xã hội. Nếu hình thức và phương pháp pháp lý giám sát được các tổ chức và nhân dân sử dụng một cách hợp lý, khoa học thì hoạt động giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước mới đạt hiệu quả cao. Hậu quả pháp lý, là kết quả của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước phụ thuộc vào hệ thống thiết chế, thể chế; hình thức; phương pháp pháp lý. Để thực hiện tốt cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, các bộ phận phải có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, chi phối, phụ thuộc lẫn nhau và phải được vận dụng, áp dụng một cách đồng bộ. Nếu chỉ chú trọng một bộ phận này, không chú trọng bộ phận khác, không tiến hành một cách đồng bộ thì cơ chế giám sát đó chỉ mang tính hình thức, thậm chí không thể vận hành được hoặc bất động.

Thứ năm, tính công khai, minh bạch của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, trên cơ sở kiến nghị, đề nghị, khiếu nại cho đến việc tiếp thu để điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật của nhà nước phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân, sát hợp với quy luật của vận động xã hội. Bởi lẽ, "Công khai để thực hiện cơ chế dân chủ trong đời sống xã hội là điều kiện phát huy tính tích cực của quần chúng trong

hoạt động giám sát, phản biện xã hội"[1]. Mặc dù, tính đặc thù của đối tượng, phạm vi giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là rộng lớn, nhưng trên cơ sở pháp luật quy định một cách hợp lý, chặt chẽ, nhất quán, thống nhất, đồng bộ, hoạt động giám sát xã hội sẽ đạt hiệu quả cao.

Thứ sáu, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước với cơ chế giám sát trong bộ máy nhà nước (công quyền) có sự khác biệt về tính chất, chủ thể giám sát, nội dung, phạm vi, hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục và hậu quả giám sát nghĩa là mỗi hình thức có đặc trưng riêng, mà nhờ đó hình thành hai hệ thống giám sát độc lập. Nhưng giám sát xã hội và giám sát của nhà nước có mối liên quan gắn chặt với nhau, bổ sung, phối hợp cho nhau, nhằm hướng đích cuối cùng là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Từ những khái quát trên đây, có thể đưa ra khái niệm cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là: *Tổng hợp các bộ phận thiết chế, thể chế, hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục, hậu*

---

1. Mai Quỳnh Nam: *Công khai để thực hiện quyền làm chủ của người dân*, Tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 4, 2009, tr.23.

quả pháp lý có mối quan hệ gắn kết chặt chẽ với nhau vận hành trong một chỉnh thể thống nhất, thông qua đó thực thi quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

2. Các bộ phận cấu thành cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được cấu thành bởi các bộ phận sau:

Hệ thống thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Các thể chế pháp lý của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Trình tự, thủ tục pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Hậu quả pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

2.1. Hệ thống thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Thiết chế xã hội là: "Chỉ toàn bộ hệ thống tổ chức và hệ thống giám sát mọi hoạt động của xã hội. Nhờ các tổ chức xã hội mà các quan hệ kết hợp lại với nhau, bảo đảm cho các cộng đồng hoạt động nhịp nhàng. Về mặt tổ chức, tổ chức xã hội là hệ thống cơ quan quyền lực, các đại diện cho

cộng đồng bảo đảm những hoạt động đáp ứng nhu cầu khác nhau của cộng đồng và cá nhân. Ngoài ra, giám sát các hệ thống tổ chức, còn có hệ thống giám sát không mang hình thức có tổ chức. Đó là những phong tục, tập quán, dư luận xã hội, luôn luôn đánh giá và điều chỉnh hành vi của các thành viên trong cộng đồng xã hội"[1].

Như vậy, thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, được hiểu là: Bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, truyền thông đại chúng, công dân giám sát các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong quá trình thực thi quyền lực nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, xã hội và lợi ích của nhà nước.

Hệ thống chính trị ở nước ta với cơ chế thực hiện quyền lực là: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ, bao gồm: 1) hệ thống tổ chức chính trị (Đảng cộng sản); 2) hệ thống nhà nước; 3) hệ thống nhân dân làm chủ, trong đó nhân dân làm chủ thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, v.v.. Trong mỗi hệ thống đó có các bộ phận cấu thành thống nhất nội tại với nhau tạo nên một chỉnh thể thống nhất, và mỗi hệ thống đều có các bộ phận của cơ chế giám sát nội tại bảo đảm hoạt động đúng mục tiêu của mỗi hệ thống, đồng thời mỗi một hệ thống

---

1. *Từ điển chủ nghĩa cộng sản khoa học*, Nxb. Tiến bộ, Mátxcơva, 1986, tr.231.

trong hệ thống chính trị thực hiện quyền giám sát bảo đảm sự vận hành thống nhất trong việc thực thi quyền lực nhà nước bảo đảm quyền lực nhà nước phục vụ quảng đại quần chúng nhân dân.

Một trong những bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là hệ thống thiết chế về tổ chức và mối quan hệ giữa các tổ chức đó tạo thành bộ phận chủ thể của hệ thống. Nhằm thực hiện tốt, đạt hiệu quả cao công việc giám sát, trước hết thiết chế tổ chức phải đồng bộ, các tổ chức phải thống nhất nội tại với nhau tạo nên một hệ thống chỉnh thể. Để đạt được điều đó cần phải xác định rõ vị trí, chức năng, phạm vi giám sát của từng bộ phận, mối quan hệ cơ chế phối hợp giữa chúng với nhau đồng thời xác định được một đầu mối chỉ đạo tập trung để mỗi quy trình giám sát được vận hành thống nhất, tránh chồng chéo, mâu thuẫn, trùng lắp trong hoạt động giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Mặt trận Tổ quốc với tư cách là liên minh chính trị - một bộ phận trong hệ thống chính trị, một tổ chức tập hợp rộng rãi mọi tầng lớp nhân dân trong nước và người Việt Nam ở nước ngoài. Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc nhằm mục tiêu góp phần xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực thi quyền lực nhà nước có hiệu lực, hiệu quả, khoa học, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, góp phần giải quyết những vấn đề bức xúc của xã hội, nhằm phát huy dân chủ thực sự và quyền làm chủ của nhân dân.

Các tổ chức chính trị - xã hội như: Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội Cựu chiến binh, cùng các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp đóng vai trò đại diện cho lợi ích chung và lợi ích của các giai tầng trong xã hội, là cầu nối giữa nhà nước và nhân dân và là một bộ phận của hệ thống chính trị - xã hội để bảo vệ, đáp ứng nhu cầu, lợi ích của các thành viên trong tổ chức của mình và thay mặt các thành viên của mình giám sát thực thi quyền lực nhà nước.

Ban thanh tra nhân dân, là một bộ phận của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, một hình thức giám sát của quần chúng nhân dân, thay mặt nhân dân giám sát hoạt động chính quyền cơ sở. Đây chính là phương thức giám sát có hiệu quả bởi vì ở địa phương, ở cơ sở chính nơi mà mọi chính sách, pháp luật của nhà nước liên quan trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ của người dân.

Nhân dân là một bộ phận thực hiện quyền giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước thông qua quyền khiếu nại, tố cáo. Giám sát là phương thức để kiểm soát quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành theo đúng định hướng và mục tiêu đề ra. Thực tiễn cho thấy thông qua việc khiếu nại, tố cáo của công dân - một trong những kênh thông tin quan trọng, không những giúp cho cơ quan nhà nước có những biện pháp xử lý, điều hành đất nước có hiệu quả, mà còn có mối liên hệ tác động trở lại quá trình thực thi quyền lực nhà nước để

điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội phù hợp với thực tế cuộc sống. Vì vậy, việc tăng cường giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo là một trong những biện pháp cực kỳ quan trọng để đề ra những phương thức bảo vệ quyền tự do, lợi ích chính đáng, hợp pháp của nhân dân.

Báo chí, thông tin truyền thông là một *kênh* quan trọng trong việc thực thi quyền dân chủ của nhân dân, cả trong cơ chế tham gia quản lý, lẫn cơ chế giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Thông tin truyền thông giúp cho sự minh bạch hóa, công khai hóa quá trình thực thi quyền lực nhà nước, góp phần xây dựng và hoàn thiện tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh.

Như vậy, căn cứ vào vị trí, vai trò, thẩm quyền, chức năng của mỗi chủ thể khác nhau trong hệ thống thiết chế sẽ có những văn bản quy phạm pháp luật quy định phạm vi, nội dung, hình thức, phương pháp; trình tự, thủ tục giám sát quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Những quy định về quyền giám sát và chức năng giám sát của các chủ thể giám sát tạo thành hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước; trong đó có các quy phạm pháp luật, chế định pháp luật bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, toàn diện, khách quan và phù hợp với chủ thể giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành một cách khoa học, hiệu quả trong tiến trình quản lý nhà nước, bảo

vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, phát triển kinh tế - xã hội phục vụ nhân dân, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

2.2. Hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Thể chế (Institution) là phạm trù khoa học pháp lý, được coi là sự quy định, đặt ra luật lệ. Trong cuốn *Đại từ điển tiếng Việt* do Nguyễn Như Ý chủ biên thì "thể chế" đồng nghĩa với "thiết chế" và được giải nghĩa là "những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội"[1]. *Từ điển luật học* do Viện Khoa học pháp lý, thuộc Bộ Tư pháp xuất bản giải thích thể chế là: "những quy định của luật lệ của một chế độ xã hội. Hệ thống các định chế hợp thành một tổng thể của chế độ nhà nước, hình thức tổ chức nhà nước các chế độ về lập pháp, hành pháp, tư pháp"[2].

Tổng hợp các lý giải nêu trên, có thể thấy quan điểm của các nhà khoa học về thể chế có những điểm chung là: Những quy định của luật lệ, chuẩn mực do con người định ra gắn liền với tổ chức nhất định để điều chỉnh, giới hạn phạm vi hoạt động trong quan hệ chính trị, kinh tế, xã hội nhằm đạt mục đích nhất định.

---

1. Nguyễn Như Ý (Chủ biên): *Đại từ điển tiếng Việt*, *Sđd*, tr.132.

2. Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển luật học*, Nxb. Từ điển - Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 703.

Như vậy, thể chế giám sát xã hội là: Những quy định của pháp luật xác định chủ thể, phạm vi, nội dung, hình thức, phương pháp; trình tự, thủ tục giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được Hiến định và pháp luật xác định chủ thể, phạm vi, nội dung, hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục giám sát xã hội là trung tâm của cơ chế pháp lý; quy định Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp và nhân dân căn cứ vào những quy định của pháp luật, nhằm thực hiện quyền giám sát của mình.

Những quy định của pháp luật được ban hành không cùng một thời điểm, nhưng chúng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, bổ sung cho văn bản trước đó, như Luật Công đoàn năm 1990, Luật Mặt trận Tổ quốc năm 1999, Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, Luật tố tụng hình sự năm 2003, Luật phòng chống tham nhũng năm 2005, v.v.. để hoàn thiện hơn về quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Như vậy, các văn bản pháp luật quy định mở rộng về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Việc phân tích hệ thống thể chế pháp lý giám sát xã hội làm sáng tỏ hơn cơ sở pháp lý cho sự vận hành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

2.3. Hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Hình thức và phương pháp pháp lý là cách thức, biện pháp chủ yếu do các chủ thể sử dụng nhằm tác động đến khách thể (đối tượng). Đó là những phương tiện, công cụ, những yếu tố được sử dụng nhằm tác động vào nhà nước, hình thức, phương pháp đó do pháp luật quy định.

Như vậy, hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là: những công cụ, phương thức do pháp luật quy định được các chủ thể sử dụng để tác động đến cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong khuôn khổ pháp luật, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân không bị xâm phạm.

Hình thức giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp, Luật Mặt trận Tổ quốc năm 1999, Luật Công đoàn năm 1990, Luật tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Luật giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ, Luật tổ chức và hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, Luật thanh tra năm 2004, Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Pháp lệnh thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Như vậy, giám sát xã hội được thực hiện dưới nhiều hình thức đa dạng, phong phú, tùy thuộc vào vị trí,

tính chất của mỗi chủ thể trong hệ thống giám sát xã hội. Ví dụ hình thức công dân tham gia khiếu nại quyết định hành chính, khác với hình thức Mặt trận Tổ quốc tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Hiện có các phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước như: phương pháp thảo luận, phương pháp phản biện, phương pháp tranh luận và đối thoại, phương pháp lập chương trình giám sát và báo cáo kết quả giám sát.

Với tư cách là một bộ phận cấu thành trong cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, hình thức và phương pháp pháp lý có tính đặc thù của giám sát xã hội đó là không mang tính quyền lực nhà nước, nhưng thể hiện tính thường xuyên, liên tục trong quá trình giám sát, điều đó được thể hiện như sau:

Thứ nhất, giám sát xã hội trong việc xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật của Nhà nước là một trong những hình thức pháp lý quan trọng, phản ánh sâu sắc bản chất dân chủ xã hội chủ nghĩa. Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên thông qua việc tổng hợp ý kiến của nhân dân và các tổ chức thành viên kiến nghị với cơ quan nhà nước về dự thảo chính sách, pháp luật hoặc sửa đổi, bổ sung, hoàn chỉnh chính sách, pháp luật đã được ban hành. Bảo đảm pháp luật phản ánh đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân và phù hợp với quy luật vận động của nền kinh tế.

Thứ hai, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên tham gia đoàn giám sát do cơ quan nhà nước tổ chức theo

định kỳ, chuyên đề của các cơ quan quốc hội, Hội đồng nhân dân. Theo quy trình tổ chức các cuộc giám sát, tiếp xúc cử tri của đại biểu quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân qua đó cung cấp thông tin cho các đoàn giám sát, tạo điều kiện để các đoàn giám sát của cơ quan nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, bỏ phiếu tín nhiệm đối với cán bộ, đảng viên ở cơ sở. Đây là một trong những hình thức giám sát quan trọng, bảo đảm quyền giám sát của nhân dân đối với quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ nhằm mục đích góp phần xây dựng đội ngũ với cán bộ, công chức thực sự là "công bộc của nhân dân".

Thứ tư, Mặt trận Tổ quốc thành lập thanh tra nhân dân ở cơ sở, có nhiệm vụ thay mặt nhân dân giám sát hoạt động của chính quyền cơ sở trong đó có việc giám sát xây dựng các công trình phúc lợi của nhân dân. Đây là hình thức nhằm mục đích phòng, chống tham nhũng.

Thứ năm, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên tham gia cùng với cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo. Hình thức giám sát này, bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đúng quy định của pháp luật bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Thứ sáu, Mặt trận Tổ quốc tham gia hội đồng tuyển chọn, bổ nhiệm lại thẩm phán Tòa án nhân dân và kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân. Đây là hình thức giám sát xã hội đối với cán bộ, công chức tư pháp, bảo đảm tư cách đạo đức, phẩm chất chính trị, uy tín, chuyên môn

nghiệp vụ của công chức tư pháp, thực hiện "Phụng công thủ pháp chí công vô tư".

Thứ bảy, quyền khiếu nại, tố cáo của nhân dân, đây là hình thức cơ bản nhất để nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước. Công dân, tổ chức giám sát các cơ quan nhà nước trong việc thực thi Hiến pháp, pháp luật và bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của mình; tố cáo về mất dân chủ, không công bằng trong việc thực thi các chính sách, pháp luật của nhà nước, về tham nhũng của một số cán bộ, công chức. Trong lĩnh vực tư pháp, khiếu nại, tố cáo chủ yếu về việc đề nghị xem xét lại bản án, quyết định của toà án, khiếu nại về thi hành án dân sự; khởi tố điều tra, áp dụng các biện pháp ngăn chặn, khiếu nại về việc truy tố xét xử oan sai.

Như vậy, mỗi chủ thể giám sát được pháp luật quy định những hình thức và phương thức giám sát cụ thể, theo một trình tự giám sát nhất định dựa trên nguyên tắc: theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

2.4. Trình tự và thủ tục pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Trình tự và thủ tục pháp lý là một trong những bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý, là bộ phận cơ bản, đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành và vận động của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Trình tự, thủ tục để thực hiện công việc được luật hóa sẽ mang tính pháp lý buộc các đối tượng tham gia vào các quan hệ giám sát phải tuân thủ một cách nghiêm ngặt, nhằm tránh mâu thuẫn, chồng chéo, trùng lắp trong quá trình thực hiện quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Như vậy, trình tự, thủ tục pháp lý trong cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được hiểu là: *Những cách thức, biện pháp cụ thể theo một trật tự nhất định do pháp luật quy định, thông qua đó các chủ thể tiến hành hoạt động giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.*

Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được tiến hành theo một trình tự, thủ tục như sau: *Một là,* sau khi nhận được dự thảo chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên tổ chức các cuộc hội thảo, thảo luận, tổng hợp ý kiến đề nghị cơ quan nhà nước điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung các quyết sách đó. *Hai là,* Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên tiếp nhận đơn từ khiếu nại, tố cáo của công dân, xem xét và kiến nghị, đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét giải quyết. *Ba là,* Ban Thanh tra nhân dân khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức sẽ đề nghị, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử lý. *Thứ tư,* Mặt trận Tổ quốc tổ chức để người dân xem xét tư cách bỏ phiếu tín nhiệm đối với cán bộ, công chức. *Thứ năm,* cơ quan

báo chí, truyền thông sau khi nhận được đơn khiếu nại, tố cáo của công dân, tổ chức chuyển đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, giải quyết. *Thứ sáu*, công dân khiếu nại, tố cáo gửi đơn đến cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cán bộ, công chức.

Với tư cách là một bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý, trình tự và thủ tục pháp lý của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, có tính đa dạng, phức tạp và cấp độ khác nhau. Trong cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, mỗi trình tự, thủ tục pháp lý nếu được thực hiện đúng theo quy trình một cách chặt chẽ và phù hợp với tính chất của mỗi chủ thể giám sát trong hệ thống giám sát xã hội thì hiệu quả sẽ cao. Nếu không, đó chỉ là hình thức, hoặc chỉ tồn tại trên lý thuyết. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội liên quan đến nhiều đối tượng giám sát khác nhau với phạm vi giám sát rộng lớn, vì vậy, đòi hỏi trình tự, thủ tục pháp lý phải được quy định và thực hiện hết sức chặt chẽ.

Trình tự và thủ tục pháp lý có vai trò hết sức quan trọng trong cơ chế pháp lý giám sát xã hội. Trình tự và thủ tục pháp lý được thực hiện theo một quy trình hợp lý, hợp pháp, công khai, minh bạch, dân chủ, khoa học sẽ bảo đảm hệ thống cơ chế pháp lý giám sát xã hội có hiệu quả; tạo ra sự ổn định trong quá trình giám sát xã hội, bảo đảm sự phân công hợp lý, phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ phận của cơ chế giám sát xã hội tạo ra phong cách thực thi

quyền lực nhà nước chính quy, hiện đại, bảo đảm quyền lực nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và khoa học.

2.5. Hậu quả pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Hậu quả pháp lý giám sát của xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là kết quả cuối cùng của mục đích giám sát xã hội nhằm khắc phục những khiếm khuyết, thiếu sót trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

Hậu quả pháp lý có mối quan hệ chặt chẽ với các bộ phận cấu thành khác của cơ chế pháp lý về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước như: thể chế pháp lý, hình thức và phương pháp pháp lý, trình tự, thủ tục pháp lý. Hậu quả pháp lý là kết quả của hoạt động giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước không chỉ nhằm bảo đảm quyền lực không bị lạm quyền, mà còn có khả năng thay đổi về các biện pháp thực thi quyền lực nhà nước, điều chỉnh, sửa đổi các quy định của chính sách, pháp luật. Mặt khác, giám sát xã hội là nguồn thông tin quan trọng để các cơ quan nhà nước đề ra những biện pháp khắc phục những thiếu sót, khiếm khuyết trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, cũng như chủ động phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức; bảo vệ lợi ích của nhà nước.

Trong quá trình giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, nếu thiếu bộ phận hậu quả pháp lý,

thì toàn bộ quá trình vận hành của cơ chế giám sát không đạt mục đích, đó chỉ là hình thức. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội phụ thuộc vào kết quả cuối cùng, đó là hậu quả pháp lý. Vì thế chất lượng của hoạt động giám sát xã hội phụ thuộc vào các bộ phận để đạt được kết quả cao nhất của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

3. Mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Các bộ phận cấu thành tạo nên cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, không tồn tại độc lập, riêng rẽ với nhau, mà có mối quan hệ chặt chẽ với nhau theo thứ bậc, bộ phận này là tiền đề, cơ sở cho bộ phận khác, trong một chỉnh thể thống nhất, nếu không như vậy, hệ thống giám sát xã hội không thể vận hành được. Mỗi bộ phận của cơ chế pháp lý được xác định một cách rõ ràng, minh bạch trong sự vận hành của hệ thống cơ chế. Mối quan hệ đó được thể hiện như sau:

Mỗi một bộ phận của cơ chế pháp lý giám sát xã hội có vị trí, vai trò, chức năng nhất định. Các bộ phận có sự khác biệt, nhưng có quan hệ khăng khít với nhau trong sự vận hành của hệ thống cơ chế pháp lý. Chúng liên kết với nhau tạo nên hệ thống thiết chế về chủ thể giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước, vì trong thực tế không phải mọi tổ chức xã hội đều có quyền giám sát hoạt động quyền lực nhà nước, mà chỉ có những tổ chức có khả năng

đại diện và quyền tham gia quyền lực chính trị, mới có quyền giám sát quyền lực nhà nước. Thể chế pháp lý là công cụ cơ bản có vị trí trung tâm, chủ đạo, có vai trò xác định quyền hạn, phạm vi, nội dung, hình thức của cơ chế pháp lý, là điều kiện, cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Thể chế pháp lý xác định chủ thể và đối tượng chịu sự giám sát nhất định. Trên cơ sở của thể chế pháp lý, các hình thức, phương pháp và trình tự, thủ tục của giám sát được xác định.

Hệ thống cơ chế nói chung, bao gồm các bộ phận cấu thành tạo nên chỉnh thể thống nhất, trong đó mỗi một bộ phận là một mắt xích, một khâu. Nếu thiếu một bộ phận, thì hệ thống không thể vận hành được. Cơ chế pháp lý cũng không nằm ngoài quy luật chung này. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội cũng được hình thành từ sự hợp lực của các bộ phận cấu thành, các bộ phận đó gắn bó chặt chẽ, liên quan mật thiết với nhau, tác động hỗ trợ cho nhau trong quá trình vận hành của cơ chế. Nếu thiếu bộ phận thể chế pháp lý hoặc quy định không đầy đủ, chính xác về chủ thể giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, hoặc các chủ thể giám sát khống tuân theo trình tự, thủ tục pháp lý thì các bộ phận không thể vận hành được, sẽ xảy ra mâu thuẫn, trùng lắp, bất cập trong quá trình vận hành của cơ chế pháp lý. Nếu thiếu bộ phận hậu quả pháp lý thì cơ chế pháp lý giám sát xã hội chỉ là hình thức, không đạt được mục đích như mong muốn. Vì vậy, các bộ phận của cơ chế pháp lý giám sát xã

hội được xác định một cách chặt chẽ, hợp lý, khách quan, công khai, minh bạch bao nhiêu thì kết quả giám sát xã hội sẽ tốt bấy nhiêu.

III. VAI TRÒ VÀ TIÊU CHÍ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

1. Vai trò của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Vai trò và sự tác động của cơ chế pháp lý đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, được thể hiện sau đây:

Thứ nhất, bảo đảm cho sự tham gia của nhân dân vào công việc quản lý nhà nước, xã hội. Quyền làm chủ của nhân dân là một dạng quyền lực đặc biệt trong nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, là sự khẳng định nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước là quyền tối cao trong xã hội, Nhà nước nhân danh xã hội có nhiệm vụ bảo đảm xã hội vận hành trong vòng trật tự nhất định, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Thực thi quyền lực nhà nước không phải là công việc riêng của một nhóm người nào, một bộ phận nào, mà đó là công việc của toàn thể nhân dân, của toàn xã hội. Mục đích xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam không có gì khác hơn, là xây dựng và hoàn thiện nhà nước theo nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. "Trong hoạt động, các cơ quan nhà nước hướng tới chức

năng phục vụ nhân dân, vì lợi ích của nhân dân, bảo đảm sự giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước"[1].

Thứ hai, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, góp phần củng cố tổ chức, tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Như đã trình bày ở trên, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước không phải là cản trở sự vận hành của quyền lực nhà nước, mà mục đích cuối cùng là bảo đảm cho sự vận hành đó hoạt động một cách thông suốt, khoa học thống nhất giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp từ trung ương đến địa phương. Bản thân Nhà nước cũng phải tuân theo pháp luật, các cơ quan nhà nước chỉ có thể thực thi quyền lực nhà nước trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng phải bảo đảm theo đúng trật tự, kỷ cương.

Thứ ba, cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, không những bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân, mà còn đề xuất, kiến nghị, đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các quy định mới hoặc sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật nhằm tạo điều kiện phát huy, mở rộng quyền dân chủ của nhân dân trong tiến trình của xã hội.

---

1. Nguyễn Hữu Khiển: *Tìm hiểu về hành chính nhà nước*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2003, tr.97.

Thứ tư, cơ chế pháp lý giám sát xã hội góp phần hỗ trợ cho cơ chế giám sát bên trong của quyền lực nhà nước, trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi lẽ, cơ chế pháp lý giám sát xã hội, không mang tính quyền lực nhà nước, mà chỉ có quyền kiến nghị, đề nghị, tham vấn, tư vấn, khiếu nại. Với tư cách là một chủ thể đặc biệt, quyền lực nhà nước có những quan hệ tự thân trong bộ máy thực thi quyền lực của mình, và có những quy luật hoạt động riêng, do đó giám sát trong tổ chức và hoạt động quyền lực nhà nước, khác hẳn với giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Giám sát bên trong quyền lực nhà nước có vai trò quyết định, là điều tất yếu, nhằm bảo đảm sự vận hành nhất quán, thống nhất trong hoạt động của bộ máy nhà nước, nhưng không phải bao giờ cũng đem lại kết quả mong muốn. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội, do ở bên ngoài hệ thống quyền lực nhà nước nên dễ dàng phát hiện những khoảng trống, những khuyết tật, khiếm khuyết, mà cơ chế giám sát bên trong không phát hiện được. Giám sát xã hội và giám sát bên trong của quyền lực nhà nước không ngoài mục đích nào khác hơn là nhằm bảo đảm cho quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa.

2. Tiêu chí hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Có thể hiểu tiêu chí giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là dấu hiệu, chuẩn mực dựa vào đó

để nhận biết, đánh giá mức độ hoàn thiện của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có hiệu quả hay không.

Như vậy, tiêu chí của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước như sau:

a) Tính xã hội hóa của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Nhà nước Việt Nam với bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân có tiếp thu tinh hoa của các hình thức nhà nước pháp quyền trên thế giới, trên tinh thần giai cấp công nhân. Về mặt xã hội, cùng với sự phát triển dân chủ hóa mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, mối tương quan giữa cơ chế pháp lý giám sát của nhà nước và cơ chế pháp lý giám sát xã hội được chuyển hướng tăng cường và mở rộng quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một trật tự pháp lý, một phương thức tổ chức, vận hành, tự vận hành quản lý xã hội bằng pháp luật. Về mặt nhà nước, đó là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước. Do đó, Nhà nước ta, bên cạnh việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát trong bộ máy nhà nước, còn cần phải xây dựng và hoàn thiện cơ chế phấp lý giám sát ngoài bộ máy nhà nước đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nếu không chịu sự giám sát của nhân dân thì bản chất xã hội chủ nghĩa của Nhà nước sẽ không còn. Vì vậy, cơ chế pháp lý giám sát xã hội bảo đảm cho quyền lực nhà nước không lạm quyền, độc

đoán, chuyên chế, mà còn bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và bảo đảm cho quyền lực nhà nước tồn tại vì con người, do con người.

b) Tính chế ước của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Mục đích chế ước quyền lực nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân và quyền con người. Vì vậy, sự chế ước quyền lực không chỉ là chế ước trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, hay chế ước quyền lực giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, mà "quyền lực nhà nước cần phải được kiểm soát và giới hạn nhằm loại trừ nghịch lý là quyền lực nhà nước của nhân dân, nhưng chính nó lại đe dọa nhân dân"[1].

Bản chất dân chủ xã hội chủ nghĩa, trong đó nhân dân là chủ thể gốc của quyền lực. Mọi quyền lực của nhà nước đều thuộc về nhân dân. Nhưng để thực thi quyền lực trên thực tế, nhân dân ủy quyền cho các cơ quan đại diện để thực thi quyền lực của mình. Và để bảo đảm quyền lực nhà nước phục vụ quảng đại quần chúng nhân dân, không thể không có cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Chế ước quyền lực nhà nước là một biện pháp nhằm bảo đảm quyền lực vận hành trong quỹ đạo của bản chất nhà nước xã hội chủ nghĩa. Vấn đề cốt lõi của việc thực hiện dân chủ thực sự, trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, không những phải thiết lập

---

1. Đỗ Minh Khôi: *Các cách thức chế ngự quyền lực nhà nước,* Tạp chí *Khoa học pháp lý,* số 1, 2006.

sự chế ước quyền lực trong bộ máy nhà nước, mà còn phải thiết lập sự chế ước nằm bên ngoài hệ thống cơ quan nhà nước. Chế ước quyền lực nhà nước, nghĩa là nhà nước phải chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết sách vì lợi ích của nhân dân, của dân tộc, quốc gia. Chế ước quyền lực nhà nước bảo đảm cho sự vận hành đúng hướng đích, bảo đảm quyền lực thực sự của nhân dân, tôn trọng và bảo vệ quyền tự do, dân chủ của nhân dân. Ngoài ra, chế ước quyền lực không phải cản trở sự vận hành của nhà nước, mà mục đích cuối cùng là tăng tính hiệu năng tổ chức, hoạt động bộ máy nhà nước ngày càng khoa học, hiệu quả hơn.

c) Tính dân chủ của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Dân chủ và cơ chế giám sát xã hội có mối quan hệ tác động và gắn chặt với nhau. Bởi lẽ, dân chủ nhằm bảo đảm quyền tham gia của nhân dân đối với quá trình quản lý nhà nước, nên giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, là một trong những điều kiện thực hiện dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước được thiết lập và thực thi vì lợi ích của nhân dân, của xã hội. Vì chủ thể quyền lực nhà nước là nhân dân, nhân dân chỉ trao quyền sử dụng, chứ không trao quyền sở hữu cho nhà nước. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước nhằm bảo đảm việc thực thi quyền lực nhà nước hiệu quả, hợp lý, khách quan. Hiện nay, với sự phát triển của nền dân chủ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội và sự phát triển trong tiến trình mở rộng dân chủ, cơ chế pháp

lý giám sát xã hội ngày càng được tăng cường, củng cố và hoàn thiện. Việc chuyển một số chức năng của hệ thống giám sát trong bộ máy nhà nước cho hệ thống giám sát xã hội, góp phần nâng cao trách nhiệm, chất lượng hoạt động của nhà nước.

d) Xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước có hiệu lực, hiệu quả và khoa học

Như đã trình bày ở trên, mục đích của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, không phải gây cản trở, phản kháng việc thực thi quyền lực nhà nước. Thông qua cơ chế pháp lý tìm ra những biện pháp, phương pháp thích hợp nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được thực thi có hiệu quả. Giám sát xã hội thông qua các hình thức thảo luận, đối thoại, tư vấn, phản biện chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, góp phần bảo đảm trật tự, kỷ cương trong xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đáp ứng nhu cầu vật chất, tinh thần ngày càng cao của nhân dân. Sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, nhân dân trong việc hoạch định chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, hình thành tư duy mới chuẩn xác, phù hợp với quy luật, sát hợp với thực tế và bảo đảm sự đồng thuận trong xã hội. Ngoài ra, thông qua giám sát quá trình tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, người dân thấy rõ những chồng chéo, trùng lắp, mâu thuẫn, từ đó đề xuất, kiến nghị cơ quan nhà nước điều chỉnh, bổ sung, khắc phục để bảo đảm quyền lực nhà nước hoạt động có hiệu quả. Giám sát xã hội thúc đẩy việc nâng cao trình độ, chuyên môn,

nghiệp vụ của cán bộ, công chức, làm trong sạch bộ máy nhà nước, góp phần xây dựng chính quyền vững mạnh của nhân dân.

Mặt khác, tính hiệu quả của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước cũng tạo nên hiệu quả, tính khoa học của bản thân hoạt động trong cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Nghĩa là, thông qua quá trình hoạt động, chất lượng, kỹ năng, năng lực hoạt động của các bộ phận trong cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước sẽ được hiểu rõ hơn. Trên cơ sở đó, đề ra những biện pháp khắc phục những hạn chế về thể chế, thiết chế, hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục - các bộ phận cấu thành cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Với nội dung, phạm vi, phương thức hoạt động của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, xây dựng và hoàn thiện hoạt động của bộ máy nhà nước, tăng cường pháp chế và dân chủ trong thực thi quyền lực nhà nước.

IV. CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI - NHỮNG GIÁ TRỊ CÓ THỂ THAM KHẢO Ở VIỆT NAM

Trên thế giới hiện nay, mô hình tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền rất phong phú, đa dạng, bởi lẽ,

mỗi quốc gia có những điều kiện lịch sử, kinh tế, văn hóa, truyền thống dân tộc, hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước khác nhau. Bên cạnh những yếu tố riêng có của mỗi quốc gia, nhà nước pháp quyền phải có tối thiểu hai yếu tố cơ bản là quan hệ giữa nhà nước và xã hội, giữa quyền lực và pháp luật và quyền lực bị chế ước bởi pháp luật. Nhưng tựu trung lại có ba mô hình cơ bản, bao gồm nhà nước pháp quyền tư bản phát triển, nhà nước pháp quyền Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, nhà nước pháp quyền ở một số nước ASEAN.

1. Cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Hoa Kỳ

Qua nghiên cứu pháp luật của Hoa Kỳ cho thấy, ở đây không xây dựng mô hình cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước chuyên biệt. Tuy nhiên, pháp luật quy định nhiều phương thức, cách thức khác nhau về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, cụ thể như sau:

1.1. Hoạt động giám sát của các đảng phái chính trị

Với cơ chế đa đảng, chế ước quyền lực để duy trì sự lãnh đạo của giai cấp tư sản đối với toàn xã hội, bảo đảm lợi ích của giai cấp thống trị. Cơ chế ngăn cản mọi lợi ích tập trung vào một nhóm người, và do đó bảo đảm sự ổn định của trật tự xã hội, nên các nhóm lợi ích là công cụ điều chỉnh lợi ích của hệ thống chính trị tư sản.

1.2. Hoạt động giám sát của các nhóm lợi ích

Hình thức giám sát xã hội được thực hiện chủ yếu thông qua các nhóm lợi ích, vận động hành lang (lobby). Các nhóm lợi ích tác động vào cơ quan dân cử, các chủ thể có thể gây áp lực trên cơ sở chế ước quyền lực nhà nước bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong quỹ đạo của giai cấp tư sản.

Các nhóm lợi ích được hiểu là "những tổ chức có quan hệ và sức mạnh tài chính cần thiết tác động đến công chúng, và thông qua các quan hệ vận động đối với cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp tác động đến quy trình xây dựng chính sách và pháp luật"[1]. Như vậy, các nhóm lợi ích là những tổ chức đại diện cho một nhóm người có lợi ích chung, là những nhân tố gây ảnh hưởng đến chính sách công.

Các nhóm lợi ích có thể phân loại theo nhiều tiêu chí như sau:

Thứ nhất, các nhóm hoạt động vì lợi ích công (NGO), không phải vì lợi ích của các thành viên nhóm, mà vì lợi ích của người tàn tật, chống bạo lực trong gia đình, môi trường xanh và ủng hộ người nghèo, và các mục đích nhân đạo khác. Các nhóm hoạt động này thường là những người thuộc giới thượng lưu có động cơ chính trị gắn với các ủy ban hành động chính trị, các liên đoàn lao động.

---

1. Phạm Duy Nghĩa: *Vận động hành lang: Vai trò của các hiệp hội kinh tế trong hoạt động lập pháp*, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 42, 2004, tr.12.

Thứ hai, các nhóm hoạt động vì lợi ích của thành viên trong nhóm:

Các tổ chức kinh tế đóng vai trò then chốt trong nền kinh tế Mỹ. Các tổ chức này gây áp lực ảnh hưởng đến chính sách của chính phủ để phục vụ lợi ích của họ. Các công ty đa quốc gia sử dụng những nguồn lực kinh tế to lớn để đạt mục tiêu chính trị của họ; ủng hộ hàng triệu đôla, đóng góp cho các chiến dịch vận động tranh cử của các ứng cử viên. Hơn nữa, "Sự liên kết của các chủ thể kinh tế và chính trị trong các nền dân chủ tư sản là không thể tách rời"[1]. Do vậy, nhóm lợi ích của các nhà sản xuất gắn kết chặt chẽ với chính trị.

Hiệp hội nghề nghiệp, một hình thức của các nhóm lợi ích trong xã hội, bao gồm Hiệp hội Y tế, Hội Luật gia, Hội Cựu chiến binh, Hội Nhà báo, những người về hưu, v.v., là các nhóm lợi ích có vai trò nhất định trong sự tham gia và giám sát hoạt động của quyền lực nhà nước, và là công cụ đắc lực giúp người dân tham gia quản lý xã hội. Nhóm lợi ích đại diện cho các hội viên dựa trên lợi ích chung và bảo vệ lợi ích đó. Thông qua các nhóm lợi ích góp phần giám sát quyền lực nhà nước.

Theo kết quả khảo cứu của Baumgartner và Leech thì:

Trong số 6.000 nhà vận động chính sách đã đăng ký tại Quốc hội Hoa Kỳ, người ta thấy 72% trong số đó đại diện cho hiệp hội kinh tế, các công ty kinh doanh và

---

1. TS. Nguyễn Đăng Thành: *Chính trị của chủ nghĩa tư bản hiện tại và tương lai,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.184.

thương mại, 8% đại diện cho các tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Chỉ có 5% đại diện cho nhóm bảo vệ nhân quyền, phúc lợi xã hội, 2% đại diện cho người nghèo và 1% đại diện cho nhóm yếu thế, người già, tàn tật[1].

Như vậy, các nhóm lợi ích của hiệp hội kinh tế, giới kinh doanh và doanh nghiệp nói chung thao túng đời sống chính trị của quốc gia Hoa Kỳ.

1.3. Về khiếu nại và khiếu kiện hành chính của công dân

Hợp chúng quốc Hoa Kỳ là một nước theo học thuyết tam quyền phân lập rõ rệt, trong đó mọi tranh chấp đều được giải quyết tại tòa án. Vì vậy, mọi khiếu kiện hành chính, đều được xét xử bởi cơ quan tư pháp độc lập.

Theo kết quả nghiên cứu của Đinh Văn Minh, có ba hình thức điển hình giải quyết khiếu kiện hành chính như sau:

Thứ nhất, tòa án hành chính thể hiện tính độc lập dựa vào bốn yếu tố: 1) bảo đảm tính chuyên trách hóa của công việc; 2) bảo đảm tính chuyên môn hóa của việc giải quyết khiếu nại hành chính, vì hành chính là lĩnh vực chuyên

---

1. Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis With José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jörgen Elklit, Michael Gallagher, Allen Hicken, Carlos Huneeus, Eugene Huskey, Stina Larserud, Vijay Patidar, Nigel S. Roberts, Richard Vengroff, Jeffrey A. Weldon: "*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*", International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

môn kỹ thuật đa dạng, cơ quan tư pháp khó có thể làm tốt công việc hành chính; 3) giải phóng thời gian cho công chức hành chính chuyên tâm vào thực hiện chức năng quản lý hành chính và hoạch định chính sách; 4) bảo đảm trình tự giải quyết công bằng, bình đẳng trong giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, cơ quan hành chính giải quyết khiếu nại lần đầu về quyết định hành chính. Mỗi cơ quan hành chính có một bộ phận chuyên trách, tiếp nhận và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính. Trường hợp nếu người khiếu nại không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại có quyền khiếu kiện ra tòa.

Thứ ba, cơ quan giải quyết khiếu nại có một bộ phận chuyên trách chịu trách nhiệm hướng dẫn và giải quyết khiếu nại. Điển hình là Hải quan Hoa Kỳ. Ở trung ương có Ban pháp luật có nhiệm vụ: 1) hướng dẫn các đơn vị hải quan ở địa phương về thực hiện luật hải quan thống nhất; 2) hướng dẫn việc xử lý các vi phạm về thuế; 3) xem xét giải quyết khiếu nại về hải quan. Hải quan địa phương có thẩm quyền giải quyết khiếu nại những vụ việc có giá trị hàng hóa dưới 100.000 USD. Những vụ việc có giá trị hàng hóa trên 100.000 USD thì do Ban pháp luật ở trung ương thụ lý giải quyết. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại có quyền khởi kiện ra tòa ấn[1].

---

1. http://www.giri.ac.vn/modules.php *Tài phán hành chính ở Hoa Kỳ.*

1.4. Phương tiện thông tin đại chúng

Trong các nước tư bản phát triển, phương tiện thông tin đại chúng hướng dư luận xã hội theo mục đích của nhà nước. Thông qua thông tin đại chúng mà người cầm quyền có được công cụ để đi đến quyết định một cách nhanh chóng, chính xác các chính sách, dự án kinh tế - xã hội, điều chỉnh các chính sách cho phù hợp với thực tiễn. Thông tin đại chúng là diễn đàn để người dân có thể tự do biểu đạt nguyện vọng, bày tỏ các quan điểm về quản lý, điều hành xã hội và thể hiện chính kiến cũng như thái độ với chính phủ.

Tuy nhiên, báo chí do nằm trong tay của giới chủ, của những tập đoàn nắm thế lực kinh tế, vì vậy quyền lực nhà nước không thể phục vụ cho quảng đại quần chúng nhân dân.

2. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa

Cộng hòa nhân dân Trung Hoa là nước xã hội chủ nghĩa, với chủ trương xây dựng nền kinh tế thị trường, cải cách mở cửa, với mục đích thực hiện giàu có và hạnh phúc cho nhân dân. Trên cơ sở nhận thức như vậy, Cương lĩnh Đảng Cộng sản Trung Quốc thực hiện bước chuyển đổi từ đối lập tuyệt đối giai cấp sang đa dạng hóa xã hội và từ chỗ chỉ coi trọng quan hệ sản xuất sang coi trọng phát triển lực lượng sản xuất. Do đó, nhìn nhận thay đổi từ góc độ quan hệ sản xuất đơn thuần sang thiên về góc độ lực

lượng sản xuất. Đại hội XVI của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đưa ra khái niệm mới về "xây dựng sự nghiệp xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc". Trên góc độ nhìn nhận mới mẻ và thực tế đó, từ đối lập đơn giản giai cấp, sang bổ trợ hợp tác cùng có lợi, các giai tầng trong xã hội của quá trình phát triển lực lượng sản xuất đều là đội ngũ "người xây dựng sự nghiệp xã hội chủ nghĩa".

Với tư duy nhìn nhận như vậy, nên hệ thống chính trị ở Trung Quốc là hợp tác nhiều đảng và hiệp thương chính trị nhân dân, liên minh rộng rãi nhất nhằm "Phát triển chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa, điều căn bản nhất là thống nhất hữu cơ giữa sự kiên trì lãnh đạo của Đảng, nhân dân làm chủ với quản lý đất nước bằng pháp luật"[1].

2.1. Mặt trận thống nhất hiệp thương chính trị hợp tác nhiều đảng

Hợp tác nhiều đảng là tính đặc thù của hệ thống chính trị - xã hội Trung Quốc. Ngoài Đảng Cộng sản Trung Quốc cầm quyền, còn 8 đảng phái khác. Nhiều đảng phái là do điều kiện lịch sử để lại thừa nhận sự khác biệt đi đến mục đích "Tồn tại lâu dài, giám sát lẫn nhau, mạnh dạn chiếu cố, vinh nhục có nhau". Chân thành tiếp thu và chịu sự giám sát của các đảng đi đến dân chủ, thông qua giám sát phát hiện những khiếm khuyết trong chính sách, pháp luật để điều chỉnh sửa

---

1. *Những vấn đề lý luận của Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2003, tr.141.

đổi, nhằm mục đích cơ bản của việc xây dựng chủ nghĩa xã hội là để nhân dân thêm phần giàu có, hạnh phúc, đạt sở nguyện ngày một đầy đủ, viên mãn trên cả phương diện tinh thần lẫn vật chất. Trên tinh thần đó, nội dung giám sát, phản biện xã hội nhằm mục đích để xây dựng chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc.

2.2. Về giám sát của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Trong thời kỳ cải cách mở cửa, Trung Quốc đã nhìn nhận tính cần thiết của tổ chức tài phán hành chính. Nó cho phép công dân bảo vệ các quyền đã được Hiến pháp, pháp luật quy định. Luật khiếu nại quy định: "... mọi công dân, pháp nhân hay tổ chức có quyền khiếu nại các văn bản hành chính cụ thể của một cơ quan hành chính nhà nước hay một công chức hành chính. Như vậy khiếu nại hành chính là quyết định hành chính được áp dụng cho một người hay một số người được xác định". Người dân có quyền khiếu nại bằng thư từ, thư điện tử, điện thoại hoặc gặp trực tiếp người có trách nhiệm, người khiếu nại có quyền biết quá trình giải quyết đến đâu, chính quyền phải đưa lên trang web địa chỉ văn phòng tiếp nhận đơn, thư khiếu nại và phải hướng dẫn cách tiếp cận thông tin. Thời hạn giải quyết khiếu nại là 60 ngày, nếu quá thời hạn người khiếu nại có quyền khiếu kiện ra tòa án hành chính.

Từ năm 1982, Tòa án nhân dân có quyền xét xử tranh chấp hành chính theo quy định của Luật tố tụng

dân sự. Năm 1990, ban hành Luật tố tụng hành chính, đây là một bước phát triển trong nền tài phán hành chính của Trung Quốc.

2.3. Cơ quan giám sát hành chính Trung Quốc

Hiện nay, Bộ Giám sát hành chính sáp nhập về mặt tổ chức với Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Đảng. Do đó, Bộ Giám sát thực hiện hai chức năng giám sát đó là giám sát cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước và giám sát đảng viên.

Để tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, giám sát của nhà nước, ngày 9 tháng 5 năm 1997, Quốc hội ban hành Luật giám sát hành chính thay cho Điều lệ giám sát hành chính trước đó. Hệ thống cơ quan giám sát hành chính được hình thành từ trung ương đến địa phương. Ở trung ương Bộ Giám sát trực thuộc Quốc vụ viện, ở địa phương Ủy ban kỷ luật Đảng có lãnh đạo Cục Giám sát địa phương tham gia. Như vậy, với hệ thống cơ quan giám sát được thành lập ở trung ương và địa phương, mô hình giám sát gọn nhẹ, đã tránh được tình trạng chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động giám sát giữa giám sát nhà nước và giám sát kỷ luật đảng, bảo đảm tăng cường hiệu quả công tác giám sát hành chính.

Nội dung, nhiệm vụ hoạt động của cơ quan giám sát như sau:

- Cơ quan giám sát thực hiện chức năng giám sát cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện quy định của pháp luật, chỉ thị, mệnh lệnh của Chính phủ.

- Thụ lý các vụ khiếu nại, tố cáo đối với hành vi vi phạm kỷ luật hành chính nhà nước - công chức, viên chức khác mà các cơ quan hành chính bổ nhiệm.

- Điều tra, xử lý các hành vi vi phạm kỷ luật hành chính công chức, viên chức mà cơ quan hành chính bổ nhiệm.

- Giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý kỷ luật hành chính của cơ quan hành chính chủ quản mà công chức, viên chức Nhà nước thấy chưa thỏa đáng[1].

Hoạt động giám sát hành chính kết hợp hai chức năng đó là thực hiện kiểm tra Đảng đối với các đảng viên hoạt động trong bộ máy hành chính và thanh tra hành chính nhà nước, bảo đảm việc giám sát hành chính có hiệu lực cao, bảo đảm kỷ cương, kỷ luật, góp phần quan trọng trong việc chấn chỉnh hoạt động của cơ quan hành chính, làm trong sạch đội ngũ công chức, viên chức nhà nước.

2.4. Quyền tiếp cận thông tin là một trong những biện pháp quan trọng trong việc thực hiện quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Quyền tiếp cận thông tin được quy định trong Công ước nhân quyền châu Âu (ECHR), Công ước nhân quyền châu Mỹ (ACHR), và trong chương trình hành động

---

1. Xem Nguyễn Văn Kim (Chủ biên): *Tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.137-139.

Chống tham nhũng dành cho châu Á - Thái Bình Dương được ký kết tại Tôkyô, Nhật Bản, ngày 30 tháng 11 năm 2011 quy định rõ: "bảo đảm rằng công chúng và các phương tiện truyền thông được tự do tiếp nhận và phổ biến về các vấn đề tham nhũng một cách phù hợp với pháp luật trong nước"[1]. Chương trình này được Trung Quốc ký kết tham gia năm 2007 và được cụ thể hóa trong pháp lệnh của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về công khai thông tin của chính quyền, có hiệu lực ngày 1 tháng 5 năm 2008. Mục đích của việc ban hành pháp lệnh là bảo đảm cho mọi công dân, pháp nhân và tổ chức có được thông tin, từ đó nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của chính quyền, thúc đẩy sự quản lý bằng pháp luật và thực hiện triệt để chức năng dịch vụ thông tin vì lợi ích và đời sống của đại bộ phận nhân dân nhằm tác động tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội.

3. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở một số nước Đông Nam Á

3.1. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Vương quốc Thái Lan

Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước từ các đảng đối lập: Thể chế chính trị của Vương

---

1. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia - Viện Nghiên cứu quyền con người: *Quyền tiếp cận thông tin*, Hà Nội, 2008, tr.37.

quốc Thái Lan theo mô hình quân chủ lập hiến. Thực hiện kinh tế thị trường tư bản, vì vậy, trong chế độ chính trị xuất hiện nhiều đảng phái với các nhóm lợi ích khác nhau. Mặc dù, nhiều đảng phái khác nhau cùng tồn tại, nhưng quân đội chi phối mạnh mẽ các đảng phái chính trị trong xã hội. Nếu một đảng được thành lập một cách hợp hiến, nhưng có đường lối, chính sách gây ảnh hưởng đến lợi ích của quân đội, thì đảng đó sẽ bị lật đổ. Do đó, mặc dù các đảng phái ở Thái Lan tự do thành lập, nhưng chính sách hoạt động nằm trong vòng kiểm soát của nhà Vua và quân đội.

Ủy ban nhân quyền quốc gia. Ủy ban gồm Chủ tịch và 10 thành viên do Vua bổ nhiệm với sự tư vấn của Thượng viện. Ủy ban có nhiệm vụ giám sát về vi phạm nhân quyền hoặc không tuân thủ Công ước của Liên hiệp quốc về nhân quyền mà Thái Lan ký kết tham gia.

Vai trò của các nhóm lợi ích, phương tiện thông tin đại chúng: Trong thể chế chính trị Thái Lan, các nhóm lợi ích không tổ chức như những nhóm đối lập. Do sự chi phối của quân đội, nên các nhóm lợi ích thông qua quân đội tác động vào Quốc hội, Chính phủ để thực hiện lợi ích của mình. Vương quốc Thái Lan với 80% dân số theo đạo Phật cũng là nhân tố chi phối, gây ảnh hưởng đến chính sách, pháp luật của nhà nước.

Thông tin đại chúng là một kênh để thực hiện giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Báo chí là nơi thể hiện ý nguyện của nhân dân và thực hiện sự

giám sát của nhân dân (các nhóm lợi ích) đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Về quyền khiếu kiện hành chính: Tòa án Thái Lan có chức năng tài phán hành chính, giải quyết các khiếu kiện của công dân đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước.

3.2. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Malaixia

a) Chế độ chính trị nhà nước Malaixia

Nhà nước Malaixia tổ chức quyền lực nhà nước theo mô hình quân chủ lập hiến, áp dụng nguyên tắc phân quyền mềm dẻo giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Quốc hội bao gồm hai viện, Thượng viện và Hạ viện là cơ quan lập pháp của Malaixia.

Hành pháp bao gồm Vua, Thủ tướng và nội các.

Đặc biệt, ở Malaixia, Vua thay nhau trị vì, do chín vị tiểu vương bầu luân phiên theo nhiệm kỳ 5 năm. Vua có thẩm quyền bổ nhiệm Thủ tướng, các bộ trưởng. Thủ tướng lựa chọn nội các theo số ghế tương quan giữa các đảng và các bang, bảo đảm sự tin cậy và gắn bó tập thể của nội các.

Tư pháp được tổ chức theo ba cấp, tòa án tối cao, tòa án cấp cao và tòa án cấp thấp.

Tòa án tối cao bao gồm chánh án tối cao, chánh án tòa án cấp cao và các thẩm phán do Vua bổ nhiệm, trên cơ sở

đề nghị của Thủ tướng, sau khi thông qua tư vấn của Hội đồng liên bang. Ngoài ra, Tòa án tối cao có quyền giải thích Hiến pháp liên bang và bang.

b) Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Vai trò giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước của các đảng đối lập: Về kinh tế, Malaixia phát triển kinh tế thị trường tư bản, nên trong xã hội thực hiện chế độ đa nguyên, đa đảng. Hiện nay, có 14 đảng hoạt động, trong đó Tổ chức Quốc gia Malaixia thống nhất (UMNO) là đảng cầm quyền liên tục từ năm 1948 đến nay. Các đảng đối lập hoạt động yếu và có vai trò rất hạn chế. Vì đảng cầm quyền dựa vào Luật an ninh quốc gia, để hạn chế mọi hoạt động của các đảng này. Do các đảng mâu thuẫn với nhau về lợi ích, nên sự liên minh đối lập có quá nhiều ý kiến bất đồng, dẫn đến thiếu sự phối hợp để chế ước quyền lực của đảng cầm quyền và Chính phủ. Tuy nhiên, sự tồn tại của các đảng đối lập đã tạo nên sự cạnh tranh nhất định, chế ước quyền lực của đảng cầm quyền.

Vai trò giám sát của các nhóm lợi ích: Malaixia phát triển kinh tế thị trường tự do cạnh tranh. Vì vậy, đã xuất hiện các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, thông qua các cuộc vận động hành lang (lobby), tác động vào chính sách, pháp luật của nhà nước để mang lại lợi ích cho nhóm. Các nhóm lợi ích này cũng tham gia thực hiện quyền giám sát đối với Chính phủ. "Các nhóm lợi ích lấp

đầy khoảng trống trong cộng đồng mà đảng chính trị và các tổ chức truyền thống khác không thể làm được"[1]. Do đó, Chính phủ luôn luôn coi các nhóm lợi ích là một trong những đối tượng chế ước quyền lực nhà nước.

Malaixia là quốc gia đa sắc tộc và tôn giáo, với nhiều tầng lớp khác nhau trong xã hội đóng một vai trò tích cực trong hệ thống chính trị. Các nhóm sắc tộc, tôn giáo gây áp lực đối với Chính phủ trong việc hoạch định những chính sách có liên quan đến vấn đề tôn giáo và dân tộc.

Cơ quan chống tham nhũng độc lập (ACA) được hình thành sau khi Nhà nước Malaixia ký Công ước quốc tế về chống tham nhũng. Theo quy định của Luật chống tham nhũng, cơ quan chống tham nhũng có quyền kiểm soát mọi hoạt động của cơ quan nhà nước, kể cả những người có vị thế cấp cao. Kể từ khi thành lập, hoạt động của cơ quan chống tham nhũng đã có hiệu quả nhất định.

Chế độ chính trị của Malaixia theo mô hình hệ thống luật Anh - Mỹ, vì vậy, giải quyết mọi khiếu kiện hành chính đều thuộc thẩm quyền của Tòa án.

3.3. Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Cộng hòa Xingapo

a) Chế độ chính trị Xingapo

Nhà nước Xingapo được tổ chức theo mô hình Cộng hòa tổng thống. Hình thức nhà nước theo nguyên tắc tam

---

1. http://www.malaysia-today.net/debate/2004.htm.

quyền phân lập, nhưng không triệt để như chế độ cộng hòa tổng thống Hoa Kỳ.

Về cơ quan lập pháp, Nghị viện được thành lập thông qua bầu cử, tuy nhiên có một số nghị viên của đảng đối lập không thông qua bầu cử mà được cử đại diện, những người này không được bỏ phiếu đối với: dự thảo Hiến pháp, dự luật về ngân sách và tài chính, dự thảo luật bổ sung về Nghị sĩ, bỏ phiếu tín nhiệm nội các.

Về tổng thống, Tổng thống là người đứng đầu nhà nước do nhân dân bầu theo nguyên tắc trực tiếp, phổ thông đầu phiếu với nhiệm kỳ 6 năm. Tổng thống có quyền bổ nhiệm Thủ tướng và các thành viên chính phủ, trong số các thành viên nghị viện, với điều kiện những người này thuộc đảng chiếm đa số ghế trong Quốc hội. Tổng thống có quyền giám sát hoạt động của Chính phủ theo Luật an ninh nội địa, Luật về hòa hợp dân tộc, tôn giáo và có quyền cách chức khi cơ quan chống tham nhũng phát hiện Thủ tướng, các thành viên chính phủ tham nhũng, hối lộ.

Về chính phủ, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng do Tổng thống bổ nhiệm và là thành viên nghị viện. Các bộ trưởng do Thủ tướng đề nghị Tổng thống bổ nhiệm. Bộ trưởng cũng phải là thành viên nghị viện. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Tổng thống và Nghị viện.

Về tư pháp, hoạt động xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Sự độc lập được bảo đảm bằng Hiến pháp về phân chia quyền lập pháp - hành pháp - tư pháp và được bảo đảm bằng cơ chế bổ nhiệm suốt đời dựa vào trình độ

chuyên môn. Chánh án tòa án tối cao do Tổng thống bổ nhiệm theo sự tư vấn của Thủ tướng chính phủ. Các thẩm phán do Tổng thống bổ nhiệm, trên cơ sở đề nghị của Chánh án tòa án tối cao.

b) Cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Vai trò giám sát của các đảng phái: Xingapo có tới 22 đảng phái và các tổ chức chính trị - xã hội. Trong đó Đảng nhân dân hành động (PAP) là đảng cầm quyền thể chế hóa hoạt động vào bộ máy nhà nước, những nhà lãnh đạo đảng thường đứng đầu các cơ quan chủ chốt trong bộ máy nhà nước. Tổng Bí thư Đảng PAP là Thủ tướng Chính phủ. PAP chú trọng xây dựng pháp chế hóa và quy trình hoạt động của chính quyền. Sự phân chia chức năng, nhiệm vụ rõ ràng giữa đảng, nghị viện, chính phủ, tòa án, cùng với kỷ luật đảng và hệ thống kiểm tra chặt chẽ, nghiêm minh buộc các thành viên của PAP phải thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ của mình do luật định.

Xây dựng cơ chế hoạt động dân chủ trong đảng và tuân thủ nghiêm ngặt kỷ luật đảng, các đảng viên phải thực hiện nguyên tắc dân chủ, công khai và biểu quyết bằng phiếu kín. Tính kỷ luật của đảng và chế độ dân chủ giữ vững được sự đoàn kết, thống nhất trong đảng. PAP thực hiện kỷ luật nghiêm minh, kiên quyết xử lý bất cứ đảng viên nào vi phạm kỷ luật đảng, ở bất kể vị thế nào. Đảng PAP luôn luôn giành được sự tín nhiệm của nhân dân và được suy tôn là nhà lãnh đạo sáng suốt. Với sự

quyết tâm của giới lãnh đạo cao cấp và kỷ luật sắt trong đảng về chống tham nhũng, Xingapo được đánh giá là một trong số ít nước trên thế giới có bộ máy nhà nước trong sạch. Sự cầm quyền của đảng lãnh đạo phụ thuộc vào uy tín của đảng đối với nhân dân thông qua các cuộc bầu cử. Vì vậy, trong chế độ chính trị của Xingapo, các đảng đối lập cạnh tranh là một hình thức giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước.

Vai trò giám sát của các nhóm lợi ích và thông tin đại chúng: Hoạt động của các nhóm lợi ích tác động mạnh đối với chính phủ. Vận động hành lang phát triển, nhưng dưới sự cầm quyền của đảng PAP, những chính sách vì lợi ích chung của xã hội, của cộng đồng là chuẩn mực để ban hành chính sách, pháp luật giúp mọi người dân đều được thụ hưởng phúc lợi chung. Thông tin đại chúng chuyển tải ý kiến của người dân đến nhà nước, nhưng phải trong khuôn khổ pháp luật, nghiêm trị báo chí đưa tin không đúng sự thật. Soh Kee Hean, Giám đốc cơ quan điều tra chống tham nhũng ở Xingapo đã phát biểu: "Một trong những nhân tố có đóng góp quan trọng vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Xingapo là báo chí, truyền thông"[1].

Vai trò của các tổ chức phi chính phủ: Trong thập niên 60 thế kỷ XX, Xingapo được coi là một nước tham nhũng. Tệ đòi hối lộ, lạm dụng quyền lực để mưu cầu lợi ích riêng,

---

1. http://www.vietnamnet.vn/chinhtri/chongthamnhung/2006/09/611168.

thái độ sách nhiễu dân chúng đồng thời tồn tại, trật tự giá trị bị đảo lộn. Trước thực trạng đó, lãnh đạo Xingapo đã có những hành động quyết liệt chống tham nhũng để bảo vệ sự tồn vong của chế độ nhà nước.

Các tổ chức phi chính phủ được thành lập với mục đích nghiên cứu các chính sách, chỉ ra những bất cập và đưa ra những khuyến nghị để giúp Chính phủ điều hành đất nước. Ban đầu các tổ chức này không được sự ủng hộ, thậm chí bất hợp tác từ phía chính quyền. Sau đó, qua quá trình hoạt động nhận thấy những kiến nghị đó có lợi cho quốc gia, dân tộc và nhân dân, dần dần các tổ chức này được công nhận và trở thành đối tác để Chính phủ, Quốc hội tham khảo khi soạn thảo và ban hành chính sách, pháp luật.

3.4 Một số nhận xét về cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước của một số nước ASEAN

Nhiều nước ASEAN bị chủ nghĩa thực dân xâm chiếm trong một thời gian dài, vì vậy khi giành được độc lập, thể chế chính trị ít nhiều chịu ảnh hưởng của chủ nghĩa thực dân theo chế độ Anh - Mỹ, hoặc Pháp.

Nhìn chung, thể chế chính trị và cơ cấu chính trị các nước ASEAN tương đối ổn định, tạo điều kiện phát triển kinh tế- xã hội, tốc độ kinh tế tăng trưởng cao. Thực hiện cơ chế giám sát mạnh mẽ quyền lực trong bộ máy nhà nước, trên cơ sở nguyên tắc phân chia quyền lực, bảo đảm quyền

lực chế ước quyền lực trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước chưa được quan tâm đúng mức. Sự tham gia của công chúng vào đời sống chính trị phần nào còn bị hạn chế.

4. Những giá trị có thể tham khảo ở Việt Nam

Trên cơ sở nghiên cứu cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở một số nước nêu trên, có thể rút ra một số giá trị tham khảo ở Việt Nam như sau:

4.1. Hệ thống thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Các quốc gia trên thế giới hiện nay đều có đặc tính chung là xuất hiện các nhóm mâu thuẫn nhau về lợi ích. Nhằm bảo vệ lợi ích của nhóm, các nhóm lợi ích thông qua các hình thức vận động (hành lang) đến các đại biểu quốc hội, các quan chức cao cấp trong chính phủ, thông qua hình thức mời đại diện các cơ quan nhà nước hội thảo, họp báo để tác động đến các cơ quan nhà nước ban hành chính sách có lợi cho tập đoàn hoặc nhóm lợi ích của mình.

Bảo đảm lợi ích hài hòa, đồng thuận là cơ sở của đại đoàn kết dân tộc. Để thực hiện được điều đó, Mặt trận Tổ quốc với tư cách là đại diện cho mọi giai tầng trong xã hội, thông qua hiệp thương dân chủ, bàn bạc, trao đổi, thảo luận thống nhất về tư tưởng, nhận thức vì lợi ích cộng đồng; phản ánh tâm tư, nguyện vọng của đồng bào các dân

tộc thiểu số để phản ánh và kiến nghị với Nhà nước ban hành hoặc điều chỉnh chính sách, pháp luật đúng đắn. Mặt khác, Mặt trận Tổ quốc phải tạo lập sự đồng thuận trong các giai tầng trong xã hội đối với quá trình hoạch định chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Chính thông qua những hoạt động này, Mặt trận Tổ quốc trở thành trung tâm xây dựng sự đồng thuận trong xã hội. Mặt trận sẽ là cầu nối gắn kết giữa nhân dân với Đảng, chính quyền, tạo nên mối liên hệ mật thiết. Điều này góp phần quan trọng trong việc hạn chế những mâu thuẫn, bất đồng giữa các nhóm lợi ích trong xã hội.

4.2. Hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Một số nước đã có những quy định về quyền giám sát của các tổ chức xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Hến pháp Trung Quốc khi quy định về quyền giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội đã xác định rõ chủ thể, nội dung, phạm vi giám sát của nhân dân, các tổ chức xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó một số nước lại không quy định rõ ràng về quyền giám sát xã hội, điển hình là Hoa Kỳ không quy định về thẩm quyền, nội dung, phạm vi giám sát xã hội.

Mặc dù một số nước không quy định các tổ chức xã hội giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, nhưng báo chí vẫn là một kênh quan trọng thực hiện chức năng này.

Ở những nước theo hệ thống luật Anh - Mỹ (Xingapo), các khiếu kiện hành chính do tòa án đảm trách giải quyết, nên tổ chức tòa án đơn giản, không phát sinh vấn đề tranh chấp thẩm quyền về tòa án. Tuy nhiên, hoạt động xét xử gặp khó khăn vì hoạt động quản lý hành chính nhà nước vốn phức tạp, tòa án không dễ dàng đánh giá được tính hợp pháp của một quyết định, thậm chí đôi khi khó khăn trong việc thu thập chứng cứ. Và đặc trưng tố tụng hành chính là hiệu lực của bản án muốn thực thi phải thông qua quyết định của cơ quan hành chính nhà nước.

4.3. Hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Luật tố tụng hành chính Trung Quốc có những điều khoản không bắt buộc người khiếu nại phải khiếu nại đến cơ quan hành chính, trước khi khởi kiện ra tòa án. Tuy nhiên, nếu luật hoặc văn bản pháp quy có quy định thì sẽ trở thành điều kiện bắt buộc. Và tòa án có quyền sửa đổi một phần hoặc toàn bộ quyết định của cơ quan hành chính. Nghĩa là bản án của tòa án có quyền thay thế quyết định hành chính.

Ngoài ra, đa số các nước đều quy định các tổ chức chính trị, các tổ chức xã hội, các nhóm lợi ích có quyền sử dụng các hình thức như: họp báo, biểu tình, đình công, vận động hành lang và thông qua phương pháp trao đổi, tranh luận, đề nghị, kiến nghị cơ quan nhà nước hủy bỏ, sửa đổi, điều chỉnh chính sách, pháp luật cho phù hợp.

4.4. Trình tự, thủ tục pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Nếu chính sách, pháp luật gây ảnh hưởng đến lợi ích các nhóm thì họ có thể thông qua vận động hành lang tác động đến các đảng phái chính trị trong nghị viện để điều chỉnh, sửa đổi chính sách, pháp luật. Khi có tranh chấp với cơ quan hành chính nhà nước, công dân có quyền khởi kiện theo quy định trình tự, thủ tục tư pháp và yêu cầu tòa án ban hành quyết định bồi thường thiệt hại theo luật nhà nước bồi thường khi cơ quan hành chính gây thiệt hại lợi ích của công dân.

4.5. Hậu quả pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở một số nước cũng giống như ở Việt Nam, không mang tính quyền lực nhà nước. Nhưng thông qua dư luận xã hội, báo chí tác động mạnh đến nhà nước để ban hành mới, điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung các chính sách, pháp luật.

Hậu quả giám sát đối với các quan chức trong bộ máy nhà nước, trong trường hợp quan chức trong quá trình thi hành công vụ gây thiệt hại đến danh dự, nhân phẩm, tính mạng, tài sản của công dân, tổ chức thì công dân hay tổ chức đó có quyền khởi kiện ra tòa và yêu cầu cơ quan nhà nước phải bồi thường theo luật bồi thường của nhà nước.

Trên đây là một vài nhận xét rút ra từ việc tìm hiểu, nghiên cứu về cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc

thực thi quyền lực nhà nước ở một số nước trên thế giới. Do mỗi quốc gia đều có tính đặc thù, nên mô hình giám sát xã hội đa dạng, phong phú, do đó cần tiếp tục nghiên cứu thấu đáo và vận dụng trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động hệ thống chính trị, bảo đảm tăng cường sự giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay.

Chương II

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

I. THỰC TRẠNG CÁC BỘ PHẬN CẤU THÀNH CỦA CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA (GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 1992 ĐẾN NAY)

1. Thực trạng hệ thống thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

1.1. Quá trình hình thành và phát triển các tổ chức chính trị - xã hội ở nước ta

a) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Sự ra đời và phát triển ngày càng lớn mạnh của Mặt trận Tổ quốc, đã đóng góp to lớn vào thắng lợi vĩ đại của dân tộc và đã trở thành một thành tố vô cùng quan trọng trong hệ thống chính trị. Nét đặc trưng nổi bật của cách mạng Việt Nam là sau khi Đảng Cộng sản Việt Nam ra

đời, ngày 18 tháng 11 năm 1930, Hội phản đế đồng minh, tiền thân của Mặt trận Dân tộc thống nhất, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ngày nay được thành lập nhằm "đoàn kết lực lượng cách mạng phản đế, để đánh đế quốc chủ nghĩa, giành hoàn toàn độc lập cho xứ Đông Dương và bênh vực các phong trào giải phóng ở các nước thuộc địa và bán thuộc địa"[1].

Với mục tiêu chung nêu trên, Mặt trận là liên minh rộng rãi các lực lượng tham gia vào Mặt trận thể hiện tính năng động, sáng tạo, đóng góp sức người, sức của và vận dụng mọi hình thức, phương pháp, linh hoạt góp phần to lớn vào thắng lợi cách mạng Việt Nam. Chính trong thời kỳ này, lợi ích của dân tộc và lợi ích của mọi giai tầng trong xã hội hòa làm một, vì thế Mặt trận là ngọn cờ tập hợp các lực lượng dưới sự lãnh đạo của Đảng giành chính quyền về tay nhân dân.

Quá độ lên chủ nghĩa xã hội là một quá trình lâu dài. Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, càng đòi hỏi phải tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân tộc, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Do vậy, vai trò của Mặt trận Tổ quốc ngày càng được coi trọng. Nâng cao năng lực hoạt động của Mặt trận Tổ quốc trong hệ thống chính trị là một yêu cầu của công cuộc đổi mới, thực hiện công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất

---

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: *Văn kiện Đại hội V*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 10.

nước, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ Tổ quốc.

b) Các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam hay còn gọi là Công đoàn được thành lập ngày 28 tháng 7 năm 1929 là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân, đội ngũ trí thức và những người lao động tự nguyện lập ra nhằm mục đích tập hợp, đoàn kết lực lượng, xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam lớn mạnh về mọi mặt; đại diện và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động. Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam có tính chất quần chúng và tính chất giai cấp của giai cấp công nhân, có chức năng: 1) đại diện và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của công nhân, viên chức lao động; 2) tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế; 3) giáo dục, động viên công nhân, viên chức lao động phát huy quyền làm chủ đất nước, thực hiện nghĩa vụ công dân, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam có hệ thống tổ chức như sau: Tổng liên đoàn lao động Việt Nam; liên đoàn laođộng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (liên đoàn lao động cấp tỉnh, thành phố); liên đoàn lao động quận, huyện; công đoàn ngành Trung ương; công đoàn cơ sở, nghiệp đoàn. Đến cuối năm 2011 đã có 7,5 triệu đoàn viên và trên 111.000 công đoàn cơ sở. Đối với công tác

đối ngoại, Công đoàn Việt Nam đã có quan hệ hợp tác với trên 100 tổ chức công đoàn trên 90 nước và 30 tổ chức quốc tế [1].

Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh được thành lập ngày 26 tháng 3 năm 1931 là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của thanh niên Việt Nam. Là thành viên của hệ thống chính trị, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Đoàn viên bao gồm những thanh niên ưu tú, tự nguyện phấn đấu vì sự nghiệp xây dựng nước Việt Nam độc lập, vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Với mục tiêu như vậy, Đoàn thực hiện chức năng như sau: *Một là,* Đoàn là đội dự bị tin cậy của Đảng Cộng sản Việt Nam, là nguồn bổ sung đảng viên, cán bộ cho Đảng, Nhà nước, các ngành, các cấp. Đoàn luôn xác định nhiệm vụ chính là tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước và là người kế tục trung thành sự nghiệp cách mạng vẻ vang của Đảng. *Hai là,* Đoàn là môi trường rèn luyện phát triển nhân cách, năng lực xây dựng con người mới phù hợp với yêu cầu xã hội hiện nay. *Ba là,* Đoàn là người đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền lợi của tuổi trẻ, là tổ chức của thanh niên và vì thanh niên. Hệ thống tổ chức đoàn theo bốn cấp: Trung ương Đoàn, tỉnh, thành đoàn và cấp tương đương, huyện, quận đoàn và cấp tương đương, xã, phường, thị trấn và cấp tương đương. Cho đến nay, Đoàn

---

1. http://www.congdoan.org.vn/Báo cáo Đại hội Công đoàn Việt Nam, ngày 5 tháng 11 năm 2008.

có hơn 6,6 triệu đoàn viên, Hội Liên hiệp thanh niên với khoảng 6,7 triệu hội viên.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội, được thành lập năm 1930 nhằm đoàn kết các tầng lớp phụ nữ trong sự nghiệp kháng chiến kiến quốc trước đây, phát huy vai trò của phụ nữ trong giai đoạn xây dựng công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế ngày nay. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam bảo đảm thực hiện hai vai trò to lớn, *thứ nhất*, đại diện bảo vệ phụ nữ thông qua hoạt động tuyên truyền, vận động hỗ trợ, tạo điều kiện cho phụ nữ có cơ hội phát triển kinh tế, *thứ hai*, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của phụ nữ thông qua hệ thống pháp luật và chính sách của Đảng và Nhà nước. Tại Đại hội đại biểu phụ nữ toàn quốc lần thứ XI, họp từ ngày 12 đến ngày 14 tháng 3 năm 2012, Hội đã đề ra phương hướng hoạt động giai đoạn 2012 - 2017, trong đó công tác xây dựng Đảng và chính quyền của Hội thông qua việc tham mưu đề xuất, tham gia xây dựng, phản biện và giám sát luật pháp, chính sách về bình đẳng giới được xác định như sau:

- Từng cấp Hội chủ động lựa chọn vấn đề ưu tiên để tham mưu, đề xuất những chủ trương, giải pháp chính sách về phụ nữ và bình đẳng giới...

- Tham gia ý kiến, phản biện xã hội có chất lượng vào quá trình soạn thảo và thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến phụ nữ, gia đình, bình đẳng giới và cơ chế, chính sách xây dựng nông thôn mới...

- Giám sát và tham gia kiểm tra giám sát thường xuyên, đúng quy trình việc soạn thảo, thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến phụ nữ, gia đình, bình đẳng giới, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các chính sách an sinh xã hội. Phản hồi kịp thời và đề xuất biện pháp giải quyết phù hợp, bảo đảm chất lượng, hiệu quả công tác giám sát. Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và huy động sự tham gia trực tiếp của phụ nữ trong quá trình giám sát.

- Phát triển các mô hình tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý cho hội viên, phụ nữ phù hợp với đối tượng và khả năng của từng cấp Hội. Xây dựng mạng lưới và phát huy hiệu quả hoạt động của cộng tác viên trợ giúp pháp lý, tư vấn pháp luật của Hội...

- Chủ động, tích cực tham mưu, đề xuất, tham gia xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách về công tác cán bộ nữ theo chức năng của Hội, phù hợp với từng cấp Hội. Phát hiện, bồi dưỡng, giới thiệu nguồn cán bộ nữ có chất lượng cho Đảng; tham gia có hiệu quả vào công tác quy hoạch, đào tạo cán bộ nữ ở các cấp... Nghiên cứu đề xuất chính sách phát triển nguồn nhân lực nữ.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam có hệ thống tổ chức gồm bốn cấp: cấp trung ương; tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và cấp tương đương; xã, phường, thị trấn và tương đương, ở cơ sở được hình thành theo địa bàn dân cư. Hiện có 15.342.302 hội viên (tính đến tháng 12-2011).

Hội Nông dân Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp nông dân, thành lập ngày 14 tháng 10 năm 1930, trải qua hơn 80 năm xây dựng và trưởng thành, giai cấp nông dân Việt Nam luôn gắn bó với sự nghiệp cách mạng của Đảng, đóng góp to lớn về sức người, sức của cho sự nghiệp giải phóng dân tộc và xây dựng đất nước. Trong quá trình đổi mới, Hội đã kiện toàn tổ chức và đổi mới hoạt động phù hợp, hướng về cơ sở. Các cấp hội là thành viên tích cực của Mặt trận Tổ quốc tham gia thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, vận động chỉnh đốn Đảng và xây dựng chính quyền vững mạnh. Nhiều cấp hội là người đại diện bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nông dân; tham gia phản biện, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

Hệ thống tổ chức của Hội Nông dân Việt Nam được xây dựng và củng cố ở hầu hết các xã, thị trấn có nông dân, với trên 10 triệu hội viên, sinh hoạt trong 92.417 chi hội. Hội nông dân đáp ứng nhu cầu các hội viên về trao đổi kinh nghiệm, liên doanh, liên kết sản xuất tạo cơ sở thuận lợi cho việc triển khai các chương trình dự án ở cơ sở[1].

Hội Cựu chiến binh Việt Nam ra đời muộn hơn so với các thành viên khác của Mặt trận Tổ quốc, được thành lập ngày 16 tháng 9 năm 1989, là tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị do Đảng Cộng sản

---

1. htp://www.hoinongdan.org.vn.

Việt Nam lãnh đạo, đại diện ý chí, nguyện vọng của cựu chiến binh, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Nhiệm vụ của Hội Cựu chiến binh là tham gia xây dựng và bảo vệ Đảng, chính quyền, chế độ xã hội chủ nghĩa; giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật. Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cựu chiến binh; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, tư vấn, trợ giúp pháp lý cho cựu chiến binh. Phối hợp với các tổ chức thành viên khác của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan quân sự giáo dục truyền thống yêu nước, chủ nghĩa anh hùng cách mạng, ý chí tự lực, tự cường cho thế hệ trẻ.

Hội Cựu chiến binh tuy mới thành lập, nhưng đến nay, Hội có hơn 2,6 triệu hội viên, và hơn 1 triệu cựu quân nhân, với cơ cấu tổ chức từ Trung ương đến cơ sở.

Các tổ chức xã hội; xã hội - nghề nghiệp, có vai trò tác động tích cực vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật và các dự án kinh tế - xã hội và thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Chỉ thị 45-CT/TW năm 1998 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh hoạt động của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) (gọi tắt là Liên hiệp hội) đã khẳng định "VUSTA là một tổ chức chính trị - xã hội của trí thức khoa học và công nghệ Việt Nam, cùng với các đoàn thể chính trị - xã hội khác tạo thành lực lượng nòng cốt trong công cuộc xây dựng công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. VUSTA có chức năng tập hợp, đoàn kết đội ngũ trí thức khoa học và công nghệ Việt Nam ở trong nước

và nước ngoài". Thể chế hóa Chỉ thị số 45 của Bộ Chính trị, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg, ngày 30 tháng 1 năm 2002 về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam và gần đây là Chỉ thị số 42-CT/TW của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Liên hiệp Hội Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nếu khi thành lập (ngày 29-7-1983) Liên hiệp Hội Việt Nam mới có 15 hội thành viên, thì hiện nay con số đó đã lên đến 130 trong đó có 73 hội ngành toàn quốc và 57 Liên hiệp hội địa phương. Liên hiệp Hội Việt Nam và các hội thành viên đã thành lập 500 đơn vị hoạt động trong các lĩnh vực nghiên cứu triển khai, phát triển cộng đồng, phát huy vai trò tư vấn, phản biện, giám sát một cách khách quan, trung thực và khoa học nhiều chương trình, dự án, đề án của các cấp chính quyền.

c) Thanh tra nhân dân xã, phường, thị trấn

Ngày 9 tháng 1 năm 1976 Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 25-TTg, quy định về việc tổ chức các Ban thanh tra nhân dân ở các đơn vị cơ sở chính quyền, kinh tế, sự nghiệp. Quyết định này quy định việc thành lập thanh tra nhân dân nhằm "Kết hợp chặt chẽ giữa kiểm tra của quần chúng nhân dân với thanh tra của Chính phủ và tạo điều kiện cho nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ của mình trong việc kiểm tra, giám sát". Ngày 15 tháng 4 năm 1976, Ủy ban thanh tra Chính phủ ban hành

Thông tư số 02-TT hướng dẫn thi hành Quyết định này, đây là những văn bản đầu tiên đánh dấu sự ra đời của thanh tra nhân dân.

Pháp lệnh thanh tra ban hành ngày 01 tháng 4 năm 1990 và ngày 15 tháng 6 năm 2004, Quốc hội ban hành Luật thanh tra trong đó tách tổ chức thanh tra nhân dân ra khỏi tổ chức thanh tra nhà nước và chuyển sự chỉ đạo, quản lý tổ chức, hoạt động của thanh tra nhân dân sang Mặt trận Tổ quốc đối với thanh tra xã, phường, thị trấn; sang tổ chức công đoàn đối với thanh tra nhân dân tại cơ sở sản xuất, kinh doanh, đơn vị sự nghiệp, hành chính, trong đó quy định rõ thanh tra nhân dân là một tổ chức quần chúng và hoạt động thanh tra mang tính nhân dân.

d) Phương tiện thông tin đại chúng

Vào những năm 20 thế kỷ XX, Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập ra tổ chức Thanh niên Cộng sản Đoàn làm nòng cốt cho tổ chức Việt Nam Thanh niên Cách mạng Đồng chí Hội[1] - một tổ chức yêu nước Việt Nam đầu tiên đi theo con đường cách mạng vô sản, đồng thời xuất bản báo *Thanh niên* là cơ quan ngôn luận của tổ chức này. Ngày 21 tháng 6 năm 1926, *Thanh niên*, tờ báo đầu tiên của cách mạng Việt Nam ra đời. Tháng 6 năm 1985, Đảng Cộng sản Việt Nam quyết định lấy ngày 21 tháng 6 làm ngày truyền thống của báo chí - Ngày báo chí Việt Nam.

---

1. Hội Việt Nam cách mạng thanh niên (BT).

Trải qua hơn 80 năm, báo chí Việt Nam không ngừng phát triển phong phú và đa dạng. Báo chí là vũ khí sắc bén của Đảng trên mặt trận tư tưởng - văn hóa; vừa là tiếng nói của Đảng, của Nhà nước và các tổ chức xã hội, vừa là diễn đàn của nhân dân. Báo chí không chỉ là công cụ thực hiện sự lãnh đạo của Đảng, mà còn là công cụ để quần chúng nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, thực hiện khẩu hiệu "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" thông qua báo chí. Do đó, nhân dân không chỉ thực hiện đường lối chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, mà còn đóng góp ý kiến với Đảng, Nhà nước để hoàn thiện những quyết sách của Đảng, Nhà nước sát hợp với ý nguyện của nhân dân và thông qua báo chí, nhân dân giám sát hoạt động các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện pháp luật.

Hiện nay, cả nước có 786 cơ quan báo chí in với 1.016 ấn phẩm, 67 đài phát thanh truyền hình Trung ương, bộ, ngành, địa phương. Đội ngũ báo chí điện tử, trực tuyến phát triển mạnh mẽ cùng với các nhà cung cấp dịch vụ Internet tạo nên mạng thông tin báo chí điện tử sôi động có sức thu hút hàng triệu người truy cập hằng ngày. Đội ngũ những người làm báo hơn 19.057 hội viên. Hoạt động của báo chí trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong quá trình hội nhập quốc tế, trong thời đại bùng nổ thông tin phát triển không ngừng, thực hiện tốt chức năng là cơ quan ngôn luận của Đảng, Nhà nước, tổ chức xã hội và là diễn đàn của nhân dân.

1.2. Đánh giá ưu điểm và hạn chế của hệ thống thiết chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Ưu điểm

Giám sát đối với hoạt động lập pháp trong xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật.

Trong thời gian qua, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, phương tiện thông tin đại chúng và nhân dân đã có những đóng góp không nhỏ vào những thành công của Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Sự phối hợp hoạt động theo Quy chế giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ngày càng chặt chẽ và hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng pháp luật.

Nội dung giám sát hoạt động lập pháp trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, tập trung chủ yếu ở cấp trung ương và cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Phạm vi giám sát trên các lĩnh vực như sau:

- Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Các dự án, đề án kinh tế - xã hội liên quan đời sống của nhân dân;

- Chức năng, nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên;

- Chức năng, nhiệm vụ tổ chức bộ máy nhà nước.

Giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, truyền thông đại chúng và nhân dân, đối với hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật nhằm theo dõi, xem xét quá trình dự thảo pháp luật phù hợp với Hiến pháp và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nội dung của dự thảo phản ánh đúng ý chí, nguyện vọng và nhất là lợi ích chính đáng của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính thiết thực, khả thi, sát hợp với thực tế và xu hướng vận động, phát triển của xã hội.

Giám sát đối với hoạt động hành pháp. Chủ yếu giám sát tổ chức và công tác thực thi pháp luật của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội

Nội dung chủ yếu là giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính trong việc thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích và nghĩa vụ của công dân; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở; các chế độ, chính sách đối với gia đình thương binh, liệt sĩ, người có công đối với đất nước, người nghèo...

Về giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo, Mặt trận Tổ quốc thông qua việc tiếp dân, nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo và chuyển đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết hoặc tham gia giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo trong những trường hợp có vi phạm nghiêm trọng đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng được thực hiện bởi thanh tra nhân dân. Trong 5 năm 1999-2006, thanh tra nhân dân đã kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết 95.694 đơn khiếu nại, 12.970 đơn tố cáo, trong đó chính quyền giải quyết 76.766 đơn khiếu nại đạt 80,22% và 8.290 đơn tố cáo đạt 63,92%[1].

Giám sát đối với hoạt động tư pháp, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên chủ yếu là giám sát việc thực hiện pháp luật về tố tụng hình sự, dân sự, về trình tự xét xử bảo đảm tính công lý của hoạt động tư pháp. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, giới truyền thông và nhân dân giúp cho việc hạn chế và khắc phục tình trạng oan, sai trong điều tra, tạm giam, tạm giữ, truy tố, xét xử, thi hành án; bảo đảm bản án của tòa án đúng pháp luật, công minh, công lý.

Vì thế, thiết chế về tổ chức của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, đã phát triển không ngừng lớn mạnh cùng với sự vận động và phát triển của Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, truyền thông đại chúng góp phần không nhỏ trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện chính

---

1. Ban Dân chủ - Pháp luật thuộc Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: *Đề tài Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát và thông qua giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm góp phần xây dựng chính quyền cơ sở*, Hà Nội, 2006, tr.52.

sách của Đảng và Nhà nước. Sự tham gia quản lý nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội, cơ quan truyền thông đại chúng và nhân dân, nhằm bảo đảm hoạt động của quyền lực nhà nước có hiệu lực và hiệu quả.

b) Những hạn chế và tồn tại

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, trong quá trình thực hiện quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, giới truyền thông và nhân dân đối với cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp vẫn còn những hạn chế sau đây:

Đa số các cấp cơ quan Mặt trận, các tổ chức thành viên hoạt động như một đoàn thể mang tính "hành chính hóa" hơn là đi sâu, đi sát lắng nghe ý kiến của nhân dân, để từ đó đề nghị chính quyền điều chỉnh, sửa đổi chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội liên quan đến cuộc sống hằng ngày của nhân dân. Hoạt động giám sát của Mặt trận, các tổ chức thành viên chưa chuyển biến đáng kể, chưa huy động được nhân dân chủ động phòng, chống tham nhũng, quan liêu, hách dịch, cửa quyền, thậm chí Mặt trận còn né tránh, ngại va chạm; không bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Hiện nay, Mặt trận và các tổ chức thành viên chủ yếu là vận động, tuyên truyền nhân dân làm công việc từ thiện hơn là thực hiện quyền giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước - nhiệm vụ, chức năng cơ bản chính yếu nhất hiện nay của Mặt trận, các tổ chức thành viên.

Đội ngũ cán bộ Mặt trận, các tổ chức thành viên có trình độ, năng lực chuyên môn về công tác "dân vận" còn yếu, chưa ngang tầm, chưa đáp ứng với yêu cầu, đòi hỏi của nhiệm vụ mới, chưa thật sự gần dân, chưa nắm bắt và phản ánh kịp thời tâm tư nguyện vọng của nhân dân về những bất đồng giữa nhân dân với chính quyền. Nhiều đoàn thể có biểu hiện quan liêu xa rời quần chúng, chưa đi sâu, đi sát để tìm hiểu cuộc sống và mong muốn của nhân dân. Chưa dám đấu tranh với những biểu hiện sai trái của cán bộ, công chức trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, thực hiện công việc vẫn mang tính "quan liêu hóa". Vì vậy, tính chủ động, sáng tạo không được phát huy, trở thành yếu kém.

2. Thực trạng hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

2.1. Những quy định về thể chế giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Những quy định của pháp luật về cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lập pháp

Điều 9 Hiến pháp năm 1992 quy định:

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận có nhiệm vụ tập hợp, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân; tham gia xây dựng và củng cố chính quyền

nhân dân; cùng Nhà nước chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân; tuyên truyền, động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước[1].

Như vậy, quy định của Hiến pháp có giá trị pháp lý cao nhất, ghi nhận Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên là chủ thể giám sát đối với các cơ quan nhà nước, các đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam kết hợp thực hiện hai nhiệm vụ cơ bản là tính dân tộc và tính giai cấp, trong đó tính dân tộc luôn nổi trội, rộng rãi, tính giai cấp là cơ sở, định hướng hoạt động. Đại diện cho cộng đồng xã hội, cho dân tộc, là nơi thể hiện nguyện vọng, ý chí của mọi giai tầng và của toàn dân tộc nên Mặt trận Tổ quốc không có hội viên, chỉ có thành viên, hoạt động của Mặt trận là hoạt động của các thành viên là chủ yếu. Tính chất riêng có này của Mặt trận Tổ quốc được biểu hiện ở chỗ: Mặt trận Tổ quốc không do tổ chức bầu ra cơ quan lãnh đạo cao nhất, mà trên cơ sở hiệp thương thống nhất hành động chung, đó là Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp và các tổ chức thành viên, cá nhân hiệp thương thống nhất hành động và các thành viên tiến hành vận động hội viên, đoàn viên của mình thực hiện.

---

1. *Hiến pháp Việt Nam năm 1946, năm 1959, năm 1980, năm 1992 và Nghị quyết về việc bổ sung sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.178-180.

Do đó, "khi nói đến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tức là đã bao gồm tổ chức thành viên và khi nói Mặt trận Tổ quốc có quyền giám sát và có trách nhiệm giám sát cũng có nghĩa là các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc đều có quyền giám sát và trách nhiệm giám sát"[1]. Nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước thông qua Mặt trận, các tổ chức thành viên, nghĩa là nhân dân được tổ chức để thực hiện quyền giám sát của mình. Nhằm cụ thể hóa quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc, Luật Mặt trận Tổ quốc được Quốc hội khóa X biểu quyết thông qua tại kỳ họp thứ V ngày 12 tháng 6 năm 1999 đã thể chế hóa Hiến pháp năm 1992 tại Điều 2 quy định về nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc:

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có nhiệm vụ tập hợp, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân; tuyên truyền, động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ, thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước; tập hợp ý kiến, kiến nghị của nhân

---

1. Đào Trí Úc (Chủ biên): *Báo cáo tổng hợp Đề tài KX.10-07: Xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy Đảng, Nhà nước và các thiết chế tổ chức trong hệ thống chính trị,* Chương trình nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, Hà Nội, 2006, tr.61.

dân để phản ánh, kiến nghị với Đảng và Nhà nước; tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân; cùng Nhà nước chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân; tham gia phát triển tình hữu nghị, hợp tác giữa nhân dân Việt Nam với nhân dân các nước trong khu vực và trên thế giới[1].

Với tư cách là một bộ phận của hệ thống chính trị "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có vị trí đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị từ trung ương đến cấp cơ sở, là một tổ chức bao gồm rộng rãi các tổ chức chính trị - xã hội, các nhân sĩ trí thức; có chức năng tham chính, tham nghị, giám sát"[2]. Là cơ sở của chính quyền nhân dân, là trung tâm của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu. Mặt trận Tổ quốc thực hiện nhiệm vụ tham chính, giám sát, phản biện xã hội xây dựng và hoàn thiện nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, trong điều kiện nhất nguyên chính trị thể hiện tính đặc thù của Việt Nam.

Ngoài ra, trong quá trình hoạt động giám sát của Quốc hội đối với đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, khoản 2 Điều 6 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định về tham gia giám sát của cơ quan, tổ chức, cá nhân

---

1. *Luật Mặt trận Tổ quốc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr.4, 6.

2. Bùi Ngọc Sơn: *Góp phần nghiên cứu Hiến pháp và nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005, tr.117.

"Khi tiến hành hoạt động giám sát, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu quốc hội và đại biểu quốc hội có thể mời đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận và yêu cầu đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan cùng tham gia; cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu này"

Luật Công đoàn năm 1990, khoản 2 Điều 2, quy định "Công đoàn đại diện và tổ chức cho người lao động tham gia quản lý cơ quan, đơn vị, tổ chức, quản lý kinh tế - xã hội, quản lý Nhà nước; trong phạm vi chức năng của mình, thực hiện quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan, đơn vị, tổ chức theo quy định của pháp luật". Như vậy, kiểm tra, giám sát của tổ chức công đoàn trong phạm vi nội bộ của cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước.

Luật Thanh niên năm 2005, Luật bình đẳng giới năm 2008, Pháp lệnh Cựu chiến binh năm 2005, đều quy định giám sát và phản biện xã hội đối với chính sách, pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích của các tổ chức chính trị - xã hội.

b) Những quy định của pháp luật về phạm vi, nội dung giám sát tổ chức việc thực hiện quyền hành pháp

Về phạm vi giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, tại khoản 1, Điều 12 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định: "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt

động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật"[1]. Ngoài ra Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, tại Điều 26 quy định: hai năm một lần trong mỗi nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân cấp xã, Ban Thường trực của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp tổ chức lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Nghị quyết Liên tịch Chính phủ - Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam số 05/2006/NQLT-CP-UBTWMTTQVN, ngày 21 tháng 4 năm 2006 ban hành quy chế Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư.

Như vậy, phạm vi giám sát bao gồm hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, đảng viên trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ.

Về nội dung giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, tại khoản 1, Điều 12 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã quy định: "Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước; nhằm góp phần xây dựng và bảo vệ nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

---

1. *Luật Mặt trận Tổ quốc, Sđd,* tr.11.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật"[1]. Như vậy, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh và sáng suốt của nhân dân.

Những quy định của pháp luật về thẩm quyền của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên tham gia xây dựng và giám sát thực hiện chính sách, pháp luật đối với các cơ quan nhà nước.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Đây là nội dung chủ yếu thực hiện quyền của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên về tham gia đóng góp ý kiến, đó là hình thức "phản biện" nhằm bảo đảm chính sách, pháp luật thể hiện đúng, đầy đủ ý chí nguyện vọng của nhân dân, thực hiện quyền dân chủ, dân là chủ. Ngoài ra, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cũng xác định rõ Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận tham gia đóng góp ý kiến,

---

1. *Luật Mặt trận Tổ quốc*, *Sđd*, tr.11.

xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương. Đồng thời quy định các cơ quan nhà nước lấy ý kiến và có trách nhiệm nghiên cứu tiếp thu ý kiến để điều chỉnh dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, các dự án kinh tế - xã hội.

Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành Nghị quyết Liên tịch số 19/NQLT/CP-UBTWMTTQVN, ngày 22 tháng 8 năm 2008 về việc ban hành Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Điều 3, khoản 2 quy định: Khi xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân, đến tầng lớp nhân dân do Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trực tiếp vận động; đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; đến tổ chức bộ máy nhà nước thì các bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo gửi văn bản dự thảo đến Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia góp ý kiến. Ngoài ra, Nghị quyết còn quy định khi xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan đến quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam,, chế độ chính sách đối với cán bộ Mặt trận thì cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi dự thảo đến Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Hầu hết các dự thảo luật, pháp lệnh của Quốc hội, nghị định của Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp

luật của chính quyền địa phương đều được gửi đến Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân các cấp. Trên cơ sở đó Mặt trận Tổ quốc và các thành viên phối hợp với các cơ quan hữu quan tổ chức cho các hội viên, đoàn viên tham gia đóng góp ý kiến và tổng hợp các ý kiến của nhân dân, đề nghị cơ quan nhà nước điều chỉnh dự thảo pháp luật. Công tác này đã trở thành việc làm thường xuyên của Mặt trận. Nhiều ý kiến đóng góp của Mặt trận được các cơ quan nhà nước tiếp thu điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung và thể hiện cụ thể trong văn bản pháp luật của Nhà nước: Bộ luật dân sự, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật bầu cử Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên với tư cách là chủ thể đại diện cho nhân dân tham gia đóng góp ý kiến các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, không chỉ là sự thể hiện quyền làm chủ của nhân dân mà còn là nguyên tắc Hiến định, là điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, góp phần nâng cao tính hiệu quả của công tác lập pháp trước các yêu cầu của xã hội và hội nhập quốc tế.

Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định về thẩm quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên. Trong lĩnh vực giám sát văn bản quy phạm pháp luật, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên có thẩm quyền kiểm tra tính hợp Hiến, hợp pháp và phù hợp với thực tế xã hội, điều này được quy định tại khoản 2, Điều 5 Nghị

quyết Liên tịch số 19/2008/NQLT/CP-UBTUMTTQVN ngày 22 tháng 8 năm 2008 như sau: "Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm nghiên cứu xem xét, xử lý và trả lời đối với những kiến nghị của nhân dân về việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của mình, không còn phù hợp với thực tế, do Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổng hợp gửi đến". Việc quy định này nhằm bảo đảm tính thống nhất đồng bộ của Hiến pháp và hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quá trình thực thi pháp luật. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong thực thi văn bản quy phạm pháp luật, quy định của pháp luật về chủ thể giám sát, đối tượng và nội dung giám sát, tạo thành yếu tố của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên giám sát quá trình triển khai thực hiện pháp luật, nhằm bảo đảm việc thực thi quyền lực nhà nước trên cơ sở thượng tôn pháp luật, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền địa phương được quy định tại Điều 125 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) như sau: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của tổ chức này để xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Ví dụ tại Thành

phố Hồ Chí Minh, tháng 6 năm 2007, Ủy ban nhân dân thành phố trình dự án tăng tiền học phí đối với các trường công lập lên Hội đồng nhân dân. Theo đề nghị của Mặt trận Tổ quốc cùng với sự đồng tình của báo chí và dư luận xã hội, Hội đồng nhân dân đề nghị hoãn không thông qua đề án.

Ngoài ra, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên không chỉ là phát hiện những vụ việc vi phạm pháp luật của các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, mà trong đó còn bao hàm chủ động phòng ngừa vi phạm pháp luật, và hơn nữa là xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật của Nhà nước phù hợp với thực tế cuộc sống, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân, xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dựa trên nguyên tắc *nhân dân là người thi hành luật, đồng thời là người xây dựng và giám sát việc thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước.*

Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20 tháng 4 năm 2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn quy định về việc thực hiện quy chế dân chủ và phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, đã trở thành động lực góp phần xây dựng hệ thống chính trị ở cơ sở ngày càng trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, tạo nên một không khí đổi mới toàn bộ hệ thống chính trị ở cơ sở theo tinh thần trọng dân, gần dân, nghe dân, tin dân. Nhằm đưa Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở đi vào cuộc sống, Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã ban hành Nghị

quyết Liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 17 tháng 4 năm 2008 về hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, trong đó quy định cụ thể về việc lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Trên cơ sở kết quả đánh giá việc triển khai, thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, năng lực quản lý, điều hành, đạo đức, lối sống, tác phong làm việc, thái độ phục vụ nhân dân của các chức danh này, nhân dân đóng góp ý kiến và bỏ phiếu tín nhiệm. Ban thường trực của Mặt trận Tổ quốc cấp xã xây dựng kế hoạch và tổ chức việc lấy phiếu tín nhiệm, bảo đảm khoa học, trung thực, khách quan.

Về giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư, ngày 21 tháng 4 năm 2006, Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã ban hành Quy chế Liên tịch số 05/2006/NQLT-UBTWMTTQVN về việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư.

Đối tượng giám sát bao gồm: 1) cán bộ, công chức, đảng viên công tác tại cấp xã, khu dân cư, 2) cán bộ, công chức, đảng viên công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, đóng trên địa bàn cấp xã, 3) cán bộ, công chức, đảng viên công tác ở nơi khác nhưng cư trú ở khu dân cư.

Nội dung giám sát tập trung vào việc phát hiện và kiến nghị xử lý những cán bộ, công chức, đảng viên có các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để làm trái quy

định của Đảng, Nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai; thu chi các loại quỹ, thuế, lệ phí; cấp các loại giấy phép, chứng thực xác nhận hồ sơ, tài liệu, văn bằng, chứng chỉ; sử dụng ngân sách xã và các khoản đóng góp của nhân dân. Quy chế còn quy định về công khai thủ tục hành chính, nội quy, quy chế làm việc; về việc cán bộ, công chức, đảng viên phải gương mẫu chấp hành hương ước, quy ước ở khu dân cư. Đối với cán bộ, công chức, đảng viên công tác tại cơ quan, tổ chức đóng trên địa bàn cấp xã, Quy chế quy định giám sát việc quản lý đất đai; thu chi các loại quỹ, thuế, lệ phí; cấp các loại giấy phép, đăng ký, công chứng, chứng thực, xác nhận hồ sơ, tài liệu, văn bằng, chứng chỉ; việc làm trái nội quy, quy chế làm việc, quy định về công khai các thủ tục của tổ chức. Đối với cán bộ, công chức, đảng viên công tác ở nơi khác nhưng cư trú tại địa phương, Quy chế quy định giám sát việc thực hiện Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn, hương ước, quy ước, kê khai tài sản, về thực hiện chính sách, pháp luật.

Về việc giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên về khiếu nại, tố cáo được quy định tại Luật khiếu nại và Luật tố cáo được Quốc hội khóa VIII, kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 11-11-2011. Điều 66, Luật khiếu nại quy định: "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận có trách nhiệm giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại theo quy định của Luật này; động viên nhân dân nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật về khiếu nại; tổ chức việc tiếp công dân đến khiếu nại;

khi nhận được khiếu nại thì nghiên cứu, hướng dẫn người khiếu nại đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại"[1]. Điều 44, Luật tố cáo quy định: "Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận động viên nhân dân, hội viên của mình nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật về tố cáo; giám sát việc thi hành pháp luật về tố cáo và giải quyết tố cáo. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận có trách nhiệm tổ chức việc tiếp công dân đến tố cáo, khiếu nại, kiến nghị, phản ánh; khi nhận được tố cáo thì nghiên cứu, chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết tố cáo"[2]. Ngoài ra, Luật khiếu nại, Luật tố cáo còn quy định trách nhiệm và thời hạn giải quyết của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo: Người có thẩm quyền khi nhận được khiếu nại, tố cáo do Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chuyển đến và trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo phải thông báo bằng văn bản cho tổ chức chuyển đơn đến biết kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo; nếu không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo thì tổ chức đã chuyển đơn có quyền đề nghị cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết và có trách nhiệm trả lời kiến nghị đó trong thời hạn

---

1. *luật khiếu nại,* Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2012, tr.60.

2. *luật tố cáo,* Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2012, tr44.

bảy ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết. Những quy định của Luật khiếu nại, Luật tố cáo không những được ghi nhận mà còn được bảo đảm thực thi bằng pháp luật và xác định trách nhiệm pháp lý đối với đối tượng chịu sự giám sát của Mặt trận, các tổ chức thành viên. Luật khiếu nại, Luật tố cáo quy định: "Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao định kỳ báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và thông báo đến Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo" (Điều 65 Luật khiếu nại, Điều 43 Luật tố cáo).

Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân địa phương định kỳ báo cáo Hội đồng nhân dân và thông báo đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về tình hình khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính và công tác giải quyết khiếu nại, xét xử vụ án hành chính trong phạm vi địa phương mình (Điều 65 Luật khiếu nại); Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân định kỳ báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp, cơ quan cấp trên và thông báo đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về công tác giải quyết tố cáo trong phạm vi địa phương và lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình (Điều 43 Luật tố cáo).

Như vậy, Luật khiếu nại, Luật tố cáo tạo cơ sở pháp lý để Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên không những có trách nhiệm tham gia cùng với cơ quan nhà nước giải quyết khiếu nại, tố cáo, mà còn có trách nhiệm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân.

c) Những quy định của pháp luật về giám sát việc thực hiện quyền tư pháp

Giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp, mang tính đặc thù trong tổng thể giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, được thực hiện bởi Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, ngoài ra phương tiện thông tin đại chúng, dư luận xã hội cũng được coi là chủ thể giám sát xã hội trong việc theo dõi, quan sát, xem xét, đánh giá hoạt động tư pháp, cũng như trong việc thực thi quyền hành pháp. Mục đích giám sát hoạt động tư pháp bảo đảm thực hiện đúng quy định của Hiến pháp, pháp luật, xây dựng nền hành pháp trong sạch, vững mạnh, bảo đảm công lý; giữ vững bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên đã được quy định trong Hiến pháp và những văn bản pháp luật khác nhau. Như Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Pháp lệnh giải quyết các vụ án hành chính, Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân, v.v..

Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia Hội đồng tuyển chọn và tái bổ nhiệm thẩm phán, theo Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân năm 1993, Điều 26, Điều 28 quy định đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tham gia Hội đồng tuyển chọn thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao, Tòa án nhân dân Tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương và quận, huyện. Đây là một trong những nội dung thực hiện quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với cơ quan tư pháp.

Giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên giúp phát hiện những hạn chế, bất cập của hệ thống tư pháp từ tầm vĩ mô cho đến những việc cụ thể. Hoạt động xét xử là kết quả của kết tinh từ hoạt động của nhiều cơ quan tư pháp, bổ trợ tư pháp, do đó, cần đặt dưới sự giám sát chặt chẽ, có hiệu quả.

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực thi các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mỗi một bộ phận của quyền lực nhà nước có chức năng, nhiệm vụ khác nhau, vì vậy nội dung, phạm vi và thẩm quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng khác nhau. Nhưng mục đích cuối cùng của thể chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành đúng quỹ đạo bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

2.2. Những quy định về thể chế giám sát xã hội của thanh tra nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Luật thanh tra năm 2010 tại khoản 8 Điều 3 quy định:

"*Thanh tra nhân dân* là hình thức giám sát của nhân dân thông qua Ban thanh tra nhân dân đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị

trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước"[1].

Như vậy, thanh tra nhân dân được thành lập ở cơ sở, thay mặt nhân dân giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, quy chế dân chủ ở cơ sở, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28 tháng 7 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban thanh tra nhân dân, trong đó, phạm vi giám sát của Ban thanh tra được quy định tại Điều 13 như sau: Hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; về phẩm chất đạo đức của Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân và các ủy viên Ủy ban nhân dân, cán bộ, công chức làm việc tại xã, phường, thị trấn và trưởng thôn, phó trưởng thôn, tổ trưởng, tổ phó tổ dân phố và những người đảm nhận nhiệm vụ tương đương; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tại xã, phường, thị trấn; thu chi ngân sách, công khai tài chính, thực hiện các công trình dự án đầu tư; việc kết luận, quyết định xử lý thanh tra, kiểm tra, xử lý các vụ việc tham nhũng liên quan đến cán bộ xã, phường, thị trấn; việc thực hiện các chế độ về chính sách ưu đãi gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh.

---

1. *Luật thanh tra*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, tr.9.

Đối tượng giám sát bao gồm các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn trong việc thực hiện chính sách, pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở.

2.3. Những quy định về thể chế giám sát xã hội của phương tiện thông tin đại chúng đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Báo chí là một trong những phương tiện quan trọng chuyển tải những chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước đến với nhân dân. Ngoài ra, báo chí chuyển tải những ý kiến, phản ánh của nhân dân, tổ chức đến các cơ quan nhà nước, thông qua đó góp phần giúp cho cơ quan chức năng hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, chỉ đạo điều hành của nhà nước sát với quy luật vận động của xã hội.

Báo chí từ chỗ thông tin, cảnh báo, phác họa toàn cảnh tình hình kinh tế - xã hội, cung cấp thông tin dữ liệu cho các cơ quan tham mưu, hoạch định chính sách. Trong thời gian gần đây, báo chí thể hiện bản lĩnh trong giám sát, phản biện xã hội với lý lẽ khoa học và trên tinh thần xây dựng. Có thể nói, báo chí phản biện xã hội khá phong phú, đa chiều và sâu sắc. Báo chí có vai trò hỗ trợ hoạt động giám sát, phản biện xã hội; phản ánh và hướng dẫn dư luận xã hội đi đến lợi ích của đất nước, của dân tộc và của nhân dân, phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật.

Luật báo chí năm 1989 sửa đổi bổ sung năm 1999 cụ thể hóa quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền được

thông tin được quy định tại Điều 69 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001). Trên cơ sở Luật báo chí quy định nhân dân tham gia đóng góp ý kiến xây dựng đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước (khoản 4 Điều 4), ngoài ra công dân, tổ chức góp ý kiến, phê bình, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trên báo chí đối với các tổ chức của Đảng, cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và thành viên các tổ chức đó. Trách nhiệm của cơ quan báo chí phải đăng tải những ý kiến của công dân, các cơ quan nhà nước, người có chức vụ trả lời bằng thư hoặc trên báo chí về kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến được quy định tại Điều 5 của Luật báo chí.

Các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí và quyền được thông tin có mối liên quan mật thiết với nhau. Các quyền này có ý nghĩa quan trọng để thực thi quyền con người, quyền công dân. Đây vừa là quyền của mỗi công dân được quyền hưởng, vừa là điều kiện để bảo vệ các quyền khác, nhất là quyền, lợi ích chính đáng của mình. Lịch sử phát triển của nhân loại đã xác nhận, mỗi khi xã hội bị ngưng trệ, các quyền của con người bị vi phạm nghiêm trọng thì nhu cầu về quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do thông tin lại nổi lên, thể hiện tinh thần phản kháng, yêu tự do và sự tiến bộ; do đó, nó trở thành nhân tố giúp nhà nước và xã hội vượt qua sự trì trệ. Các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, và quyền được thông tin có vai trò to lớn trong đời sống chính trị hiện nay. Báo chí là phương tiện để nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội, thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Thực tiễn chứng minh vai trò của báo chí không chỉ phản ánh ý kiến, sáng kiến về các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật, mà còn đề ra những biện pháp thực hiện đường lối, chính sách, pháp luật. Góp phần thiết thực vào phản biện, giám sát quá trình dự thảo chính sách, pháp luật của cơ quan lập pháp, vào công tác chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành pháp và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chính quyền nhân dân của cơ quan tư pháp.

2.4. Những quy định về thể chế giám sát xã hội của nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Theo Điều 2, Hiến pháp năm 1992 khẳng định "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 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 mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức", nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, để bảo đảm quyền lực không bị biến dạng, không bị chiếm đoạt, bị lạm quyền, mất quyền, một trong những biện pháp hữu hiệu cần phải có là nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Vì vậy, Hiến pháp cũng quy định về những biện pháp để bảo đảm quyền lực nhà nước không bị "tha hóa". Cụ thể là:

Thứ nhất, Điều 8 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) quy định: "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước 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; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền". Với quy định như vậy, Hiến pháp đã xác định nhân dân có quyền giám sát cán bộ, viên chức nhà nước. Ngoài ra, Luật phòng, chống tham nhũng; Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và Luật cán bộ, công chức cũng quy định rõ về quyền giám sát của nhân dân đối với các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức với yêu cầu "tận tụy phục vụ nhân dân và lắng nghe ý kiến của nhân dân".

Thứ hai, giám sát của nhân dân đối với cơ quan lập pháp. Nhân dân thực hiện quyền giám sát trực tiếp đối với đại biểu dân cử. "Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân" (Điều 6, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001)). Bầu cử thực chất là sự chuyển giao quyền lực của nhân dân sang nhà nước; thông qua bầu cử, nhân dân lựa chọn, thành lập ra cơ quan đại diện và ủy thác quyền lực. Tuy nhiên, nhân dân khi chuyển giao quyền lực của mình cho đại biểu thì không phải tất cả các đại biểu đều tận tâm, tận lực phục vụ người đã ủy quyền cho mình, do đó, bầu cử không chỉ đơn thuần là việc lựa chọn người đại diện, mà còn là công cụ quan trọng để cử tri giám sát và chế ngự quyền lực của người đại diện, nên "Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân

dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân" (Điều 7, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001)).

Thứ ba, nhằm thực thi quyền dân chủ của nhân dân liên quan đến việc ra quyết định các vấn đề hệ trọng của quốc gia, pháp luật quy định quyền tham gia quản lý nhà nước của nhân dân, trong đó có quyền được trưng cầu ý dân. Điều 53, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) quy định: "Công dân có quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý". Thông qua trưng cầu ý dân, người dân có điều kiện nắm bắt được thông tin về những vấn đề, phương án cần giải quyết, quyết định và đây cũng là một trong các hình thức cụ thể của quyền tiếp cận thông tin để giúp người dân thực hiện tốt nhất quyền được biết, được bàn, được kiểm tra đối với những vấn đề hệ trọng của đất nước và địa phương.

Thứ tư, nhân dân giám sát cơ quan hành pháp. Theo Điều 74, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) và Luật khiếu nại năm 2011 quy định: công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ công chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Luật tố cáo năm 2011 quy định: công dân báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Quyền khiếu nại, tố cáo là hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và thông qua khiếu nại, tố cáo, cơ quan nhà nước xem xét lại chính sách, pháp luật đang thi hành để điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung sát hợp với thực tế, ý nguyện của nhân dân.

Thứ năm, nhân dân giám sát đối với cơ quan tư pháp. Cơ quan tư pháp thực hiện chức năng là bảo vệ pháp luật, bảo đảm pháp chế được thực hiện nghiêm minh và bảo vệ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản của công dân. Nhưng để bảo đảm tính công bằng, công lý trong hoạt động tư pháp, phải có cơ chế để nhân dân giám sát hoạt động tư pháp. Vì vậy, Bộ luật tố tụng hình sự năm 2003, Điều 32, khoản 1 quy định: Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại quyết định, hành vi tố tụng của cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình, Bộ luật tố tụng dân sự quy định: Công dân có quyền khiếu nại đối với quyết định, hành vi tố tụng của cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng (Điều 55, khoản 3 Bộ luật tố tụng dân sự). Ngoài ra, công dân có quyền tố cáo trong lĩnh vực tư pháp.

2.5. Đánh giá thực trạng những quy định của hệ thống thể chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Ưu điểm

Thông qua các cải cách về lập pháp, cải cách hành chính và cải cách tư pháp, đặc biệt là Quốc hội khóa X đã ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10, ngày 25 tháng 12 năm 2001 về việc sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, trong đó có việc sửa đổi Điều 8, Điều 9 về giám sát của Mặt trận Tổ quốc, công dân đối với cơ quan nhà nước và cán bộ, viên chức nhà nước, đó là cơ sở pháp lý cho việc thể chế hóa các văn bản quy phạm pháp luật quy định về vai trò làm chủ của nhân dân trong việc giám sát quyền lực nhà nước, trên phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp như sau:

- Về việc tham gia xây dựng chính sách, pháp luật, đề án, dự án phát triển kinh tế - xã hội, Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) đã quy định vai trò, nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc trong việc tham gia xây dựng chính quyền; tham gia đóng góp ý kiến các chính sách, pháp luật, đề án, dự án kinh tế - xã hội. "Hằng năm Mặt trận Tổ quốc trung bình tham gia đóng góp khoảng 30 dự án văn bản quy phạm pháp luật"[1], nhất là đối với các dự án luật, pháp lệnh liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Mặt trận Tổ

---

1. http://www.mattran.org.vn.

quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, về tổ chức bộ máy nhà nước, được các cơ quan chủ trì soạn thảo, Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trân trọng xem xét, nhiều ý kiến được được tiếp thu, bổ sung vào dự thảo. Cụ thể trong năm 2008, theo Báo cáo số 392/BC-MTTW-BTT, ngày 9 tháng 2 năm 2008 về tình hình công tác Mặt trận Tổ quốc năm 2008 và chương trình phối hợp, thống nhất hành động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2009, công tác tham gia xây dựng pháp luật và vận động nhân dân đóng góp ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có chuyển biến tích cực. Ban thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã tham ga góp ý kiến cho gần 20 dự án luật, pháp lệnh và nhiều dự thảo nghị định của Chính phủ. Nhiều ý kiến của Mặt trận được các cơ quan của Chính phủ, Quốc hội tiếp thu, góp phần làm cho các văn bản pháp luật được thông qua ngày càng sát với thực tiễn và có tính khả thi hơn.

Về giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các địa phương chủ động phối hợp với chính quyền các cấp tổ chức các cuộc tiếp xúc cử tri của các đại biểu dân cử và tổng hợp phản ánh trên 4.000 ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân tại kỳ họp thứ tư Quốc hội khóa XII và hàng vạn ý kiến tại các kỳ họp của Hội đồng nhân dân các cấp. Công tác tiếp dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của

nhân dân được Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp tiếp tục quan tâm thực hiện theo nhiệm vụ được giao. Nhiều vấn đề bức xúc của cử tri và nhân dân được Mặt trận phản ánh kịp thời tới các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết đã đáp ứng được một bước sự mong muốn của nhân dân; được Đảng, Nhà nước và nhân dân hoan nghênh, ủng hộ và ghi nhận[1].

Về công tác tiếp dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, từ ngày 01 tháng 10 năm 2007 đến hết ngày 30 tháng 6 năm 2008, phòng tiếp dân của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã nhận 1.927 đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị; trong đó có 1.195 đơn thư chuyển qua đường bưu điện và từ các đồng chí lãnh đạo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; có 732 đơn thư nộp trực tiếp đến phòng tiếp dân cơ quan. Bộ phận tham mưu đã nghiên cứu chuyển 1.256 đơn thư khiếu nại, tố cáo đến cơ quan có thẩm quyền đề nghị giải quyết. Số còn lại 761 nội dung trùng lặp hoặc không rõ ràng, nên không chuyển. Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã có 13 công văn kiến nghị về các trường hợp cụ thể đến cơ quan có thẩm quyền xem

---

1. *Báo cáo số 392/BC-MTTW-BTT*, ngày 09-02-2008 của Mặt trận Tổ quốc, về tình hình công tác Mặt trận Tổ quốc năm 2008 và chương trình phối hợp, thống nhất hành động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2009.

xét giải quyết. Cơ quan đã nhận 149 văn bản trả lời và thông báo giải quyết của các cơ quan, trong đó, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và viện kiểm sát nhân dân các cấp 9 văn bản; Tòa án Nhân dân tối cao và tòa án nhân dân các cấp 15 văn bản; các bộ, ngành liên quan 27 văn bản; Ủy ban nhân dân các cấp 58 văn bản; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc 12 văn bản.

Việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện vai trò giám sát của Mặt trận như: lấy phiếu tín nhiệm các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã theo Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Qua hai năm thực hiện (2005-2007) cho thấy, chủ trương này đã được các cấp ủy đảng, chính quyền và đông đảo nhân dân hoan nghênh, đồng tình ủng hộ và đã thu được kết quả đáng khích lệ. Đại đa số những người được lấy phiếu tín nhiệm đạt tỉ lệ tín nhiệm trên 50%, đã có 165 người thuộc các chức danh là Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (chiếm tỷ lệ 0,6% tổng số những người được lấy phiếu tín nhiệm), đã bị cơ quan có thẩm quyền xem xét bãi nhiệm do không được sự tín nhiệm của nhân dân và Mặt trận ở cơ sở.

Thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư. Qua hai năm triển khai tại năm tỉnh, thành phố được chọn thí điểm là: Hà Nội, Ninh Bình, Quảng Bình, Thành

phố Hồ Chí Minh, Tiền Giang, kết quả cho thấy đến hết năm 2007, năm tỉnh, thành phố đã nhận được 1.804 đơn giám sát và ý kiến phản ánh trực tiếp của nhân dân. Trong đó tỉnh Quảng Bình nhận 311 đơn, thành phố Hà Nội nhận được 500 đơn thư và ý kến, kiến nghị, tỉnh Tiền Giang nhận được 380 đơn thư và kiến nghị, tỉnh Ninh Bình nhận được 449 đơn thư và kiến nghị, phản ánh, Thành phố Hồ Chí Minh nhận được 104 đơn thư và ý kiến, kiến nghị. Nội dung đơn thư phần lớn tập trung phản ánh, phát hiện những vi phạm về quản lý đất đai, liên quan đến đến bù, giải phóng mặt bằng; biểu hiện tham nhũng; chính sách xã hội; số còn lại đề cập đến tư cách, thái độ của cán bộ, đảng viên, ông chức trong việc tiếp xúc, giải quyết công việc của dân. Từ đơn thư tố cáo của nhân dân và kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc cấp xã, một số địa phương xem xét giải quyết kịp thời các yêu cầu kiến nghị của nhân dân. Ví dụ ở xã Cảnh Dương, huyện Quảng Trạch, tỉnh Quảng Bình, có 49 đơn tố cáo về 58 trường hợp làm giả hồ sơ thương binh, thanh niên xung phong. Ngay sau khi có đơn của nhân dân và kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc có đến 60 trường hợp tự nguyện rút hồ sơ và thừa nhận không đủ điều kiện, tiêu chuẩn hưởng chế độ, chính sách. Công an địa phương khởi tố xử lý hình sự những cá nhân liên quan đến việc làm hồ sơ thương binh giả.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, qua đơn giám sát của nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã kiến nghị Ủy ban nhân dân và Đảng ủy cùng cấp xử lý ba cán

bộ, trong đó một cán bộ bị chuyển công tác khác, một cán bộ bị đình chỉ công tác chờ xử lý, một cán bộ bị khai trừ ra khỏi Đảng, một nhân viên địa chính bị xử lý kỷ luật buộc thôi việc. Tại tỉnh Ninh Bình, qua kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc xã, cơ quan chức năng đã thanh tra và xử lý kỷ luật ba cán bộ thuế, trong đó buộc thôi việc hai người, kỷ luật một người, thu hồi 8.838.000 đồng; buộc thôi việc một cán bộ địa chính xã.

Về Ban thanh tra nhân dân, ngoài nhiệm vụ thanh tra theo Nghị định số 99/NĐ-CP còn thực hiện chức năng giám sát theo Thông tư liên tịch số 04 giữa Ban Thường trực Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 28 tháng 4 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng. Theo Báo cáo số 394/BC-MTTW-BTT ngày 9 tháng 2 năm 2009 của Ban Thường trực Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về công tác triển khai thực hiện Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng năm 2008, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng đã tiến hành giám sát được 4.023 công trình, nội dung giám sát chủ yếu tập trung vào việc theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư và các nhà thầu trong đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường; theo dõi, phát hiện tác động của dự án (xâm hại lợi ích công cộng, môi trường sinh sống của cộng đồng)... Qua việc tiến hành giám sát, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng đã phát hiện được 600 vụ vi phạm, chủ yếu về xây dựng cơ sở hạ tầng

(điện, đường, trường, trạm) tại xã, thôn; những vi phạm đất đai, về môi trường, điển hình tại tỉnh Kom Tum, Ban giám sát đầu tư phát hiện 100 dự án, chương trình đầu tư có sai phạm, như phát hiện nhà máy chế biến cao su gây ô nhiễm môi trường và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý. Tại tỉnh Quảng Trị, Ban đã giám sát, kiến nghị 256 công trình; tại tỉnh Nghệ An là 150 công trình và tại Bình Phước là 89 công trình.

Về giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân, theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ, trong năm 2008, các cơ quan hành chính nhà nước đã giải quyết 62.833 vụ việc khiếu nại, tố cáo trong tổng số 74.378 vụ việc thuộc thẩm quyền, đạt tỷ lệ 84,50%.

Thông qua công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, các cơ quan hành chính nhà nước đã thu hồi cho Nhà nước 81,535 tỷ đồng; 216 ha đất; xem xét, giải quyết quyền lợi cho công dân với giá trị 65,99 tỷ đồng; 33,9 ha đất; minh oan cho 407 người; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 876 người, chuyển qua cơ quan điều tra 23 vụ. Trong số 16.050 vụ việc khiếu nại, có 8.688 (54%) vụ việc công dân khiếu nại sai, 3.496 (21,7%) vụ việc khiếu nại đúng, 5.470 (34,3%) vụ việc khiếu nại đúng một phần. Về tố cáo giải quyết 3.287 vụ việc, có 1.407 (42,8%) vụ việc công dân tố cáo sai, 662 (20,2%) vụ việc tố cáo đúng, 1.206 (37%) vụ việc đúng một phần. Điều này chứng tỏ chất lượng giải quyết khiếu nại, tố cáo nâng cao một bước so với năm 2007, đồng thời cũng phản ánh công dân khiếu nại, tố cáo là có cơ sở.

Về hoạt động giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp, trong thời gian qua Mặt trận Tổ quốc đã kiến nghị Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án Nhân dân tối cao xem xét lại các bản án như: vụ nhập khẩu 118 ô tô tay lái nghịch tại Thành phố Hồ Chí Minh, vụ giết người, hiếp dâm ở Đầm Dơi (Cà Mau), vụ án đánh bệnh binh bị thương nặng ở Thuận Thành (Bắc Ninh), từ kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc trên cơ sở chứng cứ pháp lý rõ ràng, minh bạch, có tình có lý, đúng pháp luật nên cơ quan tư pháp sửa đổi bản án của tòa án. Năm 2010 Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam gửi văn bản kiến nghị đến Bộ trưởng Bộ Công an, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao về việc xem xét lại bản án Nông trường sông Hậu (Cần Thơ).

Về giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, trong năm 2007, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã nhận 3.023 đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Qua xem xét, đã chuyển 2.253 đơn thư khiếu nại, tố cáo đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Trong đó, 43 đơn khiếu nại, tố cáo đối với bản án đã có hiệu lực pháp luật, đề nghị Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao xem xét kháng nghị bản án theo trình tự giám đốc thẩm, tái thẩm[1].

---

1. Nguyễn Huy Phượng: *Giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp ở nước ta hiện nay*, *Tạp chí Cộng sản*, số 17 (185), 2009, tr. 32.

Giám sát giam giữ, chấp hành án phạt tù, đặc xá, hằng năm Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp tham gia với viện kiểm sát nhân dân, tòa án nhân dân, công an, Hội đồng tư vấn xét đặc xá cho những phạm nhân cải tạo tốt. Trong đó, phát hiện 70 trường hợp không đủ điều kiện để xét đặc xá (năm 1998 đến năm 2007), kiến nghị Hội đồng không xét đặc xá. Hằng năm đại diện của Mặt trận Tổ quốc cùng với viện kiểm sát nhân dân giám sát chế độ giam giữ, chấp hành án phạt tù tại các trại giam, qua đó kiến nghị cơ quan quản lý trại giam thực hiện đúng các chế độ của Nhà nước đối với phạm nhân[1].

b) Những hạn chế và tồn tại

- Những quy định của pháp luật về cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước cho đến nay chưa thống nhất, còn có những mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật. Mặt dù Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 1999 quy định về nội dung, phạm vi giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên. Song các quy định về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên và nhân dân còn đang nằm rải rác trong các luật quy định về tổ chức bộ máy nhà nước như: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức Tòa án nhân dân,

---

1. Nguyễn Huy Phượng: *Giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp ở nước ta hiện nay, Tlđd,* tr. 33.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật khiếu nại, tố cáo, Luật phòng, chống tham nhũng và một số văn bản pháp luật khác như Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư; Nghị quyết liên tịch về việc ban hành Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về giám sát đầu tư của cộng đồng; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam.

- Phạm vi giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên được quy định chưa rõ ràng, việc thể chế hóa Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) và những quy định của pháp luật về phạm vi giám sát và đối tượng giám sát thiếu cụ thể. Chưa có sự thống nhất giữa quy định của Hiến pháp và Luật Mặt trận Tổ quốc về giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi 2001) tại Điều 9 quy định "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên... giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước". Như vậy, đối tượng giám sát của Mặt trận Tổ quốc rộng lớn, không bị hạn chế. Trong khi đó tại khoản 1, Điều 12 Luật Mặt trận Tổ quốc quy định "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức theo *quy định của pháp luật* (tác

giả nhấn mạnh)". Đây là một quy định không cụ thể, rõ ràng, rất chung chung không chỉ ra được phạm vi giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với việc thực thi quyền lực nhà nước và không được dẫn chiếu luật nào điều chỉnh vấn đề này. Mặt trận Tổ quốc được giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, trên tất cả các vấn đề của đời sống xã hội, hay chỉ trên một số vấn đề nhất định. Do "Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chưa quy định cơ chế giám sát của Mặt trận, đó là bất cập lớn về mặt pháp luật có liên quan đến hoạt động giám sát của Mặt trận"[1] vẫn chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào được xây dựng dưới dạng một đạo luật về kiểm tra của Đảng, nhà nước, tổ chức xã hội và nhân dân đối với việc thực hiện Hiến pháp trong quản lý nhà nước và sinh hoạt xã hội, trong đó nêu rõ mục đích, ý nghĩa, yêu cầu, nội dung, hình thức, phương pháp, trình tự của kiểm tra; quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức tiến hành kiểm tra và cơ chế phối kết hợp của bốn loại kiểm tra nêu trên[2].

- Những quy định của pháp luật còn chưa cụ thể về trưng cầu ý dân. Điều 84 khoản 14 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001), quy định một trong những nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội là "Quyết định việc trưng cầu

---

1. Lưu Văn Đạt: *Tăng cường hoạt động gám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức*, Tạp chí *Mặt trận*, số 31, 2006, tr.20.

2. Xem Nguyễn Văn Động: *Các quyền Hiến định về chính trị của công dân Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr.152.

ý dân". Do chưa quy định cụ thể rõ ràng, những trường hợp nào cần phải trưng cầu ý dân, nên dễ dẫn đến khả năng xảy ra sự "tùy tiện" của một số cơ quan nhà nước, có những trường hợp dự thảo các chính sách, pháp luật, đề án, dự án kinh tế - xã hội không được đưa ra trưng cầu ý dân.

- Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) tại Điều 69 quy định "Công dân... có quyền được thông tin...", mở rộng quyền thông tin là một trong những tiêu chí đánh giá dân chủ, vì thông tin là cơ sở, điều kiện thực thi giám sát hoạt động Nhà nước. Ở nước ta một số văn bản quy định về tiếp cận thông tin đã được ban hành. Chính phủ đã ban hành quy chế người phát ngôn, nhưng chưa được luật hóa. Do đó, người dân muốn thông tin phải "xin" hoặc "chạy" cơ quan nhà nước để được cung cấp thông tin về các chính sách, pháp luật và nhất là các dự án kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng đô thị. Không thể thực thi dân chủ hóa, minh bạch hóa hoạt động của cơ quan nhà nước nếu không bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công chúng.

Quyền tiếp cận thông tin sẽ tạo cơ chế cho người dân giám sát bộ máy công quyền, hạn chế tiêu cực, tham nhũng. Giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước chỉ có thể thực hiện được khi có thông tin về hoạt động của cơ quan nhà nước. Dựa trên thông tin được tiếp cận, người dân, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, cơ quan truyền thông đại chúng có thể so sánh đối chiếu việc thực thi công vụ đúng hay không đúng so với các nguyên tắc, chuẩn mực của pháp luật. "Cơ chế bảo đảm

quyền tiếp cận thông tin có vai trò tích cực, tác động mạnh mẽ đến tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước"[1].

- Các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn việc thực hiện quyền giám sát xã hội chưa đầy đủ, nên hiệu quả giám sát chưa cao, còn mang nặng tính hình thức. "Trong hầu hết các văn bản pháp luật hiện nay, vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chỉ dừng lại ở quy định có tính nguyên tắc về quyền năng giám sát, chưa có quy định cụ thể và đầy đủ về cơ chế, chính sách, quyền và trách nhiệm của chủ thể bị giám sát và chủ thể giám sát"[2].

Những quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc về khiếu nại, tố cáo còn có những bất cập. Ví dụ như Luật khiếu nại, Luật tố cáo quy định không rõ ràng về vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong việc tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo. Luật khiếu nại, Luật tố cáo quy định: "Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có trách nhiệm tổ chức tiếp công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh liên quan đến khiếu nại, tố cáo; khi nhận được khiếu nại, tố cáo, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên chuyển đến phải được người giải quyết khiếu nại, tố

---

1. Trương Thị Hồng Hà: "Hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam", *Luận án tiến sĩ Luật học*, Hà Nội, 2007, tr.22.

2. Huỳnh Đảm: *Nâng cao vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, *Tạp chí Cộng sản*, số 792, 2008, tr.10.

cáo xem xét, giải quyết trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết phải thông báo bằng văn bản cho tổ chức đã chuyển đơn đến biết kết quả giải quyết. Như vậy, theo quy định của luật, Mặt trận Tổ quốc chỉ có thẩm quyền nghiên cứu nội dung đơn khiếu nại, tố cáo rồi chuyển đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Thực tiễn đã xảy ra tình trạng nếu người có thẩm quyền không giải quyết, hoặc giải quyết không đúng pháp luật, thì việc tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của Mặt trận Tổ quốc chỉ là hình thức và dĩ nhiên việc giám sát không có hiệu quả. Do đó, để bảo đảm việc tham gia của Mặt trận Tổ quốc cùng với Nhà nước bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân có hiệu quả, thiết thực, cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cùng với Mặt trận xác minh, nghiên cứu, xem xét làm rõ vụ việc; trước khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ra quyết định giải quyết cần có ý kiến thống nhất với Mặt trận Tổ quốc. Trong trường hợp Mặt trận Tổ quốc đưa kiến nghị mà người có thẩm quyền không giải quyết, chậm giải quyết hoặc giải quyết không đúng pháp luật thì phải có chế tài quy định về trách nhiệm và xử lý nghiêm minh đối với những cá nhân vi phạm pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Về đối tượng giám sát của thanh tra nhân dân. Luật thanh tra năm 2010 quy định: "Ban thanh tra nhân dân có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có

trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước" (Điều 66). Đồng thời, Luật thanh tra cũng quy định về quyền hạn của Ban thanh tra nhân dân như sau: Khi cần thiết, được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, người đứng đầu cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước giao xác minh những vụ việc nhất định (khoản 2, Điều 67). Như vậy, Ban thanh tra nhân dân khó có thể thực hiện chức năng giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật. Những quy định này cho thấy sự thiếu thống nhất trong các quy định của pháp luật về quyền giám sát của Ban thanh tra nhân dân.

Những quy định của pháp luật về giám sát đối với cơ quan tư pháp cũng còn nhiều bất cập. Mặc dù hoạt động tư pháp thể hiện tính độc lập, chỉ tuân theo pháp luật trong quá trình xét xử. Nhưng để bảo đảm quá trình hoạt động của cơ quan tư pháp thực hiện đúng pháp luật, xét xử đúng người, đúng tội, không được làm oan cho người vô tội, củng cố, tăng cường pháp chế thì giám sát xã hội đối với hoạt động tư pháp là một trong những biện pháp cực kỳ quan trọng. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện quyền giám sát, vẫn gặp nhiều vướng mắc. Nguyên nhân chủ yếu là do cơ chế pháp lý về thể chế giám sát xã hội đối với cơ quan tư pháp do nhiều văn bản pháp luật quy định như: Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật công an nhân dân, Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân, Pháp lệnh kiểm sát viên. Đồng thời, các văn bản luật được cụ thể hóa như: Nghị định số 61/2000/NĐ-CP, ngày

30 tháng 10 năm 2000 về việc thi hành hình phạt tù cho hưởng án treo; Nghị định số 60/2000/NĐ-CP, ngày 30 tháng 10 năm 2000 về việc thi hành phạt cải tạo không giam giữ. Những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, do đó, gây khó khăn cho việc giám sát xã hội đối với cơ quan tư pháp.

Với những điều bất cập nêu trên, cho thấy cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, tuy đã được luật định, song vẫn còn thể hiện tính không đầy đủ; thiếu tính hệ thống, tính toàn diện, cụ thể ở những mức độ nhất định, nên tính khả thi không cao. Do đó, chưa thực sự phát huy vai trò giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Một trong những nguyên nhân cơ bản đó là những quy định của pháp luật với tính cách là một bộ phận cấu thành tạo nên cơ chế pháp lý bảo đảm quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước còn mâu thuẫn, chưa đồng bộ.

3. Thực trạng hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

3.1. Về hình thức giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân đối với cơ quan lập pháp

Tham gia xây dựng chính sách và pháp luật: Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia soạn

thảo pháp luật, đây là giai đoạn rất quan trọng nhằm theo dõi, xem xét quá trình ban hành chính sách, pháp luật đúng với quy định của Hiến pháp hay không, ngoài ra tổng hợp ý kiến của nhân dân và các thành viên của Mặt trận kiến nghị với cơ quan nhà nước, bảo đảm các dự thảo chính sách, pháp luật thể hiện đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân; tính thiết thực, tính khả thi và phù hợp với xu hướng vận động phát triển của xã hội.

Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên cử đại diện tham gia dự thảo chính sách, pháp luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đã có sự tham gia, đóng góp ý kiến của đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với những dự án luật, pháp lệnh liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân; tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc; thành viên Mặt trận và liên quan đến bộ máy nhà nước. Từ trước đến nay, trung bình mỗi năm Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc đã tham gia ý kiến vào khoảng 30 dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Trước những ý kiến đóng góp, phản biện trên cơ sở khoa học, Quốc hội đã tiếp thu và điều chỉnh sửa chữa các điều khoản chưa phù hợp theo kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên.

Hình thức giám sát quá trình soạn thảo và thông qua các dự án luật là giai đoạn rất quan trọng, thể hiện tính dân chủ và trình độ dân chủ của chế độ xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực lập pháp, bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân, bảo đảm pháp luật thể hiện được ý chí, nhu cầu nguyện vọng của quảng đại quần chúng nhân

dân. Những năm qua Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc đã thực hiện tốt chức năng giám sát đối với giai đoạn thẩm định và thông qua các văn bản pháp luật, dự án kinh tế - xã hội. Có thể nhận định rằng: đây là nội dung giám sát thường xuyên và thực hiện tốt nhất trong những nội dung giám sát của Mặt trận Tổ quốc.

Tại các kỳ họp của Quốc hội, đại diện Mặt trận Tổ quốc tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân cả nước trước các kỳ họp Quốc hội về việc điều hành của Chính phủ và hoạt động bảo vệ pháp luật của cơ quan tư pháp. Trên cơ sở đó đại biểu quốc hội tiến hành chất vấn, giám sát hoạt động các cơ quan nhà nước.

Hình thức tham gia đoàn giám sát của Quốc hội: hằng năm Quốc hội thành lập các đoàn giám sát: Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu quốc hội. Chương trình giám sát được tiến hành hằng quý, hằng năm. Dựa vào đối tượng, tính chất, mục đích, nội dung giám sát, kế hoạch giám sát của mỗi đoàn giám sát và tùy từng lĩnh vực giám sát, trong thành phần đoàn giám sát còn mời thêm đại diện Mặt trận Tổ quốc tham gia.

Hình thức giám sát đại biểu quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân: Mặt trận Tổ quốc tổ chức hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử để cử tri bầu theo quy định của pháp luật. Do vậy, đại biểu quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân có mối liên hệ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận

Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu.

Thông qua tiếp xúc cử tri để giám sát hoạt động của đại biểu quốc hội, hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Nhằm bảo đảm việc giám sát có hiệu lực và hiệu quả, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành Nghị quyết Liên tịch số 06/2004/UBTVQH11-ĐCTUBMTTQVN, ngày 10 tháng 9 năm 2004 hướng dẫn về việc đại biểu quốc hội tiếp xúc cử tri. Hướng dẫn (ban hành kèm theo Nghị quyết) quy định về hình thức tiếp xúc cử tri bao gồm: 1) Hội nghị tiếp xúc cử tri: a) Theo định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội tại địa phương nơi đại biểu Quốc hội ứng cử, b) tiếp xúc cử tri nơi cư trú, nơi làm việc, c) tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực mà đại biểu quốc hội quan tâm; 2) gặp gỡ, tiếp xúc cá nhân hoặc nhóm cử tri. Qua tiếp xúc với các đại biểu quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, nếu cử tri và Mặt trận phát hiện đại biểu không làm tròn trách nhiệm, có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét hoặc đề nghị bãi nhiệm những đại biểu không còn tín nhiệm của nhân dân. Đặc biệt có những nội dung chính quyền phải có trách nhiệm công khai để nhân dân biết, có những nội dung nhân dân có quyền tham gia ý kiến trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định. Việc tiếp xúc cử tri qua các nhiệm kỳ của Quốc hội ngày càng được cải thiện và thiết thực hơn, các đại biểu đi sâu đi sát hơn, bình dân hơn, chân thật để lắng nghe một cách thiết thực nhất, khách

quan, sinh động nhất các nguyện vọng, kiến nghị của người dân để phản ánh kịp thời đến các cơ quan công quyền giải quyết.

b) Hình thức giám sát đối với cơ quan hành pháp

Tham gia phiên họp của Chính phủ: Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) quy định: Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan" (Điều 111). Đây là một kênh quan trọng nhằm hiện thực hóa quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên.

Tham gia phiên họp của Ủy ban nhân dân: Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên đối với các cấp chính quyền địa phương, đã được Hiến định tại Điều 125: "Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân và được mời tham dự hội nghị Ủy ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương".

Hình thức tham gia giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân: Mặt trận Tổ quốc các cấp có trách nhiệm "giám sát việc tiếp dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân được chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Hình thức này được gọi là xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo. Đứng về góc độ pháp lý wiệc giải quyết khiếu nại, tố cáo không phải là trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc, mà đó là nhiệm vụ, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Mặc dù đại diện Mặt trận Tổ quốc tham gia với tư cách chỉ là thành viên, nhưng trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, sẽ giúp cho việc giải quyết bảo đảm tính khách quan, trung thực, đúng pháp luật và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, sẽ giúp người dân tin tưởng, an tâm hơn. Đồng thời thông qua đó Mặt trận Tổ quốc, thực hiện quyền giám sát và nếu thấy có những biểu hiện chưa đúng từ phía cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, Mặt trận có quyền kiến nghị xử lý. Mặt khác, Mặt trận Tổ quốc có trách nhiệm tập hợp ý kiến, nguyện vọng của nhân dân đề nghị cơ quan nhà nước rà soát lại hệ thống pháp luật để sửa đổi, bổ sung những quy định của pháp luật đã lạc hậu, không còn phù hợp với thực tế cuộc sống, phát hiện những quan hệ xã hội mới cần có sự điều chỉnh của pháp luật và quan trọng hơn bảo đảm pháp luật thể hiện đầy đủ tâm tư, nguyện vọng, ý chí của nhân dân và sát với thực tế

cuộc sống. Bảo đảm pháp luật thực sự dân chủ, chặt chẽ hơn và là công cụ quản lý hữu hiệu của Nhà nước, đồng thời là phương tiện để nhân dân giám sát hoạt động thực thi quyền lực nhà nước.

Hình thức giám sát thông qua báo chí, dư luận xã hội: Báo chí thu nhận và chuyển tải, phản ánh dư luận xã hội, ý kiến của nhân dân về những vấn đề liên quan đến chính sách, pháp luật và các biện pháp thực hiện chính sách, pháp luật; những biểu hiện quan liêu; tham nhũng, hách dịch, cửa quyền của cán bộ, công chức. Giám sát xã hội của báo chí thực chất là giám sát bằng dư luận xã hội, Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ rõ "*Báo chí* là cơ quan của dư luận "[1]. Điều này cũng có nghĩa là các phương tiện truyền thông đại chúng không những cung cấp thông tin cho xã hội, mà còn tham gia vào hoạt động giám sát, theo dõi hoạt động của các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước trong việc thực thi quyền lực nhà nước.

Báo chí truyền tải những ý kiến, phản ánh, tranh luận có lý lẽ, khoa học, phong phú, đa chiều, sâu sắc của các nhà khoa học, nhân sĩ, trí thức, các giới, các tầng lớp nhân dân về các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội của các cấp chính quyền, thông qua đó góp phần giúp cơ quan nhà nước hoàn thiện cơ chế, chính sách và chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong quản lý đất nước hiệu quả.

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.14, tr.645.

Hình thức tham gia đoàn giám sát, Chính phủ, Ủy ban nhân dân: Trong Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành kèm theo Nghị quyết Liên tịch số 19/2008/NQLT/CP-UBTWMTTQVN ngày 22 tháng 8 năm 2008 về việc ban hành quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tại khoản 2, Điều 6 quy định: Trong trường hợp Chính phủ tổ chức hoạt động kiểm tra liên ngành về một lĩnh vực cụ thể trong phạm vi một địa phương hoặc nhiều địa phương, khi cần thiết Chính phủ mời đại diện Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia đoàn kiểm tra đối với những vấn đề liên quan đến quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Như vậy, thông qua hình thức tham gia đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước tại địa phương, đại diện Mặt trận Tổ quốc tìm hiểu việc thi hành pháp luật của cấp chính quyền địa phương; nắm rõ được tâm tư, nguyện vọng của nhân dân từ đó có kết luận khách quan, chính xác về sự việc, trên cơ sở đó đề nghị, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh, sửa đổi bổ sung văn bản quy phạm pháp luật, dự án kinh tế - xã hội sát hợp với thực tế và xử lý đối với những hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức.

Hình thức giám sát bỏ phiếu tín nhiệm đối với cán bộ ở cấp xã, phường, thị trấn: Trong năm 2008, theo Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn việc lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng

nhân dân và Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đã được triển khai thực hiện. Việc lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh nêu trên là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước, được đông đảo quần chúng nhân dân và cán bộ, công chức, đảng viên đồng tình ủng hộ. Việc lấy phiếu tín nhiệm là một hình thức của cơ chế pháp lý bảo đảm quyền giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, giúp cho chính cán bộ chính quyền cơ sở có cơ hội nhìn nhận, đánh giá đúng hơn về bản thân mình, để sửa chữa, phát huy và hoàn thiện mình. Mặt khác, với sự đóng góp trực tiếp của nhân dân giúp cho cấp ủy Đảng và chính quyền nắm chắc hơn, cụ thể hơn về đội ngũ cán bộ chủ chốt ở cơ sở về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, năng lực quản lý, điều hành và trách nhiệm đối với dân. Góp phần xây dựng chính quyền cơ sở ngày càng vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, người dân tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước. Qua đó, mối quan hệ giữa nhân dân với chính quyền gắn chặt, mật thiết hơn, cán bộ chính quyền cơ sở gần dân, sát dân và lắng nghe ý kiến của nhân dân.

c) Hình thức giám sát đối với cơ quan tư pháp: Với vai trò Ủy viên của Hội đồng tuyển chọn thẩm phán Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, hội thẩm tòa án nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với công chức tư pháp.

Sau khi tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân đối với cơ quan tư pháp Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, nghiên cứu và chuyển đến cơ quan tư pháp có thẩm quyền xem xét, giải quyết.

Đối với những vụ án thông qua dư luận xã hội và nghiên cứu quá trình xét xử, Mặt trận Tổ quốc có quyền kiến nghị cơ quan điều tra, truy tố, xét xử xem xét lại bản án của tòa án, nhằm bảo đảm khách quan, chính xác, tránh hàm oan cho người vô tội.

Như vậy, hình thức giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc đối với cơ quan tư pháp chủ yếu tham gia vào Hội đồng tuyển chọn thẩm phán, hội thẩm tòa án nhân dân và đề nghị cơ quan điều tra, truy tố, xét xử xem xét lại bản án của tòa án.

3.2. Về phương pháp giám sát

a) Phương pháp thảo luận

Phương pháp thảo luận dự thảo các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, giúp cho việc giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có hiệu quả. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên thảo luận các dự thảo chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội nhằm bảo đảm hài hòa lợi ích của nhân dân, sự đồng thuận xã hội và điều hành, quản lý của nhà nước. Thông qua hình thức thảo luận nắm rõ được tâm tư, nguyện vọng, quyền, lợi ích của các tầng lớp nhân dân, các nhóm lợi ích trong xã hội, nhất là các dự thảo chính sách, pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của nhân dân. Bởi lẽ, mục đích ban hành chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội nhằm phục vụ tốt hơn đời sống của nhân dân. Vì vậy, chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội phải giải

quyết được mối quan hệ lợi ích đồng thuận mà nó điều chỉnh. Xem xét, đánh giá, kết luận thực sự khách quan, sát hợp với thực tế liên quan đến quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân, trên cơ sở đó đề nghị các cơ quan nhà nước điều chỉnh, sửa đổi các dự án, chính sách, pháp luật sát hợp với thực tế và kiến nghị các biện pháp giải quyết. Việc thảo luận được tiến hành càng công khai, minh bạch, chi tiết, cụ thể bao nhiêu thì những kiến nghị và biện pháp thực hiện của Mặt trận Tổ quốc đưa ra trong báo cáo càng có tính thuyết phục vững chắc và khoa học cho việc thực thi chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội có chất lượng bấy nhiêu.

b) Phương pháp tư vấn, phản biện và đối thoại

Tư vấn, phản biện và đối thoại là hai phương pháp giám sát hữu hiệu, giúp cho việc giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước có hiệu quả. Ngày 30 tháng 1 năm 2002 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg về hoạt động tư vấn, phản biện và giám sát xã hội của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam.

Phản biện của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội có thể được hiểu là hoạt động nhận xét, đánh giá, bình luận, đưa ra được những lý lẽ, lập luận, chứng cứ, tranh luận, trao đổi, thẩm định và kiến nghị bằng văn bản với các cơ quan hữu quan về các dự án chính sách, pháp luật; kinh tế - xã

hội. Tư vấn, phản biện sẽ góp phần làm giảm thiểu những thiếu sót, sơ hở trong việc xây dựng, ban hành pháp luật, dự án kinh tế - xã hội; góp phần bảo đảm tính khả thi, làm cho các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội sát hợp với thực tiễn, bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng của các tầng lớp nhân dân; phát huy quyền làm chủ, ý thức trách nhiệm và trí tuệ của nhân dân trong việc tham gia hoạch định chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội.

Phản biện xã hội xuất phát từ hai phía, đó là các cơ quan nhà nước được giao xây dựng dự án, đề án pháp luật; dự án kinh tế - xã hội có trách nhiệm gửi dự thảo để Mặt trận Tổ quốc phản biện. Mặt khác, Mặt trận Tổ quốc chủ động đề xuất phản biện những dự án, đề án liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân hoặc liên quan đến quyền, nghĩa vụ của Mặt trận Tổ quốc, đến bộ máy nhà nước, thậm chí những văn bản luật, dự án kinh tế - xã hội đang thực hiện không có hiệu quả, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân, của xã hội, của quốc gia. Việc phát huy dân chủ, chủ động, tích cực đóng góp ý kiến đối với các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên góp phần thúc đẩy đối thoại với cơ quan nhà nước soạn thảo chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội nhằm tìm ra những phương pháp tối ưu để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, hoàn thiện chính sách, pháp luật bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

Hoạt động đối thoại giữa các cơ quan nhà nước với Mặt trận Tổ quốc còn về vấn đề tuyển chọn thẩm phán, giới thiệu hội thẩm toà án nhân dân; đánh giá cán bộ, công chức về năng lực, chuyên môn, tư cách đạo đức, nghề nghiệp và thực hiện đúng quy định Luật cán bộ, công chức.

Phương pháp tư vấn, phản biện và đối thoại còn được sử dụng trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân; tham gia đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước, đại diện Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên gặp trực tiếp nhân dân nắm được tâm tư, nguyện vọng của nhân dân và nắm rõ được nội dung của giám sát.

c) Phương pháp lập chương trình giám sát và báo cáo kết quả giám sát.

Đây là một trong những phương pháp thực hiện nhằm bảo đảm hoạt động giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên đạt hiệu quả trên thực tế. Phương pháp lập chương trình hoặc tham gia cùng đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước là khâu cuối cùng của hoạt động giám sát. Yêu cầu của việc lập chương trình giám sát là phải xác định rõ ràng, cụ thể mục đích, nội dung, chương trình, từ đó đề ra lịch trình giám sát cụ thể. Ngoài ra, còn có hoạt động giám sát để giải quyết những vấn đề bức xúc phát sinh về các dự án kinh tế - xã hội liên quan đến cuộc sống hằng ngày của nhân dân. Các báo cáo của kết quả giám sát phải rõ ràng, đưa ra những kết luận có căn cứ khoa học, trên cơ sở của pháp luật để kiến nghị, đề nghị, yêu cầu cơ quan nhà

nước có thẩm quyền giải quyết. Thông qua báo cáo kết quả giám sát Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên cũng đúc rút được bài học kinh nghiệm trong việc nâng cao chất lượng của công tác giám sát.

3.3. Đánh giá thực trạng hình thức và phương pháp pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Ưu điểm

Hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, nhân dân đã được nâng cao về nhận thức cả chiều sâu lẫn chiều rộng và được tích cực sử dụng. Những vấn đề giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được Đảng, Nhà nước ngày càng quan tâm, xem xét bằng nhiều hình thức khác nhau như: nghe báo cáo, cử đoàn giám sát hoặc tham gia cùng đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước tại địa phương, tiếp thu ý kiến góp ý, phê bình của nhân dân được phản ánh; thông qua dư luận xã hội, truyền thông đại chúng; báo cáo của thanh tra nhân dân. Điều đó thể hiện tinh thần trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước nhân dân.

Trong những năm qua, các hình thức tư vấn, phản biện xã hội đã được áp dụng rộng rãi, nhiều dự án kinh tế - xã hội của Trung ương và địa phương đã thu hút ý kiến của các tổ chức xã hội, các hiệp hội khoa học, các giới khoa học xã hội; kỹ thuật; kinh tế; v.v.. Nhờ đó, các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thêm những luận cứ, cơ sở khoa học xác đáng, đầy đủ,

sát hợp với thực tế hơn. Chẳng hạn, như việc dừng dự án Thủy cung Thăng Long, thay nước Hồ Tây tại Hà Nội. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, Mặt trận Tổ quốc kiến nghị lùi thời gian thực hiện Nghị quyết 32 của Chính phủ về cấm xe ba gác tự chế; không tăng học phí ở các trường công lập; ngừng thí điểm cổ phần hóa Bệnh viện Bình Dân, v.v.. Không chỉ bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, chủ trương, mà còn giúp điều chỉnh cả một chủ trương, đề án lớn.

Hoạt động phản biện và đối thoại, tranh luận trực tiếp giữa Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên với chính quyền các cấp đã tạo ra bầu không khí cởi mở giữa các bên, thông qua đó hiểu rõ được những khía cạnh khó khăn trong quản lý nhà nước và thực hiện quyền dân chủ của nhân dân. Từ đó, đi đến sự đồng thuận và tìm ra các biện pháp giải quyết vấn đề. Bên cạnh đó, các hoạt động thảo luận, đối thoại đã giúp cho các cơ quan lãnh đạo, quản lý, điều hành có những quyết sách đúng. Những quyết sách đó không những phản ánh đúng tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, mà còn tạo ra sự tin tưởng của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước.

Năm 2008, việc lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức vụ chủ chốt tại xã, phường, thị trấn, được triển khai tại 49 tỉnh, thành phố; 8.112/9.035 xã, phường, thị trấn đã tổ chức lấy phiếu tín nhiệm; chiếm tỷ lệ 89,78%. Theo kết quả lấy phiếu tín nhiệm, có 442 người đạt số phiếu tín nhiệm dưới 50%, chiếm tỷ lệ 1,34%, trong đó có 183 người là Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp xã

(chiếm tỷ lệ 41,4%) và 259 người là Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (chiếm tỷ lệ 58,59%)[1].

b) Những hạn chế và tồn tại

Trên thực tế, trong quá trình giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước đã đạt được hiệu quả nhất định. Nhưng trong quá trình thực thi giám sát còn bộc lộ những hạn chế nhất định như:

Hình thức tham gia xây dựng chính sách và pháp luật: Mặt trận Tổ quốc tham gia xây dựng chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội. Thực tế phản biện xã hội là công tác lâu nay đã được các cấp từ Trung ương đến địa phương triển khai, tuy nhiên nội dung thì có, nhưng phương thức thực hiện không rõ ràng. Do đó, phản biện xã hội tuy đã có Nghị quyết của Đảng, nhưng mới dừng lại ở chủ trương chưa được thể chế hóa bằng pháp luật. Vì vậy, ở các cấp cơ sở công tác này thực hiện còn lúng túng. Việc tham gia đóng góp ý kiến một cách thường xuyên chủ yếu được thực hiện ở cấp trung ương và một số thành phố, song kết quả chưa được mong muốn, vẫn còn hình thức.

Cơ chế phối hợp giữa cơ quan dự thảo chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội với Mặt trận Tổ quốc và

---

1. *Báo cáo số 423/BC-MTTQ-BTT*, ngày 29-6-2009 về Tổng kết công tác tham gia thực hiện Nghị quyết số 45/2008/NQ-UBTVQH10 và Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH về việc thực hiện Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

các tổ chức thành viên trước khi ban hành chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội còn hạn chế. Trên thực tế, rất ítchủ trương, chính sách được đưa qua Mặt trận Tổ quốc phản biện trước khi ban hành quyết định. Việc tổ chức để Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân than gia đóng góp ý kiến phần nhiều "còn mang tính hình thức và có giá trị tuyên truyền nhiều hơn là cần sự tham khảo ý kiến một cách thực sự từ phía người dân"[1]. Có những trường hợp chủ trương, chính sách đã ban hành nhưng có sự phản ứng của dư luận xã hội, lúc đó cơ quan nhà nước mới lấy ý kiến của Mặt trận Tổ quốc. Những dự thảo chính sách được gửi đến Mặt trận nhưng thời gian quá gấp vì vậy, Mặt trận không thể tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, các tổ chức nên việc tham gia đóng góp ý kiến không có hiệu quả.

Hình thức tham dự các phiên họp của Chính phủ, các kỳ họp của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp: Nếu nhìn nhận một cách thấu đáo, khách quan, các quy định của pháp luật hiện nay chưa cụ thể hóa những quy định của Hiến pháp về sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận trong các phiên họp củaChính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Trên thực tế, sự tham dự cũng như những đề xuất, kiến

---

1. Bùi Sĩ Hiển: *Dân chủ hóa quá trình soạn thảo, bảo đảm tính minh bạch của văn bản pháp luật là biện pháp nâng cao hiệu quảcủa hoạt động quản lý nhà nước bằng pháp luật*, Tạp chí *Luậthọc*, số 4, 2005, tr. 2 (18).

nghị của đại diện của Mặt trận, các tổ chức thành vẫn còn mang tính hình thức.

Do thiếu cơ chế mở về sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong các phiên họp của Ủy ban nhân dân các cấp chính quyền địa phương, nên nhiều nơi tiếng nói của người dân chưa đến được các cấp chính quyền. Quá trình ban hành quyết định không có sự tham gia ý kiến của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, nên các quyết định về chính sách, chủ trương thể hiện tính quan liêu, cửa quyền của chính quyền địa phương, gây phản ứng của dư luận xã hội và bức xúc từ phía nhân dân, đó là một trong những nguyên nhân sâu xa có thể gây bất ổn về chính trị.

Hình thức tham gia giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân: Đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân gửi đến Mặt trận Tổ quốc rất nhiều, nhưng Mặt trận Tổ quốc chỉ có thẩm quyền nghiên cứu, xem xét, đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết, Mặt trận không có thẩm quyền đánh giá nội dung đơn thư đúng hay sai để kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Có những kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét giải quyết, nhưng sự phản hồi xử lý rất ít hoặc do sự yếu kém của các cơ quan chức năng, mà việc giải quyết không đến nơi, đến chốn, thậm chí quên không trả lời những vụ việc do Mặt trận Tổ quốc gửi đến. Do đó, vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân chưa được thực hiện triệt để.

Mặt khác, trong thực tiễn giám sát, số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo do nhân dân gửi đến rất lớn, nhưng việc xử lý của Mặt trận Tổ quốc còn chậm và chưa hiệu quả. Mặt trận chưa chủ động trong việc đôn đốc mà chỉ gửi công văn theo đường bưu điện đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết, nên việc giải quyết không được thấu đáo. Hơn nữa chưa có chế tài buộc các cơ quan nhà nước xem xét một cách nghiêm túc và trả lời các yêu cầu, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên.

Hình thức giám sát đại biểu dân cử, cán bộ, công chức nhà nước: Việc lấy phiếu tín nhiệm là cơ hội để nhân dân đóng góp ý kiến đối với những cán bộ, công chức là "công bộc" của nhân dân. Thông qua lấy phiếu tín nhiệm để giúp cho cấp ủy và chính quyền có những giải pháp đúng đắn trong quản lý và sử dụng cán bộ. Sau khi lấy phiếu tín nhiệm, vấn đề đặt ra là phải có chế tài xử lý đối với cán bộ không tín nhiệm. Số cán bộ tín nhiệm nhưng hạn chế một số mặt cần có chủ trương của cấp ủy gắn với phê và tự phê bình trong Đảng để yêu cầu kiểm điểm nghiêm túc làm rõ những mặt hạn chế và biện pháp khắc phục.

Hình thức giám sát cơ quan tư pháp: cũng giống như hình thức giám sát hành pháp, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân, chỉ có quyền đề nghị, kiến nghị, khiếu nại đối với cơ quan điều tra, truy tố, xét xử xem xét lại bản án thông qua hình thức giám đốc thẩm hoặc tái thẩm. Do không có quy định rõ ràng về thời hạn

trả lời kiến nghị, nên cơ quan nhà nước có thể trả lời hoặc không trả lời những kiến nghị đó.

Về phương pháp đối thoại, thảo luận, tham vấn, tư vấn, do quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, thanh tra nhân dân và nhân dân chỉ được quyền kiến nghị, đề nghị, sửa đổi, điều chỉnh chính sách, pháp luật; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; xem xét lại bản án nên hiệu quả hoạt động giám sát không cao.

4. Thực trạng trình tự và thủ tục giám sát xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước

4.1. Những quy định của pháp luật về trình tự và thủ tục của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Trình tự và thủ tục giám sát hoạt động lập pháp: việc tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân vào giai đoạn soạn thảo các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội có vai trò rất quan trọng. Việc chủ động tham gia ý kiến từ khâu soạn thảo hoặc tham gia thành phần trong Ban soạn thảo để xem xét việc xây dựng chính sách, pháp luật có đúng quy định của Hiến pháp hay không; nội dung của các dự thảo có bảo đảm thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, phản ánh đúng đắn quy luật vận động và xu hướng phát triển của xã hội hay không, phụ thuộc vào việc tham gia đóng góp ý kiến của nhân dân. Vì vậy, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên huy động nhân dân đóng góp ý kiến cho

dự thảo chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội, sau đó tổng hợp ý kiến và đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu sửa đổi, bổ sung. Nhằm bảo đảm chính sách, pháp luật thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, quy định: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức khác, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (khoản 1 Điều 4). Và quy định này được cụ thể hóa trong Nghị quyết Liên tịch số 19/2008/NQLT/CP-UBMTTQVN, ngày 22-8-2008, Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tại Điều 3 được tiến hành theo trình tự sau:

Bước 1: Tiếp nhận dự thảo xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo gửi văn bản để Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia ý kiến.

Bước 2: Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức để các chuyên gia, các nhà khoa học và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội.

Bước 3: Đại diện Mặt trận Tổ quốc tập hợp ý kiến đóng góp của cá nhân, các nhà khoa học, chuyên gia, các nhóm và tập thể.

Bước 4: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tổng hợp ý kiến, trong đó nêu rõ luận cứ khoa học và thực tiễn, các nội

dung về chính sách, pháp luật đến đối tượng phải thực hiện, tính khả thi của dự án và gửi văn bản đến cơ quan soạn thảo, Chính phủ.

Bước 5: Cơ quan soạn thảo sau khi nhận được văn bản đóng góp ý kiến của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và giải trình các ý kiến của Mặt trận.

Trình tự và thủ tục giám sát cơ quan hành pháp: giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật của các cơ quan hành pháp là một trong những biện pháp cực kỳ quan trọng của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân để giữ vững bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Giám sát xã hội trong việc thực hiện chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước được thực hiện theo trình tự, thủ tục sau đây:

Bước 1: Trình văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp hoặc văn bản quy phạm pháp luật khác, đến cơ quan ban hành văn bản.

Bước 2: Gửi văn bản đề nghị đến Chính phủ, Bộ Tư pháp và cơ quan ban hành văn bản về việc đình chỉ, sửa đổi, hủy bỏ văn bản trái Hiến pháp hoặc văn bản quy phạm pháp luật.

Bước 3: Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ, hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản của cơ quan nhà nước ban hành trái Hiến pháp và pháp luật.

Trên đây là trình tự mang tính khái quát về thủ tục giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc, đối với thực thi Hiến pháp và pháp luật của cơ quan nhà nước.

Trình tự và thủ tục khiếu nại, tố cáo: Theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2005 tại Điều 91 quy định: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo theo trình tự như sau:

Bước 1: Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận có trách nhiệm tiếp công dân đến khiếu nại, tố cáo, kến nghị, phản ánh liên quan đến khiếu nại, tố cáo.

Bước 2: Khi nhận khiếu nại, tố cáo, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên nghiên cứu nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo.

Bước 3: Hướng dẫn người khiếu nại đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hoặc chuyển đơn thư tố cáo của nhân dân đến người có thẩm quyền giải quyết tốcáo.

Bước 4: Trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày có quyết định giả quyết khiếu nại, tố cáo, người giải quyết khiếu nại, tố cáo phải thông báo bằng văn bản cho Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên chuyển đơn để biết kết quả giải quyết.

Trình tự và thủ tục giám sát cán bộ, công chức, đảng viên: Việc lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hộiđồng nhân dân và Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn là việc làm cụ thể của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực

nhà nước, giám sát cán bộ, công chức, đại biểu dân cử. Mục đích lấy phiếu tín nhiệm để cán bộ, công chức thấy được những ưu điểm và khuyết điểm. Thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, năng lực, chuyên môn ngày càng tốt hơn. Trình tự và thủ tục lấy phiếu tín nhiệm các chức danh chủ chốt ở cấp xã, phường, thị trấn như sau:

Bước 1: Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân gửi bản kiểm điểm tự phê bình của mình tới khu dân cư trong xã, phường, thị trấn.

Bước 2: Trưởng Ban công tác Mặt trận thôn, tổ dân phố phối hợp với tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn tổ chức để nhân dân đóng góp ý kiến. Các ý kiến đóng góp của người dân được thành lập bằng văn bản gửi Ban Thường trực Mặt trận.

Bước 3: Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, phường, thị trấn tổng hợp ý kiến đóng góp của nhân dân đọc tại hội nghị lấy phiếu tín nhiệm với sự tham gia của người được đưa ra lấy phiếu tín nhiệm.

Bước 5: Mặt trận Tổ quốc gửi văn bản đóng góp ý kiến của nhân dân cho cấp ủy Đảng xem xét.

Thông qua, lấy phiếu tín nhiệm của nhân dân đối với các chức vụ chủ chốt ở xã, phương, thị trấn, cán bộ được lấy phiếu tín nhiệm nhận thức rõ hơn về những ưu, khuyết điểm của mình từ đó phát huy ưu điểm, khắc phục những hạn chế về khuyết điểm, góp phần xây dựng chính quyền trong sạch, vững mạnh. Cũng qua hội nghị lấy phiếu tín

nhiệm cán bộ có dịp đối thoại trực tiếp với nhân dân, làm rõ những nội dung liên quan đến trách nhiệm của cá nhân, có điều kiện gần dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân. Kết quả lấy phiếu tín nhiệm các chức danh phản ánh rõ chất lượng đội ngũ cán bộ cơ sở, giúp cho cấp ủy Đảng có thêm cơ sở đánh giá, nhận xét và căn cứ để quy hoạch, xây dựng, đào tạo, bồi dưỡng độ ngũ cán bộ cơ sở.

Trình tự và thủ tục giám sát cơ quan tư pháp: đặc thù của cơ quan tư pháp là tính độc lập trong quá trình xét xử và trên cơ sở pháp luật. Vì vậy, giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các thành viên và nhân dân chủ yếu là đề nghị, kiến nghị cơ quan tư pháp xém xét về tính hợp lý và tính hợp pháp bản án, quyết định của tòa án. Trình tự thủ tục giám sát xã hội đối với cơ quan tư pháp như sau:

Bước 1: Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân đề nghị cơ quan điều tra, truy tố, xét xử xem xét quá trình điều tra, truy tố phù hợp với pháp luật hiện hành.

Bước 2: nếu bản án, quyết định của tòa án đưa ra các chứng cứ chưa rõ ràng, minh bạch, chưa hợp lý, có quyền lập luận và đề nghị cơ quan viện kiểm sát, tòa án xem xét để kháng nghị bản án, quyết định đó, hoặc công dân có quyền kháng cáo bản án.

Bước 3: các cơ quan tư pháp sau khi nhận đơn của công dân hoặc văn bản của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, trả lời bản án, quyết định của tòa án hợp pháp hay không hợp pháp và hướng xử lý bản án, quyết định của tòa án.

Mặt trận Tổ quốc là thành viên Hội đồng tuyển chọn thẩm phán, giới thiệu hội thẩm tòa án nhân dân, xem xét tư cách, đạo đức, chuyên môn, nghiệp vụ, việc chấp hành pháp luật ở nơi cư trú. Trên cơ sở đó đề nghị, kiến nghị Hội đồng xem xét bổ nhiệm thẩm phán và giới thiệu Hội thẩm tòa án nhân dân.

4.2. Đánh giá về trình tự và thủ tục pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước

a) Ưu điểm

Trình tự, thủ tục giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước được quy định trong các văn bản pháp luật. Trong quá trình tham gia xây dựng chính sách, pháp luật, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học hoặc thông qua các hội thảo, các phương tiện truyền thông đại chúng để nhân dân đóng góp ý kiến, nhất là các ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của chính sách, pháp luật. Mặt trận Tổ quốc tổng hợp các ý kiến đóng góp của nhân dân, các chuyên gia, các nhà khoa học gửi đến cơ quan soạn thảo để tiếp thu điều chỉnh, sửa đổi những điều khoản không phù hợp. Những ý kiến đóng góp, không chỉ bảo đảm tính khách quan, toàn diện, công khai, minh bạch, mà còn nhằm bảo đảm tính khả thi và hiệu quả của chính sách, pháp luật, vì nó phản ánh đúng quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Thông qua hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên đi sâu, đi sát, lắng nghe ý kiến của nhân dân,

phát hiện những điểm bất hợp lý, phản ánh kịp thời đến cơ quan nhà nước để điều chỉnh, sửa đổi kịp thời những văn bản pháp luật cho sát với thực tế trong quản lý, điều hành đất nước của các cơ quan nhà nước. Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Vì vậy, nhân dân tin tưởng vị thế của Mặt trận Tổ quốc và uy tín của Mặt trận ngày càng được nâng cao. Mặt trận Tổ quốc tổ chức để nhân dân lấy phiếu tín nhiệm các chức vụ chủ chốt cấp xã, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước, ngoài ra Mặt trận Tổ quốc cấp xã được kiện toàn, củng cố, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ Mặt trận về phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, chuyên môn nghiệp vụ, gần dân, hiểu dân, gắn bó với dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân.

Như vậy, trình tự, thủ tục pháp lý được đánh giá là có hiệu quả trong cơ chế giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước hiện nay.

b) Hạn chế và tồn tại

Trình tự, thủ tục pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước còn bộc lộ những hạn chế sau đây:

Thứ nhất, mặc dù trong các văn bản quy phạm pháp luật đã có quy định về trình tự, thủ tục về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, song việc quy định còn chung chung, chủ yếu thể hiện tính nguyên tắc, chưa quy định cách cụ thể, rõ ràng, chặt chẽ, minh bạch.

Vì vậy, mỗi cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương lại có cách hiểu khác nhau, nên vận dụng và đưa ra trình tự, thủ tục giám sát khác nhau.

Thứ hai, việc tuân thủ trình tự, thủ tục mang tính hình thức. Nhiều trình tự, thủ tục đã được pháp luật quy định, song không được thực hiện trong thực tế hoặc thực hiện một cách chiếu lệ, thực thi hay không phụ thuộc vào ý muốn của cơ quan nhà nước. Chẳng hạn việc tham gia góp ý kiến về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, "trong thực tế, ý kiến tham gia của Mặt trận Tổ quốc chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu nghiêm túc, thời gian gửi dự thảo văn bản đề nghị góp ý thường ngắn, lại không được cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu liên quan"[1]. Theo Nghị định số 50/2001/NĐ-CP, ngày 16 tháng 8 năm 2001, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam việc trả lời kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc được quy định tại Điều 15 như sau: "... kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận được Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân nghiên cứu thêm thì trả lời bằng văn bản trong thời hạn chậm nhất không quá ba mươi ngày...". Nhưng thực tế, nhiều kiến nghị của Mặt trận đến cơ quan nhà nước không được trả lời. Theo báo cáo sơ kết sáu tháng

---

1. Nguyễn Phi Hùng: *Vai trò của Mặt trận tham gia xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Tạp chí *Mặt trận*, số 66, 2009, tr.16.

đầu năm 2009 của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Thành phố Hồ Chí Minh, số kiến nghị của Mặt trận được Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh phúc đáp đạt 70% tổng số kiến nghị, trong khi đó Ủy ban nhân dân quận, huyện phúc đáp gần 55% số kiến nghị được Mặt trận gửi đến[1]. Tương tự như vậy, Điều 91 Luật khiếu nại, tố cáo quy định trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo phải thông báo bằng văn bản cho tổ chức đã chuyển đơn đến để biết kết quả giải quyết. Nhưng thực tế có cơ quan nhà nước không gửi văn bản thông báo về kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đây là ví dụ điển hình dễ nhìn thấy nhất trong trình tự, thủ tục giám sát.

Thứ ba, việc tuân thủ trình tự, thủ tục giám sát còn tùy tiện. Do quy định của pháp luật không rõ ràng nên mỗi nơi hiểu và vận dụng pháp luật một cách khác nhau. Điều này thể hiện rõ nét trong bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Ví dụ ở tỉnh Ninh Bình, người được bỏ phiếu tín nhiệm gửi bản tự kiểm điểm, đại diện Mặt trận Tổ quốc đọc tại hội nghị lấy phiếu tín nhiệm, nhưng ở tỉnh Hà Tĩnh người được bỏ phiếu tín nhiệm trực tiếp đọc bản tự kiểm tại hội nghị lấy phiếu tín nhiệm và ngồi nghe nhân dân đóng góp ý kiến.

---

1. Nguyễn Cảnh Bình: *Hiến pháp Mỹ được làm như thế nào?* Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2006.

Như vậy, có thể đánh giá trình tự, thủ tục của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước còn nhiều bất cập, những quy định của pháp luật chưa rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc trả lời những yêu cầu, kiến nghị của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội; xã hội nghề nghiệp và nhân dân nên khó thực hiện trong thực tế. Do đó, hiệu quả giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, vẫn thấp, nếu không muốn nói là không tiến hành được hoặc tiến hành một cách hình thức.

5. Hậu quả pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước

5.1. Ưu điểm hậu quả pháp lý của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

a) Hậu quả pháp lý của cơ chế pháp lý giám sát đối với cơ quan lập pháp

Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân chủ động góp ý kiến, kiến nghị về mặt pháp lý đối với các chính sách, pháp luật, dự án kinh tế - xã hội và phát hiện những điểm bất hợp lý hoặc đã trở nên lạc hậu của chính sách, pháp luật của Nhà nước. Những ý kiến đóng góp đó, giúp cho các cơ quan chức năng tiếp thu, sửa chữa, bổ sung, điều chỉnh hoặc thay thế chủ trương, chính sách, pháp luật hợp lý, chính xác, nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật, dự án kinh tế - xã hội và tăng cường sức sống của hệ thống chính sách, pháp luật trong đời sống xã hội.

Mặt trận Tổ quốc đã góp ý cho các dự thảo luật như Luật đầu tư, Luật về luật sư, Luật bổ trợ tư pháp, Luật doanh nghiệp, v.v., ngoài ra đề xuất kiến nghị Quốc hội xem xét lại dự án kinh tế lớn khai thác quặng bôxít có thể sẽ gây ra hậu quả nguy hại đến môi trường và không có hiệu quả. Trên cơ sở đó, Quốc hội đề nghị Chính phủ xem xét và khai thác quặng bôxít thận trọng.

Tại các kỳ họp của Quốc hội ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân được tập hợp và báo cáo trước Quốc hội; cung cấp thêm thông tin cho các đại biểu quốc hội trước khi thảo luận về chính sách kinh tế - xã hội; thực hiện chất vấn; thông báo những vấn đề dân nguyện đã được giải quyết và chưa được giải quyết... Ngoài ra, tại kỳ họp cuối năm, Quốc hội báo cáo kết quả giám sát việc giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri đối với các cơ quan nhà nước[1].

b) Hậu quả pháp lý của cơ chế pháp lý giám sát đối với cơ quan hành pháp

Hoạt động giám sát thông qua hình thức giám sát về tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật: Trong quá trình thực thi pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành, trong trường hợp văn bản đó ban hành trái với Hiến pháp, luật, Mặt trận Tổ quốc các cấp và các tổ chức thành viên đề nghị cơ

1. Xem http://www.congdoan.org.vn/ *Báo cáo Đại hội Công đoàn Việt Nam*, ngày 5-11-2008.

quan nhà nước ban hành hoặc cơ quan cấp trên đình chỉ, hủy bỏ văn bản đó. Trong trường hợp, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định điều hành xã hội bất hợp lý, chưa sát hợp với thực tiễn cuộc sống, ảnh hưởng đến lợi ích của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền, lùi thời hạn thi hành quyết định đó. Đối với chính quyền địa phương, Mặt trận Tổ quốc giám sát về việc ban hành các quy định, đề án, dự án liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật, dự án kinh tế - xã hội gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền, lợi ích của nhân dân, đề nghị Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xem xét lại, tạm đình chỉ để điều chỉnh phù hợp với lợi ích chung của xã hội hoặc không thi hành quyết định đó. Chẳng hạn như, Bộ Y tế quyết định dừng thực hiện quy định Tiêu chuẩn sức khỏe người lái xe, theo Quyết định số 33/2008/QĐ-BYT. Một ví dụ khác, Mặt trận Tổ quốc Thành phố Hồ Chí Minh xin ý kiến của Thủ tướng chính phủ lùi thời gian áp dụng Nghị quyết số 33/2007/NQ-CP về cấm xe ba, bốn bánh thô sơ hoạt động trong nội thành có hiệu lực ngày 1 tháng 1 năm 2008 đến ngày 1-1-2010, nhằm đào tạo nghề, cho vay vốn, chuyển đổi nghề cho những người kiếm sống bằng phương tiện xe ba, bốn bánh.

Hậu quả pháp lý giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo: Luật khiếu nại, Luật tố cáo trao cho Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên quyền giám sát việc khiếu nại, tố cáo của công dân. Chính vì vậy, nhằm bảo đảm cho

việc giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên có hiệu quả cần quy định các biện pháp giám sát cần thiết đối với đối tượng chịu giám sát như: yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có biện pháp tạm đình chỉ thi hành quyết định hành chính hoặc kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, khôi phục lại lợi ích của nhà nước, xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức bị vi phạm, đồng thời đề nghị người có thẩm quyền xem xét xử lý về trách nhiệm của cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật. Biện pháp này được xem là hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên.

Hậu quả pháp lý về giám sát cán bộ, công chức, bỏ phiếu tín nhiệm cán bộ cấp xã, phường, thị trấn: Thực tiễn trong những năm qua đã triển khai giám sát việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở; tổ chức lấy phiếu tín nhiệm các chức danh chủ chốt do Hội đồng nhân dân cấp xã bầu theo Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH, ngày 20 tháng 4 năm 2007. Nội dung giám sát tập trung vào việc phát hiện, kiến nghị xử lý những cán bộ, công chức, đảng viên có các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái quy định về chính sách, pháp luật của Nhà nước, trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Các trường hợp có số phiếu tín nhiệm thấp dưới 50% thì Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn gửi văn bản kiến nghị và biên bản lấy phiếu tín nhiệm tới cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét xử lý, theo quy định của pháp luật.

c) Hậu quả pháp lý của cơ chế pháp lý giám sát đối với cơ quan tư pháp

Trong những năm qua, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân thực hiện quyền giám sát hoạt động đối với cơ quan tư pháp, thông qua quá trình điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án. Giám sát xã hội đã đạt được những kết quả nhất định trong hoạt động giám sát tố tụng hình sự, dân sự; giải quyết khiếu nại, tố cáo về tư pháp, giám sát công tác đặc xá; giam giữ và chấp hành án phạt tù[1].

5.2. Những tồn tại và hạn chế của hậu quả pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

Trong những năm qua, việc thực hiện quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, đã đạt được những thành tựu nhất định, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Tuy nhiên, chưa đạt sự mong muốn nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, do những nguyên nhân sau đây:

Thứ nhất, tính chưa hiệu quả và không có hiệu lực pháp lý của các kiến nghị, đề nghị, phản biện của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên về xây dựng văn bản

---

1. Kết quả giám sát được trình bày tại tiểu mục 2.5, mục I, Chương II cuốn sách này (TG).

và giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước. Đành rằng, giám sát xã hội không mang tính quyền lực nhà nước, không bắt buộc các cơ quan nhà nước phải thực hiện các kiến nghị, đề nghị. Nhưng với bản chất Nhà nước ta, nhân dân với tư cách là chủ thể quyền lực nhà nước, ủy quyền cho nhà nước và Nhà nước là công cụ phục vụ nhân dân. Do đó, việc Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân đề nghị, kiến nghị hợp lý thì cơ quan nhà nước cần tiếp thu và sửa chữa, điều chỉnh những vấn đề bất hợp lý. Các kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên sau quá trình giám sát chưa được đối tượng chịu sự giám sát xem xét và giải quyết. Có những ý kiến đúng đắn, được nhân dân đồng tình, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc đã gửi đến cơ quan nhà nước để điều chỉnh các đề án, dự án không có hiệu quả về kinh tế - xã hội, ảnh hưởng đến cuộc sống của nhân dân, nhưng cơ quan nhà nước có thẩm quyền "im lặng". Rất nhiều các đơn thư khiếu nại, tố cáo được Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, cơ quan báo chí gửi đến người có thẩm quyền giải quyết, nhưng vẫn không có "hồi âm", phúc đáp. Mặt khác, Mặt trận, các tổ chức thành viên gửi kiến nghị, đề nghị, hoặc chuyển đơn thư khiếu nại, tố cáo nhưng không đôn đốc, nhắc nhở, cơ quan có chức năng giải quyết theo kiến nghị, đề nghị. Cũng có trường hợp. Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên kiến nghị, đề nghị những vấn đề chung chung, không cụ thể rõ ràng, dẫn đến tình trạng cơ quan nhà nước không thể xử lý được, nên kết quả giám sát không cao.

Thứ hai, việc lấy phiếu tín nhiệm còn những mặt tồn tại, đó là: công tác triển khai, tổ chức thực hiện một số nơi vẫn còn mang tính hình thức; việc phối hợp giữa Ban công tác Mặt trận với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố còn lúng túng; thành phần tham dự họp và ghi phiếu còn ít; người được đưa ra lấy phiếu tín nhiệm chuẩn bị bản tự kiểm công tác còn sơ sài, chưa đề ra các biện pháp khắc phục những tồn tại, khuyết điểm để sửa chữa.

Thứ ba, giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước chưa mang đến hiệu quả như mong muốn, do quy định của pháp luật không rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm pháp lý. Điều này, thể hiện rõ nét nhất trong Luật Mặt trận Tổ quốc, Luật khiếu nại, Luật tố cáo và các văn bản hướng dẫn, ở đó, trách nhiệm, thẩm quyền của Mặt trận Tổ quốc đều được quy định "tham gia dự thảo, đóng góp ý kiến", các cơ quan nhà nước có "trách nhiệm, nghiên cứu, xem xét, tiếp thu kiến nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp" (Điều 13, Nghị định số 50/2001/NĐ-CP). Bên cạnh đó, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên không có những thẩm quyền để theo dõi việc thực hiện những kiến nghị, đề nghị đối với các cơ quan nhà nước. Chính vì thế, dẫn tới hiệu quả hoạt động giám sát chưa cao, vẫn còn mang tính hình thức, không hữu hiệu.

Thứ tư, đánh giá một cách tổng thể hoạt động giám sát xã hội đối với cơ quan tư pháp, còn nhiều hạn chế, thậm chí là khâu yếu trong hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên. Bởi lẽ, những quy định của pháp luật chưa đầy đủ, cụ thể về trách nhiệm,

cơ chế, nội dung, phạm vi lĩnh vực giám sát, ngoài ra do tính đặc thù của cơ quan tư pháp là độc lập trong quá trình xét xử. Mặt trận Tổ quốc chưa ban hành quy chế phối kết hợp, cơ chế để khai thác có hiệu quả các tổ chức thành viên, nhất là Hội Luật gia, các hội đồng tư vấn, các nhà khoa học pháp lý nhằm góp phần xây dựng và hoàn thiện tổ chức và hoạt động cơ quan tư pháp "Phụng công thủ pháp, chí công vô tư".

II. NGUYÊN NHÂN, BÀI HỌC KINH NGHIỆM VỀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

1. Nguyên nhân tồn tại và hạn chế của cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước

1.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, toàn cầu hóa đang tác động mạnh mẽ đến mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, cùng với sự biến đổi về chính trị trên thế giới. Việt Nam không thể nằm ngoài quy luật vận động của thế giới. Quá trình toàn cầu hóa diễn ra trên nhiều lĩnh vực khác nhau của xã hội, nhưng cơ bản nhất là toàn cầu hóa lĩnh vực kinh tế quyết định, chi phối toàn bộ các lĩnh vực khác của xã hội. Toàn cầu hóa về kinh tế là quá trình thúc đẩy, tạo ra sự mâu thuẫn vốn có về quyền, lợi ích giữa các dân tộc, giai cấp, tầng lớp, các nhóm trong xã hội, nhất là sự phân hóa giàu

nghèo bên cạnh đó các hiện tượng tiêu cực trong xã hội về tham nhũng, hối lộ, sự suy thoái về đạo đức và lối sống của một bộ phận cán bộ, đảng viên tác động gây sự bất ổn trong xã hội. Những thế lực thù địch dựa vào những hiện tượng tiêu cực của xã hội ra sức công kích sự lãnh đạo của một Đảng cầm quyền và Nhà nước xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Nhằm thực hiện âm mưu đó, chúng đã sử dụng các phương tiện truyền thông, tạp chí, sách, báo để tuyên truyền, kích động thông qua chiêu bài "tự do', "dân chủ", "nhà nước pháp quyền, phải đa đảng", "nhân quyền", "tôn giáo" để gây sức ép về chính trị, tiến tới thành lập đảng đối lập.

Thứ hai, xuất phát từ một đất nước có nền kinh tế sản xuất nhỏ là phổ biến, đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội, nên tư tưởng phong kiến vẫn tồn tại và trong thời gian dài, cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp tác động mạnh vào đời sống xã hội. Trước hết, với tư tưởng đề cao địa vị, đẳng cấp, một số không nhỏ cán bộ, đảng viên tìm mọi cách để "chạy chức", "chạy quyền". Họ không những tìm cách phô trương mình, mà còn "lo lót" chỗ này, chỗ kia bằng cách tiêu tiền của công để mưu cầu lợi ích riêng, nhằm hưởng đặc quyền, đặc lợi. Những việc đó không thể qua mắt được nhân dân, gây nên bất bình trong xã hội. Tư tưởng bản vị, cục bộ ngành, địa phương có xu hướng khép kín trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tư tưởng phong kiến đặc quyền, đặc lợi lại được kéo dài trong cơ chế "xin - cho" dẫn đến những việc làm mất làm chủ của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên. Trong cơ chế

nặng về phương pháp quản lý, điều hành xã hội bằng mệnh lệnh hành chính, việc giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước đạt hiệu quả không cao.

Thứ ba, kinh tế thị trường làm phát sinh hàng loạt các quan hệ xã hội mới trên các lĩnh vực chính trị - kinh tế, làm biến đổi phân tầng xã hội, mỗi tầng lớp có địa vị kinh tế khác nhau thì sẽ có nhận thức về chính trị cũng khác nhau. Trong điều kiện như vậy, tìm ra mẫu số chung về lợi ích là điều nan giải. Các nhóm lợi ích ra đời trong điều kiện kinh tế thị trường, tác động gây ảnh hưởng mạnh đến chính sách, pháp luật để bảo vệ lợi ích của họ, các nhóm lợi ích yếu thế về kinh tế thì sự tác động vào chính sách, pháp luật ít hơn. Do đó, trong xã hội phát sinh mâu thuẫn về kinh tế, về thu nhập đó là tiền đề, khả năng gây ảnh hưởng xấu về chính trị. Sự biến đổi này đặt ra những yêu cầu mới cho việc tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong xây dựng chính sách, pháp luật, đề án kinh tế - xã hội bảo đảm lợi ích chung là điều không dễ. Trong xã hội tình trạng tham nhũng, lãng phí và các hiện tượng tiêu cực gia tăng cộng với chính sách, pháp luật không ổn định, pháp chế không được thực hiện nghiêm minh, đó là điều kiện làm giảm uy tín của Đảng, Nhà nước.

1.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, những quy định của pháp luật về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước còn chồng chéo, mâu thuẫn. Bên cạnh đó, các quy định của

pháp luật chưa xác định rõ, cụ thể về chế độ trách nhiệm, cơ chế, hậu quả pháp lý, cũng như điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân. Chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát xã hội còn thấp, chưa đáp ứng mong đợi và những đòi hỏi của nhân dân. Qua đó cho thấy, quyền làm chủ trên thực tế của nhân dân trong việc tham gia quản lý, giám sát quyền lực nhà nước chưa được bao nhiêu, trong xã hội nguy cơ và khả năng thực tế về sự tha hóa, biến dạng của quyền lực nhà nước, cũng như hiện tượng cửa quyền, quan liêu, hách dịch của cán bộ, công chức không nhỏ. Hoạt động giám sát xã hội còn nhiều hình thức, nhiều đề xuất, kiến nghị đúng đắn của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và nhân dân chưa được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chú tâm xem xét, giải quyết.

Thứ hai, tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ của Mặt trận Tổ quốc các cấp, các tổ chức thành viên năng lực vẫn còn yếu kém trong thực hiện chức năng giám sát. Hiện nay, năng lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu hoạt động giám sát. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc ở nhiều nơi chưa quan tâm đúng mức trong việc củng cố, xây dựng đội ngũ cán bộ. Cán bộ lãnh đạo của Mặt trận Tổ quốc không ổn định; ở một số tỉnh, thành phố trong một nhiệm kỳ thay đến hai, ba lần chủ tịch, chưa có đội ngũ chuyên trách và chuyên sâu. Một số Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp, các tổ chức thành viên hoạt động còn hình

thức, nặng về hành chính, chưa sát dân, chưa nắm bắt kịp thời tâm tư, nguyện vọng và những bất đồng trong nội bộ nhân dân.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ chưa có kế hoạch lâu dài. Một số cán bộ tuy có bằng cấp, nhưng lĩnh vực chuyên môn và khả năng công tác không tương xứng với nhiệm vụ được giao. Bên cạnh chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ còn hạn chế, thiếu bài bản, một số cán bộ, công chức tham gia vào khóa đào tạo, bồi dưỡng nhằm mục đích chủ yếu là chuyển ngạch để có điều kiện lên lương, lên chức không phải vì mục đích nâng cao trình độ và năng lực chuyên môn[1].

Những hạn chế nêu trên do nhận thức của cấp ủy Đảng, chính quyền ở nhiều nơi về chức năng, nhiệm vụ, vai trò, vị trí của Mặt trận Tổ quốc còn hạn chế; thiếu cơ chế, chính sách đối với tổ chức bộ máy và điều kiện hoạt động của Mặt trận, và tổ chức Mặt trận có nơi, có lúc còn bị động trong thực hiện nhiệm vụ[2].

Thứ ba, thiếu sự phối kết hợp giữa đoàn giám sát của Nhà nước với giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên. Sự phối hợp cụ thể giữa đoàn giám sát các cơ

---

1. Đăng Ngọc: *Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ Mặt trận sau Đại hội Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp*, Tạp chí *Mặt trận*, (6), 2009, tr.32.

2. *Báo cáo số 392/BC-MTTW-BTT*, ngày 09-02-2008 của Mặt trận Tổ quốc, về tình hình công tác Mặt trận Tổ quốc năm 2008 và chương trình phối hợp, thống nhất hành động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2009.

quan nhà nước tại địa phương để lắng nghe ý kiến, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận về nội dung giám sát thiếu chặt chẽ. Trong quá trình giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của nhân dân các đoàn giám sát chưa phối hợp với Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên xác định tính chính xác các thông tin, tìm nguyên nhân có những căn cứ đầy đủ xử lý có chất lượng kết quả giám sát của mình.

Thứ tư, chất lượng giám sát còn nhiều hạn chế, chưa đi sâu, đi sát tìm hiểu rõ về nguyên nhân những vấn đề bức xúc của nhân dân. Nguyên nhân chủ yếu là do nhận thức, trình độ, năng lực hạn chế, sự nể nang, né tránh của cán bộ Mặt trận, các tổ chức thành viên. Đồng thời, nhiều cơ quan nhà nước chưa nghiêm túc thực thi đúng quy định của pháp luật; chưa thực sự coi trọng hoạt động giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên; chưa tập trung xem xét, giải quyết một cách nghiêm túc đề nghị, kiến nghị.

Bên cạnh đó, việc giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân còn nhiều bất cập, nhiều đơn thư khiếu nại còn tồn đọng. Số đơn thư khiếu nại gửi đến Mặt trận rất nhiều nhưng kết quả giải quyết của người có thẩm quyền như thế nào cũng không được phúc đáp theo quy định của pháp luật. Tình trạng cấp dưới, cơ sở không giải quyết khiếu nại là nguyên nhân đưa đến khiếu nại đông người, vượt cấp ngày càng tăng, ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Những tồn tại nêu trên xuất phát từ hệ thống tổ chức của Mặt trận Tổ quốc và các tổ

chức thành viên chưa có một cơ quan chuyên trách, có đủ năng lực chuyên môn thực hiện giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Qua hai năm thực hiện, việc lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân cấp xã bầu còn có những mặt hạn chế cần khắc phục. Việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm chỉ gồm hai hình thức tín nhiệm và không tín nhiệm là chưa hợp lý; những thông tin chưa phản ánh đúng thực trạng đội ngũ cán bộ, nên kết quả lấy phiếu tín nhiệm không phản ánh đúng, thực chất về người được lấy phiếu tín nhiệm.

Thứ năm, sự phối hợp tổ chức thực hiện giữa Mặt trận Tổ quốc với các tổ chức thành viên còn nhiều hạn chế. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên chưa phối, kết hợp chặt chẽ trong việc tìm hiểu thu thập ý kiến, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân để kịp thời phản ánh; góp ý với Nhà nước trong xây dựng, sửa đổi chính sách, pháp luật. Mặt trận chưa tổ chức tốt việc phối hợp hành động giữa các tổ chức thành viên theo yêu cầu như các điều lệ đã quy định, chưa liên kết hoạt động của các tổ chức thành viên. Nhiều tổ chức thành viên chưa chủ động đề xướng nội dung những vấn đề cần phối hợp với các tổ chức thành viên khác. Có những chương trình phối hợp đã thông qua, nhưng các tổ chức thành viên không triển khai thực hiện. Mặt trận chưa có cơ chế thích hợp để phát huy sáng kiến của các tổ chức thành viên về giám sát, do đó chưa thu hút sự quan tâm chú ý của các tổ chức này.

Chính vì, "... chưa tập hợp được rộng rãi những lực lượng cần tập hợp nên chưa phát huy được tối đa sức mạnh của toàn dân để tạo sự thống nhất nhằm xây dựng và hoàn thiện Nhà nước trong sạch, vững mạnh"[1]. Nhìn chung, Ủy ban Mặt trận các cấp chưa đưa ra nhiều hình thức, biện pháp để thu hút đông đảo các lực lượng trong xã hội tham gia vào các tổ chức. Những yếu kém đó đã cản trở việc phát huy vai trò hoạt động giám sát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước.

2. Những bài học kinh nghiệm

Từ thực tiễn giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước trong thời gian qua, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm nhằm phát huy dân chủ, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, như sau:

Về nhận thức, hoạt động là sự thể hiện của tư duy, của nhận thức. Vì vậy, nếu chưa có nhận thức đầy đủ, đúng đắn về vai trò của giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước và phát huy dân chủ, thì chưa thể có sự đổi mới về xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Chủ thể giám sát lẫn đối tượng giám sát đều

---

1. Trần Hậu: "Từ kinh nghiệm của Mặt trận Dân tộc thống nhất trong lịch sử suy nghĩ về đổi mới Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ngày nay", Tạp chí *Mặt trận*, số 71, 2009.

nhận thức không đúng đắn, đầy đủ vai trò của giám sát xã hội. Thực chất là coi thường vai trò giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, chưa coi giám sát là một phương tiện để hạn chế sự tha hóa quyền lực, thậm chí có người cho rằng đoàn thể nhân dân là "công cụ" của Đảng, Nhà nước. Hơn nữa, do tính chất quan liêu, khuynh hướng hành chính hóa trong hoạt động của Mặt trận, các tổ chức thành viên nên quá trình hoạt động còn nặng về thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật, xem nhẹ về hiện thực hóa quyền, lợi ích, nguyện vọng chính đáng của thành viên, hội viên. Cần có nhận thức đúng đắn rằng giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước là một trong những thể chế quan trọng nhất của nền chính trị dân chủ - pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong việc hiện thực hóa quyền lực chính trị thuộc về nhân dân.

Hoạt động giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Đây là điều kiện tiên quyết nhằm bảo đảm sự vận hành quyền lực nhà nước trong quỹ đạo nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên được xác định là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nhà nước phải dựa vào Mặt trận và các đoàn thể nhân dân, tạo điều kiện để nhân dân tham gia xây dựng, hoàn thiện và bảo vệ nhà nước thông qua hình thức trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận, các đoàn thể nhân dân. Giữa Nhà nước và Mặt trận,

các tổ chức thành viên cần có sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau thường xuyên, chặt chẽ vì mục tiêu chung: phát huy quyền làm chủ của nhân dân, vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Việt Nam trong sạch, vững mạnh, có hiệu quả, hiệu lực trong quản lý đất nước.

Xây dựng và tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân, đó là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, dưới sự lãnh đạo của Đảng chứ không chỉ là nhiệm vụ của Mặt trận. Nhưng để việc tuyên truyền vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật có hiệu quả, hiệu lực, trước hết chính sách, pháp luật phải đúng đắn, hợp lòng dân, bảo đảm sự đồng thuận xã hội, sát với tình hình thực tế của đất nước là điều kiện cực kỳ quan trọng để củng cố, mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Không có điều kiện này, thì những ý tưởng tốt đẹp về đại đoàn kết dân tộc không thể thực hiện được.

Phạm vi, nội dung, hình thức giám sát, phản biện xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước đều phải có quy định của pháp luật. Đó là điều kiện cốt yếu nhằm bảo đảm hiệu lực của hoạt động giám sát xã hội. Đa dạng hóa các hình thức hướng dẫn cụ thể, đặc biệt là hướng dẫn liên tịch về giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước và cụ thể hóa về quy trình hoạt động giám sát xã hội đối với mỗi cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương cho phù hợp.

Cần phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa giám sát của Đảng, giám sát bộ máy nhà nước của Mặt trận Tổ quốc,

các tổ chức thành viên với nhau. Phải phân biệt rõ giám sát xã hội với giám sát bộ máy nhà nước để tránh trùng lắp, chồng chéo hoặc gây cản trở trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Mặt trận, các tổ chức thành viên cần phải phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân, vì vậy, cần phải tránh tình trạng hành chính hóa, quan liêu hóa hoạt động của Mặt trận và các tổ chức thành viên. Sự hợp tác chặt chẽ, bình đẳng, tôn trọng, phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên với giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát trong bộ máy nhà nước là biểu hiện cụ thể lợi ích đồng thuận xã hội, là nền tảng của đại đoàn kết dân tộc. Việc cơ quan nhà nước tiếp thu ý kiến của Mặt trận, các tổ chức thành viên về nội dung chính sách, pháp luật là điều kiện bảo đảm quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân.

Phát huy tính chủ động, năng lực, sự sáng tạo và sự phối hợp đồng bộ giữa Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, nhằm huy động mọi tổ chức, mọi cá nhân yêu nước. Mặt trận Tổ quốc là nơi hội tụ sức mạnh của toàn dân tộc, nơi nhân dân bày tỏ ý kiến tham gia các quyết sách, là cầu nối gắn kết mối liên hệ giữa nhân dân với Đảng, Nhà nước, thực hiện dân chủ rộng rãi kết hợp với kỷ cương trên mọi lĩnh vực. Dân chủ vừa là mục tiêu và động lực thúc đẩy sự phát triển xã hội. Thực tế cho thấy ở đâu có dân chủ thì ở đó khối đại đoàn kết toàn dân được củng cố vững chắc.