

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HOÀNG THỊ THÚY HẰNG

**HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO
CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HOÀNG THỊ THÚY HẰNG

**HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO
CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Lý luận và Lịch sử Nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS NGUYỄN VĂN ĐỘNG

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả được trình bày trong Luận án là trung thực và chưa từng để bảo vệ ở bất kỳ học vị nào; các thông tin trích dẫn trong luận án này đều được chỉ rõ nguồn gốc.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Hoàng Thị Thúy Hằng

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI CỦA LUẬN ÁN	6
1.1. Các công trình nghiên cứu về sự cần thiết phải có Đảng chính trị cầm quyền, Đảng lãnh đạo đối với Nhà nước ở các quốc gia hiện nay	6
1.2. Các công trình nghiên cứu về tính tất yếu, vai trò, chức năng, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam	20
1.3. Các công trình nghiên cứu về sự cần thiết phải hoàn thiện, quan điểm và giải pháp hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay	30
1.4. Khái quát những vấn đề đã thống nhất và những vấn đề bỏ ngỏ, tranh luận	37
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY	40
2.1. Tính tất yếu, nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay	40
2.2. Cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay	68
2.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam	79
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	
Chương 3: THỰC TRẠNG CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY	96

3.1. Các quy định trong Hiến pháp về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam	96
3.2. Các quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam	112
3.3. Kinh nghiệm xác lập cơ sở pháp lý tổ chức và hoạt động của đảng chính trị tại một số quốc gia trên thế giới	134
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	140
4.1. Những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam	140
4.2. Quan điểm hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay	148
4.3. Giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay	154
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	
KẾT LUẬN	168
CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	170
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	171
PHỤ LỤC	

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Báo cáo tổng kết 30 năm đổi mới	Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986 - 2016)
BCH TWĐ	Ban Chấp hành Trung ương Đảng
BCS	Ban cán sự
CSPL	Cơ sở pháp lý
CNXH	Chủ nghĩa xã hội
Cương lĩnh năm 1991	Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng năm 1991
Cương lĩnh năm 2011	Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung phát triển năm 2011)
CTQG	Chính trị quốc gia
Đảng	Đảng Cộng sản Việt Nam
ĐCS	Đảng Cộng sản
ĐCSVN	Đảng Cộng sản Việt Nam
HĐND	Hội đồng nhân dân
Hiến pháp năm 1946	Hiến pháp Nước Việt Nam dân chủ cộng năm 1946
Hiến pháp năm 1980	Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980
Hiến pháp năm 1992	Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992
Hiến pháp năm 2013	Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013
HTCT	Hệ thống chính trị
MTTQVN	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
NNPQ	Nhà nước pháp quyền

NNVN	Nhà nước Việt Nam
NXB	Nhà xuất bản
UBND	Ủy ban nhân dân
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
QPPL	Quy phạm pháp luật
HTCT	Hệ thống chính trị
TAND	Tòa án nhân dân
VKSND	Viện Kiểm sát nhân dân

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Từ khi thành lập (tháng 3/1930) đến nay, lúc hoạt động công khai, lúc hoạt động bí mật, tồn tại dưới tên gọi này hay tên gọi khác, nhưng Đảng Cộng sản Việt Nam (ĐCSVN) luôn giữ vai trò là chính đảng lãnh đạo đối với xã hội Việt Nam. Đặc biệt, khi Nhà nước Việt Nam (NNVN) ra đời (tháng 8/1945), ĐCSVN đã trở thành đảng cầm quyền thực hiện sứ mệnh lịch sử lãnh đạo Nhà nước. Vị thế đó của ĐCSVN được khẳng định qua những thành quả to lớn trong lịch sử cách mạng Việt Nam; quyết định sự ổn định và phát triển xã hội trong giai đoạn đổi mới và xây dựng đất nước. Những đóng góp của ĐCSVN đối với đất nước và dân tộc luôn được nhân dân Việt Nam ghi nhận.

Hiện nay, về mặt pháp lý, vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội được đảm bảo bằng quy định của Hiến pháp năm 2013 (Điều 4) và trong một số văn bản QPPL khác. Pháp luật tạo hành lang, khuôn khổ pháp lý để các đảng viên và tổ chức trong ĐCSVN, cán bộ, công chức, viên chức và bộ máy cơ quan, tổ chức của NNVN thực hiện; nhằm đảm bảo cho ĐCSVN thực hiện hiệu quả vai trò lãnh đạo của mình đối với NNVN, nhất là trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam.

Mặc dù CSPL cho sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN đã được xác lập, song việc tiếp tục hoàn thiện CSPL đó vẫn cần phải đặt ra vì những lý do cụ thể như: nội dung CSPL hiện có mới tập chung chủ yếu trong Hiến pháp, là các quy định mang tính định hướng, nguyên tắc, hầu như chưa được cụ thể hóa bằng các PQPL cụ thể; số lượng các QPPL trực tiếp quy định về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN còn hạn chế, chưa tương xứng với phạm vi và tầm quan trọng của mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN; cũng từ sự thiếu hụt, chưa đầy đủ các QPPL cụ thể hóa Hiến pháp nên có lúc, có nơi xảy ra tình trạng Đảng Cộng sản Việt Nam (Đảng) bao biện, làm thay Nhà nước Việt Nam (Nhà nước), Nhà nước trông chờ, ỉ lại vào sự lãnh đạo của Đảng nên mà

mất đi tính chủ động, chưa làm tròn chức năng, nhiệm vụ được Đảng và nhân dân giao phó. Đồng thời trên thực tế, sự lãnh đạo này được quy định cụ thể chủ yếu bằng các quy định của Đảng và đây là một trong những lý do chính để các thế lực thù địch đưa ra luận điểm chống phá Đảng và sự nghiệp cách mạng của nhân dân đó là: thể chế chính trị của Việt Nam là Đảng trị. Chính vì vậy, việc hoàn thiện CSPL là nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013; xây dựng cơ chế bảo vệ ĐCSVN, bảo vệ sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN một cách vững chắc bằng luật pháp, phù hợp với yêu cầu, điều kiện xây dựng NNPQ XHCN; đồng thời góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực lãnh đạo của ĐCSVN và hoạt động của NNVN.

Mặc dù hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay là một vấn đề có tính cấp thiết, song hoạt động nghiên cứu xung quanh vấn đề này ở nước ta thời gian qua lại chủ yếu tập trung vào các vấn đề như: xây dựng và chỉnh đốn ĐCSVN; nâng cao hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội...; hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu trực tiếp về vấn đề này một cách toàn diện và có hệ thống. Đó chính là lý do để tôi chọn *"Hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay"* làm đề tài luận án tiến sĩ của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

Trên cơ sở làm rõ cơ sở lý luận và đánh giá đúng thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay, mục đích nghiên cứu của Luận án là xác lập nội hàm, các thành tố cơ bản của CSPL và đề xuất giải pháp khả thi để hoàn thiện CSPL phù hợp với Hiến pháp 2013 về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay.

Để đạt được mục đích trên, Luận án có những nhiệm vụ sau:

- *Thứ nhất*, xây dựng cơ sở lý luận cho việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN: tiếp tục làm sáng tỏ lý luận về tính tất yếu, nội dung và phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN; xác lập

nội hàm khái niệm CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, hoàn thiện CSPL; sự cần thiết phải hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và chủ thể, nội dung, hình thức, phương pháp tiến hành việc hoàn thiện.

- *Thứ hai*, đánh giá thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay; đồng thời, nghiên cứu khái quát thực tiễn xác lập CSPL cho vị thế chính trị của đảng chính trị, đảng chính trị cầm quyền ở một số nhà nước trên thế giới.

- *Thứ ba*, xác định những yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện cơ sở pháp lý, các quan điểm, đề xuất những giải pháp hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và những điều kiện cần thiết đảm bảo thực hiện CSPL này trong thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu đề tài Luận án

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay.

Phạm vi nghiên cứu: Luận án chủ yếu nghiên cứu về những nội dung cơ bản nhất của CSPL và việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN.

4. Phương pháp luận và các phương pháp nghiên cứu của Luận án

- *Phương pháp luận*: Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật lịch sử, chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của ĐCSVN về nhà nước và pháp luật.

- *Các phương pháp nghiên cứu cụ thể*:

Phương pháp lịch sử: được sử dụng khi tìm hiểu tính tất yếu của sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN (Chương 2); quá trình xác lập và phát triển CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN từ khi thành lập Nhà nước đến nay (Chương 3).

Phương pháp tổng hợp: được sử dụng khi hệ thống hóa tình hình

nghiên cứu liên quan đến nội dung Luận án (Chương 1); các nội dung, phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN (Chương 2); CSPL hiện hành về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN, kinh nghiệm về việc xác lập CSPL cho tổ chức và hoạt động của đảng chính trị đối với nhà nước ở một số quốc gia (Chương 3); những yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN (Chương 4).

Phương pháp phân tích: Đây là phương pháp được sử dụng nhiều nhất trong Luận án đề: phân tích các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến nội dung Luận án (Chương 1); phân tích tính tất yếu của sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN; sự cần thiết phải hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN (Chương 2); đánh giá thực trạng CSPL (Chương 3); đưa ra các quan điểm và đề xuất giải pháp hoàn thiện CSPL (Chương 4).

- Hướng tiếp cận của Luận án:

Tiếp cận dưới góc độ lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật: về NN PQ, vấn đề đảng cầm quyền, quyền lực của nhân dân là những cơ sở quan trọng để xem xét, nghiên cứu việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay.

Tiếp cận hệ thống: phân tích, đánh giá những CSPL hiện có với thực tiễn lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trên những biểu hiện cụ thể về nội dung, phương thức lãnh đạo được đặt trong một phức hợp, liên quan, tác động trực tiếp lẫn nhau, tạo thành một chỉnh thể thống nhất.

Tiếp cận liên ngành: xem xét trên cơ sở các nội dung nghiên cứu của Luận án phối hợp kết quả nghiên cứu của nhiều ngành khoa học xã hội như: luật học, chính trị học, lịch sử ĐCSVN.

5. Những điểm mới của Luận án

Thứ nhất, Luận án bước đầu xây dựng được cơ sở lý luận, đặc biệt là xác lập khái niệm CSPL và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN.

Thứ hai, Luận án đã đánh giá được thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN. Chỉ ra được những thành tựu và hạn chế của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Thứ ba, Luận án đã đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN phù hợp với tinh thần Hiến pháp năm 2013, trong đó có giải pháp cơ bản nhất là xây dựng Luật về ĐCSVN.

Có thể khẳng định, vấn đề mà Luận án nghiên cứu phức tạp và ít có tài liệu nghiên cứu tương đồng để tham khảo. Vì vậy, Luận án sẽ còn những nội dung chưa thật sự thấu đáo, triệt để, thậm chí có thể gây tranh luận; song đây sẽ gợi mở cho những hoạt động nghiên cứu tiếp theo về vấn đề này.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án

Kết quả nghiên cứu của Luận án sẽ góp phần làm phong phú thêm những kiến thức lý luận về CSPL và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trong điều kiện một đảng cầm quyền ở nước ta hiện nay.

Kết quả nghiên cứu của Luận án có giá trị cung cấp tài liệu tham khảo cho các nhà hoạt động thực tiễn trong quá trình thực hiện sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN, cũng như trong hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về ĐCSVN của NNVN trong bối cảnh xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam và trong tiến trình đổi mới, phát triển nhanh, bền vững và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài Phần mở đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, Luận án kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài Luận án.

Chương 2: Cơ sở lý luận của việc hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay.

Chương 3: Thực trạng cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay.

Chương 4: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI CỦA LUẬN ÁN

Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN là một đề tài hết sức phức tạp và có tính đặc thù rõ nét ở nước ta. Có thể nói, trong các công trình nghiên cứu từ trước đến nay ở trong nước cũng như ở nước ngoài, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách có hệ thống, sâu sắc và trực tiếp về vấn đề này. Các công trình nghiên cứu có liên quan đến vấn đề này chủ yếu đề cập đến một số nội dung như: đảng chính trị và đảng cầm quyền; nâng cao năng lực lãnh đạo của ĐCSVN với tư cách là đảng cầm quyền; đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN... Tuy nhiên, để có cái nhìn khái quát về vấn đề nghiên cứu của Luận án, có thể xem xét, đánh giá các công trình nghiên cứu ở nước ngoài và trong nước về các nội dung có liên quan theo các nhóm vấn đề sau.

1.1. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI CÓ ĐẢNG CHÍNH TRỊ CẦM QUYỀN, ĐẢNG LÃNH ĐẠO ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC Ở CÁC QUỐC GIA HIỆN NAY

Vấn đề đảng chính trị, đảng chính trị cầm quyền đã được nhiều học giả nước ngoài và trong nước nghiên cứu sâu. Có thể kể đến một số công trình nghiên cứu ở nước ngoài về vấn đề này như:

Political man: the social bases of politics (con người chính trị: căn bản xã hội của chính trị) [80]; *Politique comparee - Les Démocraties, Allemagne, Etats - Unis, France, Grande - Bretagne, Italie (Chính trị so sánh - về các nền dân chủ Đức, Mỹ, Pháp, Anh, Italie)* [83]; *Modern Politics and Government (Chính trị hiện đại và nhà nước)* [79]; *Đảng chính trị - Chiến lược và sự quản lý* [82]; *Political Parties and democracy in theoretical and practical perspectives - Implementing intra-party democracy (Các đảng chính trị và nền dân chủ từ cách tiếp cận lý thuyết và thực tế - Thực hiện dân chủ trong nội bộ đảng)*, 2005, Susan Scarrow...

Tác giả Seymour Martin Lipset đưa ra quan điểm *"kinh tế phát triển sẽ dẫn đến dân chủ"* [80, tr.56] sự đáp ứng các giá trị vật chất luôn kéo theo sự đáp ứng các giá trị tinh thần, trong đó tập trung là các quyền dân chủ trong chính trị - sự tự do hình thành các quan điểm chính trị và hình thành các đảng chính trị. Ông cho rằng: dân chủ đồng hành cùng sự phát triển của xã hội con người, nhưng dân chủ trong chính trị chỉ có được khi xã hội con người đã ở mức tiên bộ, văn minh.

Yves Menly nhận định: đảng chính trị là một hiện tượng xã hội được hình thành từ rất nhiều yếu tố: địa lý, văn hóa, kinh tế, xã hội....và phổ biến ở tất cả các quốc gia. Ông cho rằng *"Từ nay về sau, các đảng chính trị tham gia vào bức tranh chính trị Phương Tây đến mức trở thành một yếu tố cấu thành có tính chất quyết định"* [83, tr.42].

Các tác giả V.V. Meytus và V.IU. Meytus cho rằng:

"Toàn bộ hệ thống quản lý dân chủ tốt nhất được xây dựng trên cơ sở bầu cử tự do và trung thực...chính quyền thuộc về những người đại diện cho nhân dân, trong thời hạn được xác định bởi hiến pháp, thông qua kết quả bầu cử. Tất nhiên, phải có cơ chế cho phép những người đại diện nhân dân đón nhận và thực thi quyền lực...Cơ chế đó được thể hiện dưới hình thức thể chế các đảng chính trị" và *"Đảng chính trị là cơ cấu xã hội có tổ chức duy nhất mang trong mình hệ tư tưởng về sự phát triển quốc gia và xã hội, có vai trò hình thành chiến lược về sự phát triển đó dựa trên cơ sở của hệ tư tưởng này"* [82, tr.8].

Với quan điểm đó của các tác giả, có thể hiểu rằng: bởi sự tự do về tư tưởng không bắt buộc phải gắn với vấn đề về quyền sở hữu trong xã hội, không gắn với vấn đề về thể chế, hình thái nhà nước nên ở bất kỳ xã hội nào, trong thời điểm nào cũng đều có những cá nhân, những quan điểm về tự do. Do vậy, trong một nhà nước theo thể chế quân chủ hay cộng hòa hay cộng

hòa XHCN nếu có sự tự do về tư tưởng, đều xuất hiện đảng phái chính trị. Xin lưu ý rằng, các học giả của các nước tư bản chủ nghĩa này, khi lý giải quá trình hình thành đảng chính trị, họ không gắn vấn đề đảng chính trị với đấu tranh giai cấp, song có gắn vấn đề đảng chính trị với đại diện lợi ích nhóm trong xã hội: *"Mặc dù trong định nghĩa đảng không chỉ rõ, đảng đại diện cho quyền lợi của ai, nhưng đương nhiên, chúng ta đang nói về quyền lợi của các chủ thể xã hội là thành viên của đảng"* [82, tr.56] hoặc *"nhóm lợi ích này được phân biệt với các nhóm khác bởi sự tác động qua lại - của nó - bất cứ dưới hình thức nào - với những thể chế của nhà nước - và những đảng phái đang đấu tranh cho việc giành, nắm chính quyền"* hay *"một nhóm lợi ích có thể mưu toan tổ chức mình không phải chỉ để ảnh hưởng đến chính quyền mà còn để tham gia vào việc giành chính quyền và điều hành nó. Nhóm đó mưu toan chuyển thành đảng bằng cách bước hẳn vào vũ đài chính trị - bầu cử"* [83, tr.3].

Hai luận điểm trên trong các công trình nghiên cứu này đã thể hiện sự thiếu thống nhất và dường như mâu thuẫn. Bởi lẽ, một quan điểm thì cho rằng: các đảng chính trị xuất hiện trên nền tảng tự do về tư tưởng, không bắt buộc gắn với vấn đề sở hữu (bản chất của sự mâu thuẫn lợi ích); trong khi một quan điểm khác lại cho rằng: đảng phái chính trị luôn gắn với lợi ích của một nhóm người mà nó đại diện và mục tiêu của đảng chính trị là giành quyền chi phối và điều hành chính quyền.

Qua một số công trình nghiên cứu đã nêu cho thấy: dù đưa ra những nhận định về sự hình thành đảng chính trị có khác nhau song các học giả phương Tây đều gắn mục đích tồn tại của đảng chính trị với việc thực hiện một số quyền tự do tự nhiên của con người như tự do về tư tưởng như: hội họp, tự do ngôn luận, tự do tín ngưỡng. Hệ quả tất yếu của việc thực hiện các quyền tự do trên là sự ra đời của các đảng chính trị. Quan điểm chung của các công trình đều khẳng định đảng chính trị là một bộ phận cấu thành căn bản của đời sống chính trị hiện đại; đại diện cho các lực lượng khác nhau trong xã

hội, thậm chí chỉ đại diện cho các quan điểm khác nhau về phương thức quản lý xã hội [83]. Thực tế cho thấy quan điểm trên chưa hoàn toàn chính xác. Vì việc nhận thức và thực hiện quyền tự do có quan điểm, tư tưởng với việc xuất hiện các đảng chính trị luôn luôn là hai việc khác nhau. Một bên, thể hiện trình độ dân trí, mức độ thực thi dân chủ của nhà nước; còn một bên thể hiện sự xung đột về lợi ích giữa các nhóm người trong xã hội. Bởi lẽ, nguồn gốc của việc hình thành các đảng chính trị là sự hiện thực hóa những xung đột về lợi ích nên nếu trong một xã hội có sự tự do về tư tưởng, quan điểm nhưng cơ bản không có những xung đột về lợi ích sâu sắc thì không có đảng chính trị xuất hiện.

Một công trình nghiên cứu khác của Susan Scarrow: *Political Parties and democracy in theoretical and practical perspectives - Implementing intra-party democracy (Các đảng chính trị và nền dân chủ từ cách tiếp cận lý thuyết và thực tế - Thực hiện dân chủ trong nội bộ đảng)* [81]. Tác giả đã đưa ra quan điểm: sự tham gia đảng chính trị, đặc biệt là đảng chính trị cầm quyền không chỉ là một hiện tượng tất yếu của sự phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của hình thái nhà nước mà còn thể hiện tính dân chủ trong đời sống xã hội. Sự đối trọng, giám sát giữa các đảng chính trị với nhau và với đảng cầm quyền là cơ sở thực hiện các quyền dân chủ, đặc biệt là dân chủ trong chính trị.

Cũng trong các công trình nghiên cứu này, các tác giả đều phân tích về các vai trò, chức năng chính trị - xã hội của các đảng chính trị, đặc biệt là đảng cầm quyền.

Các tác giả Seymour Martin Lipset, Yves Menly, V.V. Meytus và V.IU. Meytus đều đưa ra những phân tích các chức năng, vai trò của các đảng chính trị như: chức năng đại diện dân chúng, chức năng lựa chọn những đại biểu tinh hoa tập hợp lợi ích, thành lập chính phủ; đặc biệt các tác giả phân tích cách thức chuyển hóa từ cương lĩnh hành động để vận động tranh cử của các đảng cầm quyền (sau khi đảng chính trị chiến thắng trong

cuộc bầu cử) thành các dự luật thông qua hoạt động kiểm soát các quá trình lập pháp tại nghị viện hay việc thực hiện quyền phủ quyết của Tổng thống. Đây chính là cách thức thực hiện quyền lực chính trị cơ bản nhất của các đảng cầm quyền.

Tác giả Yves Menly đưa ra 4 chức năng chủ yếu của các đảng chính trị đó là: chức năng nhất thể hóa và động viên chính trị (lựa chọn đại diện ứng cử, vận động, lôi cuốn quần chúng theo quan điểm, chính sách của đảng mình - tác giả luận án); chức năng bảo đảm cơ cấu của cuộc bỏ phiếu (tạo ra sự cạnh tranh trong bầu cử - tác giả luận án); chức năng bảo đảm việc tuyển lựa nhân viên chính trị (đưa người vào bộ máy hành chính nhà nước - tác giả luận án); chức năng hình thành chính sách.

Tác giả Seymour Martin Lipset đưa ra quan điểm: đảng cầm quyền có ba chức năng quan trọng nhất: một là, giúp các ứng cử viên được bầu vào cơ quan lập pháp; hai là, giúp các nhà lập pháp thông qua các dự luật; ba là, giúp các thành viên của một đảng tác động đến cơ quan lập pháp.

Tác giả Susan Scarrow còn đưa ra một chức năng khác của đảng chính trị nói chung và đảng cầm quyền nói riêng đó là chức năng thúc đẩy dân chủ, đặc biệt là dân chủ trong chính trị phát triển. Tác giả chỉ ra rằng: nội dung cơ bản của việc thực hiện dân chủ trong một đảng chính trị, bao gồm: dân chủ trong quá trình lựa chọn các ứng cử viên của đảng ra cạnh tranh tại các cuộc bầu cử ở phạm vi địa phương và toàn quốc; lựa chọn các nhà lãnh đạo trong đảng; lựa chọn các chính sách của đảng; các quy định về việc gây quỹ đảng và sử dụng các phương tiện truyền thông đại chúng; các quy tắc bầu cử và sự cạnh tranh giữa các ứng cử viên trong nội bộ đảng để giành quyền trở thành ứng cử viên. Một cuộc bầu cử cạnh tranh giữa hai hay nhiều đảng chính trị càng lôi cuốn nhiều người tham gia thì tính dân chủ càng cao. Từ dân chủ trong nội bộ các đảng sẽ kéo theo dân chủ trong các cuộc bỏ phiếu và đó là nền tảng của dân chủ trong chính trị.

Như vậy, có thể thấy, hầu như trong các cuốn sách này, các tác giả đã đưa ra những nội dung kết luận mang tính tương đồng như: các đảng chính trị là công cụ để hình thành nên chính sách, bảo vệ cho các nhóm lợi ích xã hội. Mặc dù, các công trình của các học giả tư sản luôn gắn vấn đề tự do tư tưởng, dân chủ với vấn đề đảng chính trị; cổ súy, bảo vệ chế độ đa đảng và cho rằng điều đó làm nền tảng để thực hiện dân chủ trong xã hội; song vẫn không thể giải quyết, phủ nhận một thực tế đó là: mỗi đảng chính trị luôn gắn liền với một hoặc một số nhóm lợi ích cụ thể. Vì vậy, dân chủ đó là dân chủ nửa vời. Quan điểm của các tác giả dù không trực tiếp đề cập đến bản chất giai cấp của các đảng chính trị và các nhà nước song đã rất gần gũi với quan điểm của Mác - Lênin về nguồn gốc, bản chất của giai cấp và chính trị.

Khi nghiên cứu về mối quan hệ giữa đảng chính trị cầm quyền với nhà nước, dù cách tiếp cận, cơ sở lý luận có những điểm khác nhau, nhưng các công trình này đều đi đến những điểm chung khi nghiên cứu các thể chế chính trị, đặc biệt là mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước, đó là: quyền lực nhà nước là quyền lực ủy thác từ nhân dân; quyền lực chính trị của đảng cầm quyền cũng là sự thừa nhận, ủng hộ từ nhân dân, có cơ sở từ chính nhu cầu của đời sống nhân dân. Chính vì vậy, nhân dân phải được quyền ủy quyền và giám sát việc thực hiện quyền lực đó của cả nhà nước và các đảng phái chính trị. Tuy nhiên, cách thức thực hiện ủy quyền và giám sát việc thực hiện ủy quyền của nhân dân với nhà nước và với đảng cầm quyền có sự khác nhau. Giữa đảng cầm quyền và nhà nước có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Bản chất của mối quan hệ đó là sự hiện thực hóa giữa nhu cầu mong muốn với thực hiện nhu cầu, mong muốn [79, tr.25-tr.42]. Như vậy ở đây, các tác giả không nhận định mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước là mối quan hệ giữa lãnh đạo và chịu sự lãnh đạo mà là mối quan hệ bình đẳng giữa hai thiết chế dân chủ trong xã hội, cùng thực hiện sự ủy quyền quyền lực của nhân dân, song với mức độ và tính chất thực hiện sự ủy quyền khác nhau; đồng thời, các tác giả đã xóa nhòa toàn bộ vấn đề giai cấp và đấu tranh giai cấp về bản chất giai cấp của các đảng chính trị cũng như của các nhà nước tư sản.

Với tác giả Yves Menly, trong cuốn *Politique comparée - Les Démocraties, Allemagne, Etats - Unis, France, Grande - Bretagne, Italie* (Chính trị so sánh - về các nền dân chủ Đức, Mỹ, Pháp, Anh, Italia) [83], mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước hay phương thức cầm quyền của đảng cầm quyền được tập trung biểu hiện ở quan hệ "*party in offide*" tức là ở nhóm đảng viên của đảng đang làm (hay đã làm) một chức năng (vị trí, nhiệm vụ - tác giả luận án) trong các thể chế nhà nước: nghị viên, bộ trưởng... đang hoặc đã điều hành bộ máy chính quyền các cấp. Ở đây, tác giả đã cho thấy sự "*hóa thân*" một cách tuyệt đối giữa đảng cầm quyền và nhà nước. Những đảng viên, đại diện cho đảng cầm quyền khi thực hiện nhiệm vụ điều hành chính quyền, cơ quan trong bộ máy nhà nước đã đồng thời thực hiện sự ủy thác của đảng mình đối với các chủ thuyết, quan điểm, chính sách của đảng. Cũng chính vì vậy, tác giả cho rằng các đảng cầm quyền luôn đối mặt với việc bảo đảm các đảng viên đại diện cho đảng đang tham gia vào bộ máy chính quyền cần nâng cao "*trách nhiệm*" và "*sự trung thành*" với chủ thuyết của chính đảng mình bên cạnh với việc thuận theo ý kiến của người dân.

Cũng trong cuốn Chính trị so sánh, Yves Meny đưa ra khái niệm "*sự thể chế hóa của Đảng*" để nói đến phương thức cầm quyền, sự thừa nhận, gia nhập vào hệ thống chính trị của đảng phái chính trị dựa trên ba thông số: sự thâm niên (quá trình đóng góp vào các hoạt động xây dựng chính quyền - tác giả luận án), sự phi nhân cách hóa tổ chức (ảnh hưởng của người đứng đầu đảng chính trị cầm quyền đối với đảng cầm quyền và nhà nước - tác giả luận án) và sự tổ chức riêng của đảng (cấu trúc chặt chẽ của tổ chức đảng tạo lên sức mạnh của đảng - tác giả luận án). Qua đó, tác giả đã nói đến mối quan hệ chặt chẽ giữa đảng cầm quyền và nhà nước thông qua vai trò, sự ảnh hưởng, tác động của cá nhân các đại diện của đảng đang tham gia vào bộ máy nhà nước.

Gần gũi về mặt địa lý cũng như về thể chế chính trị hiện nay với nước ta là Trung Quốc. Việc nghiên cứu về năng lực của đảng cầm quyền, mối

quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước ở Trung Quốc cũng là một trong những nội dung nghiên cứu được quan tâm. Tiêu biểu có một số công trình như: *Tăng cường xây dựng tác phong của Đảng cầm quyền* [46]; *Tổng thuật những nghiên cứu về tăng cường xây dựng năng lực cầm quyền của Đảng* [44]. Các công trình này đã nghiên cứu tập trung về vấn đề nâng cao năng lực của đảng cầm quyền, đề ra những yêu cầu cơ bản cho việc xây dựng năng lực của đảng cầm quyền; xây dựng tác phong (khái niệm *tác phong* ở đây được dùng như khái niệm *phương thức* của Đảng. Việt Nam đã có thời kỳ sử dụng khái niệm này, sau đó mới thay đổi thành khái niệm *phương thức*. Sẽ nói cụ thể hơn ở phần sau) của đảng cầm quyền là xây dựng phương thức cầm quyền trong điều kiện nhà nước pháp quyền. Các tác giả đều thống nhất ở quan điểm tác phong của Đảng Cộng sản Trung quốc trực tiếp quyết định và ảnh hưởng đến phong cách chính trị và tập tục xã hội.

Trong *Nghiên cứu quy luật cầm quyền của Đảng cộng sản Trung Quốc* [32], Lưu Tôn Hồng đã có những nghiên cứu hết sức sâu sắc về lý luận đảng cầm quyền Trung Quốc như tìm ra ra những quy luật cầm quyền của Đảng Cộng sản Trung Quốc như môi trường chính trị, cơ sở giai cấp, tính tiệm tiến, hợp pháp, lý luận khoa học, cương lĩnh đúng đắn, năng lực cầm quyền, quan hệ Đảng - quần chúng...

Dương Tiểu Cường, Tào Tuyết Phong trong *Cầm quyền mang tính khoa học và dân chủ, cầm quyền theo pháp luật: yêu cầu thời đại về tính hợp pháp của đảng cầm quyền* [12], đã đi vào phân tích mối quan hệ giữa phương thức cầm quyền và tính hợp pháp của Đảng Cộng sản Trung Quốc cầm quyền; những yêu cầu đặt ra đối với Đảng Cộng sản Trung Quốc là việc cầm quyền phải mang tính khoa học, dân chủ và cầm quyền theo pháp luật.

Tác giả Lưu Chấn Hoa trong *Bàn về công tác xây dựng năng lực cầm quyền của Đảng* [31], đây được coi là công trình hết sức công phu, tiêu biểu nghiên cứu về vấn đề xây dựng năng lực của đảng cầm quyền có tính đặc sắc

Trung Quốc. Tác giả đã đưa ra những nhóm giải pháp như: nâng cao ý thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc (trong đó trọng tâm là kiên trì lấy tư tưởng "*ba đại diện*" làm phương châm chỉ đạo); củng cố vững chắc nền tảng cầm quyền (bao gồm: nền tảng về chính trị, quân chúng, tổ chức, vật chất, lý luận và giai cấp); hoàn thiện phương thức cầm quyền; xây dựng phương châm, sách lược cầm quyền (trong đó quan tâm nhất đến việc xác định chính xác mục tiêu cầm quyền và tạo ra sự bảo đảm về cầm quyền)...

Ở trong nước, luận bàn về vấn đề đảng chính trị, đảng cầm quyền cũng có khá nhiều công trình nghiên cứu. Một vài nghiên cứu trong số đó như:

Trong cuốn *Luật Hiến pháp nước ngoài* [14]; "Vai trò các đảng chính trị nói chung, đảng cầm quyền nói riêng đối với Nhà nước trong chủ nghĩa tư bản hiện đại (qua khảo sát một số mô hình tiêu biểu)" [64]; *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị ở một số nước trên thế giới* [59]; *Đảng chính trị, đảng cầm quyền, đảng cộng sản cầm quyền - Một số vấn đề lý luận chung* [33]; *Một số đảng chính trị trên thế giới* [72]; "Đảng chính trị và điều kiện cầm quyền" [30]; "Tính chính đáng của đảng cầm quyền trong các thể chế chính trị tư bản; Bàn về tính chính đáng chính trị" [62]... Qua các công trình nghiên cứu, bài viết, các tác giả đều thống nhất nhận định: hoạt động của các đảng phái chính trị là một hiện tượng chính trị - xã hội phổ biến ở hầu hết các quốc gia. Đảng chính trị là một hiện tượng đặc thù của một xã hội có giai cấp khi đã phát triển đến một trình độ nhất định; điều đó có nghĩa là, sự tồn tại của đảng chính trị là một tất yếu lịch sử; hoạt động của các đảng chính trị chính gắn với cuộc đấu tranh trở thành đảng cầm quyền; nói cách khác, mục tiêu hoạt động của các đảng chính trị là nhằm trở thành đảng cầm quyền.

Các tác giả đã đưa ra những khái niệm khác nhau về đảng cầm quyền như: "*Đảng cầm quyền là đảng chính trị, có những đặc trưng của đảng chính trị, song là đảng đối lập với các đảng chính trị khác (trong chế độ đa đảng, đảng cầm quyền cũng có thể là một đảng độc lập song cũng có thể là một liên*

minh nhiều đảng cùng cầm quyền trong trường hợp không đảng nào giành được đủ số phiếu trong quốc hội để thành lập chính phủ)" [30] hoặc "Đảng cầm quyền - là Đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện và ứng cử viên của mình thắng cử trong cuộc bầu cử" [63] hoặc "đảng cầm quyền là đảng nắm quyền đại diện cho ý chí chung của xã hội" [62]. Con đường cơ bản để đưa một đảng chính trị trở thành một đảng cầm quyền là thông qua con đường tuyển cử và đấu tranh ở Quốc hội. Trong các nước tư bản hiện nay đều tồn tại một hệ thống đa đảng, có đảng cầm quyền và đảng đối lập; tất cả thiết chế trên được thể chế hóa bằng pháp luật cụ thể. Vai trò của các đảng chính trị nói chung và đảng cầm quyền nói riêng trong đời sống xã hội được biểu hiện như: chức năng bảo vệ và thể hiện lợi ích của giai cấp; chức năng định hướng chính trị và truyền bá hệ tư tưởng; chức năng tham gia hoặc tác động gây ảnh hưởng đối với quyền lực nhà nước... Mặc dù, mức độ thể hiện vai trò, các chức năng trên của mỗi đảng chính trị là khác nhau, phụ thuộc vào quy mô, tầm ảnh hưởng của đảng chính trị đó trong đời sống chính trị của quốc gia. Thực tế cho thấy, nhận định trên của các tác giả hoàn toàn phù hợp với bối cảnh các nhà nước tư bản, với sự hình thành thể chế chính trị là quá trình thỏa hiệp của các nhóm lợi ích kinh tế, chính trị.

Tuy nhiên, trong một số công trình nghiên cứu trong nước trên còn có nội dung giải quyết, phân tích chưa thỏa đáng như:

Bài viết "Vai trò các đảng chính trị nói chung, đảng cầm quyền nói riêng đối với Nhà nước trong chủ nghĩa tư bản hiện đại (qua khảo sát một số mô hình tiêu biểu)" [64]; Tô Ngọc Thắng với bài viết "Đảng chính trị trong cơ chế hoạt động của bộ máy Nhà nước ở một số nước tư sản" [67]. Các tác giả đã đưa ra quan điểm: liên minh các đảng chính trị không cầm quyền hoặc độc lập tìm ra khiếm khuyết trong chính sách của đảng cầm quyền; giám sát những người đang làm nhiệm vụ cai trị đất nước dưới sự lãnh đạo của đảng cầm quyền. Đây được gọi là sự đối lập có trách nhiệm; góp phần tạo ra động

lực để đảng cầm quyền phải tự thường xuyên nâng cao khả năng lãnh đạo và minh bạch hóa các hoạt động của mình; đó chính là những ưu điểm của chính thể đa đảng. Có thể nhận thấy, cơ chế đảng đối lập là nhân tố để buộc đảng cầm quyền phải thận trọng khi thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của kẻ cầm quyền để tránh sai lầm. Tuy nhiên, không có nền dân chủ nào là hoàn hảo. Một trong những hạn chế của thể chế đa đảng đó là sự tranh giành quyền lực giữa các đảng phái sẽ dẫn đến sự bất ổn trong xã hội; đặc biệt, mỗi một đảng phái chính trị đều có những chủ thuyết và định hướng, chính sách điều hành, phát triển kinh tế xã khác nhau. Vì vậy, sự thiếu nhất quán trong các chính sách, định hướng quản lý và phát triển kinh tế - xã hội của các đảng chính trị cầm quyền khi có sự thay đổi nhau trong một quốc gia sẽ dẫn đến sự xáo trộn trong đời sống người dân.

Nhóm tác giả Nguyễn Xuân Tế và Đặng Đình Thành đã đưa ra bốn đặc điểm của một đảng cầm quyền: *Thứ nhất*, có tổ chức, có hệ tư tưởng đủ mạnh để tạo sự khác biệt với các đảng chính trị khác và có khả năng thu hút lực lượng sự ủng hộ của cộng đồng về hệ tư tưởng của mình; *Thứ hai*, đảm bảo đủ số ứng cử viên là thành viên của đảng tham gia vào cơ quan nhà nước; *Thứ ba*, tuyển chọn và bố trí nhân sự vào bộ máy cơ quan nhà nước; *Thứ tư*, xây dựng chủ trương, cương lĩnh chính sách của đảng đúng đắn phù hợp với nguyện vọng của nhân dân. Tuy nhiên, việc đưa ra những tiêu chí trên dường như bị trùng lặp (tiêu chí 1, 4 và tiêu chí 2, 3) và không phản ánh được đầy đủ các trường hợp biểu hiện của đảng cầm quyền, như: trường hợp có đảng cầm quyền không đủ số ghế trong Quốc hội mà phải liên minh với các đảng chính trị khác; hoặc trường hợp một đảng cầm quyền duy nhất đã được định danh. Hoặc với tác giả Đặng Đình Tân, ông xây dựng hai khái niệm là "*chính đáng*" và "*chính danh*" của một đảng cầm quyền; song nội hàm của hai khái niệm này còn chưa rõ ràng, chưa phân biệt được với nhau.

Trong *Sự hạn chế quyền lực nhà nước* [15] và "Vấn đề đảng cầm quyền và thẩm quyền quản lý nhà nước ở các nước tư bản" [16], tác giả Nguyễn

Đặng Dung, khi phân tích cơ chế chuyển hóa từ ý chí của đảng cầm quyền trở thành ý chí của nhà nước, tác giả cho rằng: việc bố trí người vào các chức danh chủ chốt của các thiết chế quyền lực nhà nước được coi là phương thức hạn chế quyền lực nhà nước, thực thi dân chủ trong các nhà nước tư bản hiện đại. Tác giả đưa ra quan điểm: ở các nước tư bản, để tăng cường tính hợp pháp và tính chịu trách nhiệm của đảng cầm quyền, thì không có sự phân biệt giữa sự lãnh đạo của đảng và sự quản lý của nhà nước. Quan điểm đó được tác giả chứng minh bởi 2 luận cứ: *Một là*, Hiến pháp của các nhà nước tư bản không quy định cụ thể vai trò lãnh đạo của bất kỳ một đảng chính trị nào; *Hai là*, chính cơ chế bầu cử và việc quy định các nguyên tắc trong tổ chức và thực hiện các quyền lực của nghị viện, chính phủ và tòa án chính là nguyên nhân nảy sinh ra đảng phái với mục đích đầu tiên và cuối cùng là tập hợp những cá nhân có cùng quan điểm hoặc chấp nhận quan điểm để thực hiện một hành động biểu hiện quyền lực của nhà nước. Hành động đó có thể là cử đại diện ra đứng đầu một tổ chức quyền lực nhà nước như nghị viện, chính phủ... hay có vai trò quyết định trong việc phủ quyết hoặc thông qua một đạo luật, một quyết định của một thiết chế nhà nước. Với ý nghĩa đó, tác giả đã có quan điểm: cần có sự thống nhất, không thể tách rời giữa quyền lực chính trị của đảng cầm quyền với quyền lực của nhà nước bởi lẽ nó đã được hòa vào quyền lực nhà nước thông qua các đại diện của nó. Tuy nhiên ở đây, tựa hồ như có một mâu thuẫn trong chính tác giả: nếu như thật sự có thể thống nhất một cách tuyệt đối quyền lực của đảng cầm quyền và quyền lực của nhà nước thì tại sao phải phân biệt thành hai thiết chế riêng biệt; nếu thật sự có thể có sự thống nhất như vậy thì chức năng của đảng chính trị với chức năng của nhà nước có thể trở thành một. Điều này không thể có trên thực tế.

Tác giả Đặng Đình Tân trong cuốn *Thế chế Đảng cầm quyền - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn* [61], các tác giả đã đi sâu, làm rõ mối quan hệ giữa các đảng chính trị đang cầm quyền ở một số nước với các thiết chế nhà nước

(bao gồm cả nước có chính thể cộng hòa tổng thống, chính thể cộng hòa nghị viện hoặc quân chủ nghị viên, và các nước có chính thể tương đối tương đồng với Việt nam là Trung Quốc....) trong việc xác lập vai trò lãnh đạo của đảng chính trị hoặc đảng cầm quyền với nhà nước để từ đó tìm ra những điểm đặc điểm mang tính đặc thù của Đảng với Nhà nước ở nước ta và đề ra những giải pháp để nâng cao hiệu quả mối quan hệ này.

Cuốn *Đảng chính trị, đảng cầm quyền, đảng cộng sản cầm quyền - Một số vấn đề lý luận chung*, (Đảng cộng sản cầm quyền, nội dung và phương thức cầm quyền của đảng) [33], tác giả đã đưa ra phương thức cầm quyền của các đảng cầm quyền trên thế giới. Dưới góc độ cách thức tác động của đảng cầm quyền với nhà nước, tác giả phân loại phương thức cầm quyền thành hai loại bao gồm: loại phương thức cầm quyền mang tính can thiệp trực tiếp của đảng vào nhà nước và loại phương thức cầm quyền của đảng phù hợp với các nguyên tắc dân chủ - pháp quyền. Tuy nhiên, việc phân loại trên cũng chưa hoàn toàn chính xác khi quy chiếu vào thực tế, chí ít với thể chế chính trị tại Việt Nam (không phải là phương thức dân chủ - pháp quyền vì không đảm bảo tiêu chí sự cầm quyền có được từ kết quả bầu cử quốc dân; song cũng không phải là phương thức cầm quyền can thiệp trực tiếp bởi phương thức này làm mất đi tính dân chủ - một điều mà Đảng và Nhà nước ta đều coi là đi ngược với bản chất của Đảng và Nhà nước).

Như vậy, các nghiên cứu của các tác giả nước ngoài và trong nước về nhóm vấn đề này, ngoài một số điểm trong một số công trình chưa được giải quyết thấu đáo như đã phân tích ở trên, cơ bản đã đem lại những giá trị nghiên cứu hết sức quan trọng, sâu sắc về vấn đề đảng chính trị, đảng cầm quyền, mối quan hệ giữa đảng chính trị với nhà nước và thống nhất ở một số nhận định sau:

- Đảng chính trị ra đời là biểu hiện của sự tự do, dân chủ, đặc biệt là tự do, dân chủ trong tư tưởng của người dân các quốc gia. Khi dân chủ phát triển

đến một mức nhất định, người dân được tự do bày tỏ mong muốn, ý chí đến nhà nước để nhằm được bảo vệ, thực hiện lợi ích của mình thì đảng chính trị ra đời với chủ đích đại diện cho các nhóm lợi ích trong xã hội trong mối quan hệ với nhà nước.

- Hiện nay, đảng chính trị tham gia ngày càng sâu rộng vào đời sống chính trị các nước và trở thành một hiện tượng phổ biến. Ở các nhà nước tư bản chủ nghĩa có thể chế chính trị đa đảng, đảng chính trị nào gây ảnh hưởng trực tiếp và lớn nhất đến hoạt động quản lý, điều hành và phát triển đất nước nhà nước, đảng đó được coi là đảng cầm quyền.

- Vai trò, chức năng cơ bản của đảng cầm quyền đối với nhà nước và xã hội đó là:

Đề ra đường lối chính trị để nhà nước thể chế hoá thành hiến pháp, pháp luật, các chính sách và tổ chức thực hiện.

Cử đại diện của đảng tham gia vào các vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước để thực hiện sự tác động vào quá trình hình thành chính sách và điều hành, quản lý đất nước.

Xây dựng, truyền bá ý thức hệ; tạo sự thu hút, nâng cao trách nhiệm tham gia vào đời sống chính trị của người dân; tạo ra một "*kênh*" để người dân thực hiện quyền dân chủ, đặc biệt dân chủ trong chính trị.

- Đảng cầm quyền và nhà nước đều là các thiết chế chính trị - pháp lý, cùng đại diện cho các nhóm lợi ích hoặc lợi ích của đông đảo nhân dân trong xã hội. Giữa đảng cầm quyền và nhà nước có mối quan hệ hết sức đặc biệt: đảng cầm quyền định hướng cho hoạt động của nhà nước; nhà nước thực hiện sự quản lý, điều hành đất nước trên cơ sở sự định hướng, lãnh đạo của đảng cầm quyền để đảm bảo xã hội được phát triển theo một hướng nhất định phù hợp với lực lượng, giai cấp chiếm ưu thế trong xã hội.

- Phương thức cầm quyền của mỗi đảng cầm quyền của mỗi quốc gia phụ thuộc vào nhiều yếu tố như thể chế chính trị, điều kiện kinh tế, văn hóa -

xã hội... Tuy nhiên, yếu tố thể chế chính trị là yếu tố quan trọng nhất. Phương thức lãnh đạo cơ bản nhất của đảng cầm quyền đối với nhà nước ở tất cả các quốc gia là thông qua đội ngũ đảng viên của đảng cầm quyền trong bộ máy nhà nước làm nhiệm vụ, chức năng chuyển hóa từ ý chí của đảng cầm quyền thành ý chí của nhà nước thể hiện ở việc các đảng viên này, bằng quyền hạn của mình trong bộ máy nhà nước để đưa đường lối, chủ trương của đảng cầm quyền thành các quyết định, chính sách, pháp luật của nhà nước.

1.2. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ TÍNH TẤT YẾU, CHỨC NĂNG, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Một số nghiên cứu về vai trò tất yếu của ĐCSVN trong đời sống chính trị của Việt Nam tiêu biểu như:

Tác giả Nguyễn Phú Trọng trong *Xây dựng Đảng cầm quyền: một số kinh nghiệm từ thực tiễn đổi mới ở Việt Nam, trong Hội thảo giữa ĐCSVN và ĐCSTQ* [76], đã phân tích và đi đến kết luận: ĐCSVN trở thành đảng cầm quyền là một tất yếu của lịch sử cách mạng dân tộc; vai trò lãnh đạo của ĐCSVN được đảm bảo bởi những uy tín của ĐCSVN có được qua việc dẫn dắt dân tộc, đất nước Việt Nam thực hiện thắng lợi các cuộc cách mạng trong lịch sử và những thành quả của công tác quản lý đất nước của NNVN.

Tác giả Trần Đình Huỳnh, Ngô Kim Ngân *Tư tưởng Hồ Chí Minh về đảng cầm quyền* [35], trên quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, các tác giả đã đưa ra nội hàm khái niệm "*tư cách của Đảng cầm quyền*" của ĐCSVN như: ĐCSVN hoạt động không phải vì lợi ích của bản thân tổ chức mình mà phải vì lợi ích quốc gia, dân tộc. Tư cách đảng cầm quyền của ĐCSVN phải được đánh giá qua tư cách của đội ngũ đảng viên; tư cách của ĐCSVN phải được giám sát bởi nhân dân.

Trong một nhánh nghiên cứu khác như: *Một số vấn đề của Đảng cầm quyền* [18]; *Hệ thống chính trị trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở*

nước ta [10]; Luận cứ khoa học về tổ chức bộ máy Đảng để đảm bảo vai trò lãnh đạo trong hệ thống chính trị hiện nay [73]; Đảng cộng sản cầm quyền, nội dung và phương thức cầm quyền của Đảng [34]; Vấn đề hình thức của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay [65]; Đảm bảo nguyên tắc lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam [10]; Cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam [58]... đã tập trung vào các nội dung như: vai trò của ĐCSVN trong đời sống chính trị xã hội; mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN. Qua nghiên cứu cho thấy, nội dung các công trình nghiên cứu và các bài viết phân tích rõ và khẳng định vai trò lãnh đạo của ĐCSVN tựu trung ở một số nội dung sau:

- Đảng Cộng sản Việt Nam xây dựng hệ thống lý luận về giai cấp và đấu tranh giai cấp, về xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam... để định hướng tư tưởng, quan điểm cho đội ngũ đảng viên và nhân dân nhận thức và thực hành trong thực tiễn đời sống;

- Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo một cách toàn diện đối với NNVN để đảm bảo xây dựng và phát triển NNVN thực sự của dân, do dân và vì dân một cách bền vững;

- Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhân dân (bao gồm cả vận động, giáo dục, thuyết phục và lãnh đạo thông qua Nhà nước) nhận thức và có trách nhiệm cao trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của ĐCSVN, thực thi chính sách, pháp luật của NNVN về chính trị, kinh tế, văn hóa...

Ngoài ra, một số công trình nghiên cứu khác cùng về vấn đề này như: *Mấy vấn đề về mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước [25]* của Lê Quang Đạo. Trong công trình này, bên cạnh phân tích cho thấy bản chất giai cấp của ĐCSVN, cũng như những căn cứ đảm bảo cho vị trí lãnh đạo, cầm quyền của ĐCSVN; tác giả đã làm nổi bật những khía cạnh tác động qua lại giữa sự lãnh đạo của ĐCSVN và hoạt động quản lý đất nước của NNVN. Khi phân tích

tìm những nguyên nhân sụp đổ hệ thống các nước XHCN ở Châu Âu và đặc biệt là biến động, điểm tiêu cực của tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của Việt Nam, tác giả đã đề xuất những giải pháp trong phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN, đặc biệt là Quốc hội.

Trong *Cơ sở chính trị - pháp lý của việc phân định chức năng, nhiệm vụ, phương hướng hoạt động của Đảng với các chủ thể trong hệ thống chính trị* (*Đề tài khoa học công nghệ cấp Nhà nước "Vấn đề xây dựng nền chính trị và hệ thống chính trị nước ta trong thời kỳ quá độ"* [75], tác giả nhận định: ĐCSVN và NNVN đều là bộ phận hợp thành cấu trúc của hệ thống chính trị; trong đó, mỗi bộ phận có chức năng và vai trò riêng; vì vậy, chúng có vị trí bình đẳng trong hệ thống chính trị [75, tr.177]. Đứng trên phương diện cấu trúc thì nhận định trên của tác giả đúng, song trên cơ sở chức năng của mỗi tổ chức thì nhận định trên không hoàn toàn chính xác. Vì trong mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN thì ĐCSVN ở vị trí lãnh đạo còn NNVN là đối tượng bị lãnh đạo. Chính vì vậy, không thể có một sự bình đẳng trong mối quan hệ này. Tác giả có mâu thuẫn khi vừa đưa ra những luận điểm chứng minh về sự phân định giữa vai trò lãnh đạo của ĐCSVN với chức năng quản lý của NNVN, song lại đưa ra quan điểm: *"Đảng cộng sản trực tiếp tham gia vào công việc Nhà nước chứ không thể đứng trên Nhà nước, bởi lẽ, tuy có vị trí và vai trò khác nhau song Đảng và Nhà nước đều là chủ thể quản lý, là công cụ của nhân dân, tạo điều kiện, môi trường cho nhân dân làm chủ"* [75, tr.178]. Như vậy, khái niệm về lãnh đạo (của ĐCSVN) và quản lý (của NNVN) dường như bị lẫn lộn.

Trong bài phát biểu *Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội* [42], các tác giả đã đưa ra những nhận định về thực trạng ĐCSVN và NNVN thực hiện vị trí, vai trò của mình như: *"Ở các địa phương và cơ sở, vẫn còn khá phổ biến tình trạng cấp ủy đảng quyết định quá nhiều công việc thuộc chức năng, thẩm quyền của Hội đồng*

nhân dân và Ủy ban nhân dân, đồng thời cũng có tình trạng cấp ủy đảng lãnh đạo không chặt tổ chức và hoạt động của chính quyền. Thực tiễn cho thấy, việc lẫn lộn chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng quản lý của Nhà nước là sai, nhưng cũng sai lầm không kém nếu tách biệt hoàn toàn hai chức năng lãnh đạo và quản lý". Trên cơ sở đó, tác giả cũng chỉ rõ việc cần thiết hiện nay trong đổi mới phương thức lãnh đạo của ĐCSVN là định rõ những việc gì ĐCSVN trực tiếp quyết định, những việc gì cần có định hướng của ĐCSVN còn cơ quan nhà nước quyết định theo thể chế nhà nước. Tác giả cho rằng: khó có thể định rõ được đâu là việc do ĐCSVN quyết định trực tiếp và đâu là việc do ĐCSVN chỉ định hướng và do vậy, vẫn phải các đồng chí lãnh đạo cơ quan đảng quyết định. Với nhận định trên, tác giả đã cho thấy quan điểm về việc đề cao vai trò cá nhân trong hoạt động của ĐCSVN; hiệu quả lãnh đạo chịu ảnh hưởng lớn vào năng lực lãnh đạo của người lãnh đạo.

Trong các công trình này, các tác giả đều thống nhất ở quan điểm là để giữ vững được vị trí, vai trò là ĐCSVN cầm quyền thực hiện việc lãnh đạo đối với NNVN và toàn xã hội, ĐCSVN cần thiết phải luôn luôn đổi mới và hoàn thiện bản thân mình. Trong tác phẩm của mình, *Một số vấn đề của Đảng cầm quyền*, Tổng Bí thư ĐCSVN Lê Duẩn còn nhấn mạnh: sức mạnh của một ĐCSVN cầm quyền và sức mạnh chiến đấu của nó biểu hiện chính là ở hiệu lực và sức mạnh của bộ máy NNVN dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN. Nâng cao năng lực của tổ chức ĐCSVN tức là nâng cao năng lực của ĐCSVN trong việc lãnh đạo và sử dụng bộ máy NNVN thực hiện đúng đường lối của ĐCSVN. Việc hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ là một nhiệm vụ có tính quyết định đối với việc tăng cường sự lãnh đạo của ĐCSVN hiện nay. Trong các bài viết tại cuốn *Một số vấn đề của Đảng cầm quyền* [18], luôn thể hiện một quan điểm vững chắc về tính giai cấp của ĐCSVN; luôn nhìn nhận, đánh giá mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN trong quan điểm giai cấp. Điều này cũng tương đồng với các bài viết

của Nguyễn Phú Trọng khi ông cho rằng: đổi mới của ĐCSVN cần sự chuyển biến linh hoạt trong phương thức lãnh đạo của ĐCSVN và đổi mới nội dung lãnh đạo song đảm bảo các nguyên tắc kiên định về mục tiêu và bản chất giai cấp qua các thời kỳ.

Trần Hậu Thành với *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân* [66], tác giả đã phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn quá trình xây dựng NNQP ở nước ta ở quy mô sâu và rộng, trong đó có nội dung đổi mới phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNQP. Tác giả đã nhận định "*Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng không chỉ là nguyên tắc mà còn là phương hướng, giải pháp quan trọng để xây dựng NNQP XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Sự lãnh đạo của ĐCSVN là tất yếu và là điều kiện cần thiết bảo đảm tính nhất quán về đường lối và mục tiêu chính trị, tính dân chủ và sáng tạo trong mọi hoạt động của NNQP XHCN*" [66, tr.333]. Ở công trình này, tác giả đã tập trung vào việc phân tích các phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với từng thiết chế trong bộ máy nhà nước.

Đặng Đình Tân trong cuốn *Thế chế Đảng cầm quyền - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn* [61], tác giả đã dành nhiều dung lượng của công trình nghiên cứu cho phân tích những nội dung lãnh đạo của ĐCSVN trên các mặt như: ĐCSVN lãnh đạo Quốc hội thực hiện quyền lập pháp; ĐCSVN lãnh đạo Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và ĐCSVN lãnh đạo các cơ quan tư pháp; ĐCSVN lãnh đạo về công tác bầu cử và công tác cán bộ; ĐCSVN lãnh đạo qua các tổ chức ĐCSVN trong các cơ quan quyền lực NNQP. Đây là những nội dung nghiên cứu hết sức toàn diện. Tuy nhiên, tác giả luận án cho rằng không nên đặt các vấn đề nghiên cứu này ở vị trí ngang nhau. Bởi lẽ, xét về nội dung lãnh đạo đối với NNQP thì ĐCSVN lãnh đạo trên các mặt như lập pháp, hành pháp, tư pháp...Để thực hiện nội dung lãnh đạo này, ĐCSVN phải thông qua nhiều phương thức, hình thức như qua công tác tổ chức, cán

bộ; qua kiểm tra, giám sát...; vì vậy, nếu đặt ngang hàng các vấn đề như trên của tác giả có thể làm cho người đọc khó nhận biết đâu là phương thức lãnh đạo, đâu là nội dung lãnh đạo của ĐCSVN.

Nguyễn Thị Việt Hương trong *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân và với Đảng Cộng sản trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011-2020* [36], đã có những phân tích rất sâu sắc về bản chất quyền lực của NNVN và của ĐCSVN. Từ đó, nhóm tác giả của công trình đã khẳng định: bản chất của mối quan hệ giữa ĐCSVN cầm quyền và NNVN trong NN PQ là mối quan hệ vừa độc lập, vừa mang tính phụ thuộc giữa hai chủ thể vừa bình đẳng vừa không bình đẳng. Bởi lẽ, nếu đứng trên quan điểm chế độ pháp quyền dân chủ thì mối quan hệ trên là quan hệ bình đẳng giữa hai chủ thể cùng nhận sự ủy nhiệm của nhân dân và mang tính độc lập. Nhưng nếu đứng trên góc độ chức năng, phạm vi thẩm quyền của quyền lực chính trị thì mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN là quan hệ mang tính chi phối, phụ thuộc giữa hai chủ thể không bình đẳng, giữa lãnh đạo (ĐCSVN) và bị lãnh đạo (NNVN); được quy định bởi chính địa vị cầm quyền của ĐCSVN. Có thể thấy nhận định trên của nhóm tác giả về bản chất mối quan hệ giữa ĐCSVN cầm quyền và NNVN là sự tổng hợp, tương đồng giữa các quan điểm của một số học giả nước ngoài như: Harris, Fred RBall, Alan.R và Yves Manly như phân phân tích ở trên.

Cũng chính những phân tích bản chất mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước, nhóm tác giả đã nêu ra những tính chất chủ yếu của mối quan hệ này gồm: nhà nước chịu sự lãnh đạo của đảng cầm quyền; nhà nước chịu sự kiểm soát của đảng cầm quyền; nhà nước chế ước tổ chức và hoạt động của đảng cầm quyền bằng pháp luật (gắn với khái niệm đảng pháp quyền với nhà nước pháp quyền và xã hội pháp quyền)...

Nguyễn Khánh với *Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa Đảng - Nhà nước và nhân dân* [39], đã đi sâu vào phân tích sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN. Tác giả cho rằng: "*Nhà nước XHCN hoạt động dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, cho nên mọi việc quan trọng của Nhà nước đều có sự lãnh đạo của Đảng*". Tuy nhiên, tác giả đã không làm rõ phạm vi những công việc nào của NNVN được coi là quan trọng, là cần có sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của ĐCSVN; những công việc nào được coi là ít quan trọng để NNVN chủ động thực hiện ra những quyết định quản lý. Chính vì vậy, tác giả cũng nhận ra một thực tế là: nhiều lúc, nhiều nơi, cấp ủy đảng trở thành cơ quan quản lý trực tiếp. Tác giả cũng đưa ra một nhận định rằng "*Nhà nước XHCN chỉ hoạt động có hiệu quả cao nếu có sự lãnh đạo chặt chẽ của Đảng; nếu Đảng tạo những điều kiện thuận lợi cho cơ quan nhà nước làm việc tốt*".

Nguyễn Khánh trong bài viết *Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước* [41], đã làm rõ thêm một số nội dung còn bỏ ngỏ tại bài viết *Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa Đảng - Nhà nước và nhân dân* [39], đã đưa ra quan điểm: Đảng cần thiết phải làm rõ phạm vi những việc ở tầm BCH TWĐ, Bộ chính trị, Ban Bí thư trực tiếp quyết định, những loại việc cho ý kiến định hướng, những loại việc do Chính phủ quyết định. Tuy nhiên, tác giả cũng cho rằng không thể quy định một cách máy móc, cụ thể những loại vấn đề quan trọng nhiều hay quan trọng ít mà phải là sự "*kết hợp giữa lý luận và thực tiễn; giữa khoa học và nghệ thuật lãnh đạo của Đảng*". Tác giả cũng đưa ra quan điểm: "*cần có chủ trương khản trương xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản quy định cụ thể về nguyên tắc, nội dung và cơ chế Đảng lãnh đạo với Nhà nước*". Tuy nhiên, các hệ thống văn bản này được thể hiện dưới hình thức nào (văn bản của ĐCSVN hay văn bản QPPL của NNVN) thì tác giả không đề cập đến.

Tô Xuân Sinh trong bài viết *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo toàn diện sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam* [60, tr.186], tác giả đã phân tích những

nguy cơ cho cách mạng Việt Nam nếu ĐCSVN tự giới hạn nội dung, phương thức lãnh đạo trong khuôn khổ *"tư tưởng, định hướng chung"* mà giao toàn bộ quyền điều hành đất nước cho NNVN; những nguy cơ khi thực hiện sự đối lập giữa chức năng lãnh đạo, định hướng chung của ĐCSVN với chức năng quản lý mọi mặt của đời sống xã hội của NNVN, mà tác giả cho rằng, những hiện tượng trên chính là phủ nhận vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với xã hội và với NNVN. Quan điểm này của tác giả có phần nào trái ngược với quan điểm của Nguyễn Đăng Dung trong nhiều bài viết, điển hình như bài viết *"Luật về Đảng và tính tự chịu trách nhiệm của Chính phủ"* [17], khi ông cho rằng: *"Một đảng sẽ dễ xảy ra tình trạng chuyên chế nên cần thiết phải luật hóa để có thể hạn chế sự chuyên chế có thể xảy ra. Luật hóa vai trò lãnh đạo của Đảng là một trong những biện pháp cần phải làm đã được nhiều người đề nghị. Đảng chỉ tập trung vào công tác Đảng, rèn luyện đảng viên, vận động, tuyên truyền đường lối của Đảng để người dân có thể bỏ phiếu cho người của Đảng, trên cơ sở đó mà bố trí nhân sự tốt cho Nhà nước"*.

Nguyễn Thế Kiệt trong bài viết *"Mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay"* [45], đã phân tích giữa hai khái niệm lãnh đạo (trong ý nghĩa Đảng lãnh đạo) và quản lý (trong ý nghĩa Nhà nước quản lý) và đưa ra nhận định: giữa lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước phải cần có sự tách biệt song lại là một thể thống nhất. Tác giả cho rằng: nếu ĐCSVN không can dự vào hoạt động quản lý của NNVN mà chỉ lãnh đạo bằng việc định ra đường lối, chủ trương, nghị quyết... thì đó là sự mơ hồ về chính trị; song nếu không tách bạch đâu là công việc của Đảng, đâu là công việc của Nhà nước thì dễ dẫn đến sai lầm là ĐCSVN làm thay NNVN; từ chỗ ĐCSVN lãnh đạo thì ĐCSVN lại trở thành một cơ quan thực hiện quyền lực NNVN. Quan điểm này của Nguyễn Thế Kiệt hoàn toàn tương đồng với quan điểm của Tô Xuân Sinh trong bài viết *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo toàn diện sự nghiệp đổi mới*

ở Việt Nam [60] và trái ngược với quan điểm của Nguyễn Đăng Dung trong bài viết "Luật về Đảng và tính tự chịu trách nhiệm của Chính phủ" [17]. Tác giả đưa ra kết luận: để xây dựng NNPQ XHCN cần làm tốt 3 nội dung: một là, tăng cường sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN; hai là, phân định rõ chức năng của ĐCSVN với NNVN; ba là, tiếp tục thể chế hóa đường lối chủ trương của ĐCSVN thành hoạt động của NNVN.

Nguyễn Hữu Khiển trong bài viết "Về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước trong giai đoạn hiện nay" [43, tr.74-80], nhận định: *"Ở các nước tư bản, trong một điều kiện một đảng nào đó cầm quyền thì họ không có lý do phải làm thay nhà nước cả, vì họ nắm hết các vị trí quan trọng rồi... Đảng cầm quyền, về thực chất, là Đảng đã hoạt động bằng Nhà nước để lãnh đạo xã hội"*. Tác giả đi vào phân tích nguyên nhân các nước không có tình trạng đảng cầm quyền bao biện, làm thay nhà nước là do các vị trí chủ chốt của nhà nước đều do các thành viên của đảng cầm quyền giữ; đặc biệt, đảng cầm quyền không có những tổ chức đảng bên cạnh các cơ quan nhà nước để định hướng, lãnh đạo những công việc của nhà nước. Chính vì vậy, tác giả đã đề xuất giải pháp nhất thể hóa một số chức danh lãnh đạo chủ chốt của ĐCSVN và NNVN và thay đổi trong thiết kế tổ chức hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay.

Tác giả Nguyễn Minh Đoan trong bài viết "Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước pháp quyền Việt Nam - những yêu cầu cần bảo đảm" [26, tr.21-27], đã đưa ra 5 yêu cầu đảm bảo cho sự lãnh đạo của ĐCSVN như yêu cầu về hợp pháp, yêu cầu về hợp lý trong tổ chức và xác định thẩm quyền, về hiệu quả trong lãnh đạo và yêu cầu về thực hiện quyền lực nhân dân, liên hệ và chịu sự giám sát của nhân dân. Trong đó tác giả đã tập trung vào nội dung của việc yêu cầu về hiệu quả trong lãnh đạo. Tác giả đã đưa ra quan điểm về việc nhất thể hóa một số chức danh lãnh đạo của ĐCSVN và NNVN và ý nghĩa của việc nhất thể đó. Quan điểm này của Nguyễn Minh Đoan thống nhất với quan điểm của Nguyễn Hữu Khiển như đã nêu ở trên.

Như vậy, với một số công trình nghiên cứu về nhóm vấn đề vai trò, chức năng, nội dung và phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN ở Việt Nam đã có một số những nhận định cơ bản sau:

- Ở Việt Nam, sự ra đời của ĐCSVN là một tất yếu lịch sử. Vai trò cầm quyền thực hiện sự lãnh đạo đối với NNVN và xã hội của ĐCSVN là một thực tế không thể phủ nhận và thay thế. Sự suy tôn và ghi nhận vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và toàn xã hội có cơ sở từ lịch sử, thực tiễn cách mạng đã, đang và sẽ tiếp tục được giữ vững.

- Vai trò, chức năng của ĐCSVN được tập trung ở ba nội dung cơ bản đó là:

Một là, xây dựng ý thức hệ để định hướng cho nhân dân về CNXH và con đường đi lên CNXH.

Hai là, lãnh đạo toàn diện NNVN để đảm bảo NNVN được xây dựng và phát triển theo con đường XHCN mà ĐCSVN đề ra.

Ba là, giáo dục và lãnh đạo nhân dân nhận thức và thực hiện có hiệu quả chủ trương, đường lối do ĐCSVN đề ra để bảo vệ và phát triển đất nước một cách ổn định và bền vững, bắt nhịp cùng thời đại.

- Mỗi quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN là mối quan hệ giữa lãnh đạo và chịu sự lãnh đạo. Các nhà nghiên cứu đều chỉ ra rằng: một trong những giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức ĐCSVN và chính quyền NNVN hơn nữa đó là phải tách bạch chức năng, nhiệm vụ của ĐCSVN với chức năng, nhiệm vụ của NNVN. Tuy nhiên, giữa các tác giả lại không có sự thống nhất trong việc xác định phạm vi chức năng, nhiệm vụ của ĐCSVN, NNVN. Bên cạnh đó, việc chỉ ra minh bạch hóa như thế nào, công cụ nào để thực hiện minh bạch hóa mới chỉ được nghiên cứu dưới góc độ công tác xây dựng Đảng, chính trị học và chưa được cụ thể. Điều này đặt ra nhiệm vụ cho các công trình nghiên cứu tiếp theo.

1.3. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIỆN, QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Một trong những giải pháp mà một số nhà nghiên cứu đề ra nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của ĐCSVN và NNVN đó là việc minh bạch hóa các mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN bằng công cụ pháp luật. Nhóm các công trình nghiên cứu theo hướng đề xuất này có một số điển hình sau:

Lê Quang Đạo trong bài viết *Mấy vấn đề về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước* [25], đã phân tích rất kỹ những bài học kinh nghiệm, lý do cho sự sụp đổ, đánh mất vị thế đảng cầm quyền của ĐCS Liên Xô (từ nhận thức về vấn đề chuyên chế giai cấp đến thực thi quyền dân chủ nhân dân; từ những lý do về quản lý kinh tế đến vấn đề tác động của tình hình chính trị quốc tế) để từ đó, tác giả nêu những vấn đề cần thay đổi từ nhận thức đến tổ chức và hoạt động của ĐCSVN để Đảng giữ vững và nâng cao năng lực lãnh đạo của mình. Đặc biệt, tác giả đã đặt ra vấn đề cần thiết phải xây dựng một đạo luật về hoạt động của ĐCSVN với mục đích vừa bảo vệ ĐCSVN bằng pháp luật vừa tránh cho việc ĐCSVN có thể bao biện, làm thay NNVN. Đứng trên phương diện khoa học pháp lý thì đây là quan điểm rất mới tại thời điểm bài viết. Bởi lẽ, tiền lệ các quốc gia trên thế giới chưa có một bộ luật hay một đạo luật về ĐCSVN cầm quyền.

Bài viết của Nguyễn Văn Động *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về địa vị chính trị - pháp lý của ĐCSVN trong cơ chế thực hiện quyền lực nhân dân* [28]. Trong đó, tác giả tập trung phân định giữa quyền lực của ĐCSVN và quyền lực NNVN (bao gồm từ cơ chế hình thành đến nội dung và các nguyên tắc trong việc phân định); mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN, giữa ĐCSVN với các tổ chức chính trị - xã hội; vấn đề NNVN thể chế hóa các quan điểm, đường lối, chủ trương của ĐCSVN. Tác giả đã đề cập đến việc xây dựng một đạo luật về mối quan hệ giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị mà đối tượng của luật này là các quan hệ cơ bản nhất giữa ĐCSVN và

NNVN, với mục đích bảo vệ ĐCSVN bởi một công cụ quyền lực hữu hiệu nhất của Nhà nước đó là luật pháp; đồng thời, góp phần giảm thiểu tình trạng ĐCSVN bao biện làm thay NNVN hoặc NNVN tách rời khỏi sự lãnh đạo của ĐCSVN. Tuy nhiên, tác giả cũng chưa đi sâu vào việc xác định, mô tả phạm vi, nội dung điều chỉnh của đạo luật.

Nguyễn Đình Lộc trong bài viết "Nhà nước thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền thành Hiến pháp, pháp luật của NNVN" [50, tr.2-9], đã đưa ra luận cứ chứng minh tính phù hợp, không mâu thuẫn và tất yếu về vị trí vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội trên phương diện về tổ chức quyền lực ở NNPQ XHCN. Song trọng tâm nhất của bài viết là tác giả đã đưa ra quan điểm là Đảng, Nhà nước cần thiết phải thể chế hóa phương thức lãnh đạo của ĐCSVN thành một đạo luật. Tác giả coi đây là một bước phát triển, hiện thực hóa di chúc của Bác *"trong ĐCSVN thực hành dân chủ rộng rãi"*, là căn cứ để NNVN và nhân dân thực hiện sự giám sát, và xây dựng ĐCSVN.

Nguyễn Khánh trong *Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa ĐCSVN - NNVN và nhân dân* [39], đã nhận định: *"Việc thể chế rõ ràng hơn trong Hiến pháp và trong văn bản luật về vai trò lãnh đạo của Đảng là đáp ứng đòi hỏi của dân, của xã hội và của Đảng, thể hiện rõ hơn nữa mối quan hệ giữa dân và Nhà nước, để khẳng định rõ hơn vị trí, vai trò lãnh đạo chính trị của Đảng....thể hiện lòng tin vững chắc của dân đối với Đảng và sự tin tưởng của Đảng vào ý chí, nguyện vọng của dân,..."* [40, tr.439]. So sánh với bài viết *Đổi mới phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội* [38], khi luận bàn về vấn đề mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN dưới góc độ chính trị học thì với bài viết này đã cho thấy một quan điểm mới hơn, cụ thể hơn về vấn đề này dưới góc độ pháp lý.

Cùng bàn về tính cần thiết phải có pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN hiện nay, nhưng trong *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân và với Đảng Cộng*

sản trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 [36], nhóm tác giả đưa ra nhận định rằng: lãnh đạo phải theo các quy tắc nhất định, trong đó xác định các giới hạn, các quyền và nghĩa vụ của người lãnh đạo và người bị lãnh đạo đảm bảo để người lãnh đạo (ĐCSVN) và người bị lãnh đạo (NNVN) làm đúng vị trí, vai trò của mình nhưng "Tiến thêm một bước nữa như đề xuất về xây dựng một luật về Đảng thì cần cân nhắc. Hãy chú ý rằng ở các nước đa đảng thì nhu cầu và sự cần thiết có các quy định về các đảng phái chính trị là cần thiết nhưng cũng chủ yếu trong việc các đảng tranh cử để giành lấy quyền lực nhà nước, không điều chỉnh các vấn đề quan hệ giữa các đảng phái trong việc lãnh đạo nhà nước... Nếu điều chỉnh về sự lãnh đạo của Đảng thì có thể phải đặt vấn đề trong mối quan hệ với không chỉ Nhà nước và cả với các tổ chức chính trị - xã hội khác... Nhưng nếu lấy luật để điều chỉnh sự lãnh đạo của Đảng thì sẽ có chuyện rất ngược là người bị lãnh đạo lại quy định cho người lãnh đạo được lãnh đạo tới đâu? Khó có một logic như thế?" [36, tr.197]. Với quan điểm này thì Nguyễn Thị Việt Hương và các đồng tác giả cho thấy sự không đồng ý về việc luật hóa cụ thể mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước.

Lê Duy Chương với bài viết "Giải quyết hài hòa mối quan hệ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý" [13], tác giả đã phân tích một số vấn đề về bản chất NNVN, về yếu tố lịch sử và thời đại trong việc xác lập vai trò lãnh đạo của ĐCSVN CSVN đối với NNVN trong suốt thời gian từ khi thành lập NNVN Việt Nam đến nay. Tác giả đã đưa ra những đánh giá về thực trạng mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN trong điều kiện kinh tế, chính trị hiện nay. Tác giả đề xuất việc cần thiết phải thể chế hóa những quy định có tính pháp lý, đảm bảo sự lãnh đạo toàn diện của ĐCSVN song vẫn đảm bảo tính độc lập trong hoạt động của NNVN nhằm hạn chế sự bao biện, can thiệp sâu, làm thay công việc NNVN của ĐCSVN.

Nhóm tác giả Nguyễn Văn Giang, Đinh Ngọc Giang trong cuốn *Thực hiện nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật* [29], đã có một số phân tích khá sâu sắc về cơ sở lý luận và thực tiễn của nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, tuy nhiên, khi phân tích, đánh giá thực trạng của thực hiện nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật các tác giả mới tập trung ở một số nội dung kết quả thực hiện theo các quy định của Đảng, chưa phân tích ở khía cạnh điều chỉnh pháp luật của nguyên tắc này cụ thể như thế nào. Trong phần giải pháp, nhóm tác giả cũng đề ra việc cần thiết phải cụ thể hóa Điều 4 Hiến pháp song "Việc cụ thể hóa Điều 4 Hiến pháp không nhất thiết phải ghi trong các văn bản của Nhà nước, có thể được ghi trong các văn bản, quy định của Đảng" [29, tr.203].

Trần Trọng Tân trong bài viết "Suy nghĩ về điều 4 Hiến pháp" [63], tác giả đã đánh giá việc quy định về vị trí, vai trò của ĐCSVN đối với HTCT và xã hội là một thành tựu về chính trị của ĐCSVN, phù hợp với tình hình hiện nay. Tuy nhiên, tác giả cũng nêu quan điểm về việc sau khi Hiến pháp 1992 được sửa đổi cần sớm có luật cụ thể để thực hiện Điều 4, Hiến pháp.

Nguyễn Viết Thông trong bài viết, "Giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ" [68], tác giả đã chỉ ra 5 hạn chế hiện nay ở hệ thống chính trị của Việt Nam như: một là, sự lãnh đạo của ĐCSVN chưa đáp ứng đầy đủ, yêu cầu của quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của NNVN; hai là, chưa phân định rõ, lẫn lộn giữa chức năng của ĐCSVN lãnh đạo với NNVN quản lý, bộ máy ĐCSVN bị "*nhà nước hóa*" công kênh; ba là, cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ chưa được cụ thể hóa đầy đủ; bốn là, bộ máy NNVN còn công kênh, hoạt động chưa thật sự hiệu quả, dân chủ nhiều nơi còn có biểu hiện bị vi phạm hoặc quá trớn; năm là, hoạt động của MTTQ và các đoàn thể ở không ít nơi vẫn còn mang nặng tính hành chính hóa... Từ nhận diện những hạn chế, tồn

tại trên, tác giả đã chỉ ra một số giải pháp để khắc phục như: một là, thay đổi trong quan điểm, nhận thức về việc thực hiện quyền lực nhân dân và trong mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN và nhân dân; hai là, tiếp tục cụ thể hóa, thể chế hóa mối quan hệ giữa ĐCSVN lãnh đạo, NNVN quản lý và nhân dân làm chủ trên cơ sở minh bạch giữa quyền và trách nhiệm của mỗi chủ thể thông qua hệ thống các văn bản pháp luật, các quy chế; bốn là, đảm bảo việc thực hiện quyền lực của nhân dân thông qua việc đổi mới công tác bầu cử, thiết lập những giới hạn quyền lực của NNVN trong Hiến pháp, thiết kế một cơ chế kiểm soát quyền lực NNVN trong bộ máy nhà nước và tạo cơ chế kiểm soát quyền lực cho người dân thông qua hoạt động giám sát của nhân dân.

Nguyễn Minh Đoan trong bài viết "Ý nghĩa của quy định về Đảng Cộng sản Việt Nam trong Hiến pháp năm 2013" [27], tác giả cho rằng: dù *"Hiến pháp có quy định hay không quy định thì Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã, đang và sẽ tiếp tục lãnh đạo Nhà nước và xã hội Việt Nam. Đây là một nhu cầu khách quan, là sự thừa nhận từ phía Nhà nước và xã hội Việt Nam đối với sự cầm quyền, lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam"* [27, tr.6]. Ông cho rằng, mặc dù vậy, trong điều kiện xây dựng NNQP, tinh thần thượng tôn pháp luật, vẫn luôn cần thiết vai trò lãnh đạo của ĐCSVN phải được tiếp tục ghi nhận bằng Hiến pháp, thậm chí *"Về phía Nhà nước, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, trong đó có pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước, về tổ chức Đảng và các tổ chức khác trong hệ thống chính trị. Chi tiết, cụ thể hóa vai trò lãnh đạo của ĐCSVN trong các văn bản luật và văn bản dưới luật..."* [27, tr.10].

Bên cạnh những bài báo, công trình nghiên cứu chuyên sâu trên, vấn đề luận bàn về việc cần thiết có hay không có các quy định của pháp luật điều chỉnh về mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN thì vấn đề này còn được thể hiện trong quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu, quản lý của NNVN, lãnh đạo của ĐCSVN trong các bài phỏng vấn của các báo. Diễn hình như:

Tác giả Vũ Mão, trong đợt góp ý kiến vào dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã nêu ra ý kiến: bên cạnh các hoạt động sửa đổi, bổ sung hoàn thiện nội dung điều 4 Hiến pháp năm 1992, ĐCSVN và NNVN cần tiếp tục chỉ đạo để ban hành luật hóa được các nội dung, cách thức ĐCSVN tiến hành hành lãnh đạo đối với NNVN dưới hình thức ban hành một đạo luật về ĐCSVN. Điều này là điều kiện, cơ sở để nâng cao tính chịu trách nhiệm của ĐCSVN trước nhân dân [51].

Trong bài phát biểu của Nguyễn Minh Thuyết tại "Hội thảo Góp ý hoàn thiện dự thảo Hiến pháp" [69], đã bày tỏ quan điểm: việc cho rằng chỉ có giữ được Điều 4 trong Hiến pháp mới giữ được vai trò lãnh đạo của ĐCSVN là những nhận thức mang nhiều định kiến. Bởi lẽ, khi Hiến pháp đã 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 và vì Nhân dân"* và toàn bộ mô hình tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước đã thể hiện tính chất XHCN trong một bản hiến pháp được toàn dân đồng tình qua trưng cầu dân ý và thông qua bởi cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân là Quốc hội thì dù không có Điều 4 cũng không ai xóa bỏ được chế độ CNXH, xóa bỏ được vai trò lãnh đạo của ĐCSVN. Tuy nhiên, bài phát biểu cũng chỉ ra rằng: hiện nay quyền và nghĩa vụ của nhân dân, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan NNVN được quy định rất cụ thể, trong khi đó, quyền và nghĩa vụ của lực lượng lãnh đạo cả nhân dân và NNVN là ĐCSVN lại quy định một cách khá sơ sài. Chính vì vậy, Hiến pháp cần phải quy định cụ thể nhưng vấn đề như ĐCSVN phải xác định phương hướng, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, bố trí nhân sự... để đảm bảo các tổ chức ĐCSVN và ĐCSVN viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật... Tác giả Nguyễn Minh Thuyết đề xuất vấn đề phát triển Điều 4 thành một chương về ĐCSVN Cộng sản trong Hiến pháp [70]. Đề xuất này khác với đề xuất của tác giả Trần Trọng Tân nêu trong bài viết *Suy nghĩ về điều 4 Hiến pháp* là cần thiết phải ban hành Luật để cụ thể hóa Điều 4 Hiến pháp.

Bài phỏng vấn đối Nguyễn Đăng Dung [17], ông đưa ra nhận định rằng: ở các quốc gia, các chính phủ luôn gắn chặt với đảng cầm quyền và đây là mối quan hệ phổ biến và không thể tách rời trong việc thực hiện quyền lực nhân dân. Việc luật hóa vai trò lãnh đạo của ĐCSVN là một đặc thù riêng biệt của nước ta nhằm hạn chế, khắc phục tình trạng chuyên chế do thể chế một ĐCSVN có thể xảy ra; đồng thời cũng nhằm nâng cao tính chịu trách nhiệm của ĐCSVN, của NNVN trước nhân dân...

Như vậy, về nhóm các công trình nghiên cứu về vấn đề cần thiết phải có các quy định điều chỉnh giữa ĐCSVN và NNVN đều nhận thấy sự cần thiết và cấp bách phải minh định, làm rõ mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN. Bởi đây là điều kiện yêu cầu để ĐCSVN và NNVN thực hiện đúng vai trò, chức năng của mình; đồng thời là căn cứ để ĐCSVN, NNVN và đặc biệt là nhân dân kiểm tra, giám sát ĐCSVN và NNVN có thực hiện đúng vai trò, chức năng không. Tuy nhiên, từ việc nhận thức tính cần thiết phải minh định mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN đến việc xác định có cần thiết phải có các quy định của pháp luật điều chỉnh cụ thể về mối quan hệ này hay không, lại được chia nhóm quan điểm:

- Một số công trình nghiên cứu cho rằng cần thiết phải thể chế hóa thành các quy định pháp luật cụ thể về mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN có thể dưới hình thức phát triển nội dung của Điều 4 Hiến pháp thành một chương hoặc xây dựng thành một đạo luật về ĐCSVN.

- Có công trình nghiên cứu lại cho rằng không nên xây dựng thành các QPPL cụ thể về mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN bởi điều đó không có tính logic và thiếu tính thực thi.

Tuy nhiên, dù ở nhóm quan điểm nào thì vấn đề thể chế hóa hay không thể chế hóa thành các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa ĐCSVN với NNVN cũng chỉ dừng lại ở mức độ khơi gợi vấn đề chứ chưa đi vào nghiên cứu một cách chi tiết việc thể chế hóa đó ở mức độ và phạm vi điều chỉnh như thế nào.

1.4. KHÁI QUÁT NHỮNG VẤN ĐỀ ĐÃ THỐNG NHẤT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ BỎ NGỎ, TRANH LUẬN

1.4.1. Các vấn đề đã thống nhất

Một là, trong các công trình nghiên cứu, các tác giả đều khẳng định tính cần thiết phải có đảng chính trị cầm quyền trong các nhà nước hiện đại để thực hiện vai trò định hướng, lãnh đạo nhà nước và xã hội phát triển bền vững.

Hai là, các nghiên cứu đều cho rằng: đảng cầm quyền và nhà nước đều là các thiết chế thực hiện sự ủy quyền từ quyền lực của nhân dân, song đảng cầm quyền và nhà nước có vai trò, chức năng và phương thức thực hiện vai trò, chức năng hết sức khác nhau. Theo đó, hầu hết các nghiên cứu thống nhất nhận định ba chức năng của đảng cầm quyền là: đề ra đường lối, chủ trương về phát triển đất nước; đưa người của đảng tham gia vào các vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước để thực hiện việc tác động vào quá trình hình thành chính sách và điều hành, quản lý đất nước; tổ chức; xây dựng và truyền bá ý thức hệ của đảng mình trong nhân dân.

Ba là, các nghiên cứu trong nước đều thống nhất công nhận tính tất yếu của vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN. Vai trò này có cơ sở từ lịch sử và thực tiễn cách mạng dân tộc ta. Vai trò đó đã, đang và sẽ tiếp tục được giữ vững.

Bốn là, các nghiên cứu đều thống nhất nhận định: một trong những giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động của ĐCSVN và NNVN hơn nữa là cần phải tách bạch, phân biệt giữa chức năng, nhiệm vụ của ĐCSVN với chức năng, nhiệm vụ của NNVN. Bởi đây là điều kiện, yêu cầu để ĐCSVN và NNVN thực hiện đúng vai trò, chức năng của mình.

1.4.2. Các vấn đề còn bỏ ngỏ hoặc tranh luận

Một là, các nghiên cứu đều tiếp cận vấn đề, mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước của khoa học chính trị và xây dựng Đảng, chưa có những nghiên cứu dưới cách tiếp cận của luật học. Chính vì vậy, những vấn đề như cơ sở

pháp lý hay hoàn thiện cơ sở pháp lý cho mỗi quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước chưa được xem xét sâu, triệt để. Đây là vấn đề nghiên cứu còn đang bỏ ngỏ.

Hai là, các kết quả nghiên cứu mặc dù đã thống nhất ở việc nhận định cần có sự tách bạch, cụ thể hóa sự lãnh đạo của Đảng với hoạt động quản lý, điều hành của Nhà nước; cần xác lập ranh giới hợp lý sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, cơ quan Nhà nước để tổ chức Đảng không rơi vào thái cực can thiệp sâu vào hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan Nhà nước, Nhà nước hoặc buông lỏng vai trò lãnh đạo ...song các công trình nghiên cứu còn có sự chưa thống nhất trong đưa ra quan điểm: việc minh bạch hóa này được thể hiện trong các quy định của pháp luật hay trong các quy định của Đảng.

Ba là, trong một số nghiên cứu trong nước về ĐCSVN đã có quan điểm đề cập đến việc hoàn thiện các quy định của Hiến pháp và pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và coi đây là một trong những giải pháp để bảo vệ ĐCSVN, NNVN. Tuy nhiên, các quan điểm này mới chỉ dừng lại ở mức độ khơi gợi vấn đề. Đây chính là vấn đề còn bỏ ngỏ, chưa được giải quyết thấu đáo. Vì vậy, chính đây sẽ mở ra nhiệm vụ nghiên cứu mới cho khoa học lý luận.

Bốn là, trong các công trình nghiên cứu có đề cập đến quan điểm hoàn thiện các quy định pháp luật về vai trò lãnh đạo của ĐCSVN với NNVN, giữa các tác giả lại không có sự thống nhất trong việc xác định nội dung hoàn thiện như thế nào? Có tác giả thì cho rằng: hoàn thiện quy định hiện nay trong Hiến pháp thành một chương; có tác giả thì cho rằng: cần xây dựng thành một đạo luật về ĐCSVN.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Qua tìm hiểu các công trình nghiên cứu nêu trên, có thể đưa ra một nhận định chung như sau:

Một là, mặc dù đã có rất nhiều nhà nghiên cứu đề cập vấn đề về đảng chính trị, đảng cầm quyền, mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và nhà nước... song cho tới nay, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, đầy đủ vấn đề CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Mặc dù vậy, các công trình nghiên cứu ở trong và ngoài nước về quan hệ giữa đảng cầm quyền với nhà nước; đổi mới nội dung và hình thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã đạt được những thành tựu khoa học đáng ghi nhận và có giá trị tham khảo quan trọng, trực tiếp đối với Luận án.

Hai là, các công trình nghiên cứu trong nước tập trung nhiều vào nội dung nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng hoặc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền nhà nước. Trong khá nhiều công trình khoa học cũng nêu rõ sự cần thiết phải minh định, làm rõ mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước; song chủ yếu giải quyết vấn đề này dưới góc độ công tác xây dựng Đảng và xây dựng chính quyền.

Ba là, hầu như chưa có công trình nào đề cập trực tiếp, sâu sắc về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước dưới góc độ pháp lý. Thậm chí, giữa các công trình nghiên cứu còn có sự chưa thống nhất trong việc xác định có cần thiết phải có các quy định của pháp luật điều chỉnh cụ thể về mối quan hệ này hay không hoặc nếu cần có các quy định của pháp luật thì nội dung và hình thức các quy định này được biểu hiện như thế nào.

Đây chính là những nội dung chính mà luận án sẽ tập trung xem xét, giải quyết, góp phần "lấp đầy" những lỗ hổng của các nghiên cứu về mối quan hệ giữa ĐCSVN và NNVN dưới góc độ pháp lý.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. TÍNH TẮT YẾU, NỘI DUNG, PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1.1. Đảng Cộng sản Việt Nam là một đảng chính trị cầm quyền

Sự tồn tại của một hoặc nhiều đảng phái trong đời sống chính trị - xã hội là một hiện tượng phổ biến ở nhiều quốc gia hiện nay. Trong *Từ điển chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Jay M. Shafritz cho rằng, đảng chính trị là *"một tổ chức tìm cách nắm quyền lực chính trị bằng cách bầu thành viên của mình vào các cơ quan nhà nước, nhờ đó tư tưởng chính trị của họ có thể được phản ánh trong các chính sách công cộng"* [37, tr.701]. Chủ nghĩa Mác - Lênin nhận định: đảng chính trị luôn gắn với tính giai cấp; để nhận biết bản chất của các đảng chính trị là phải nhìn vào cách giải quyết các vấn đề chính trị, thái độ đối với các vấn đề có liên quan đến lợi ích thiết thân của giai cấp [47, tr.354-tr.355]. Tiêu biểu cho các quan điểm mác xít về đảng chính trị, Từ điển Bách khoa triết học của Liên Xô định nghĩa: đảng chính trị là tổ chức chính trị thể hiện những lợi ích của một giai cấp hay của một tầng lớp xã hội, liên kết những đại diện ưu tú nhất của giai cấp để lãnh đạo giai cấp đạt tới những mục đích và lý tưởng nhất định [34, tr.26]... Tuy cách diễn đạt khác nhau về đảng chính trị, song điểm chung giữa các quan niệm trên là cho rằng: các đảng chính trị là tập hợp của những người cùng lợi ích và quan điểm về chính trị, kinh tế, xã hội có mong muốn tác động đến sự tồn tại và phát triển của mỗi quốc gia theo một định hướng nhất định.

Vai trò của đảng chính trị đối với nhà nước và xã hội khá rõ nét. Thể hiện ở những điểm sau:

Một là, đảng chính trị định hướng hệ tư tưởng cho nhà nước và xã hội về

các vấn đề cơ bản của mỗi quốc gia như: vấn đề quyền lực nhà nước, quyền lực nhân dân, quản lý và phát triển các quan hệ kinh tế, chính trị, xã hội...

Thông qua hệ thống quan điểm, chương trình hành động khi thành lập đảng chính trị, vận động quần chúng ủng hộ các đại diện của đảng tham gia tranh cử, các đảng chính trị thể hiện hệ tư tưởng, thái độ, cách thức giải quyết các vấn đề của nhà nước. Sự khác biệt giữa các đảng chính trị đối lập trong một quốc gia theo chính thể đa đảng cơ bản không phải là mục tiêu mà là cách thức thực hiện mục tiêu xây dựng quốc gia.

Hai là, đảng chính trị tham gia vào quá trình thực hiện quyền lực nhà nước thông qua việc cử đảng viên vào bộ máy nhà nước. Bằng các chế định tranh cử tự do giữa các đại diện đảng phái chính trị vào một số vị trí lãnh đạo cơ quan nhà nước, các đảng chính trị có thành viên thắng cử thực hiện việc tác động, gây ảnh hưởng đến nhà nước thông qua các đại diện của mình. Các thành viên đại diện này chịu trách nhiệm trước đảng về lòng trung thành và trách nhiệm chuyển hóa ý chí của đảng mình đại diện thành quyết định, chính sách nhà nước theo thẩm quyền quyết định của mình.

Ba là, đảng chính trị đối lập tham gia giám sát hoạt động của đảng cầm quyền trong việc lãnh đạo nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước hợp hiến và hợp pháp. Ở các quốc gia theo thể chế đa đảng, sự chuyển hóa từ ý chí của đảng chính trị, nhất là đảng cầm quyền thành chính sách, pháp luật của nhà nước thông qua các đại diện của đảng trong bộ máy nhà nước gần như tuyệt đối. Bởi lẽ, những đại diện của đảng chính trị, đảng chính trị cầm quyền tham gia trong bộ máy nhà nước đã đưa ý chí, quan điểm của đảng mình vào tinh thần, nội dung cụ thể tại các quyết định, chính sách của nhà nước theo thẩm quyền của mình để cộng đồng, xã hội thực hiện. Chính vì vậy, để giám sát sự tuân thủ luật pháp và việc thực hiện sự ủy thác quyền lực của nhân dân đối với đảng chính trị và với nhà nước, bên cạnh các cơ quan bảo vệ pháp luật còn có vai trò của đảng chính trị đối lập nhằm tìm ra những thiếu sót, sai

phạm để tạo bất lợi cho đảng cầm quyền trong quá trình thực thi quyền lực chính trị và nhất là tại các cuộc tranh cử tiếp theo.

Bốn là, đảng chính trị thực hiện việc bảo vệ các lợi ích của giai cấp, tầng lớp mình đại diện. Việc bảo vệ lợi ích được biểu hiện trước hết và tập trung ở chính quan điểm, đường lối của đảng đó trong việc xác định mục tiêu kinh tế, xã hội, văn hóa, an ninh, quốc phòng... và cách thức giải quyết các mục tiêu đó phù hợp với lợi ích, nguyện vọng của chính giai cấp, tầng lớp mà đảng đó đại diện.

Bản thân mỗi đảng chính trị đều có quyền lực (dù mạnh hay yếu) nhất định. Hiểu theo nghĩa hẹp, quyền lực của đảng chính trị là khả năng tác động, chi phối trực tiếp của đảng đó đối với các cá nhân, tổ chức là thành viên. Nói cách khác, quyền lực của đảng chỉ có giá trị, ý nghĩa mang tính bắt buộc với các tổ chức và cá nhân là thành viên của đảng. Hiểu theo nghĩa rộng, quyền lực của đảng phái chính trị chính là khả năng tổ chức thực hiện nhiệm vụ và mục tiêu của chính đảng đó trong đời sống xã hội.

Do vậy, về bản chất, quyền lực của đảng phái chính trị được tạo dựng bởi hai yếu tố:

Một là, tính đúng đắn, phù hợp thực tế khách quan của mục tiêu, nhiệm vụ chính trị cụ thể của chính đảng. Điều này tạo ra sức thuyết phục, lôi cuốn nội tại của đảng trước hết đối với thành viên của đảng và sau đó là dân chúng. Sự thừa nhận của xã hội về vị trí, vai trò, quyền lực chính trị đối với mỗi đảng chính trị thể hiện ở niềm tin, sự tín nhiệm của xã hội đối với chủ thể đó. Chính niềm tin, sự tín nhiệm của quần chúng nhân dân vào lý luận cũng như thực tiễn cách mạng của đảng chính trị là cái quan trọng nhất tạo nên khả năng thực hiện quyền lực chính trị của đảng.

Hai là, cơ chế tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu của chính đảng được nhà nước và xã hội công nhận là hợp pháp, tạo ra quyền lực được pháp luật bảo hộ.

Với bản chất như trên, quyền lực của đảng chính trị không chỉ được bảo vệ bởi sự ủng hộ, niềm tin của những người dân theo đảng mà còn bởi luật pháp và những thiết chế bảo vệ luật pháp đi kèm.

Hình thức thực hiện quyền lực của đảng chính trị khác với nhà nước ở chỗ: nhà nước thực hiện quyền lực của mình bằng cách tác động trực tiếp đến các quan hệ xã hội thông qua công cụ quản lý như pháp luật, chính sách... nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ quản lý xã hội ở phạm vi từ một cá nhân đến toàn xã hội; trong khi đó, đảng chỉ tác động, ảnh hưởng trực tiếp đến đội ngũ đảng viên của đảng và tác động gián tiếp đến nhà nước, các quan hệ xã hội và mọi cá nhân trong xã hội thông qua các phương thức hoạt động của mình như ra cương lĩnh, chỉ thị, nghị quyết,... bằng cơ chế chuyển hóa ý chí của đảng thành ý chí của nhà nước bởi các thành viên của đảng tham gia vào bộ máy nhà nước, bằng sự thuyết phục vận động... Từ những khác biệt trên, hoạt động của các đảng chính trị luôn tách bạch với hoạt động điều hành, quản lý của nhà nước. Một bên là hoạt động định hướng, chỉ đạo (đảng chính trị); một bên là hoạt động quản lý, điều hành (nhà nước). Nói như vậy, không có nghĩa là hoạt động của đảng không có yếu tố quản lý, điều hành và hoạt động của nhà nước không có yếu tố lãnh đạo, chỉ đạo. Yếu tố điều hành, quản lý được đảng sử dụng trong hoạt động nội bộ đảng, giữa các tổ chức đảng và đảng viên nhằm xây dựng được một tổ chức lớn mạnh, thống nhất, chặt chẽ hoạt động có hiệu quả. Tương tự như vậy, yếu tố lãnh đạo, chỉ đạo của nhà nước được thực hiện giữa các cơ quan và cá nhân trong tổ chức bộ máy nhà nước theo thứ bậc quản lý; nhằm đảm bảo cho hoạt động của nhà nước được thông suốt và theo một trật tự ổn định.

Là đảng chính trị, đảng cầm quyền là một biểu hiện không thể thiếu trong đời sống chính trị của các quốc gia hiện nay. Có nhiều cách hiểu khác nhau đối với khái niệm đảng cầm quyền. Có thể đảng cầm quyền là đảng chính trị giành thắng lợi trong các cuộc bầu cử dân chủ, cạnh tranh và giành được quyền đứng ra thành lập chính phủ và đưa ra các quyết định, chính sách

dưới danh nghĩa quyền lực nhà nước. Cũng có thể hiểu, đảng cầm quyền là đảng chính trị hoặc liên minh chính trị chiếm đa số trong nghị viện (đối với các quốc gia theo thể chế cộng hòa nghị viện) hoặc là đảng mà có đại diện được nhân dân lựa chọn thông qua bầu cử làm tổng thống (đối với các quốc gia theo thể chế cộng hòa tổng thống); thậm chí, đảng cầm quyền cũng là thuật ngữ để chỉ các ĐCS ở các nước theo nguyên tắc một đảng. Tuy nhiên, dưới góc độ thực hiện quyền lực chính trị thì có thể hiểu đảng chính trị có vai trò duy nhất hoặc lớn nhất trong việc tác động, định hướng cho sự tồn tại và phát triển của một quốc gia được gọi là đảng cầm quyền, tương tự như quan niệm: *"Điều quan trọng nhất khiến cho một đảng chính trị là đảng cầm quyền là nó không chỉ chi phối được nhà nước mà chi phối được định hướng phát triển của xã hội"* [30].

Việc xác lập vai trò cầm quyền cho một chính đảng trong đời sống chính trị của một quốc gia có thể thông qua nhiều cách thức: qua sự suy tôn của quốc dân, qua bầu cử, thậm chí qua hoạt động bạo lực áp chế.

Hình thức tự suy tôn của quốc dân đối với một chính đảng nào đó trở thành một đảng cầm quyền thường xảy ra khi chính đảng đó gắn liền với một cuộc cách mạng dân tộc, khai sinh ra nhà nước đương thời. Chính vì vậy, quyền lực của đảng có được từ sự tin tưởng vào thành quả cách mạng do chính đảng đó có được trong lịch sử là rất lớn. Đồng thời, thành quả cách mạng do chính đảng đạt được là sự ra đời của một nhà nước, nên việc nhà nước đó trở thành công cụ chuyển hóa, thực hiện ý trí của đảng là một tất yếu. Hình thức này tồn tại ở một số quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam, Cu Ba, Triều Tiên...

Hình thức xác lập vai trò cầm quyền cho một chính đảng thông qua bầu cử là hình thức phổ biến nhất ở các quốc gia có nền chính trị dân chủ hiện nay. Ở các quốc gia này, các đảng chính trị nói chung và đảng cầm quyền nói riêng đều hoạt động công khai, đều được tổ chức và hoạt động phù hợp các nguyên tắc quy định tại Hiến pháp. Thậm chí, ngoài các quy định tại Hiến

pháp, một số nhà nước còn ban hành luật về các đảng phái chính trị nhằm mục đích thiết lập căn cứ pháp luật cho các đảng phái chính trị thành lập và hoạt động; quy định mối quan hệ giữa đảng chính trị, đảng cầm quyền với các thiết chế nhà nước nhằm mục đích tách bạch các công việc của nhà nước với các công việc của đảng. Đảng cầm quyền được xác lập vị thế thông qua bầu cử là đảng thắng cử trong các cuộc bầu cử hoặc liên danh với các đảng bé hơn để thắng cử trong việc đưa người của đảng vào các vị trí then chốt của nhà nước. Mỗi đảng cũng có thể có các mục tiêu, tiêu chí hoạt động và phương thức quản lý, điều hành trong nội bộ đảng khác nhau nhưng không thể trái với thể chế nhà nước. Hình thức này được áp dụng tại rất nhiều quốc gia như: Mỹ, Pháp, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Anh...

Hình thức xác lập vai trò cầm quyền của đảng cầm quyền thông qua bạo lực áp chế tồn tại ở một số quốc gia trong trường hợp: một lực lượng quân sự của đất nước tổ chức cuộc cách mạng lật đổ vị thế cầm quyền của chính đảng này (với những cá nhân đại diện cụ thể cho đảng) thay thế bằng một chính đảng cầm quyền khác (với những cá nhân đại diện khác). Vì vậy, vị thế của đảng cầm quyền trong trường hợp này có thể không hoàn toàn phù hợp với mong muốn của đa số nhân dân, mà chỉ phù hợp với mong muốn của lực lượng cách mạng, quân sự mạnh nhất của nhà nước đó. Trên thực tế, những quốc gia có đảng cầm quyền được xác lập bằng hình thức này, thường có sự bất ổn lớn về chính trị. Ví dụ như: Ucraina, Bờ Biển Ngà, Cộng hòa Congo, Sudan, Iraq, Somalia, Afghanistan, Rwanda, Thailand...

Việc xác lập vị thế cầm quyền của đảng chính trị có thể bằng cách này hay cách khác song một chính đảng cầm quyền của một quốc gia phải thỏa mãn hai điều kiện sau:

Một là, phải có một hệ thống lý luận, quan điểm nhất quán tác động đến sự tồn tại, phát triển về mọi mặt của một quốc gia theo một định hướng nhất định. Hệ thống quan điểm này chính là nội dung để phân biệt chính đảng cầm quyền này, hay chính đảng cầm quyền khác và đây cũng chính là cơ sở để

nhận ra chính đảng cầm quyền đại diện cho ý chí, nguyện vọng của giai cấp, tầng lớp nào trong xã hội.

Hai là, phải thực hiện được việc tác động của hệ thống quan điểm, lý luận đó trực tiếp và có hiệu quả nhiều nhất hoặc duy nhất đến hoạt động quản lý và điều hành đất nước của nhà nước nhằm đạt được định hướng, mục tiêu mà chính đảng đặt ra. Về cơ bản, các chính đảng cầm quyền đều thực hiện điều kiện này giống nhau. Trong đó, phương thức lãnh đạo thông qua việc đưa người của đảng vào những vị trí then chốt trong bộ máy cơ quan nhà nước là quan trọng nhất. Rõ ràng, dù cách thức xác lập vị thế cầm quyền có khác nhau, song về bản chất, các đảng cầm quyền đều sử dụng quyền lực nhà nước để lãnh đạo nhà nước và xã hội.

Cầm quyền và lãnh đạo là những khái niệm khác nhau, song có những nội dung đồng nhất với nhau. Đảng chính trị vẫn có thể lãnh đạo nhân dân khi chưa giành được chính quyền, nhưng đảng chỉ thể cầm quyền khi đảng giành được quyền lãnh đạo chính quyền. Như vậy, trên phương diện thực hiện quyền lực chính trị, khái niệm đảng lãnh đạo rộng hơn khái niệm đảng cầm quyền và cơ bản được dùng trong trường hợp chính đảng đó gắn liền với cuộc cách mạng nhân dân, thành lập nên một nhà nước, mà sau đó trở thành đảng cầm quyền của nhà nước đó. Tuy nhiên, khi đã trở thành đảng cầm quyền thì yếu tố cầm quyền luôn gắn liền với yếu tố lãnh đạo. Bởi lẽ, mục tiêu của bất kỳ một đảng cầm quyền nào đều là việc tác động, lãnh đạo nhà nước và xã hội theo một định hướng nhất định. Hai yếu tố này là một thể thống nhất ở chính thể đảng cầm quyền. Một chính đảng không thể giữ được vị trí cầm quyền nếu không thực hiện được vai trò lãnh đạo của mình đối với nhà nước: *"Đảng cầm quyền có nghĩa là đảng lãnh đạo chính quyền, chi phối chính quyền, làm cho mọi hoạt động của chính quyền thể hiện và thực hiện tư tưởng, đường lối của đảng đó, phù hợp với lập trường và phục vụ cho lợi ích của giai cấp, tầng lớp mà đảng đó đại diện"* [76, tr.17].

Tại một số quốc gia xây dựng nhà nước theo mô hình nhà nước XHCN,

thì ĐCS trở thành đảng cầm quyền duy nhất là đặc trưng cơ bản, là nguyên tắc, là thể hiện tính giai cấp của nhà nước. V.I. Lênin đã nói: *"Chính đảng Cộng sản đại diện cho công nhân và nhân dân lao động nắm quyền thì có nghĩa chỉ nắm quyền với ý thức chỉ một mình mình nắm"* [48, tr.156]. Do đó, trong thể chế chính trị các nước XHCN, chỉ có duy nhất ĐCS nắm quyền lãnh đạo toàn diện nhà nước, không có sự cạnh tranh, chia xẻ quyền lãnh đạo giữa các đảng chính trị khác nhau. Tuy nhiên, ngày nay, cùng với quá trình dân chủ hóa đời sống chính trị và đặc thù của từng nước, tại một số quốc gia có thể chế đa đảng nhưng ĐCS vẫn trở thành đảng chính trị cầm quyền thông qua chế định bầu cử tự do giữa các đảng chính trị (Campuchia và Venezuela có các đảng cánh tả theo xu hướng CNXH đang giữ vai trò là đảng cầm quyền theo nhiệm kỳ; Trung quốc thừa nhận thể chế đa đảng nhưng chỉ có ĐCS nắm quyền lãnh đạo - đa đảng tham chính, một đảng chấp chính).

Ở Việt Nam, ĐCSVN ra đời lấy chủ nghĩa Mác - Lênin làm nền tảng tư tưởng, quan điểm để vạch ra những mục tiêu và giải pháp cách mạng trong từng thời kỳ, giai đoạn lịch sử. Với tính đúng đắn và phù hợp với thực tế điều kiện lịch sử nước ta của chủ nghĩa Mác - Lênin, cùng với vai trò lãnh đạo xuất chúng của lãnh tụ Nguyễn Ái Quốc, ĐCSVN đã thực sự lôi cuốn, thu hút đông đảo giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động của dân tộc tham gia vào cuộc cách mạng do ĐCSVN khởi xướng và lãnh đạo. Kết quả to lớn nhất của cuộc cách mạng đó là NNVN ra đời. Từ khi thành lập đến nay, dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN, NNVN vẫn tiếp tục kiên định thực hiện mục tiêu, lý tưởng xây dựng CNXH do ĐCSVN vạch ra. Kể từ khi có NNVN ra đời, những thành tích của ĐCSVN với đất nước, với dân tộc đã được nhân dân ghi nhận và dần dần, xác nhận vị trí, vai trò là đảng cầm quyền thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội trong pháp luật NNVN.

2.1.2. Tính tất yếu của sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Ở Việt Nam, những năm cuối của thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX, thực dân

Pháp tiến hành những chương trình khai thác thuộc địa quy mô lớn khiến đại đa số người lao động, trước hết là nông dân bị đẩy vào đường cùng; bên cạnh đó, cũng đồng thời làm xuất hiện một số ngành công nghiệp như khai khoáng, giao thông vận tải, công nghiệp nhẹ. Từ đây, trong xã hội hình thành một số giai cấp, lực lượng mới như công nhân, tư sản, trí thức, tiểu tư sản. Các cuộc khởi nghĩa yêu nước, chống thực dân Pháp liên tiếp diễn ra nhưng cuối cùng đều thất bại mà nguyên nhân chủ yếu là do thiếu một đường lối cách mạng đúng đắn; thiếu tổ chức chặt chẽ và thiếu lực lượng lãnh đạo cách mạng. Từ năm 1921 - 1930, sau khi tiếp cận, nghiên cứu về chủ nghĩa Mác - Lênin, cuộc cách mạng XHCN tháng Mười Nga vĩ đại (1917) và tình hình cụ thể của đất nước, lãnh tụ Nguyễn Ái Quốc đã có sự chuẩn bị về lý luận cho sự ra đời của ĐCSVN; ngày 03/02/1930, ĐCSVN chính thức được thành lập. Ngay sau đó, tháng 10/1930, tại Hội nghị Trung ương lần thứ nhất ĐCSVN đã đề ra Luận cương chính trị để xác định phương thức, lực lượng và chiến lược của cách mạng Việt Nam.

Việc ra đời Cương lĩnh chính trị của ĐCSVN đã chấm dứt sự bế tắc về lý luận cách mạng cũng như con đường cách mạng của dân tộc tại thời kỳ đó. Bằng những lý luận đúng đắn, khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin về đấu tranh giai cấp, giải phóng dân tộc ở các quốc gia thuộc địa, về động lực và lực lượng cách mạng vô sản và dân tộc thuộc địa..., ĐCSVN đã vận dụng vào thực tiễn xã hội Việt Nam và thực sự đã thu hút, tập hợp được đông đảo các tầng lớp nhân dân yêu nước đồng lòng đi theo ĐCSVN tiến hành cuộc cách mạng dân tộc.

Đảng Cộng sản Việt Nam đã chứng minh sự đúng đắn của đường lối cách mạng của mình bằng thực tiễn thắng lợi của cuộc cách mạng Tháng Tám năm 1945 và sự khai sinh ra Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, chấm dứt hoàn toàn chế độ phong kiến và thắng lợi của các cuộc cách mạng tiếp theo như: hoàn toàn đánh đuổi được thực dân Pháp ra khỏi lãnh thổ Việt Nam năm

1954; lật đổ chế độ nguy quân, nguy quyền Miền Nam Việt Nam, đánh đuổi Đế quốc Mỹ, giành thắng lợi thống nhất hoàn toàn đất nước vào mùa xuân năm 1975. Có thể thấy: *"Sự ra đời của Đảng là kết quả của quá trình chuẩn bị lâu dài về tư tưởng, tổ chức và cán bộ của Đảng, đáp ứng yêu cầu phát triển của tình hình, nhiệm vụ mà phong trào cách mạng của nước ta đầu thế kỷ XX đặt ra, phù hợp với xu thế phát triển của thời đại, mở ra kỷ nguyên mới trong lịch sử của dân tộc. Đó là cơ sở vững chắc cho những thắng lợi sau này, ghi đậm thêm những nét son chói lọi trong "lịch sử bằng vàng" của Đảng và của cách mạng Việt Nam"* [53, tr.165].

Trong bối cảnh lịch sử bấy giờ, sự xuất hiện ĐCSVN là một tất yếu lịch sử. Tính thuyết phục, niềm tin về vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và toàn xã hội xuất phát từ chính năng lực lãnh đạo và kết quả các cuộc cách mạng của dân tộc do ĐCSVN khởi xướng và dẫn dắt. Sự lãnh đạo này được nhân dân tự nguyện, tự giác suy tôn. ĐCSVN không thể chỉ thị, bắt buộc NNVN và xã hội thực hiện chủ trương, đường lối của mình mà sự tự nguyện chấp thuận sự lãnh đạo của ĐCSVN của NNVN và xã hội được xuất phát chính từ tính đúng đắn, phù hợp của chủ trương, đường lối đó. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: *"Đảng không thể đòi hỏi Mặt trận thừa nhận quyền lãnh đạo của mình, mà phải tỏ ra là một bộ phận trung thành nhất và chân thực nhất"* [52, tr.139].

Trong đời sống chính trị ở một số giai đoạn lịch sử, đất nước ta đã từng xuất hiện các đảng chính trị khác như Việt Nam Quốc dân Đảng - do Nguyễn Thái Học khởi xướng (1927 - 1975), Đảng Dân chủ Việt Nam - do Dương Đức Hiền khởi xướng (1944 - 1988), Đảng Xã hội Việt Nam - do Nguyễn Xiển khởi xướng (1946 - 1988). Tuy nhiên, do thiếu một cơ sở lý luận nền tảng, thiếu một đường lối cách mạng cụ thể, phù hợp, sự chặt chẽ về tổ chức còn non kém, lực lượng cách mạng còn rời rạc... nên những đảng phái chính trị này đều tự giải tán hoặc sáp nhập vào ĐCSVN, tự nguyện tuân thủ theo

đường lối, cương lĩnh của ĐCSVN. Qua đó cho thấy, sự lãnh đạo của ĐCSVN với vị trí là một đảng cầm quyền thực hiện vai trò lãnh đạo đối với NNVN và xã hội là tất yếu lịch sử; không một chính đảng nào khác thay thế được sứ mệnh cách mạng của ĐCSVN kể cả trong quá khứ và hiện tại.

Một câu hỏi đặt ra là: vào thời điểm những năm đầu của thế kỷ XX, nếu chủ nghĩa cộng sản không soi rọi vào đất nước chúng ta; không có sự xuất hiện của ĐCSVN thì NNVN dân chủ có ra đời không? Chúng ta cần phải thấy rõ rằng, trong bối cảnh lịch sử trước, trong và cả sau khi chủ nghĩa cộng sản ảnh hưởng tới đến Việt Nam thì trên đất nước chúng ta vẫn luôn tồn tại những luồng tư tưởng, xu hướng cách mạng khác như phong trào Cần vương của vua Hàm Nghi và Tôn Thất Thuyết (dùng bạo lực chống thực dân Pháp, chấn hưng chế độ quân chủ), tư tưởng của Phan Châu Trinh (dựa vào thực dân Pháp để "*Khai dân trí, chấn dân khí, hậu dân sinh*", dần dần thành lập nhà nước dân chủ tự trị, có hiến pháp và pháp luật...), của Phan Bội Châu (toàn dân tộc tiến hành bạo động cách mạng, trên cơ sở tiếp thu những tiến bộ của thế giới, trong đó bao gồm cả tiếp thu những lý luận cách mạng; tranh thủ sự giúp đỡ của các nước khác để kháng thực dân Pháp...),... song tất cả những tư tưởng, xu hướng đó đều không đưa đến một thành tựu cách mạng đáng kể. Chỉ đến khi ĐCSVN, với trang bị lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin về đấu tranh cách mạng, về thực hiện dân chủ và con đường đi lên CNCS, dưới sự dẫn dắt của lãnh tụ Nguyễn Ái Quốc... mới thực sự thu hút, tập hợp đông đảo nhân dân thành một lực lượng cách mạng vô cùng mạnh mẽ quét sạch tàn dư phong kiến, xua tan bóng ma thực dân, tạo dựng lên nhà nước dân chủ đầu tiên của Việt Nam. Vì vậy, có thể khẳng định rằng, trong lịch sử Việt Nam, không một lực lượng nào ngoài ĐCSVN có thể tập hợp, dẫn dắt dân tộc làm cách mạng, khai sinh ra nhà nước dân chủ.

Cũng có thể, nếu không có ĐCSVN, với xu hướng phát triển của lịch sử nhà nước và pháp luật, một nhà nước dân chủ nào đó cũng xuất hiện vào

một thời điểm nào đó trên đất nước ta, nhưng chắc chắn rằng, nếu như không do chính đông đảo nhân dân cần lao tạo dựng thì nhà nước đó cũng chỉ phục vụ, bảo vệ cho một thiểu số người dân nào đó, thậm chí, chỉ chuyển từ ông chủ thực dân này, sang ông chủ thực dân khác. Bởi lẽ, không tự nhiên mà một giai cấp, một quốc gia lại từ bỏ quyền lực, lợi ích của mình để chuyển giao cho một giai cấp, một quốc gia khác nếu như không bị buộc phải từ bỏ. Và lý do thuyết phục nhất để một giai cấp, một quốc gia từ bỏ quyền lực, lợi ích áp đặt lên một giai cấp, một quốc gia khác chính là sự thảm bại trước cuộc đấu tranh vũ trang của hai bên, vì lúc đó không thể tìm thấy một giải pháp nào khác. Điều đó cho thấy, NNVN ra đời với tính chất là một thành quả cách mạng mà ĐCSVN đạt được là một tất yếu của lịch sử.

Hiện nay, tính tất yếu của vị trí là đảng cầm quyền của Đảng không chỉ ở lý do Đảng đã dẫn dắt dân tộc Việt Nam thực hiện thành công cuộc cách mạng dân tộc, dân chủ, thống nhất đất nước, thành lập nên NNVN, mà tính tất yếu đó còn được bảo đảm bởi các lý do sau:

Một là, ĐCSVN là chính đảng duy nhất đã và đang vạch ra đường lối, chủ trương, sách lược cách mạng phù hợp cho dân tộc, có sức thuyết phục và tạo được niềm tin để tập hợp dân tộc Việt Nam thực hiện thành công nhiều cuộc cách mạng như thành lập ra NNVN, thống nhất đất nước và trong cuộc cách mạng xây dựng đất nước, phát triển kinh tế: "quần chúng tin theo sự lãnh đạo của Đảng là do Đảng có đường lối đúng đắn. Đường lối đúng đắn là kết quả tổng hợp của nghiên cứu lý luận khoa học, nghiên cứu sáng tạo phát triển chủ nghĩa Mác - Lênin và các khoa học khác (chứ không phải chỉ có chủ nghĩa Mác - Lê Nin) với tổng kết hoạt động thực tiễn của cách mạng" [25, tr.4]. Bởi lẽ không có nền dân chủ nào, cũng như một mô hình tổ chức quyền lực nào (một đảng hay đa đảng) ưu việt, hoàn hảo tuyệt đối mà vấn đề ở chỗ mô hình nào được người dân ủng hộ lớn hơn; sự hiện diện của chính đảng nào phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội trong lịch sử, thực tiễn và được người

dân ủng hộ hơn. Trong giai đoạn hiện nay, NNVN và nhân dân Việt Nam vẫn luôn cần sự lãnh đạo của ĐCSVN để tiếp tục phát triển. Những lý luận về con đường, mục tiêu phát triển đất nước lên CNXH của chủ nghĩa Mác - Lênin vẫn luôn đúng với mong muốn, nguyện vọng của nhân dân Việt Nam về việc xây dựng một đất nước hòa bình, có thể chế chính trị ổn định, có nền kinh tế phát triển bền vững, đảm bảo an sinh xã hội cho người dân và xây dựng thành công NN PQ, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của đông đảo nhân dân lao động. Sự nhất quán, kiên định trong định hướng, con đường phát triển kinh tế - xã hội cũng như những sách lược đối thoại hòa bình, hợp tác trong quan hệ đối ngoại với các nước trong khu vực và trên thế giới đã tạo ra lòng tin đối với sự lãnh đạo của Đảng trong nhân dân và cộng đồng quốc tế; góp phần đảm bảo an ninh, ổn định chính trị trong nước và hòa bình trong khu vực. Đây là những tiền đề hết sức quan trọng để toàn dân tộc sát cánh dưới sự lãnh đạo của Đảng dần tháo gỡ những khó khăn trong phát triển kinh tế - xã hội và đưa đất nước phát triển đi lên, hội nhập quốc tế. Như vậy có thể khẳng định, NNVN và nhân dân Việt Nam vẫn tiếp tục cần có sự lãnh đạo của ĐCSVN để phát triển đất nước và con người Việt Nam theo định hướng đúng đắn do chính người dân mong muốn, lựa chọn. Thiếu đi sự lãnh đạo của ĐCSVN, chắc chắn NNVN và nhân dân Việt Nam sẽ chệch khỏi mục tiêu đó và tạo ra sự bất ổn trong nước cũng như trong khu vực.

Hai là, ĐCSVN là chính đảng duy nhất có lực lượng cách mạng là đông đảo quần chúng nhân dân; đủ sức bảo vệ các thành quả cách mạng đã đạt được và tiến hành các cuộc cách mạng khác trong tương lai. Lãnh đạo lực lượng cách mạng nhân dân, không ai khác, chính là đội ngũ đảng viên ngày càng phát triển không ngừng về số lượng và chất lượng với 4.450.000 đảng viên [1]. ĐCSVN đã tạo dựng được hệ thống tổ chức hết sức chặt chẽ, tương ứng với hệ thống tổ chức hành chính của NNVN. Chính lượng đảng viên này là nhân tố quan trọng nhất đảm bảo sự ổn định về tư tưởng, chính trị, kinh tế,

xã hội. Ngoài ra, để thực hiện được vai trò lãnh đạo của mình đối với NNVN, ĐCSVN đã thực hiện các phương thức lãnh đạo hữu hiệu. Một trong số đó là về công tác tổ chức cán bộ. Hầu hết những chức danh lãnh đạo chủ chốt trong bộ máy cơ quan nhà nước, từ cấp trung ương đến cấp địa phương đều do tổ chức đảng của ĐCSVN giới thiệu, cử người đảm nhiệm. Nhờ lực lượng đảng viên nói chung và đảng viên có trình độ chuyên môn và uy tín giữ chức vụ lãnh đạo chủ chốt trong hệ thống các cơ quan nhà nước, cơ sở kinh tế, sự nghiệp ... Đảng đã thực hiện chức năng, nhiệm vụ truyền tải ý chí của ĐCSVN vào các quyết định của cơ quan nhà nước; đồng thời, có đủ năng lực để tự đổi mới, hoàn thiện, thích ứng khi các điều kiện về kinh tế, xã hội thay đổi. Vì vậy, mọi sự thay đổi về vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN sẽ dẫn đến phá vỡ tổ chức bộ máy nhà nước, phá vỡ tính ổn định của nền hành chính nhà nước. Hiệu quả lãnh đạo NNVN và đất nước Việt Nam phát triển bền vững như thế nào, không phải ở chỗ đa đảng hay một đảng mà ở chỗ đảng lãnh đạo đó có thực sự đại diện cho quyền lợi, nguyện vọng của đông đảo nhân dân lao động hay không? có thực sự là một đảng cách mạng, trí tuệ để đưa ra được những chủ trương, đường lối lãnh đạo trong từng thời điểm đúng đắn hay không? Với những kết quả của ĐCSVN đã đạt được trong quá khứ, với nỗ lực không ngừng của ĐCSVN để nâng cao năng lực lãnh đạo NNVN và xã hội, chúng ta hoàn toàn có thể tin tưởng vào tính cách mạng, trí tuệ của ĐCSVN để tiếp tục đảm đương sứ mệnh là đảng chính trị giữ vai trò lãnh đạo toàn diện với Nhà nước và xã hội Việt Nam trong thời gian tới.

Ba là, trong mỗi quốc gia luôn cần có sự lãnh đạo của một đảng chính trị. Hiện nay, trong nội bộ quốc gia dân tộc Việt Nam, không có một lực lượng, một giai cấp, một tổ chức chính trị nào có đủ những điều kiện như: hệ tư tưởng, lý luận khoa học sắc bén, lực lượng cách mạng mạnh mẽ, đặc biệt là uy tín chính trị để có thể thay thế được vai trò của ĐCSVN trong HTCT và xã hội Việt Nam. ĐCSVN là chính đảng duy nhất thực hiện được việc tác động,

gây ảnh hưởng đến toàn bộ máy nhà nước và xã hội trong quá khứ, hiện tại và tương lai. ĐCSVN không chỉ lãnh đạo được nhân dân làm cách mạng dân tộc giành độc lập dân tộc, thành lập NNVN, thống nhất đất nước mà còn lãnh đạo được NNVN, xã hội thực hiện thành công nhiệm vụ ổn định, phát triển kinh tế, giữ vững an ninh chính trị, trật tự xã hội, đặc biệt trong những giai đoạn kinh tế - chính trị - xã hội của thế giới đang gặp nhiều khủng hoảng.

Vì vậy, có thể khẳng định, ĐCSVN đã, đang và sẽ tiếp tục là một đảng chính trị cầm quyền thực hiện vai trò lãnh đạo NNVN tiến hành xây dựng CNXH ở Việt Nam đi đến thành công.

Từ những căn cứ trên, chúng ta có thể nhận thức rõ tính tất yếu của sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN không chỉ trong lịch sử mà còn tiếp tục trong giai đoạn hiện nay và thời gian tới. Việc khẳng định một lần nữa tính tất yếu của vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và cả xã hội không chỉ giúp cho chúng ta có một cái nhìn biện chứng, có tính lịch sử trong việc đánh giá đúng thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN hiện nay mà còn giúp cho việc hoàn thiện CSPL phản ánh đúng khách quan lịch sử và mong muốn, ý chí của nhân dân Việt Nam.

2.1.3. Nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam hiện nay

Đảng Cộng sản Việt Nam thực hiện vai trò lãnh đạo đối với NNVN thông qua các nội dung và phương thức lãnh đạo cụ thể.

Nội dung lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN thể hiện ở phạm vi các công việc của Nhà nước mà Đảng cần tác động, lãnh đạo để Nhà nước thực hiện theo ý chí của Đảng. Nội dung lãnh đạo của ĐCSVN có tính lịch sử, phù hợp với từng giai đoạn cụ thể của đất nước. ĐCSVN lãnh đạo NNVN toàn diện trên các mặt của đời sống xã hội như: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, đối ngoại, quốc phòng, an ninh của đất nước; từ phạm vi các đơn vị quản lý hành chính nhỏ nhất đến phạm vi quốc gia.

Trước hết, Đảng lãnh đạo Nhà nước trong việc tổ chức bộ máy nhà nước. Ngay từ khi giành được chính quyền cho đến nay, dưới sự lãnh đạo của Đảng, bộ máy nhà nước dần dần được hoàn thiện: từ Chính phủ lâm thời đến Chính phủ liên hiệp; thông qua Hiến pháp, bộ máy nhà nước từng bước xây dựng hệ thống chính quyền từ trung ương đến địa phương như hiện nay. Với chủ trương tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy chính quyền các cấp, Đảng vẫn đang tiếp tục lãnh đạo Nhà nước thực hiện những cải cách để xây dựng một Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân.

Để tạo dựng cơ chế thực thi quyền lực nhân dân hiệu quả nhất và đạt được các mục tiêu xây dựng, phát triển đất nước của Đảng, Đảng tiếp tục lãnh đạo việc tổ chức, sắp xếp bộ máy các cơ quan nhà nước; việc tổ chức hệ thống chính quyền các cấp với các cơ quan chuyên môn trong các cấp chính quyền nhằm bảo đảm có sự phối hợp, phân công, kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Đồng thời, Đảng lãnh đạo Nhà nước thực hiện các chức năng quản lý đất nước trên các lĩnh vực hoạt động cơ bản của xã hội. Có thể chia nội dung lãnh đạo của ĐCSVN đối với các hoạt động của NNVN trên các lĩnh vực công tác như sau:

Một là, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo công tác lập pháp.

Điều 69 Hiến pháp năm 2013 đã xác định: "*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*" [57]. Quốc hội ra đời và tồn tại để tạo lập nền tảng chính trị - pháp lý của quốc gia; quyết định đến sự tồn tại và phát triển của NNVN và xã hội. Hướng đến mục tiêu xây dựng và phát triển NNPNQ XHCN Việt Nam mà trong đó Nhà nước và xã hội đều là đối tượng

điều chỉnh của hệ thống pháp luật hoàn thiện thì không thể không nói đến vai trò hết sức quan trọng của Quốc hội. V.I. Lênin đã nói: không thể có khái niệm một nền dân chủ mà không có cơ quan đại diện [49, tr.57]. Xuất phát từ vị trí đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị xã hội như vậy của Quốc hội nên ĐCSVN thực hiện vai trò lãnh đạo đối với Quốc hội rất rõ nét và có hiệu quả trong công tác lập hiến, lập pháp.

Thực hiện nhiệm vụ xây dựng pháp luật hiện nay, ngoài Quốc hội là cơ quan có quyền lập hiến, lập pháp, Nhà nước còn quy định một số cơ quan khác cũng tham gia quá trình xây dựng các văn bản QPPL trên cơ sở thi hành Hiến pháp và luật tại ngành, địa phương mình (bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tổng Kiểm toán Nhà nước và HĐND, UBND).

Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo đối với công tác lập pháp, nghĩa là toàn bộ hoạt động xây dựng pháp luật đều phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng nhằm thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật của Nhà nước. Vì vậy, sự lãnh đạo đối với công tác xây dựng pháp luật trước hết ở việc ĐCSVN vạch ra đường lối, định hướng cho hoạt động xây dựng pháp luật. Đồng thời, Đảng cũng xác định thứ tự ưu tiên trong chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn, ví dụ như: *"Về hoạt động lập pháp: ban hành các đạo luật... ưu tiên xây dựng các luật về kinh tế, về các quyền công dân và các luật điều chỉnh công cuộc cải cách bộ máy nhà nước, các luật điều chỉnh các hoạt động văn hóa, thông tin..."* [20, tr.674]. Ngoài ra, ĐCSVN còn ban hành nhiều nghị quyết chuyên đề về việc sửa đổi Hiến pháp, sửa đổi, ban hành một số đạo luật lớn.

Trên cơ sở những đường lối, định hướng của Đảng về các vấn đề xã hội mà Nhà nước cần ban hành các quy định pháp luật, chính sách để quản lý, Nhà nước sẽ phân công các cơ quan có thẩm quyền xây dựng, ban hành các

văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng tinh thần, quan điểm, định hướng chỉ đạo của Đảng. Những khó khăn, vướng mắc liên quan đến việc thể chế hóa quan điểm, định hướng của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải báo cáo, xin ý kiến của tổ chức đảng lãnh đạo để kịp thời có định hướng giải pháp tháo gỡ.

Hai là, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo công tác hành pháp.

Theo Điều 94 Hiến pháp năm 2013, *"Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội"* [57]. Là cơ quan hành chính cao nhất, Chính phủ có trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật, thực hiện việc quản lý toàn diện các lĩnh vực của đời sống xã hội từ chính trị, kinh tế, an ninh quốc phòng, đối ngoại,... đảm bảo việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Đảng đã có chỉ đạo đối với các tổ chức đảng các cấp trong việc xác định những nội dung, phạm vi công việc thuộc chức năng của cơ quan nhà nước cấp mình để thực hiện việc lãnh đạo, định hướng. Trong thực tế triển khai, cấp ủy của các tổ chức đảng trong các cơ quan nhà nước sẽ lựa chọn những vấn đề quan trọng mà Đảng cần bàn, cần quyết định. Đây chính là tiền đề cho việc ĐCSVN và NNVN thực hiện đúng chức năng, vị trí, vai trò của mình.

Đối với các vấn đề về phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, xây dựng, giao thông... ở cấp quốc gia, cấp ngành và địa phương: BCH TWĐ, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, cấp ủy đảng tại các cơ quan nhà nước các cấp sẽ có nghị quyết, chỉ thị chỉ đạo, định hướng về mục tiêu kinh tế - xã hội, quy hoạch... cần đạt được và định hướng những giải pháp thực hiện. Trên cơ sở đó, cơ quan đại diện của nhân dân cũng như cơ quan hành chính nhà nước cụ thể hóa, thể chế hóa thành các chỉ tiêu cụ thể và đề ra những nhiệm vụ cụ thể, giao trách nhiệm cho từng cơ quan, đơn vị và cá nhân phụ trách để theo dõi, triển khai thực hiện.

Bên cạnh những nội dung lãnh đạo của Đảng về các nhiệm vụ ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc gia, một nội dung khác trong lãnh đạo của Đảng đối với công tác chấp hành và hành chính, đó là cải cách hành chính. Với cái nhìn của một tổ chức không nằm trong hệ thống hành chính, đồng thời với trách nhiệm lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội, ĐCSVN phát hiện những yếu tố bất hợp lý hoặc những yếu kém trong hoạt động quản lý, điều hành của NNVN để có những chỉ đạo kịp thời, tạo ra sự thay đổi theo chiều hướng tích cực nhằm xây dựng NNVN, nền hành chính của NNVN dân chủ, theo hướng hiện đại.

Ba là, Đảng với công tác tư pháp

Hiến pháp năm 2013 có quy định tại Khoản 3 Điều 2: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*" và một số điều khoản trong Hiến pháp quy định chức năng, nhiệm vụ của TAND, VKSND thực hiện quyền tư pháp và kiểm sát hoạt động tư pháp (Điều 102 và Điều 107). Tuy nhiên, Nghị quyết số 49-NQ/TW, khi đề cập đến việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của của các cơ quan tư pháp đã nêu các cơ quan như: TAND, VKSND, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án, thậm chí cả cơ quan công chứng, luật sư... Tuy nhiên, trong khuôn khổ nghiên cứu của Luận án, tác giả luận án xin tập trung nghiên cứu sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trong công tác tư pháp đối với hoạt động của TAND và VKSND. Đây cũng chính là hai hệ thống cơ quan được xác định là cơ quan thực hiện quyền tư pháp (đối với TAND) và cơ quan kiểm sát hoạt động tư pháp (đối với VKSND) tại các Điều 102 và Điều 107 Hiến pháp năm 2013.

Hiến pháp quy định ĐCSVN lãnh đạo NNVN, trong đó có hoạt động tư pháp; song đồng thời cũng quy định nguyên tắc độc lập, chỉ tuân theo Hiến pháp và pháp luật trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp. Vậy, Đảng lãnh đạo đối với công tác tư pháp được hiểu như thế nào? Cũng giống

như sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác lập pháp, lập quy, chấp hành và hành chính, công tác tư pháp cũng được đặt dưới sự lãnh đạo gián tiếp và trực tiếp của Đảng. Mặc dù các cơ quan tư pháp hoạt động độc lập, chỉ tuân thủ hiến pháp và pháp luật, nhưng pháp luật do Quốc hội ban hành, là sự thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, nên nguyên tắc các cơ quan tư pháp hoạt động chỉ tuân thủ theo Hiến pháp và pháp luật mà nội dung của hiến pháp và pháp luật đã chứa đựng tinh thần, quan điểm, chủ trương của Đảng. Đó là sự lãnh đạo gián tiếp của Đảng đối với công tác tư pháp.

Bên cạnh cách hiểu về việc lãnh đạo một cách gián tiếp như vậy, Đảng còn thực hiện trực tiếp vai trò lãnh đạo của mình đối với công tác tư pháp ở một số nội dung sau:

Đảng đề ra các quan điểm, nguyên tắc, đường lối trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tư pháp và cải cách tư pháp. Đảng chỉ đạo, định hướng trong việc quy định thẩm quyền của các cấp xét xử; trên cơ sở đó là việc quy định thẩm quyền của viện kiểm sát các cấp cho phù hợp với cấp xét xử; chỉ đạo thực hiện việc nghiên cứu, áp dụng thủ tục rút gọn để quy trình xét xử được kịp thời, hiệu quả.

Đảng chỉ đạo hoặc cho ý kiến về việc xử lý, giải quyết các vụ án, vụ việc vi phạm liên quan đến cán bộ, đảng viên cấp cao, hoặc các vấn đề quan trọng, phức tạp ảnh hưởng đến chính trị, kinh tế, xã hội ở mức độ nghiêm trọng... Mặc dù đặc thù của hoạt động của Tòa án là *"Thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm các cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm"* [54] tại Khoản 2, Điều 103, song ở những vụ án phức tạp, nhạy cảm về chính trị, an ninh, trật tự an toàn xã hội thì Đảng cần phải cho ý kiến chỉ đạo về quan điểm xử lý.

Sức mạnh và hiệu quả lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trước hết phải được biểu hiện ở chỗ Đảng xác định đúng nội dung cần lãnh đạo Nhà nước. Những chủ trương, chỉ thị *"trúng"* và *"đúng"*; lãnh đạo và thuyết phục

được Nhà nước tiếp thu và quán triệt, triển khai đầy đủ, chính xác những chủ trương, chỉ thị này, đó chính là hiệu quả cao nhất của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Nếu nội dung lãnh đạo của Đảng xa rời với thực tế và với xu hướng phát triển của xã hội, trái ngược với mong muốn, yêu cầu của người dân thì sự lãnh đạo đó không có sức sống, không có hiệu lực; dù chính quyền có thể chế hóa thành các quyết định và chính sách áp dụng thực thi vào cuộc sống thì hiệu quả thực hiện cũng thấp kém.

Tuy nhiên, để xác định ranh giới đâu là nhiệm vụ, chức năng quản lý, điều hành của Nhà nước; đâu là nhiệm vụ lãnh đạo của Đảng và bảo đảm giữ được ranh giới đó vẫn luôn là một nhiệm vụ cần Đảng và Nhà nước quan tâm nhằm tránh tình trạng các cơ quan nhà nước ở tất cả các cấp trông chờ vào việc xin ý kiến chỉ đạo thực hiện của cấp ủy đảng đối với mọi nhiệm vụ thuộc thẩm quyền, chuyên môn của chính quyền (ví dụ: có thực tế ở nhiều địa phương, các dự án, nhiệm vụ thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền đều xin ý kiến nhất trí của cấp ủy; dẫn đến tình trạng thời gian giải quyết các công việc của chính quyền kéo dài so với quy định của pháp luật, ảnh hưởng đến lợi ích của người dân, tổ chức). Đó là một kiểu lãnh đạo bao biện làm thay của tổ chức đảng hoặc tình trạng ỉ lại, né tránh trách nhiệm, chờ xin ý kiến chỉ đạo của cấp ủy, tổ chức đảng khi đụng phải bất cứ vấn đề gì khó khăn, phức tạp thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước; hoặc là tình trạng, tổ chức đảng ra nghị quyết, chủ trương để *"tập thể hóa trách nhiệm"* đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, thực thi hoạt động quản lý, điều hành xã hội của chính quyền.

Đảng đưa ra quan điểm về mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân: *"Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ"*. Tuy nhiên, hiểu và thực hiện đúng quan điểm trên không phải là một điều dễ. Nó phụ thuộc vào sự minh bạch trong các quy định của Đảng và Nhà nước về vấn đề này và phụ thuộc vào nhận thức, trình độ, năng lực của cán bộ Đảng, cán bộ chính

quyền và chính nhân dân. Người cán bộ Đảng được Đảng giao nhiệm vụ lãnh đạo chính quyền, song phải biết giới hạn quyền, trách nhiệm của mình đến đâu và phải vì lợi ích tập thể; chứ không phải vì có vai trò lãnh đạo nên tự cho mình quyền can thiệp, quyết định mọi vấn đề theo ý chí chủ quan hoặc vì lợi ích riêng của mình; đồng thời, người cán bộ Đảng không chỉ có tâm sáng mà phải thực sự có đủ năng lực và trình độ lãnh đạo thì mới đảm đương được nhiệm vụ mà Đảng giao phó. Ngược lại, cán bộ chính quyền cũng phải có đủ năng lực để thực thi các nhiệm vụ của Nhà nước, không ỉ lại hoặc lệ thuộc vào sự lãnh đạo của cấp ủy đảng. Sự yếu kém về năng lực chuyên môn, nhận thức của cán bộ chính quyền sẽ dẫn đến sự ỉ lại, trông chờ vào sự lãnh đạo của tổ chức đảng. Người dân có thực sự làm chủ được Nhà nước hay không thì không chỉ trông chờ ở sự tạo điều kiện của Nhà nước hay từ phía giáo dục, tuyên truyền của Đảng mà còn phải bằng chính từ sự nhận thức, hiểu biết của người dân về các quyền và trách nhiệm của mình khi tham gia xây dựng chính quyền nhân dân, xây dựng Đảng.

Phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN là cách thể hiện, cách tiến hành các hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Hiện nay, Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo của mình đối với Nhà nước thông qua các phương thức sau:

Thứ nhất, Đảng đề ra các chủ trương, đường lối cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Ở vị trí cầm quyền, thực hiện vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước, Đảng có trọng trách đề ra đường lối, quan điểm chính trị và các nguyên tắc cho việc tổ chức, hoàn thiện bộ máy nhà nước và cho các hoạt động của bộ máy nhà nước. Thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước thông qua phương thức đề ra chủ trương, đường lối là chưa đủ mà Đảng phải lãnh đạo Nhà nước thực hiện được sự chuyển hóa từ ý chí, quan điểm của Đảng chứa đựng trong các chủ trương, đường lối đó thành thành các quyết định, chính sách, pháp luật của cơ quan nhà nước. Đây chính là mấu chốt trong việc thực hiện quyền lực chính trị của một đảng cầm quyền.

Việc xác định phương thức lãnh đạo này dẫn đến ba hệ quả nhận thức. *Một là*, các vấn đề quan trọng trong hoạt động điều hành quốc gia, chính quyền các cấp của Nhà nước cần có sự chỉ đạo, lãnh đạo trực tiếp của Đảng dưới hình thức là các văn bản chỉ đạo của Đảng, chứ không là các khẩu lệnh. Điều này giúp cho việc Nhà nước tiếp nhận nội dung lãnh đạo một cách rõ ràng, minh bạch. *Hai là*, sự lãnh đạo này phải dưới hình thức là các chủ trương, quan điểm thống nhất của tập thể tổ chức đảng. Đảng lãnh đạo bằng ý chí của tổ chức chứ không bằng ý chí của một cá nhân cụ thể. Đảng thực hiện nguyên tắc: *tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách*. Trên thực tế, có những kết luận, chỉ đạo của cá nhân lãnh đạo của tổ chức đảng, song chỉ được hiểu là những ý kiến để chỉ đạo thực hiện một nhiệm vụ, vấn đề gì đó đã được tập thể tổ chức đảng xác định. Như vậy, giữa trách nhiệm của tổ chức đảng với trách nhiệm cá nhân đảng viên được tổ chức đảng giao nhiệm vụ, thẩm quyền cần được phân biệt, làm rõ. Đảng không chỉ cần xác định rõ đâu là việc của Đảng, đâu là việc của Nhà nước mà còn phải xác định phạm vi trách nhiệm của tập thể tổ chức đảng với trách nhiệm của các cá nhân lãnh đạo đảng hoặc đảng viên. *Ba là*, cần xác định rõ đâu là vấn đề quan trọng cần có sự lãnh đạo của Đảng; đâu là việc Nhà nước cần chủ động giải quyết theo thẩm quyền của mình; mặc dù việc này không đơn giản. Điều này, đòi hỏi năng lực lãnh đạo, tính cách mạng của Đảng để người của Đảng nhận thức được việc gì của Đảng, việc gì Đảng có trách nhiệm cho ý kiến, chủ trương, tránh việc bao biện làm thay Nhà nước hoặc ngược lại, buông lỏng sự lãnh đạo. Nhận thức này hết sức quan trọng bởi việc *"lấn lộn công việc của Đảng với công việc của Nhà nước chẳng những làm giảm vai trò và hiệu lực quản lý của cơ quan nhà nước mà còn làm yếu sự lãnh đạo của Đảng, làm giảm tác dụng lãnh đạo và vai trò kiểm tra của Đảng, biến cấp ủy đảng thành cơ quan trực tiếp quản lý"* [39, tr.18].

Thứ hai, ĐCSVN cầm quyền, lãnh đạo NNVN bằng công tác cán bộ. Đây không chỉ là một trong những phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với

NNVN mà còn là phương thức lãnh đạo mang tính phổ biến nhất và quan trọng nhất của tất cả các đảng cầm quyền trên thế giới; là phương thức lãnh đạo mà Đảng thực hiện để *"hóa thân"* vào Nhà nước.

Điều lệ Đảng khóa XI quy định:

"2. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, đi đôi với phát huy trách nhiệm của các tổ chức và người đứng đầu các tổ chức trong hệ thống chính trị về công tác cán bộ.

3. Đảng giới thiệu cán bộ đủ tiêu chuẩn để ứng cử hoặc bổ nhiệm vào cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội" [21].

Phương thức lãnh đạo này của Đảng được hiểu: Đảng lựa chọn, đào tạo và bồi dưỡng cán bộ để giới thiệu cho Nhà nước. Đảng lãnh đạo toàn bộ công tác nhân sự, sắp xếp, bố trí cán bộ của Nhà nước. Chính đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức... là đảng viên này chính là những người trực tiếp được Đảng giao nhiệm vụ lãnh đạo các cơ quan nhà nước thực hiện đúng đường lối, chủ trương của Đảng. Đồng thời, bằng chính vai trò tiên phong, gương mẫu của các đảng viên này trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, Đảng động viên, lôi cuốn, thuyết phục người dân đồng thuận, chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước.

Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua phương thức đề ra chủ trương, đường lối; song để chủ trương, đường lối đó đi vào đời sống, Đảng phải có đội ngũ đảng viên là cấp ủy của các cấp đủ năng lực, trình độ chuyên môn và có tư duy tiếp cận, thích ứng với các điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội thay đổi để từ đó có nền tảng căn bản trong việc đề xuất các chủ trương, đường lối có chất lượng cao; đồng thời đội ngũ đó phải giữ những vị trí lãnh đạo chủ chốt trong bộ máy tổ chức của chính quyền, tổ chức thì việc chuyển hóa ý chí của Đảng thành quyết định, quy định của chính quyền mới thành công.

Đội ngũ đảng viên của Đảng tham gia vào bộ máy nhà nước cần thiết có sự trung thành tuyệt đối với mục tiêu, cương lĩnh của Đảng. Những trường

hợp cá nhân mang cương vị là đảng viên, quyết định những vấn đề của cơ quan nhà nước song xa rời với mục tiêu, lý tưởng của Đảng sẽ làm ảnh hưởng uy tín của Đảng trước nhân dân, cần thiết phải loại bỏ trong hàng ngũ của Đảng. Vấn đề này, nguyên Phó thủ tướng Nguyễn Khánh đã nhận định: *"Hiện tượng một số cán bộ, đảng viên bị tha hóa về tư tưởng chính trị, về đạo đức, lối sống làm cộng thêm những vấn đề văn hóa trong Đảng, gây tổn thương đến quan hệ giữa Đảng và nhân dân, làm giảm sút sức chiến đấu của các tổ chức đảng, hạ thấp uy tín lãnh đạo của Đảng. Đúng là như vậy, đó là một nguy cơ đối với Đảng lãnh đạo"* [39, tr.282]. Qua đây thấy rõ, mối liên hệ mật thiết giữa việc thực hiện phương thức lãnh đạo thứ nhất và phương thức lãnh đạo thứ hai. Chất lượng và hiệu quả xây dựng và triển khai thực hiện các chủ trương, đường lối, chỉ thị, nghị quyết của Đảng phụ thuộc rất lớn vào mạng lưới tổ chức đảng rộng khắp, chặt chẽ và lòng trung thành vào mục tiêu, lý tưởng của Đảng và trách nhiệm thực hiện chuyển hóa ý chí của Đảng thành chính sách, pháp luật của Nhà nước theo thẩm quyền của đội ngũ cán bộ, đảng viên trong bộ máy cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức khác.

Ba là, ĐCSVN lãnh đạo NNVN bằng hệ thống các tổ chức của Đảng được tổ chức bên cạnh và trong lòng các cơ quan nhà nước.

Điều 10 Điều lệ Đảng khóa XI quy định:

"1. Hệ thống tổ chức của Đảng được lập tương ứng với hệ thống tổ chức hành chính của Nhà nước.

2. Tổ chức cơ sở đảng được lập tại đơn vị cơ sở hành chính, sự nghiệp, kinh tế hoặc công tác, đặt dưới sự lãnh đạo của cấp uỷ huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh. Tổ chức đảng trong Quân đội nhân dân Việt Nam và Công an nhân dân Việt Nam theo quy định tại Chương VI. Việc lập tổ chức đảng ở những nơi có đặc điểm riêng theo quy định của Ban Chấp hành Trung ương" [21].

Quy định trên của Điều lệ Đảng, cho thấy: Đảng thành lập bộ máy tổ chức các cơ quan đảng chuyên trách nằm song song, bên cạnh các cấp chính

quyền: ở trung ương là Bộ Chính trị, ở cấp tỉnh là tỉnh/thành ủy; ở cấp huyện và quận/huyện/thị ủy; ở cấp xã là đảng ủy. Ngoài ra, toàn bộ các cơ quan nhà nước từ trung ương tới cấp chính quyền cơ sở; từ cơ quan quản lý chung là UBND các cấp tới các cơ quan nhà nước chuyên ngành, đến các đơn vị sự nghiệp cung cấp các dịch vụ công, các doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước... đều có tổ chức đảng nằm trong và thực hiện sự lãnh đạo trực tiếp. Cụ thể là: đối với Quốc hội và HĐND cấp tỉnh, Đảng thành lập Đảng đoàn Quốc hội, Đảng đoàn HĐND cấp tỉnh; đối với Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh, Đảng thành lập các ban cán sự đảng; đối với HĐND - UBND cấp huyện, cấp xã, Đảng thành lập đảng ủy... Như vậy, mỗi cơ quan nhà nước chịu sự lãnh đạo trực tiếp của tổ chức đảng nằm trong chính cơ quan đó đối với việc thực hiện các nội dung chuyên môn; còn các tổ chức đảng này chịu sự lãnh đạo, giám sát từ các cơ quan đảng chuyên trách cùng cấp, do đó, đây là cơ chế lãnh đạo gián tiếp giữa cơ quan đảng chuyên trách với cơ quan nhà nước cùng cấp.

Hiệu quả lãnh đạo của Đảng phụ thuộc không chỉ ở mạng lưới rộng khắp, chặt chẽ của các tổ chức đảng mà phụ thuộc rất lớn vào đội ngũ đảng viên đông đảo có phẩm chất chính trị, đạo đức và lối sống gương mẫu; đặc biệt ở đội ngũ đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo chủ chốt tại các cơ quan, đơn vị, tổ chức trong nhà nước và ngoài nhà nước. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII năm 1996 xác định: *"Đảng lãnh đạo thông qua tổ chức Đảng chứ không chỉ thông qua đảng viên,..."*.

Thứ tư, ĐCSVN cầm quyền, lãnh đạo NNVN bằng công tác giám sát, kiểm tra cơ quan nhà nước trong việc chấp hành Cương lĩnh chính trị, chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng. Đây là phương thức lãnh đạo mẫu chốt của Đảng đối với Nhà nước. Thông qua công tác kiểm tra, Đảng xem lại tính đúng đắn, tính phù hợp của các chủ trương, chỉ thị, nghị quyết của mình so với thực tiễn, từ đó, có những sửa đổi, bổ sung, phát triển sáng

tạo các chủ trương, đường lối, chỉ thị, nghị quyết của Đảng. Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng đã khẳng định: lãnh đạo mà không kiểm tra thì coi như không lãnh đạo.

Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua công tác kiểm tra và chính những đảng viên của Đảng trong bộ máy Nhà nước thực hiện sự kiểm tra đó. Để làm tốt được hình thức và cũng là chức năng lãnh đạo này, Đảng cần có đội ngũ đảng viên thực sự gương mẫu trong việc chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước; có trình độ năng lực tổng hợp, khái quát vấn đề để đảm nhiệm tốt việc kiểm tra đảng. Bởi lẽ, nội dung và phạm vi công tác kiểm tra của Đảng hết sức rộng. Nó không chỉ bao gồm kiểm tra việc triển khai thực hiện chỉ thị, nghị quyết của các tổ chức đảng trong cấp chính quyền, cơ quan, tổ chức mà còn kiểm tra theo các chuyên đề cụ thể, kiểm tra các vụ việc thuộc mọi lĩnh vực khi có dấu hiệu vi phạm liên quan đến đảng viên...Do vậy, người đảng viên làm công tác kiểm tra không chỉ nắm chắc những nghiệp vụ về công tác xây dựng Đảng mà còn cần phải có độ hiểu biết nhất định về các quy định quản lý nhà nước.

Đảng quy định những việc đảng viên không được làm [4]; các hình thức kỷ luật đối với đảng viên, tổ chức đảng khi vi phạm các quy định, nguyên tắc của Đảng; đặc biệt, để nâng cao hiệu quả xử lý kỷ luật đảng đối với đảng viên là cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên trong bộ máy cơ quan Nhà nước có vi phạm kỷ luật đảng, Đảng đã có hướng dẫn cụ thể: Kỷ luật đảng không thay thế kỷ luật hành chính, kỷ luật đoàn thể và các hình thức xử lý của pháp luật. Đảng viên bị thi hành kỷ luật về Đảng thì cấp ủy quản lý đảng viên đó phải kịp thời chỉ đạo tổ chức nhà nước, đoàn thể chính trị - xã hội có thẩm quyền, trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ ngày công bố quyết định kỷ luật về Đảng, phải xem xét, xử lý kỷ luật về hành chính, đoàn thể (nếu có) theo quy định của cơ quan nhà nước và điều lệ của đoàn thể... [5] Theo đó, đảng viên vi phạm bị xử lý kỷ luật đảng thì bắt buộc phải thực hiện

xem xét, xử lý kỷ luật về chính quyền. Quy định này của Đảng đã tạo cơ chế gắn kết giữa trách nhiệm của đảng viên với trách nhiệm của người cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên trong cơ quan nhà nước, tổ chức.

Ngoài các phương thức lãnh đạo đối với Nhà nước như đã phân tích ở trên, trong việc thực hiện vai trò lãnh đạo của mình đối với xã hội, Đảng có thể dùng các phương thức lãnh đạo khác như vận động, thuyết phục, giáo dục quần chúng nhân dân nghiêm chỉnh chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước, tham gia xây dựng chính quyền nhân dân. Trong các phương thức lãnh đạo này, Đảng hết sức chú trọng đến vai trò của MTTQ. Bởi lẽ, MTTQ chính là tập hợp đầy đủ nhất mọi tầng lớp, giai cấp trong xã hội. ĐCSVN là thành viên của MTTQ, song Đảng giữ vai trò lãnh đạo đối với MTTQ; các hoạt động của MTTQ đều thống nhất và trên cơ sở đường lối, chủ trương, quan điểm của Đảng. Một trong những nhiệm vụ của MTTQ là xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân. Thông qua cơ chế phản biện xã hội, người dân giám sát, góp ý kiến và trực tiếp tham gia xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền nhân dân. Đảng tuyên truyền, vận động, giáo dục người dân chấp hành pháp luật của Nhà nước, đường lối, chủ trương của Đảng đã góp phần giữ vững, bảo đảm được vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN.

Như vậy, có thể thấy giữa phương thức và nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có mối quan hệ hết sức đan xen với nhau. Để thực hiện tốt các nội dung lãnh đạo đối với Nhà nước, Đảng phải thực hiện có hiệu quả các phương thức lãnh đạo. Để thực hiện sự lãnh đạo đối với một nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, Đảng phải sử dụng đồng thời nhiều phương thức lãnh đạo.

Đảng ra đời nhằm lãnh đạo dân tộc Việt Nam tiến hành cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, thiết lập Nhà nước của dân, do dân và vì dân, tiến lên xây dựng xã hội XHCN. Trong tiến trình lịch sử đó, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã toàn dân và Nhà nước ta ghi nhận và từng bước được xác lập CSPL.

2.2. CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY

2.2.1. Khái niệm cơ sở pháp lý và sự cần thiết phải xây dựng cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN là tổng thể các QPPL xác lập các nguyên tắc hiến định về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, phạm vi nội dung, phương thức lãnh đạo và trách nhiệm của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước nhằm bảo đảm cho Đảng thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước một cách hợp pháp, có hiệu quả, có trách nhiệm; bảo đảm hiệu lực của nhà nước, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

Về bản chất, Đảng là một thiết chế tồn tại tất yếu trong xã hội chúng ta. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với cách mạng dân tộc, nhân dân, đặc biệt là Nhà nước đã được lịch sử và thực tiễn xã hội chứng minh. Bảo vệ Đảng cũng chính là bảo vệ thành quả cách mạng của dân tộc. Bởi lẽ, Đảng sinh ra từ lòng dân tộc, lực lượng nòng cốt của Đảng là những cá nhân ưu tú của dân tộc; sự tồn tại của Đảng cũng chính vì lợi ích của toàn dân tộc; bản thân nền độc lập của dân tộc có được là nhờ Đảng đã lãnh đạo thành công cuộc cách mạng giành độc lập từ tay đế quốc, thực dân. Bảo vệ Đảng cũng chính là đảm bảo cho Nhà nước thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Bởi lẽ, Đảng đại diện cho lợi ích, nguyện vọng của toàn dân tộc nên đường lối, chủ trương lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cũng thấm đẫm tinh thần dân tộc, vì quyền lợi của nhân dân. Chính vì vậy, việc bảo vệ và xây dựng Đảng ngày càng lớn mạnh không chỉ là trách nhiệm của đảng viên và tổ chức đảng mà còn là trách nhiệm của Nhà nước và toàn dân ta.

Trong xã hội hiện đại, đặc biệt là trong NNPN XHCN, pháp luật chính là công cụ hữu hiệu nhất để bảo vệ cho mọi cá nhân và tổ chức có được sự tự

do có trách nhiệm cần thiết để phát huy hết được các tiềm năng, giá trị của mình. Bằng việc tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật (gián tiếp là thông qua hoạt động xây dựng pháp luật của cơ quan đại diện của nhân dân và trực tiếp là hoạt động tham gia, góp ý kiến vào dự thảo các văn bản QPPL), người dân thể hiện sự đồng thuận, thống nhất với ý chí của giai cấp cầm quyền ở nội dung các quy định pháp luật được ban hành. Vì vậy, cùng với nhà nước, người dân không chỉ có trách nhiệm thực thi và còn có mong muốn bảo vệ ý chí đó. Điều đó có nghĩa, pháp luật không chỉ là công cụ của nhà nước và giai cấp cầm quyền để quản lý xã hội mà còn là công cụ để người dân bảo vệ mình. Đã có rất nhiều nhà nghiên cứu có những nhận định tương tự như: *"Một trong những đặc trưng cơ bản của các nền chính trị dân chủ là nhà nước quản lý xã hội bằng Hiến pháp, pháp luật, tất cả mọi tổ chức chính trị, xã hội, kể cả các đảng chính trị, đảng cầm quyền, mọi công dân đều phải tuân thủ luật pháp"* [61, tr.15]. Hiểu theo nghĩa thông thường, pháp luật là công cụ để Nhà nước cai trị, quản lý xã hội theo ý chí của Nhà nước, của giai cấp thống trị; nhưng trong một NNQP, quyền lực của pháp luật đứng cao hơn quyền lực nhà nước, đứng cao hơn quyền lực chính trị của một đảng cầm quyền. Trong NNQP XHCN, việc kiểm soát quyền lực của các thiết chế chính trị, kiểm soát tính hợp pháp trong hành vi của mọi người dân đều thực hiện trên cơ sở thượng tôn pháp luật, đồng thời, mọi thiết chế chính trị cũng như người dân phải được hưởng lợi từ pháp luật, được pháp luật bảo vệ. Đó phải là thứ pháp luật vì lợi ích của nhân dân, vì sự tiến bộ, phát triển của xã hội. Do vậy, hướng đến xây dựng NNQP XHCN là hướng đến việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; dùng pháp luật để bảo vệ các trật tự xã hội, trong đó có cả trật tự về chính trị.

Đối với các quốc gia có thể chế chính trị một đảng do ĐCS cầm quyền, chủ nghĩa Mác - Lênin đã xác định nguyên tắc là sự cầm quyền đối với Nhà nước của Đảng phải là toàn diện và duy nhất. Chính nguyên tắc này dễ tạo ra

tình trạng đảng cầm quyền trở thành một "*siêu nhà nước*", đặt toàn bộ tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước dưới sự chỉ đạo, giám sát, kiểm tra chặt chẽ của các tổ chức đảng; sử dụng các cơ quan nhà nước trở thành công cụ chấp hành trực tiếp ý chí của Đảng. Điều này khiến cho Nhà nước trở lên thụ động, giám sát hiệu quả hoạt động. Đó là điều không thể chấp nhận được. Bên cạnh đó, những hiện tượng cá nhân đảng viên thoái hóa, biến chất, lợi dụng Đảng, lợi dụng vị thế cầm quyền của Đảng để trục lợi cá nhân gây hại đến Đảng: *"Có những phần tử cơ hội, ngày càng có những phần tử cơ hội chui vào Đảng, lợi dụng Đảng, nắm lấy quyền lực để mưu cầu lợi ích của cá nhân mình. Những anh này là những anh không giỏi mà lại bất lực thì không đáng sợ. Nhưng anh giỏi mà cơ hội thì rất nguy hiểm, nắm được quyền lực để mưu cầu lợi ích của mình thì họ sẽ gạt bỏ tất cả những ý kiến khác mình... Như thế thì làm sao Đảng giữ được vị trí tiên phong? Với cơ chế như vậy, với Đảng thoái hóa, biến chất dần như vậy...."* [25, tr.11]. Chính vì vậy, pháp luật không chỉ cần quy định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mà còn cần quy định về trách nhiệm, quyền hạn của mỗi bên trong quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo để đảm bảo sự phân công rành mạch giữa chức năng, nhiệm vụ của mỗi một thiết chế trong việc thực hiện quyền lực được ủy quyền của nhân dân. Có thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, không chồng chéo, ỉ lại, bao biện làm thay thì Đảng và Nhà nước mới phát huy hết được hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức mình. Đồng thời, việc thiết lập CSPL cho hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước sẽ góp phần giảm thiểu tình trạng tùy tiện, lợi dụng vị thế của Đảng để trục lợi cá nhân ở một số đảng viên, đặc biệt là đảng viên giữ vị trí lãnh đạo chủ chốt trong các cơ quan, đơn vị của Nhà nước: *"Chỉ khi nào Nhà nước, các thiết chế chính trị cầm quyền, mặc dù là người làm ra chính sách và pháp luật, nhưng không đứng trên pháp luật mà phải chịu ràng buộc bởi pháp luật, chịu trách nhiệm pháp lý trước nhân dân, thì khi đó mới có chế độ pháp quyền. Trong một chế độ pháp quyền, mọi tổ chức, cá nhân, trong đó*

có Đảng, Nhà nước, đều phải chịu sự ràng buộc của pháp luật, chịu trách nhiệm pháp lý về các quyết định và hành động của mình" [77].

Đồng thời, khi và chỉ khi làm rõ trách nhiệm của Đảng, tổ chức đảng, cá nhân đảng viên với trách nhiệm của Nhà nước, cơ quan nhà nước và những người thực thi công vụ trong cơ quan nhà nước thì khi đó, người dân mới thực sự có căn cứ để giám sát đối với những thiết chế, cá nhân được thực hiện những quyền do chính người dân trao cho.

Mặt khác, như chúng ta đã biết, hiện nay có những quan điểm thù địch, xuyên tạc với động cơ xấu cho rằng: ở Việt Nam đang tồn tại Đảng trị, mất dân chủ, lợi dụng công lao trong việc khởi xướng cách mạng, thành lập chính quyền nhà nước dân chủ, Đảng tự suy tôn mình là đảng cầm quyền. Theo họ, dân chủ chỉ có thể thực hiện thực sự trên nền tảng của chế độ đa nguyên chính trị, đa đảng và có đảng đối lập; NNQP cũng chỉ có được khi các thiết chế chính trị bị kiểm soát bởi pháp luật; vì vậy, ở Việt Nam không thể có NNQP bởi tổ chức và hoạt động của Đảng không được điều chỉnh bởi các quy định pháp luật cụ thể... Những quan điểm đó kết hợp với những cái nhìn định kiến, thiếu thiện chí, thiếu công bằng về con đường xây dựng và phát triển đất nước của một số nước theo xu hướng XHCN đã làm cho uy tín chính trị của Đảng, Nhà nước ta trong nhãn quan cộng đồng quốc tế và trong nhân dân bị ảnh hưởng. Việc thừa nhận và bảo vệ sự lãnh đạo của Đảng bằng các quy định của luật pháp - là sản phẩm ý chí, nhận thức của đại diện mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội sẽ góp phần đập tan các luận điểm trên.

Đảng lãnh đạo Nhà nước một cách toàn diện, trong đó có công tác xây dựng pháp luật. Do đó, nếu điều chỉnh mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước bằng pháp luật thì có mâu thuẫn với địa vị lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, hay giảm khả năng, phạm vi thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không? Chúng ta hoàn toàn khẳng định được rằng, việc ĐCSVN lãnh đạo NNVN xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật điều chỉnh

mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước không hề mâu thuẫn với vai trò lãnh đạo của Đảng. Bởi lẽ, việc thành lập và hoạt động của ĐCSVN và NNVN đều có chung một mục tiêu bảo vệ lợi ích và sự phát triển của nhân dân lao động Việt Nam; dùng pháp luật để đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cũng như làm rõ trách nhiệm của Đảng và trách nhiệm của Nhà nước trong mối quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo không làm giảm "*không gian*" hoạt động cần thiết của bất kỳ một cá nhân hay tổ chức nào, bởi lẽ, mỗi cá nhân và tổ chức chỉ thực sự thực hiện được trách nhiệm, nghĩa vụ của mình trên cơ sở sự tôn trọng, không vi phạm trách nhiệm và nghĩa vụ đó của cá nhân và tổ chức khác. Pháp luật giới hạn quyền lực của một chủ thể trong một quan hệ pháp luật, cũng đồng nghĩa với việc mở ra sự tự do thực hiện quyền tương ứng cho chủ thể phía bên kia trong quan hệ đó nhằm đảm bảo lợi ích của cả hai bên và phù hợp với sự tiến bộ của xã hội. Vì vậy, đó là sự tự do có trách nhiệm của các chủ thể. Mỗi thiết chế sẽ tự do hoạt động, phát huy hết khả năng của mình trong "*không gian*" được cam kết, đảm bảo do pháp luật tạo ra. Đảng lãnh đạo Nhà nước trong đó có công tác xây dựng luật pháp, song Đảng cần tự đặt mình vào trong luật pháp vừa để bảo vệ mình, vừa tạo điều kiện để Nhà nước và nhân dân cùng giám sát sự lãnh đạo của Đảng, vừa là căn cứ để Đảng chịu trách nhiệm trước nhân dân. Đó chính là tính cách mạng của Đảng và làm được điều đó thì Đảng mới thực sự là một Đảng cách mạng.

2.2.2. Nội dung, hình thức của cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Nội dung của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước bao gồm hai thành tố cơ bản: *một là*, các QPPL trong Hiến pháp xác lập nguyên tắc hiến định về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; *hai là*, các QPPL trong các văn bản QPPL khác quy định nội dung, phương thức lãnh đạo và chế độ chịu trách nhiệm của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Đây là những QPPL nhằm cụ thể hóa những nội dung quy định mang

tính nguyên tắc đã được xác lập nêu trên, nhằm triển khai thi hành các quy định trong Hiến pháp về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, đảm bảo mọi hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đều được điều chỉnh và bảo vệ bởi pháp luật; đồng thời, việc minh bạch và xác lập ranh giới hợp lý giữa sự lãnh đạo của Đảng và sự chịu sự lãnh đạo của Đảng trong các hoạt động điều hành, quản lý của Nhà nước bằng các QPPL sẽ giúp Đảng và Nhà nước nâng cao được hiệu quả hoạt động của tổ chức mình; bảo vệ quyền và lợi ích của nhân dân.

Có thể được phân chia các QPPL ở thành tổ thứ hai này này theo nội dung điều chỉnh, bao gồm các quy định pháp luật sau:

Một là, các quy định về sự lãnh đạo của Đảng trên các mặt công tác cụ thể của Nhà nước như: tổ chức bộ máy nhà nước; thực hiện các lĩnh vực công tác của bộ máy nhà nước (trong công tác lập pháp, hành pháp, tư pháp). Các quy định này sẽ quy định về phạm vi, mức độ, tính chất của những nội dung công tác của Nhà nước mà Đảng cần lãnh đạo thực hiện một cách trực tiếp; những nội dung công tác Nhà nước mà Đảng chỉ cần nêu lên đường lối lãnh đạo chung, còn cơ quan nhà nước chủ động quyết định trong thẩm quyền của mình. Việc quy định này là hết sức cần thiết, tránh tình trạng Đảng bao biện làm thay Nhà nước hoặc bỏ sót trách nhiệm của mình.

Hai là, các quy định về trách nhiệm của Đảng phải ban hành văn bản chỉ đạo xác định chủ trương, đường lối, mục tiêu để lãnh đạo Nhà nước thực hiện. Xuất phát từ cấu trúc tổ chức của Đảng và Nhà nước hiện nay, thực tế có hai biểu hiện của hình thức ban hành văn bản xác định chủ trương, đường lối, mục tiêu lãnh đạo:

- Việc ban hành văn bản chỉ đạo trong nội bộ tổ chức của Đảng: cấp ủy đảng cấp trên với cấp ủy đảng cấp dưới (tỉnh/thành ủy với huyện/quận ủy), giữa cấp ủy đảng với tổ chức đảng hoạt động trong bộ máy cơ quan nhà nước (ví dụ như tỉnh/thành ủy với ban cán sự đảng UBND cấp tỉnh/thành phố). Tuy nhiên, đây là hình thức lãnh đạo trong hoạt động nội bộ của Đảng nên pháp luật

không quy định mà do Điều lệ Đảng và các văn bản khác của Đảng quy định.

- Việc ban hành văn bản lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng hoạt động trong bộ máy cơ quan nhà nước đối với chính quyền các cơ quan nhà nước đó. Đây là mối quan hệ thể hiện trực tiếp vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; do đó, pháp luật cần quy định phương thức lãnh đạo mà Đảng thực hiện trong mối quan hệ này.

Ba là, các quy định về hệ thống cấu trúc tổ chức của Đảng. Theo đó, cấu trúc tổ chức của Đảng bao gồm: hệ thống các cấp ủy đảng được hình thành song song với các cấp chính quyền; hệ thống các tổ chức đảng hoạt động trong các cơ quan, đơn vị, tổ chức thuộc Nhà nước.

Nếu như ở hầu hết các quốc gia khác, một đảng chính trị muốn xác lập được vị thế cầm quyền thực hiện quyền lãnh đạo đối với nhà nước thì phải thông qua hình thức bầu cử, để tiếp nhận sự ủy quyền của nhân dân; chính vì vậy, mỗi đảng chính trị tự xác lập cho mình một cấu trúc tổ chức và hệ thống quan điểm, tư tưởng sao cho thu hút được sự tin tưởng của cử tri và hoạt động có hiệu quả nhất; miễn sao, cấu trúc tổ chức và hệ thống quan điểm, tư tưởng đó không vi hiến. Song ở Việt Nam, Đảng ra đời từ trước khi có Nhà nước. Từ khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được thành lập vào năm 1945, thì cùng với sự phát triển và hoàn thiện bộ máy nhà nước, Đảng cũng tự hoàn thiện tổ chức đảng, sao cho việc thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có hiệu quả. Điều đó có nghĩa là từ trước đến nay, không cần có các quy định của pháp luật, Đảng tự xây dựng lên tổ chức mình để hoạt động có hiệu quả. Tuy nhiên, với từng thời điểm lịch sử cụ thể, những quan điểm về việc xác lập quyền lực cũng như cách thức thực hiện quyền lực cần có sự điều chỉnh, phát triển cho phù hợp. Để hướng đến xây dựng một NN PQ XHCN ở Việt Nam đòi hỏi phải hoàn thiện của hệ thống luật pháp và bảo đảm tính tối thượng của luật pháp trong đời sống xã hội. Chính vì vậy, từ hiện tượng Đảng tự xây dựng nên tổ chức mình; tự hoạt động sẽ dần chuyển sang hiện tượng pháp luật công nhận tính hợp pháp của hệ thống tổ chức của Đảng và các hoạt

động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

Bên cạnh đó, khác với nhiều quốc gia trên thế giới, mà ở đó các đảng chính trị hoạt động từ nguồn kinh phí đóng góp của các thành viên và một phần hỗ trợ của nhà nước trên cơ sở hiệu quả đóng góp của đảng chính trị vào quá trình xây dựng chính sách và xây dựng thiết chế quyền lực của nhà nước; ở nước ta, Đảng hoạt động không chỉ từ nguồn đảng phí do các thành viên của đảng đóng góp mà chủ yếu bằng ngân sách Nhà nước - nguồn tiền được hình thành từ nhân dân. Chính vì vậy, việc pháp luật quy định cấu trúc tổ chức của Đảng không chỉ đảm bảo tính hợp pháp cho nội dung các hoạt động của các tổ chức đảng mà còn đảm bảo tính hợp pháp, sự đồng tình của nhân dân khi bố trí nguồn ngân sách cho Đảng với các tổ chức đảng cụ thể hoạt động.

Bốn là, các quy định về những vị trí, chức danh nào trong bộ máy cơ quan nhà nước nhất thiết phải do Đảng giới thiệu nhân sự để đảm nhiệm. Việc quy định này nhằm đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong việc bố trí, giới thiệu người của Đảng tham gia vào bộ máy nhà nước.

Năm là, các quy định về việc tổ chức đảng kiểm tra, giám sát chính quyền trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức là đảng viên trong bộ máy nhà nước.

Hiện nay, theo quy định của Đảng, Đảng thực hiện sự kiểm tra, giám sát đối với đảng viên và các tổ chức đảng của mình trong việc chấp hành nghị quyết, chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; và với thực tế, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức giữ vị trí lãnh đạo chủ chốt trong các cơ quan, đơn vị thuộc bộ máy nhà nước đều là đảng viên và là lãnh đạo của các tổ chức đảng trong các cơ quan, đơn vị này thì thực chất Đảng đã thực hiện được sự kiểm tra, giám sát của mình đối với cả cơ quan, đơn vị đó. Tuy nhiên, về bản chất, hoạt động kiểm tra, giám sát trên vẫn chỉ được coi là hoạt động trong nội bộ của Đảng; trong khi đó, Đảng đã được

Hiến định vai trò lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và xã hội. Vì vậy, pháp luật cần quy định hoạt động này của Đảng đối với Nhà nước đúng thực chất, phù hợp với thực tiễn chế độ chính trị ở nước ta. Việc quy định hoạt động kiểm tra, giám sát của cấp ủy, tổ chức đảng đối với chính quyền, cơ quan nhà nước không phải là "*hành chính hóa*" một nội dung hoạt động trong nội bộ Đảng mà là thể chế hóa một hoạt động thực tế của Đảng đối với Nhà nước; giữa tổ chức đảng với chính quyền trong cơ quan nhà nước.

Sáu là, các quy định về vai trò tiên phong, gương mẫu của đảng viên trong các cơ quan nhà nước. Đảng quy định trách nhiệm của đảng viên trong các quy định của Đảng, trong đó có trách nhiệm nêu cao tính tiên phong, gương mẫu trong việc chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, khi Hiến pháp đã xác định Đảng lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và xã hội, đội ngũ đảng viên của Đảng là lực lượng tiên phong của nhân dân lao động và toàn dân tộc thì việc quy định trách nhiệm này không còn là việc riêng nội bộ của Đảng nữa mà phải được quy định bởi pháp luật để phù hợp, thống nhất với quy định trong Hiến pháp, đồng thời để nhân dân có căn cứ giám sát đội ngũ đảng viên có thật sự thực hiện đúng tính chất là lực lượng tiên phong, lãnh đạo xã hội và dân tộc như Hiến pháp quy định không.

Bảy là, các quy định về chế độ chịu trách nhiệm của các tổ chức đảng và đảng viên khi không thực hiện, hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ vai trò lãnh đạo của mình đối với Nhà nước nói chung và các cơ quan nhà nước nói riêng.

Đảng thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước không vì quyền và lợi ích tự thân mà để thực hiện trách nhiệm theo sự ủy thác quyền lực của nhân dân. Trong từng nội dung lãnh đạo cụ thể, Đảng phân công cho tổ chức đảng hoặc cá nhân đảng viên trực tiếp thực hiện vai trò lãnh đạo. Vì vậy, chúng ta cần tách bạch giữa trách nhiệm của một tổ chức đảng với trách nhiệm của một cá

nhân đảng viên được tổ chức đảng phân công nhiệm vụ; giữa trách nhiệm của một tổ chức đảng cụ thể với trách nhiệm của Đảng. Khi có hành vi vi phạm, tức là không làm, làm không đúng, không đầy đủ trách nhiệm theo pháp luật quy định, thì bên vi phạm trước hết sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật, sau đó là trách nhiệm của mỗi thiết chế quyền lực mà họ được đại diện thực hiện quyền. Hiện nay, điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân đã có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Theo đó, những cá nhân, tổ chức bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong hoạt động quản lý hành chính, tố tụng, thi hành án sẽ được Nhà nước bồi thường; tiếp theo đó, cá nhân người thi hành công vụ sẽ bị xem xét xử lý bằng các chế tài của Nhà nước trên cơ sở xác định phạm vi, tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội vi phạm. Vậy trong mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, khi các bên chủ thể không thực hiện, hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ trách nhiệm theo quy định của luật pháp thì chế độ chịu trách nhiệm là gì? bằng vật chất? bằng uy tín chính trị? hay bằng cả vật chất và uy tín chính trị? Điều này cần có sự nghiên cứu sâu sắc thêm. Thiết nghĩ, khi hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cần quy định chế độ trách nhiệm bồi thường vật chất cho bên chủ thể bị vi phạm; phân ngân sách thực hiện bồi thường lấy từ chính phần ngân sách được cấp cho hoạt động của mỗi bên. Để làm được điều này, tất nhiên cần có sự minh bạch trong hoạt động cấp ngân sách cho các tổ chức của Đảng và cơ quan nhà nước. Việc xác định rõ chế độ chịu trách nhiệm và những điều kiện đảm bảo thực hiện chế độ chịu trách nhiệm trong quá trình Đảng lãnh đạo Nhà nước cho thấy sự minh bạch trong việc thực hiện quyền được ủy thác từ nhân dân và sự minh bạch trong sử dụng ngân sách, nâng cao trách nhiệm, làm tăng uy tín của tổ chức đảng và cơ quan nhà nước trước nhân dân.

Hình thức của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Về hình thức, CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có thể

được biểu hiện ở tất cả những quy phạm được chứa đựng ở các văn bản QPPL.

Hiện nay, theo hệ thống pháp luật của nước ta, CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có hai hình thức biểu hiện đó là được quy định trong Hiến pháp và được quy định trong các văn bản QPPL khác. Theo đó, những nội dung được quy định trong Hiến pháp mang tính nguyên tắc xuyên suốt, phủ quát toàn bộ các biểu hiện của mối quan hệ chính trị - pháp lý này; những nội dung được quy định trong các văn bản QPPL khác là sự cụ thể hóa những quy định mang tính nguyên tắc đã được hiến định.

Bên cạnh đó, Đảng đã lãnh đạo xã hội, dân tộc Việt Nam thực hiện cuộc cách mạng dân tộc, dân chủ và bắt đầu thực hiện vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước từ khi thành lập nên NNVN sau thắng lợi của cuộc cách mạng tháng Tám năm 1945. Vì vậy trên thực tế, Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo của mình đối với NNVN không phải từ khi có các quy định của Hiến pháp và pháp luật mà ngay từ khi thành lập nên NNVN với các quy định của Đảng.

Trong hệ thống các văn bản của Đảng biểu hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, có thể phân làm hai loại. *Một là*, các văn bản trực tiếp điều chỉnh, giải quyết các quan hệ, các lĩnh vực hoặc nội dung công tác thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và được tổ chức triển khai thực hiện rộng rãi và trực tiếp trong toàn xã hội, như là các quy định của pháp luật. Ví dụ như Chỉ thị số 100-CT/TW ngày 13/01/1981 của Ban Bí thư về cải tiến công tác khoán, mở rộng "khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động" trong hợp tác xã nông nghiệp; hoặc thời gian gần đây là Thông báo số 13-TB/TW ngày 28/3/2011 của Bộ Chính trị về việc sửa đổi những bất hợp lý về tiền lương, phụ cấp đối với cán bộ, công chức, viên chức cơ quan đảng, đoàn thể chính trị - xã hội... thì các địa phương, cơ quan nhà nước, cơ quan đảng, đoàn thể chính trị xã hội đã áp dụng trực tiếp quy định, quan điểm chỉ đạo này để triển khai thực hiện tại địa phương, cơ quan, tổ chức mình. *Hai là*, các văn bản có chứa đựng nội dung các quy định bảo đảm sự lãnh đạo của ĐCSVN

đối với NNVN trên các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước, như: Quy định số 54-QĐ/TW ngày 12/5/1999 có quy định việc học tập nâng cao trình độ lý luận chính trị gắn với việc tiêu chuẩn hóa cán bộ, đảng viên ở các cấp, các ngành; kết quả học tập lý luận chính trị là một trong những tiêu chuẩn để xem xét, đánh giá, sử dụng và thực hiện chính sách đối với cán bộ; Nghị Quyết 17-NQ/TW ngày 18/3/2002, Hội nghị TW 5 khóa 9 về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở, xã, phường, thị trấn xác định về phạm vi những vấn đề mà cấp ủy cơ sở phải lãnh đạo chính quyền thực hiện; việc xây dựng quy chế làm việc giữa bí thư cấp ủy với Chủ tịch HĐND và Chủ tịch UBND... Những văn bản này của Đảng đã được các cơ quan nhà nước trực tiếp áp dụng trong quá trình triển khai các nội dung hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước.

Do vậy, xét về mặt hình thức pháp lý, những văn bản này không phải là văn bản QPPL và không phải là CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Tuy nhiên, khi xem xét, nghiên cứu CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, thì vấn đề có liên quan trực tiếp là việc thực hiện CSPL đó trong thực tiễn, theo đó, là sự tồn tại các văn bản của Đảng quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cũng cần được quan tâm xem xét thêm.

2.3. HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

2.3.1. Khái niệm và sự cần thiết phải hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Chủ nghĩa Mác đã khẳng định: vật chất quyết định ý thức. Trong quá trình xây dựng xã hội pháp quyền, NNQP và những con người pháp quyền, chúng ta thấy: khi những điều kiện về chính trị, kinh tế, tư tưởng, văn hóa, xã hội thay đổi, tác động đến đời sống vật chất và tinh thần của con người làm cho nhu cầu (vật chất và tinh thần) của con người thay đổi thì pháp luật cũng cần thiết phải có những thay đổi để thích ứng với yêu cầu quản lý, định hướng

cho các quan hệ xã hội phát triển. Vì vậy, hoạt động sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật là hoạt động cần thiết, thường xuyên trong công tác xây dựng pháp luật của mỗi quốc gia.

Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng được hiểu là hoạt động sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật là CSPL hiện có và xây dựng thêm những quy định pháp luật mới về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhằm đáp ứng được yêu cầu về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng NNQPVN hiện tại và xu thế phát triển trong tương lai.

Trong giai đoạn hiện nay, vấn đề hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước được đặt ra bởi những lý do sau:

Không riêng ở Việt Nam, tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, bên cạnh Hiến pháp - đạo luật gốc điều chỉnh những vấn đề cơ bản, mang tính nguyên tắc của quốc gia, còn có hệ thống các văn bản pháp luật có giá trị thấp hơn để cụ thể hóa Hiến pháp. Chẳng hạn, trong hệ thống pháp luật Việt Nam, để triển khai thực hiện các quy định trong Hiến pháp như: về Quyền làm chủ của nhân dân (Điều 3), về bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp (Điều 7), chúng ta có Luật bầu cử Quốc hội, Luật bầu cử Hội đồng nhân dân; về công chức, viên chức nhà nước (Điều 8), chúng ta có Luật cán bộ, công chức, Luật viên chức; về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9), chúng ta có Luật mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật công đoàn, Luật thanh niên, và hiện nay, Quốc hội đang thảo luận dự thảo Luật về Hội để thực hiện Điều 25 về quyền tự do ngôn luận, tự do lập hội của công dân... Trong đời sống chính trị - pháp lý của nước ta, mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng và toàn diện hoạt động của Nhà nước, song hệ thống các QPPL điều chỉnh trực tiếp mối quan hệ này, ngoài Điều 4 Hiến pháp là rất ít. Vì vậy, xét trên bình diện chung, trong quy định tại Khoản 3 Điều 4 Hiến pháp năm 2013, hoạt động của các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam mới dừng lại ở "*khuôn khổ Hiến pháp*", chưa tạo ra được "*khuôn khổ pháp luật*". Do đó, Nhà nước cần tiếp tục cụ thể hóa, tất nhiên, đó

là sự cụ thể hóa dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, Điều 4 Hiến pháp năm 2013 thành một hệ thống các quy định pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, góp phần hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Khoản 2 Điều 4 Hiến pháp quy định chế độ chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước Nhân dân của Đảng. Mặc dù trong các bản Hiến pháp trước đây, không có quy định này, Đảng vẫn thực hiện chế độ trách nhiệm trước Nhân dân bằng kỷ luật của Đảng, bằng uy tín chính trị của Đảng; nhưng với việc quy định cụ thể tại Hiến pháp năm 2013 cho thấy một tư tưởng lớn của Đảng và Nhà nước trong việc Đảng thực hiện chế độ trách nhiệm dưới góc độ pháp lý. Tuy nhiên, để thống nhất được cách hiểu về chế độ trách nhiệm của Đảng được quy định trong Hiến pháp, cũng như để việc quy định về chế độ chịu trách nhiệm của Đảng trong Hiến pháp có thể thực hiện được trong thực tế thì cần thiết quy định có tính nguyên tắc trên trong Hiến pháp phải được cụ thể hóa trong các văn bản QPPL khác.

Bên cạnh đó, nếu thiếu những quy định của pháp luật để cụ thể hóa về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước thì sẽ khó khăn cho nhân dân khi thực hiện quyền giám sát của mình. Nhân dân sẽ căn cứ vào đâu để xác định mỗi quyết định lãnh đạo của Đảng (và hơn thế nữa, có thể là trách nhiệm về chủ trương, đường lối) là đúng hay chưa đúng với trách nhiệm, sứ mạng mà nhân dân, đất nước giao cho Đảng; căn cứ vào đâu để xác định trách nhiệm pháp lý của các tổ chức đảng và của đảng viên khi thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước. Chính vì vậy, việc hoàn thiện CSPL về mối quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo này của Đảng và Nhà nước không chỉ là đòi hỏi về mặt lý luận cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp mà còn là điều kiện đảm bảo thực hiện khoản 2 Điều 4 của Hiến pháp năm 2013.

Mặc dù ĐCSVN đã trực tiếp lãnh đạo NNVN từ khi NNVN ra đời cho đến nay, song CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước quá nghèo

nàn và không cụ thể, chủ yếu được thể hiện ở Lời nói đầu, sau đó là Điều 4 Hiến pháp. Chính sự nghèo nàn và không cụ thể của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đã dẫn đến tình trạng có lúc, có nơi không phân định rõ được đâu là chức năng, nhiệm vụ (lãnh đạo) của Đảng, đâu là chức năng, nhiệm vụ (quản lý, điều hành) của Nhà nước trên thực tế. Đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng Đảng bao biện làm thay Nhà nước, Nhà nước ỉ lại vào Đảng, chờ đợi xin ý kiến của Đảng để thực hiện; nhiều đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo lợi dụng danh nghĩa Đảng, vai trò lãnh đạo của Đảng để trục lợi như trong công tác cán bộ, cho ý kiến vào các chủ trương đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội... Do vậy, để góp phần khắc phục tình trạng này; nâng cao sức chiến đấu và hiệu quả lãnh đạo của Đảng thì hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là cần thiết.

Cương lĩnh năm 2011 khẳng định: *"Dân chủ XHCN là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước... Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hóa bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm"*. Dân chủ trong chính trị là là biểu hiện của dân chủ ở mức cao nhất vì lúc này, người dân được thực hiện quyền tham gia xây dựng chính quyền nhân dân, xây dựng đảng cầm quyền, xây dựng các quan hệ chính trị trong xã hội để tạo ra cơ chế thực hiện và bảo vệ các quyền dân chủ khác... Vì vậy, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong đó có các quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội còn là mong muốn nội tại của Đảng: xây dựng một nền dân chủ thực chất và có hiệu quả.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng có thể diễn ra ở các phạm vi khác nhau: hoặc chỉ hoàn thiện về nội dung các quy định hiện có nhưng không làm thay đổi hình thức văn bản pháp lý chứa đựng các quy định hoặc hoàn thiện cả về nội dung và hình thức văn bản pháp lý chứa đựng quy phạm. Nói một cách cụ thể, việc hoàn thiện này có thể diễn ra như sau: hoặc là sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định trong Hiến pháp và trong các văn

bản QPPL hiện hành khác về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, hoặc là ban hành các QPPL mới, thậm chí là một đạo luật về Đảng để thể chế hóa cụ thể sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (và cả xã hội).

Ở các quốc gia có thể chế chính trị đa đảng, để đảm bảo tính cạnh tranh lành mạnh giữa các đảng chính trị và vai trò tối thượng của pháp luật nên việc thành lập và hoạt động của các đảng chính trị đều đặt dưới sự điều chỉnh của luật pháp; do đó, ngoài các quy định mang tính nguyên tắc về xác lập chế độ chính trị thì đều có các quy định pháp luật, hoặc luật về đảng chính trị để điều chỉnh vấn đề này. Tuy nhiên, ở chính các quốc gia này, điều chỉnh pháp luật đối với đảng phái chính trị gần như chỉ dừng lại ở ranh giới đưa đại diện của đảng mình vào bộ máy nhà nước thông qua tranh cử bởi lẽ với việc hóa thân gần như tuyệt đối với nhà nước thông qua vai trò các đại diện của đảng chính trị, đảng cầm quyền nên trách nhiệm của đảng cầm quyền được thể hiện thông qua trách nhiệm pháp lý của cá nhân người đại diện cho đảng cầm quyền tham gia vào bộ máy nhà nước. Vì thế tại các quốc gia này, không cần và không được phép ban hành các quy định cụ thể về một đảng cầm quyền nào đó.

Đối với Trung Quốc hay một số quốc gia khác theo thể chế ĐCS cầm quyền duy nhất thì có thể tùy theo cách thức thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, thậm chí tùy theo quan điểm cầm quyền của ĐCS mỗi nước mà quyết định có luật hóa vai trò lãnh đạo của ĐCS đối với nhà nước hay không. Ví dụ ở Trung Quốc, với việc nhất thể hóa chức danh lãnh đạo, Tổng bí thư ĐCS Trung Quốc đồng thời là Chủ tịch nước cộng hòa nhân dân Trung Hoa được bầu bởi Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc hay việc thống nhất một số chức năng của cơ quan nhà nước với chức năng của Đảng như: thanh tra nhà nước với kiểm tra kỷ luật Đảng, ủy ban nhân sự các cấp sẽ quyết định các vấn đề nhân sự của cả tổ chức đảng và bộ máy chính quyền... Vì vậy, sự hóa thân của ĐCS đối với nhà nước trong trường hợp này cao nên ở các quốc gia này, không đặt ra vấn đề thể chế hóa cụ thể sự lãnh đạo của ĐCS

với nhà nước.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có các đặc điểm sau:

- *Một là*, việc hoàn thiện CSPL phải được thực hiện trên nền tảng CSPL hiện có. Điều đó có nghĩa là, việc hoàn thiện CSPL phải được tiến hành trên CSPL hiện có, đặc biệt là trên cơ sở các quy định tại Hiến pháp về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Hiện nay, trong các văn bản luật và dưới luật của chúng ta, số lượng các quy định của pháp luật thể hiện vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước rất ít. Cơ bản nhất là Điều 4, Hiến pháp năm 2013; ngoài ra, còn một số quy định đơn lẻ nằm trong các văn bản dưới luật.

- *Hai là*, việc hoàn thiện CSPL là một quá trình lâu dài, liên tục. Trong mỗi giai đoạn cách mạng thì lại có những yêu cầu, nhiệm vụ mới đặt ra cho sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; do đó, những quy định điều chỉnh về hình thức, đặc biệt là nội dung lãnh đạo của Đảng luôn cần được bổ sung, đổi mới để phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ tương ứng.

- *Ba là*, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không chỉ là hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật thông thường mà còn là một đợt sinh hoạt chính trị toàn dân, phát huy quyền lực của người dân trong việc kiến thiết, củng cố các mối quan hệ chính trị - pháp lý của đất nước. Việc hoàn thiện CSPL có đạt hiệu quả cao hay không, còn là sự kết hợp giữa "*ý Đảng và lòng dân*". Điều này sẽ là căn cứ, điều kiện cơ bản để việc xây dựng và thực thi pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đạt được hiệu quả cao. Chính vì vậy, sự đồng thuận của đội ngũ đảng viên và nhân dân trong quá trình hoàn thiện CSPL vừa là một yêu cầu, điều kiện, vừa là một trong những kết quả cần đạt được của cả quá trình hoàn thiện CSPL này.

2.3.2. Mục tiêu và nguyên tắc hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có

các mục tiêu sau:

Mục tiêu chung:

Xây dựng một nền tảng pháp lý vững chắc cho sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước bảo đảm giữ vững và phát huy quyền lãnh đạo của Đảng trong bối cảnh hiện tại và tương lai của đất nước và quốc tế; đáp ứng được yêu cầu xây dựng NNPQ XHCN và các tiêu chí của NNPQ, xã hội pháp quyền, thực hiện dân chủ trong Đảng, trong xã hội và triển khai Hiến pháp năm 2013, trong đó có Điều 4.

Mục tiêu cụ thể:

- Sử dụng pháp luật để điều chỉnh trực tiếp sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, làm cho mối quan hệ này thực sự trở thành quan hệ pháp luật chứ không chỉ dừng lại ở quan hệ chính trị đơn thuần, nhờ đó mà nhiệm vụ, chức năng của Đảng, Nhà nước được đảm bảo thực hiện bằng pháp luật;

- Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, tổ chức đảng đối với cơ quan nhà nước tương ứng luôn luôn được thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật; rành mạch trách nhiệm của tổ chức, cá nhân tham gia trong quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo. Tổ chức, cá nhân nào vượt quá khuôn khổ đó sẽ phải chịu trách nhiệm trước Hiến pháp, pháp luật và kỷ luật của Đảng.

Để có thể đạt được các mục tiêu trên, trong quá trình hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cần phải tuân thủ **những nguyên tắc cơ bản** sau:

- Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải dựa trên các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và Đảng về đảng cầm quyền trong sự nghiệp xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc XHCN.

Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải đảm bảo sự ổn định các quan hệ chính trị - pháp lý giữa Đảng và Nhà nước; bảo đảm, giữ vững sự lãnh đạo duy nhất và toàn diện của Đảng đối với Nhà nước

và xã hội.

- Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải xuất phát từ các quan điểm của Đảng về tiếp tục đảm bảo và nâng cao sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng và phát huy hiệu lực của NNPQ Việt Nam; thể hiện được khách quan mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước; đảm bảo sự hài hòa giữa chức năng, thẩm quyền của Đảng cũng như Nhà nước trong quan hệ chính trị - pháp lý được điều chỉnh. Vì vậy, việc hoàn thiện CSPL phải kế thừa những quan điểm của Đảng trong việc xác định các quan hệ pháp lý với Nhà nước và đảm bảo sự hài hòa với các quan điểm về những quan hệ chính trị - pháp lý tương đồng ở các quốc gia phát triển khác.

Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải đảm bảo tính pháp chế. Có nghĩa là, mọi hoạt động, biện pháp thực hiện việc hoàn thiện CSPL phải đúng thẩm quyền, tuân thủ nghiêm trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Đồng thời phải đảm bảo nguyên tắc Đảng lãnh đạo, có nghĩa là, mọi hoạt động phải theo sự chỉ đạo, lãnh đạo của Đảng. Bảo đảm pháp chế vừa là nguyên tắc, đồng thời cũng chính là mục đích của việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

- Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước gắn liền với xây dựng nền dân chủ XHCN, nhằm đảm bảo kết quả hoàn thiện CSPL là ý chí, nguyện vọng của nhân dân và được nhân dân ủng hộ, bảo vệ.

Hoàn thiện CSPL phải thực sự phát huy dân chủ không chỉ trong Đảng mà còn là dân chủ trong toàn dân. Việc tham gia của người dân vào hoạt động hoàn thiện cơ sở pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng với Nhà nước vừa thể hiện tính dân chủ của Đảng và Nhà nước; vừa tạo điều kiện để người dân thực hiện việc giám sát mối quan hệ chính trị - pháp lý này.

2.3.3. Chủ thể, nội dung, hình thức và phương pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Chủ thể thực hiện việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là Nhà nước. Tuy nhiên, để thực hiện tốt nhiệm vụ này cần thiết phải được sự đồng thuận và ủng hộ có trách nhiệm của toàn hệ thống chính trị và xã hội, đặc biệt là ở vai trò lãnh đạo trực tiếp của Đảng đối với nhiệm vụ trên; điều này quyết định tới hiệu quả thành công của việc hoàn thiện.

Nhà nước là chủ thể trực tiếp tiến hành các hoạt động hoàn thiện CSPL bằng các hoạt động thực tiễn cụ thể của các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của mình. Nhà nước thực hiện việc hoàn thiện trước hết là việc tiếp nhận, nhận thức quán triệt sâu sắc, toàn diện các quan điểm, tư tưởng của Đảng về hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; sau đó, bằng chính các hoạt động nghiệp vụ theo chức năng, thẩm quyền được quy định thực hiện các hoạt động hoàn thiện CSPL trên. Ở đây, phải kể đến vai trò quan trọng nhất của Quốc hội - là cơ quan có trách nhiệm đưa nhiệm vụ hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước vào nội dung chương trình xây dựng pháp luật của giai đoạn và hàng năm, sau khi đã báo cáo xin ý kiến đồng thuận, chỉ đạo của Bộ Chính trị.

Đồng thời, Quốc hội cũng là cơ quan trực tiếp thảo luận và thông qua các nội dung dự thảo quy định pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Vì vậy, chất lượng của CSPL này có cao hay không phụ thuộc rất lớn vào tính đảng và trình độ xây dựng pháp luật của Quốc hội.

Đảng không là chủ thể trực tiếp thực hiện sự hoàn thiện đó, song bằng việc lãnh đạo, chỉ đạo công tác hoàn thiện, trong đó quan trọng nhất là đề ra chủ trương, đường lối, chính sách hoàn thiện các quy định pháp luật thực định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; chỉ đạo trực tiếp Nhà nước về công tác "*pháp luật hóa*" các quan điểm, tư tưởng của Đảng; đồng thời, kiểm tra, giám sát việc hoàn thiện đó có đảm bảo mục tiêu, nguyên tắc đặt ra hay không và kịp thời cho ý kiến chỉ đạo về các giải pháp tháo gỡ nếu có tình huống phức tạp, khó khăn, thậm chí, xử lý hoặc chỉ đạo xử lý vi phạm nếu cần thiết.

Có một câu hỏi đặt ra ở đây đó là, Nhà nước là đối tượng chịu sự lãnh

đạo của Đảng vậy thì việc để chủ thể chịu sự lãnh đạo (là Nhà nước) quy định giới hạn lãnh đạo, chế độ chịu trách nhiệm... của chủ thể lãnh đạo (là Đảng) thì có hợp logic và có tính khả thi không? Điều này hoàn toàn hợp logic bởi lẽ, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung là chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Là một bộ phận cấu thành của pháp luật nước ta, CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước khi đã được xác định đầy đủ những lý do cần thiết và có những đảm bảo chắc chắn của việc hoàn thiện thì chủ thể trực tiếp thực hiện việc hoàn thiện CSPL không ai khác đó là phải Nhà nước. Tuy nhiên, cũng như bất kỳ các nội dung xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật khác, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải đặt dưới sự lãnh đạo và giám sát chặt chẽ của Đảng, đặc biệt đây còn là những nội dung quy định của pháp luật hết sức quan trọng đối với sự ổn định, sống còn của thể chế chính trị. Hoạt động hoàn thiện CSPL này hoàn toàn có tính khả thi bởi lẽ, tuy Nhà nước là chủ thể chịu sự lãnh đạo, song khi thực hiện việc xây dựng và hoàn thiện các quy định về sự lãnh đạo đó, Nhà nước luôn theo sự lãnh đạo của Đảng. Từ nhận thức tính đúng đắn, cần thiết của việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước của Đảng mà Đảng chủ động, tích cực trong việc lãnh đạo Nhà nước thực hiện nhiệm vụ này. Đó là không chỉ sự phù hợp về chức năng, nhiệm vụ của các thiết chế chính trị mà còn thể hiện tính cách mạng của Đảng, là sự "nhất quán" giữa chủ trương và hành động của Đảng trong việc xây dựng NN PQ VN.

Nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự tạo điều kiện của Nhà nước phối hợp tham gia có trách nhiệm, có tính xây dựng vào quá trình hoàn thiện CSPL thông qua không chỉ ở việc trực tiếp hoặc gián tiếp góp ý vào dự thảo quy phạm pháp luật, mà còn ở việc tuân thủ, thực hiện sự chỉ đạo của Đảng, quy định của Nhà nước có hiệu quả nhất.

Mặc dù, việc tạo điều kiện để nhân dân tham gia vào quá trình hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là trách nhiệm của

Đảng, Nhà nước, đảm bảo dân chủ XHCN, đặc biệt là dân chủ trong chính trị. Tuy nhiên, vấn đề này không chỉ khó, phức tạp và trực tiếp tác động đến sự ổn định của chế độ chính trị xã hội, qua đó, tác động trực tiếp đến sự phát triển của kinh tế xã hội quốc gia nên việc nhân dân tham gia vào quá trình hoàn thiện cần thận trọng và có kiểm soát chặt chẽ, tránh trường hợp các thế lực thù địch lợi dụng dân chủ để chống phá thành quả cách mạng đã đạt được của chính người dân.

Nội dung của việc hoàn thiện CSPL chính là việc hoàn thiện các QPPL trực tiếp điều chỉnh sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước để nhằm cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về quyền lãnh đạo của Đảng; đảm bảo tính thống nhất, tính chặt chẽ của hệ thống các quy định pháp luật, phù hợp với các nguyên tắc xây dựng hệ thống pháp luật của Nhà nước ta hiện nay và để các quy định trong Hiến pháp có đủ giá trị thực thi trong thực tế đời sống chính trị - kinh tế - xã hội của quốc gia. Vì vậy, bên cạnh các nội dung quy định tại Hiến pháp mang tính nguyên tắc xác định vị trí, vai trò của Đảng đối với hệ thống chính trị, xã hội nước ta nói chung, với Nhà nước nói riêng, thì cần thiết phải cụ thể hóa các quy định về Đảng trong Hiến pháp. Điều đó có nghĩa là, cần thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước ở các nội dung và phương thức lãnh đạo nào.

Hình thức của việc hoàn thiện CSPL được đặt ra ở hai cấp độ. Một là, hoàn thiện, bổ sung vào các quy định pháp luật hiện có như Luật cán bộ, công chức, Luật Viên chức, Luật tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương... những quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của tổ chức đảng trong các cơ quan nhà nước; chế độ trách nhiệm, nghĩa vụ của đảng viên là cán bộ, công chức, đặc biệt là cán bộ, công chức giữ vai trò lãnh đạo chủ chốt trong cơ quan đơn vị của Nhà nước... Hai là, xây dựng Luật về ĐCSVN trong đó tập trung cụ thể hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (và cả xã hội) ở những nội dung và hình thức nào. Tùy từng điều kiện đảm bảo, chuẩn bị của việc hoàn thiện, Nhà nước lựa chọn hình thức

hoàn thiện cho phù hợp.

Phương pháp hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước bao gồm:

Về phương pháp luận:

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng phải được thực hiện nhất quán theo quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về lý luận Đảng với tư cách là đảng cầm quyền, thực hiện vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội thực hiện thắng lợi các mục tiêu xây dựng và phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chủ nghĩa Mác - Lênin luôn gắn vấn đề đảng cầm quyền với vấn đề giai cấp, bản chất giai cấp, cũng như thiết kế quyền lực chính trị trong Nhà nước theo định hướng XHCN. Vì vậy, xác lập và hoàn thiện các quy định pháp luật cụ thể hóa mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước cũng như việc hoàn thiện bộ máy Đảng, bộ máy Nhà nước, xây dựng nhân sinh quan, văn hóa pháp luật phải xuyên suốt nguyên tắc *nhất nguyên về chính trị*, đảm bảo vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước trên mọi mặt của đời sống xã hội.

Khi thể chế hóa thành các quy định pháp luật cụ thể về các phương thức và nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải dựa trên nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Đảng: *tập trung dân chủ; tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách*. Phương thức và nội dung lãnh đạo phải phản ánh được ý chí của tập thể chứ không phải là ý chí chủ quan của một cá nhân. Bởi lẽ, nguồn gốc sức mạnh của Đảng chính là sức mạnh của tập thể, được tập hợp bởi ý chí, sự sáng suốt, tiên phong gương mẫu của từng cá nhân đảng viên.

Việc hoàn thiện CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng phải trên *quan điểm duy vật biện chứng và duy vật lịch sử khi giải quyết các vấn đề, mối quan hệ chính trị pháp lý*. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với Nhà nước và xã hội là một tất yếu của lịch sử và đến nay, vai trò lãnh đạo duy nhất, toàn diện của Đảng đối với Nhà nước và xã hội vẫn là sự lựa chọn của tuyệt đại đa số quốc

dân. Bởi mỗi một giai đoạn lịch sử, Đảng đều ghi dấu ấn, thực hiện thành công nhiệm vụ chính trị của mình: giai đoạn giành độc lập dân tộc, thống nhất đất nước, ổn định chính trị - kinh tế - xã hội và hội nhập, phát triển mọi mặt của đất nước. Điều đó thể hiện năng lực cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải *đảm bảo minh bạch trong các quan hệ chính trị - pháp lý*. Đảm bảo tính minh bạch không chỉ là một trong các mục đích của việc hoàn thiện mà còn là yêu cầu trong quá trình thực hiện việc hoàn thiện.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước *phải đem lại dân chủ cao hơn cho xã hội*. Chủ nghĩa Mác - Lênin đưa ra quan điểm: dân chủ trong xã hội xã hội chủ nghĩa chính là nhân dân tham gia vào mọi công việc của nhà nước, kể cả trong lĩnh vực chính trị. Việc người dân tham gia xây dựng các quy định pháp luật cụ thể về vị trí, vai trò của Đảng trong mối quan hệ với Nhà nước chính là sự thể hiện quyền dân chủ nhân dân khi tham gia xây dựng các quan hệ chính trị pháp lý của đất nước và đồng thời để triển khai thực hiện được nội dung tại Khoản 3, Điều 4 "*Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*" [57].

Các phương pháp cụ thể:

Bên cạnh việc sử dụng những phương pháp luận làm nguyên tắc nhất quán, xuyên suốt trong toàn bộ quá trình và các nội dung hoàn thiện CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, thì việc hoàn thiện CSPL này còn được sử dụng một số các phương pháp khác cho phù hợp với nội dung cần hoàn thiện nhằm đảm bảo cho hoạt động hoàn thiện đạt hiệu quả cao nhất.

Phương pháp tập hợp hóa: ngoài Điều 4 Hiến pháp năm 2013, ở một số văn bản QPPL đơn lẻ có chứa đựng một số nội dung liên quan đến việc bảo đảm vai trò lãnh đạo của tổ chức đảng với các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy các mối quan hệ giữa Đảng và

Nhà nước đang trực tiếp được điều chỉnh, quy định bởi các văn bản của Đảng. Vì vậy, khi tiến hành hoạt động hoàn thiện CSPL về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhất thiết phải thực hiện việc tập hợp hóa lại toàn bộ những quy định của pháp luật; đồng thời, tập hợp hóa lại toàn bộ các quy định của Đảng liên quan trực tiếp đến phương thức và nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước để tham khảo, kế thừa. Điều này đảm bảo giúp cho CSPL sau khi được hoàn thiện có tính lịch sử, phát triển và biện chứng; thống nhất với các quy định của Đảng và khi thực hiện, áp dụng sẽ không tạo sự xáo trộn, thay đổi "trật tự" mối quan hệ thực tế hiện nay.

Phương pháp pháp điển hóa: về bản chất, phương pháp pháp điển hóa được sử dụng để rà soát, loại bỏ những quy định pháp luật

t bị chồng chéo, mất hiệu lực. Tuy nhiên, như đã phân tích, do tính đặc thù của mối quan hệ chính trị pháp lý giữa Đảng và Nhà nước cũng như thực tiễn điều chỉnh mối quan hệ này nên trong quá trình pháp điển hóa cần phải tập hợp cả các quy định trong các văn kiện của Đảng để có thể thể chế hóa các quy định cần thiết thành pháp luật.

Phương pháp phân tích đánh giá: phương pháp này được sử dụng nhiều trong các hoạt động đánh giá hiện trạng của việc thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Kết quả của việc thực hiện phân tích đánh giá, Đảng và Nhà nước phát hiện những chồng chéo, khiếm khuyết trong việc thực hiện vai trò lãnh đạo cũng như việc Nhà nước tiếp nhận sự chỉ đạo của Đảng để từ đó xác định những nội dung quy định phù hợp.

Phương pháp so sánh: thể chế chính trị của Việt Nam có những đặc thù riêng biệt, được xác định bởi các yếu tố lịch sử, đặc điểm về văn hóa, trình độ dân trí... Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập quốc tế toàn cầu đang trở thành một xu thế ngày càng sâu rộng ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia nên trong quá trình thực hiện các hoạt động lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành đất nước, thực hiện dân chủ, trong đó có việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của

Đảng đối với Nhà nước cần thiết phải có sự phân tích, so sánh với CSPL về sự lãnh đạo của đảng chính trị ở một số các quốc gia khác để tìm ra những điểm chung, phản ánh xu hướng tồn tại và phát triển chung về vấn đề này của quốc tế. Có như vậy, chúng ta vừa đảm bảo việc giữ gìn bản sắc, đặc thù, bản chất của Nhà nước, song không phải là "ốc đảo" biệt lập với thế giới bên ngoài về vấn đề thể chế chính trị.

Phương pháp liên ngành: có thể nói, mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước là một quan hệ chính trị - pháp lý hết sức đặc biệt, vì vậy, để tiến hành việc hoàn thiện CSPL điều chỉnh mối quan hệ này, chúng ta cũng phải sử dụng nhiều phương pháp tổ chức, hoạt động của nhiều ngành, lĩnh vực như: xây dựng Đảng, tổ chức nhà nước, ...

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, không có sự tách bạch cụ thể trong việc sử dụng các phương pháp mà là sự đan xen, kết hợp các phương pháp với nhau trong từng nội dung nhiệm vụ, nhằm đảm bảo việc xây dựng một CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có tính hiệu quả cao, vừa mang tính đặc thù của Việt Nam, vừa phù hợp với xu hướng quốc tế trong các quan hệ chính trị - pháp lý tương đồng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Việc hoàn thiện CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước đã thực sự trở thành một vấn đề có tính cấp thiết trong đời sống chính trị - pháp lý hiện nay của Việt Nam. Điều này đã được chứng minh bởi những cơ sở lý luận vững chắc và khoa học:

Một là, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam có tính lịch sử, là một thực tế khách quan, tất yếu. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã được Nhân dân ghi nhận không chỉ bằng sự đồng tình, ủng hộ và tham gia các nhiệm vụ cách mạng do Đảng khởi xướng,

lãnh đạo thực hiện mà còn được thể hiện ở việc ghi nhận tại Hiến pháp. Trên cơ sở Hiến pháp, vai trò đó đã được cụ thể hóa tại một số QPPL. Đây chính là việc xác lập CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước Việt Nam. Tuy nhiên, các quy định tại Hiến pháp về Đảng chủ yếu mang ý nghĩa là nguyên tắc xác lập thể chế chính trị một đảng duy nhất lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam. Để phù hợp với xu hướng xây dựng NN PQ XHCN ở Việt Nam, cũng như tạo ra một cơ chế bảo vệ Đảng tốt hơn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Đảng, của Nhà nước thì việc tiếp tục hoàn thiện CSPL được nhận định như một yêu cầu nhiệm vụ cấp thiết hiện nay.

Hai là, hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là một hoạt động theo chức năng của Nhà nước, tuy nhiên là một hoạt động hết sức đặc biệt vì liên quan đến các quan hệ chính trị - pháp lý nền tảng kiến thiết việc tổ chức quyền lực chính trị của đất nước và chưa có tiền lệ trong lịch sử xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, thực hiện pháp luật, tổng kết và đánh giá việc thực hiện pháp luật ở nước ta. Vì vậy, việc tiến hành có những đặc điểm về chủ thể, nội dung và phương thức tiến hành riêng; đồng thời cần đảm bảo những nguyên tắc của việc hoàn thiện để đạt hiệu quả cao nhất.

Ba là, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước do Nhà nước thực hiện đồng bộ về nội dung và hình thức của CSPL. Về nội dung, việc hoàn thiện cần thể chế hóa cụ thể vai trò lãnh đạo của Đảng với các lĩnh vực hoạt động Nhà nước, các hình thức Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước, đặc biệt ở việc quy định thành lập các tổ chức đảng trong các cơ quan nhà nước, về chế độ trách nhiệm của đảng viên tham gia trong bộ máy cơ quan nhà nước. Về hình thức, việc hoàn thiện có thể tiến hành ở hai cấp độ: một là cụ thể hóa các quy định trên vào các QPPL, đặc biệt là các QPPL về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ xử lý vi phạm kỷ luật của đảng viên là cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước; hai là, ban hành đạo luật về Đảng để thống nhất, tập trung quy định về vai trò

lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Năm là, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, tức là củng cố, hoàn thiện các quy định pháp luật cụ thể về vai trò lãnh đạo của một đảng cầm quyền duy nhất đối với Nhà nước, là một việc làm chưa có tiền lệ trên thế giới, không chỉ đối với các quốc gia khác thể chế chính trị mà ngay cả đối với quốc gia cùng thể chế chính trị ĐCS cầm quyền duy nhất. Vì vậy, trong quá trình thực hiện, việc hoàn thiện sẽ gặp những thuận lợi và khó khăn nhất định. Tuy nhiên, từ việc xác định tính đúng đắn, khách quan, khoa học và cấp thiết của việc hoàn thiện, trên cơ sở có sự chỉ đạo và lãnh đạo trực tiếp, chặt chẽ của Đảng; sự phối hợp tham gia có tính trách nhiệm, xây dựng của quần chúng nhân dân, chắc chắn Nhà nước Việt Nam sẽ thực hiện thành công nhiệm vụ này.

Chương 3

THỰC TRẠNG CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. CÁC QUY ĐỊNH TRONG HIẾN PHÁP VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Quá trình thiết lập CSPL về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị ở nước ta nói chung và đối với Nhà nước nói riêng là một quá trình lâu dài, liên tục và gắn liền với sự phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Những quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong Hiến pháp là những căn cứ pháp lý quan trọng nhất, chứa đựng cô đọng nhất tinh thần, chủ trương, định hướng của Đảng đối với sự lãnh đạo Nhà nước và cả xã hội; đồng thời, cũng chính từ những quy định này, pháp luật tiếp tục cụ thể hóa để Đảng và Nhà nước thực hiện một cách thống nhất.

Để có thể đánh giá, phân tích đúng những quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong Hiến pháp hiện nay, nhất thiết, chúng ta cần nghiên cứu, phân tích quá trình thiết lập CSPL về sự lãnh đạo của Đảng để việc đánh giá đảm bảo tính khách quan, lịch sử cụ thể.

** Các quy định trong Hiến pháp năm 1946*

Hiến pháp năm 1946 (thông qua ngày 09/11/1946), tuy không quy định trực tiếp về Đảng nhưng Lời nói đầu của Hiến pháp đã ghi nhận ý nghĩa lịch sử của Cách mạng tháng Tám năm 1945 - một thành quả hết sức to lớn của cuộc cách mạng dân tộc do Đảng khởi xướng và lãnh đạo: *"Cuộc cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền của đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra nền dân chủ cộng hòa"*. Điều đó cho thấy, Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận gián tiếp về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với sự nghiệp cách mạng của dân tộc và khai sinh ra Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Việc không quy

định trực tiếp về Đảng tại thời điểm lịch sử đó là do chính phủ được lập ra trên cơ sở thỏa hiệp giữa một số đảng phái (như Việt Nam Quốc dân Đảng, Việt Nam Cách mạng đồng minh hội - còn gọi là hai đảng Việt Quốc - Việt Cách - Hầu hết các thành phần lãnh đạo và đảng viên của hai đảng Việt Quốc và Việt Cách đều xuất thân từ giai cấp tư sản giàu có hay phong lưu khá giả. Họ thiếu hẳn kiến thức của những người lãnh đạo các đảng phái cách mạng có thực lòng quyết tâm dấn thân vào đại cuộc cứu nước. Việt Quốc có 50/403 ghế và Việt Cách có 20/403 ghế tại Quốc hội. 70 ghế của hai đảng đều không qua bầu cử mà thông qua hiệp thương) nhằm huy động sức mạnh tổng hợp của toàn dân tộc vào sự nghiệp cách mạng chung. Tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa I, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: *"Trong cuộc Toàn quốc đại biểu đại hội này các đảng phái đều có đại biểu, mà đại biểu không đảng phái cũng nhiều, đồng thời, phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số cũng đều có đại biểu. Vì thế cho nên các đại biểu trong Quốc hội này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại biểu cho toàn thể quốc dân Việt Nam"*. Vì vậy, chính phủ trong thời kỳ Nhà nước mới ra đời là một chính phủ *"gồm có các đại biểu các đảng phái và các anh em không đảng phái, trước đây đã thương lượng và thỏa thuận với nhau, vì vậy sự tổ chức mới được nhanh chóng như thế"* (Báo cáo về việc thành lập chính phủ kháng chiến trước kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa I, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa); hoặc *"khi tổ chức chính phủ lâm thời, có những đồng chí trong Ủy ban Trung ương do Quốc dân đại hội bầu ra, đáng nhẽ tham dự chính phủ, song các đồng chí ấy đã tự động xin lui, để nhường chỗ cho các nhân sĩ yêu nước nhưng còn ngoài Việt Minh. Đó là một cử chỉ vô tư, tốt đẹp, không ham chuộng địa vị, đặt lợi ích của dân tộc, của đoàn kết toàn dân lên trên lợi ích cá nhân"* (Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ II của Đảng).

Chính vì sự cần thiết huy động và tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ của các đảng chính trị khác với sự nghiệp cách mạng do Đảng khởi xướng, với

việc thành lập Nhà nước dân chủ nên không thể định danh duy nhất Đảng trong Hiến pháp. Tuy nhiên, bằng việc ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946 về ý nghĩa lịch sử của cuộc Cách mạng Tháng Tám năm 1945 do Đảng lãnh đạo là cơ sở của việc ra đời Nhà nước dân chủ cho thấy sự ghi nhận một cách gián tiếp của quốc dân đối với vai trò lãnh đạo, dẫn dắt cách mạng của Đảng đối với Nhà nước chính quyền non trẻ mới được thành lập. Đồng thời, với việc đề cao vai trò của Chủ tịch nước - lúc đó là Hồ Chí Minh, cũng đồng thời là Chủ tịch Đảng, như: thay mặt cho Nước, giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ; Chủ tọa Hội đồng Chính phủ... tuyên chiến hay đình chiến (Điều 49 Hiến pháp năm 1946) cho thấy về bản chất, Đảng đã thực hiện được hình thức lãnh đạo quan trọng nhất của một đảng cầm quyền đó là, bố trí người của Đảng vào những vị trí, chức danh trọng yếu nhất của bộ máy nhà nước để thực hiện sự chuyển hóa từ ý chí của Đảng vào các nội dung hoạt động của Nhà nước, trong đó, tập trung cao nhất ở vai trò người đứng đầu Nhà nước, đồng thời là người đứng đầu Đảng.

Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước tập trung vào hai mục tiêu lớn là: xây dựng chính quyền nhà nước non trẻ và tiến hành cách mạng thống nhất nước nhà. Để thực hiện hai mục tiêu lớn đó, Đảng đã lãnh đạo Nhà nước thực hiện rất nhiều nhiệm vụ cụ thể như: tổ chức tổng tuyển cử, xây dựng và hoàn thiện bộ máy chính quyền các cấp, thực hiện cải cách ruộng đất, các biện pháp phát triển kinh tế, xóa nạn mù chữ, xây dựng nền văn hóa dân tộc mang hơi thở thời đại mới... Đồng thời, lãnh đạo Nhà nước tiếp tục phát triển quân đội về cả số lượng và chất lượng nhằm thực hiện cuộc cách mạng thống nhất đất nước. Dưới sự dẫn dắt trực tiếp của Chủ tịch Hồ Chí Minh, đồng thời là lãnh đạo cao nhất của Đảng, Đảng đã từng bước khẳng định được vị thế cầm quyền của một đảng lãnh đạo

duy nhất (tháng 7/1946, Sở Công an Bắc bộ điều tra kết luận các thành viên Việt Nam Quốc dân Đảng, đứng đằng sau là Trung hoa Quốc dân Đảng do Tưởng Giới Thạch đứng đầu, tiến hành các hoạt động nhằm lật đổ chính quyền Việt Nam dân chủ cộng hòa. Sau vụ án này, các lãnh đạo Đảng Việt quốc, Việt Cách dần rút khỏi Quốc hội, theo chân Tưởng Giới Thạch về Trung Quốc và thành lập Mặt trận Quốc gia thống nhất toàn quốc chống chính quyền Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1947. Tham gia vào Quốc hội chỉ còn các thành viên của Đảng hoặc các thành viên của đảng khác song đã ngả theo Đảng).

*** Các quy định trong Hiến pháp năm 1959**

Nếu như trong Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 chỉ ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước một cách gián tiếp bằng việc ghi nhận thành quả của cuộc Cách mạng tháng Tám do Đảng lãnh đạo, khai sinh ra Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thì trong Hiến pháp năm 1959 (thông qua ngày 31/12/1959) đã xác định rõ tính giai cấp của Nhà nước. Trong Báo cáo ngày 18/12/1959 của Quốc hội khóa I đã xác định: *"Tính chất Nhà nước là vấn đề cơ bản của Hiến pháp. Đó là vấn đề nội dung giai cấp của chính quyền. Chính quyền về tay ai và phục vụ quyền lợi của ai? Điều đó quyết định toàn bộ nội dung của Hiến pháp. Nhà nước của ta thành lập sau Cách mạng tháng Tám đã là nhà nước dân chủ nhân dân do giai cấp công nhân lãnh đạo"*. Từ quan điểm đó, Lời nói đầu Hiến pháp năm 1959 khẳng định: *"... Từ năm 1930, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Đông Dương, ngày nay là Đảng Lao động Việt Nam, cách mạng Việt Nam đã tiến lên một giai đoạn mới. Cuộc đấu tranh bền bỉ đầy gian khổ và hy sinh dũng cảm của nhân dân ta chống ách thống trị của đế quốc và phong kiến đã giành được thắng lợi vĩ đại: Cách mạng tháng Tám thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thành lập, ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh tuyên bố nước Việt Nam độc lập trước quốc dân và toàn thế giới. Lần đầu tiên trong lịch sử,*

nhân dân Việt Nam đã xây dựng một nước Việt Nam độc lập và dân chủ... Dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng lao động Việt Nam, Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Chủ tịch Hồ Chí Minh, toàn dân ta đoàn kết rộng rãi trong Mặt trận dân tộc thống nhất, nhất định sẽ giành được những thắng lợi vẻ vang trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và thực hiện thống nhất nước nhà..." [54]. Cũng giống như Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 mới ghi nhận vị trí, vai trò của Đảng trong Lời nói đầu. Tuy nhiên, nếu Hiến pháp năm 1946 ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng một cách gián tiếp thông qua việc ghi nhận thành quả cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân do Đảng lãnh đạo thì Lời nói đầu Hiến pháp năm 1959 đã trực tiếp ghi nhận vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với cách mạng Việt Nam; đồng thời xác định rõ Đảng là lực lượng tiếp tục lãnh đạo sự nghiệp xây dựng CNXH ở miền Bắc và thực hiện thống nhất nước nhà. Đây là một thành quả hết sức to lớn của Đảng trong việc xác định vị thế của mình trong đời sống chính trị - pháp lý của đất nước. Lần đầu tiên, trong một văn bản có giá trị pháp lý cao nhất của quốc gia là Hiến pháp, Đảng đã được ghi nhận trực tiếp, cụ thể là chính đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mặc dù, việc ghi nhận này mới được đặt trong Lời nói đầu của Hiến pháp - vị trí mà nội dung của nó thường nhằm đưa ra vấn đề cốt lõi: mục đích và chủ thể ban hành bản Hiến pháp song đây đã là một bước tiến rõ rệt trong việc đặt nền móng xác lập cơ sở pháp lý cho sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước so với Hiến pháp năm 1946.

*** Các quy định trong Hiến pháp năm 1980**

Không chỉ được ghi nhận về những đóng góp đối với lịch sử dân tộc, với Nhà nước và xã hội tại Lời nói đầu, mà lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, trong bản Hiến pháp năm 1980, vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN đã được quy định thành một điều riêng biệt - Điều 4: *"Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong và bộ tham mưu chiến đấu của giai cấp công nhân Việt Nam, được vũ trang bằng học thuyết Mác - Lênin, là lực lượng duy*

nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội; là nhân tố chủ yếu quyết định mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Đảng tồn tại và phấn đấu vì lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân Việt Nam. Các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp" [55].

Hiến pháp năm 1980 đã sáu lần nói về vai trò lãnh đạo của Đảng trong Lời nói đầu và một lần trong điều luật riêng về Đảng. Việc quy định thành một điều luật riêng về Đảng là một bước tiến mới trong việc hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về sự lãnh đạo của Đảng với Nhà nước và xã hội. Mặc dù là lực lượng lãnh đạo của giai cấp công nhân, song bằng việc quy định tại Hiến pháp - văn bản pháp lý do Quốc hội, cơ quan quyền lực cao nhất của nhân dân ban hành, thì Đảng đã nhận được sự ủy quyền của toàn dân để thực hiện quyền lực chính trị của một đảng cầm quyền lãnh đạo đối với Nhà nước.

Quy định *"các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp"* đã thể hiện tư tưởng: vị trí, vai trò hết sức đặc biệt của Đảng đối với Nhà nước và xã hội cần được ghi nhận là một trong những nguyên tắc trong thực hiện chế độ chính trị của nước ta, song pháp luật không quy định, điều chỉnh cụ thể việc Đảng thực hiện vị trí, vai trò đó như thế nào. Cũng là thiết chế quyền lực của nhân dân, song Hiến pháp 1980 quy định về phạm vi hoạt động của Nhà nước tại Điều 12 như sau: *"Nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tất cả các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, nhân viên Nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật, kiên quyết đấu tranh để phòng ngừa và chống các tội phạm, các việc làm vi phạm Hiến pháp và pháp luật"*. Điều này có nghĩa rằng, Nhà nước phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Sự khác biệt phạm vi hoạt động của hai thiết chế quyền lực trong HTCT nói trên chỉ có thể giải thích bằng chính sự đặc biệt của vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng. Mỗi thiết chế quyền lực được nhân dân ủy thác thực hiện những nhiệm vụ cách mạng, chính

trị khác nhau, nên hình thức và phạm vi nội dung hoạt động phải khác nhau. Tuy nhiên, nếu tiến thêm một bước nữa mà cho rằng, pháp luật là ý chí của giai cấp cầm quyền nên giai cấp cầm quyền không cần chịu sự điều chỉnh của pháp luật, phải chăng là một quan điểm, chủ trương hơi cứng nhắc, siêu hình mà quên đi bản chất quyền lực của giai cấp cầm quyền có được chính từ sự ủy thác thực hiện quyền lực của nhân dân.

Nhìn chung, chúng ta có thể hiểu phần nào tư tưởng, quan điểm của Đảng và Nhà nước khi quy định về phạm vi hoạt động của Đảng và Nhà nước trong Hiến pháp như vậy khi xem xét yếu tố lịch sử cụ thể, bởi lẽ, Nhà nước và pháp luật luôn là những thực thể mang tính lịch sử cụ thể. Ngay trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980, Đảng, Nhà nước và Nhân dân ta đặt ra một trong những nhiệm vụ của cách mạng dân tộc trong giai đoạn này là: *"Giữ vững chuyên chính vô sản,... xây dựng chế độ làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa,... xây dựng nền sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền văn hoá mới, xây dựng con người mới xã hội chủ nghĩa; xoá bỏ chế độ người bóc lột người, xoá bỏ nghèo nàn và lạc hậu;..."*. Vì vậy, sứ mệnh của Hiến pháp lúc đó không phải là tạo nền tảng pháp lý cơ bản để xây dựng một NNQP với yêu cầu, nguyên tắc đảm bảo tính tối thượng của pháp luật trong mọi quan hệ xã hội, mà là giữ vững, bảo vệ chuyên chính vô sản... tức là bảo vệ sự lãnh đạo toàn diện và tuyệt đối của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Một lý do khác để Hiến pháp năm 1980 quy định như vậy là tại thời điểm đó, những quan điểm về xây dựng NNQP của Đảng và Nhà nước ta chưa hình thành rõ rệt.

Quan điểm về xây dựng NNQP lần đầu tiên được Đảng ta chính thức đưa vào văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng năm 1991, trong đó nêu: *"Xây dựng Nhà nước pháp quyền, Nhà nước có năng lực định ra một hệ thống luật pháp đồng bộ đáp ứng được yêu cầu mới của sự phát triển kinh tế - xã hội và quản lý mọi mặt xã hội văn minh, tiến bộ; hệ thống pháp luật đó là cơ sở bảo đảm cho đường lối, chủ trương, chính sách của"*

Đảng và Nhà nước được thực thi có hiệu quả, là một nhân tố trọng yếu làm cho các quan hệ xã hội của chúng ta trở nên lành mạnh hơn" [23, tr.340].

Tuy nhiên ở quan điểm này, Đảng mới chỉ định hình được rằng, NNPQ đó là nhà nước có năng lực định ra một hệ thống luật pháp đồng bộ để quản lý mọi mặt đời sống xã hội; phải đến Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng năm 1996, Đảng phát triển thêm một bước về tư duy lý luận và nhận thức về NNPQ ở Việt Nam đó là xác định thêm tính *"xã hội chủ nghĩa"* cho NNPQ, tức là chủ trương xây dựng NNPQ XHCN, đề cao tính pháp chế, coi đó là đặc trưng cơ bản của NNPQ, đồng thời cũng coi trọng khía cạnh đạo đức như một thuộc tính của xã hội XHCN. Các văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX năm 2001, Đảng ta tiếp tục xác định bản chất của NNPQ XHCN mà Việt Nam xây dựng là đó nhà nước của dân, do dân và vì dân; mở rộng dân chủ và coi xây dựng nền dân chủ XHCN là cơ sở chính trị - xã hội của NNPQ XHCN. Nhận thức này của Đảng tiếp tục được nhận thức tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X năm 2006, Đảng xác định: *"Xây dựng cơ chế vận hành của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật"* [22, tr.126] và nhận thức này tiếp tục được ghi nhận tại văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng: *"Tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm Nhà nước ta thực sự là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, do Đảng lãnh đạo"* [3].

Như vậy, tại thời điểm ban hành Hiến pháp năm 1980, Đảng và Nhà nước ta chưa có quan điểm cụ thể về xây dựng NNPQ với những yêu cầu của việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, tính pháp chế XHCN và thực thi nền dân chủ XHCN. Do vậy, việc quy định trong Hiến pháp về phạm vi hoạt động của

Đảng chỉ tuân theo Hiến pháp mà không do pháp luật quy định cụ thể là điều hoàn toàn có thể hiểu được.

Trong Hiến pháp năm 1980, CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng không chỉ quy định tại Điều 4 mà còn ở rải rác trong một số điều khác như: tại Điều 38 quy định: *"Chủ nghĩa Mác - Lênin là hệ tư tưởng chỉ đạo sự phát triển của xã hội Việt Nam. Nhà nước tuyên truyền, giáo dục sâu rộng chủ nghĩa Mác - Lênin, đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam, Hiến pháp và pháp luật của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;..."* hoặc tại Điều 44: *"Văn học, nghệ thuật Việt Nam được xây dựng trên lập trường, quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và theo đường lối văn nghệ của Đảng cộng sản Việt Nam. Các hoạt động văn nghệ chuyên nghiệp và không chuyên nghiệp đều được khuyến khích phát triển, nhằm giáo dục đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước,..."*.

Các quy định nêu trên đã phản ánh rõ một thông điệp của Đảng, Nhà nước, đó là: Đảng luôn được đặt ở vị trí cao nhất trong HTCT. Nhà nước cùng với các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và toàn dân chịu sự điều chỉnh của Hiến pháp và pháp luật; còn đối với Đảng, Hiến pháp chỉ xác lập địa vị pháp lý, còn pháp luật không điều chỉnh các hoạt động cụ thể của Đảng. Hiến pháp năm 1980 được coi là bản Hiến pháp mang đậm nét của tính giai cấp chuyên chính vô sản trong việc thiết lập quyền lực chính trị của Nhà nước, mang đặc trưng Hiến pháp nhà nước XHCN đầu tiên của nước ta.

Bước sang thập niên 90 của thế kỷ XX, hệ thống các nước XHCN rơi vào khủng hoảng, sụp đổ; chỉ còn lại một số nước vẫn giữ vững được thể chế ĐCS cầm quyền, song hầu hết phải thực hiện cải cách, đổi mới toàn diện các mặt, đặc biệt là trong vấn đề quản lý kinh tế. Thế giới không còn tồn tại hai cực vững chắc như các thập niên 70, 80; mặt khác, trước đòi hỏi phải huy động mọi nguồn lực kinh tế để đáp ứng với việc xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN thì vấn đề đấu tranh giai cấp, bản chất giai

cấp trong các hoạt động quản lý kinh tế cần được xác định một cách *linh hoạt, uyển chuyển*. Để phù hợp với bối cảnh quốc tế và việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của đất nước trong giai đoạn đổi mới và hội nhập quốc tế, Hiến pháp nước ta một lần nữa được sửa đổi, hoàn thiện.

** Các quy định trong Hiến pháp năm 1992*

Trong Hiến pháp năm 1992, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được nhắc đến 4 lần trong Lời nói đầu và 01 lần trong Điều 4. Cụ thể là: trong Lời nói đầu *"Từ năm 1930, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam...do Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam đề xướng...thể chế hóa hóa mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý...thực hiện Cương lĩnh xây dựng nhà nước..."* và Điều 4 Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.*

Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật".

Đồng thời, với nội dung quy định tại Điều 2 *"Tất cả mọi quyền lực Nhà nước đều 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"* [56] đã cho thấy, tuy Đảng là đại diện cho một giai cấp, một lực lượng chính trị nhất định quyền lãnh đạo, nhưng Đảng hoạt động vì lợi ích của toàn dân tộc; vì vậy, cùng với việc Hiến định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, đã khẳng định Đảng thực chất đã nhận được sự ủy quyền từ toàn thể nhân dân.

Hiến pháp năm 1992 bổ sung từ *"pháp luật"* vào cuối quy định *"Các tổ chức Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp"* của Hiến pháp năm 1980 đã thể hiện một quan điểm phù hợp hơn với hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN. Đó là, dù xác định Đảng là lực lượng lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và xã hội, song Đảng

với các tổ chức của mình đang trực tiếp thực hiện nhiệm vụ lãnh đạo đối với Nhà nước và toàn xã hội vẫn luôn hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Đảng lãnh đạo Nhà nước trong công tác xây dựng Hiến pháp và pháp luật song Đảng tự đặt mình vào trong khuôn khổ của pháp luật. Đó chính là tính cách mạng, tính thời đại của Đảng. Mặc dù, đây chỉ là nguyên tắc Hiến định song mở ra một yêu cầu về hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong hoạt động xây dựng pháp luật: cụ thể hóa quy định trong Hiến pháp thành các QPPL cụ thể để điều chỉnh mối quan hệ chính trị - pháp lý đặc biệt này.

Ngoài quy định tại Điều 4, CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong Hiến pháp năm 1992 còn được biểu hiện ở quy định: Điều 15 quy định về việc *"Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa"*. Đưa ra nhận định như trên bởi lẽ, quy định trên tại Điều 15 đã gián tiếp dẫn đến một nhận thức đó là đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với nhiệm vụ phát triển kinh tế đất nước của Nhà nước. Nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN là một khái niệm của Đảng đưa ra, vì vậy, Đảng có trách nhiệm cụ thể hóa, làm rõ nội hàm của khái niệm này. Về cơ bản, Đảng đã xác định: *"Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh"* [1, tr.216]. Do đó, đây được coi là một quy định đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động quản lý và phát triển kinh tế của Nhà nước ta. Và đó, chính là biểu hiện của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong lĩnh vực quản lý kinh tế.

Bước sang thế kỷ 21, trước những diễn biến phức tạp và sâu sắc của quốc tế về các vấn đề an ninh chính trị, xung đột tôn giáo, tranh chấp lãnh thổ, toàn cầu hóa về kinh tế, biến đổi khí hậu, môi trường... đặt ra thay đổi trong

các nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn này. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng về việc *"Khẩn trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) phù hợp với tình hình mới"* và Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Quốc hội khóa 13 đã ra Nghị quyết số 06/2011/QH13 ngày 06/8/2011 về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và thành lập Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, trong đó đã xác định: *"Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đầu đổi mới đất nước. Đến nay, đất nước ta đã có nhiều thay đổi trong bối cảnh quốc tế đang có những diễn biến to lớn, phức tạp và sâu sắc... Vì vậy, việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 cho phù hợp với tình hình mới là rất cần thiết"*. Tuy không phải là vấn đề trọng tâm của đợt sửa đổi Hiến pháp lần này, song đặt trong tổng thể chương trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, Điều 4 của Hiến pháp năm 1992 tiếp tục được nghiên cứu, lấy ý kiến để hoàn thiện.

** Các quy định trong Hiến pháp năm 2013*

Trên cơ sở tiếp thu các ý kiến góp ý vào Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp năm 2013.

Trong Hiến pháp này, nhiệm vụ xây dựng một NN PQ, cụ thể là NN PQ XHCN tiếp tục được khẳng định lại và được quy định cụ thể tại Điều 2, đó là: *"1. 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."*

2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; 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."

Nhiệm vụ, tinh thần đó đã được thể hiện ngay trong quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Trong Hiến pháp năm 2013, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước được nhắc đến 03 lần (02 lần trong Lời nói đầu và 01 lần tại Điều 4). Có thể nói, kể từ khi Hiến pháp năm

1980 dành một điều để xác lập CSPL cho tổ chức và hoạt động của Đảng đến nay thì Hiến pháp năm 2013 có quy định về CSPL này dài nhất và có nội dung mở rộng nhất:

"1. Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình.

3. Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật".

Với quy định tại Khoản 1 Điều 4 đã khẳng định rõ: tuy Đảng mang bản chất của giai cấp công nhân, nhưng mục tiêu và nhiệm vụ cách mạng của Đảng là bảo vệ lợi ích không chỉ của giai cấp công nhân, mà còn của nhân dân lao động và toàn dân tộc. Và chính từ ý nghĩa đó, Đảng không chỉ nhận ủy quyền từ chính giai cấp mình mà còn của toàn dân tộc để thực hiện quyền lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội nhằm đảm bảo cho việc bảo vệ lợi ích của giai cấp, của dân tộc một cách tốt nhất.

Quy định tại Khoản 2 Điều 4 là nội dung hoàn toàn mới so với các quy định về Đảng trong các bản Hiến pháp trước đây của Nhà nước ta. Đây thể hiện một tinh thần, quan điểm rất mới, rất cách mạng về quyền lực chính trị của Đảng. Mặc dù, Đảng lãnh đạo việc thành lập Nhà nước, trực tiếp lãnh đạo Nhà nước quản lý và đưa xã hội phát triển; lãnh đạo nhân dân tiến hành các cuộc cách mạng, nhiệm vụ cách mạng trong các giai đoạn của lịch sử dân tộc, song Đảng vẫn là "con đẻ" của nhân dân lao động. Quyền lực chính trị của Đảng có được là do nhân dân lao động và toàn dân tộc ủy quyền thực hiện

chứ không chỉ do sức mạnh từ chính đội ngũ đảng viên và hệ thống tổ chức đảng đem lại, hay từ uy tín chính trị, thành quả cách mạng mà Đảng xây dựng, giành được trong quá khứ. Nhân dân chính là người quyết định sinh mệnh chính trị của Đảng. Đảng nhận sự ủy quyền từ nhân dân để thực hiện quyền lực chính trị, vậy Đảng phải *"chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình"*. Nhận thức này, tư tưởng này cách mạng hơn hẳn so với tư tưởng, quan điểm chủ đạo chứa đựng trong các bản Hiến pháp trước về thể chế quyền lực chính trị khi những bản Hiến pháp chỉ quy định về quyền lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước và xã hội song không quy định trách nhiệm của Đảng. Đồng thời, quy định này cũng là tiền đề để đặt ra yêu cầu, nhiệm vụ cho Đảng, đó là làm thế nào để nhân dân thực hiện được sự giám sát đối với Đảng và Đảng chịu trách nhiệm như thế nào trước nhân dân về các quyết định của mình.

Kế thừa và phát triển từ Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 quy định tại Khoản 3 Điều 4: *"Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"*. Quy định này cho thấy, phạm vi đối tượng điều chỉnh bởi Hiến pháp và pháp luật đã được mở rộng hơn so với quy định tại Hiến pháp năm 1992, đó là không chỉ với tổ chức đảng mà còn cả đảng viên. Đảng tuy là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội nhưng Đảng đã tự đặt mình vào khả năng bị kiểm soát bởi luật pháp. Điều này là thể hiện một quan điểm về thể chế quyền lực chính trị phù hợp với nguyên tắc xác lập cấu trúc và thực thi quyền lực trong Nhà nước pháp quyền. Đó là, tuy Đảng là một đảng chính trị cầm quyền duy nhất, lãnh đạo Nhà nước và xã hội một cách toàn diện song Đảng cũng như mọi thiết chế quyền lực khác đều phải tuân theo hiến pháp và pháp luật nhằm đảm bảo tinh thần, nguyên tắc thượng tôn pháp luật trong xã hội; mà mục đích cuối cùng là bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về nhân dân; nhân dân kiểm soát được quyền lực mà mình đã ủy quyền. Cùng với quy định tại Điều 2: *"Quyền lực"*

nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp", tức là nguyên tắc kiểm soát quyền lực của Nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã mở ra về mặt pháp lý những nguyên tắc, yêu cầu về kiểm soát quyền lực của các thiết chế chính trị. Đây là những nguyên tắc, yêu cầu của việc xây dựng NNPQ nói chung, NNPQ XHCN nói riêng trên thế giới hiện nay.

Trước Hiến pháp năm 2013, mặc dù Đảng vẫn thực hiện trách nhiệm trước nhân dân và dân tộc về kết quả lãnh đạo của mình bằng uy tín chính trị của Đảng song chưa được ghi nhận trong Hiến pháp. Chỉ đến Hiến pháp năm 2013, điều này mới được ghi nhận rõ, trực tiếp. Trong lịch sử, đã từng có lần, Chủ tịch Hồ Chí Minh với tư cách là người đứng đầu Đảng, Chính phủ Nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa xin lỗi trước quốc dân đồng bào về kết quả việc lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện cải cách ruộng đất của Đảng, Chính phủ; hoặc Ban Bí thư Trung ương Đảng đã tự đánh giá, nhận khuyết điểm, sai lầm trong việc lãnh đạo, chỉ đạo Chính phủ, cán bộ và nhân dân thực hiện chính sách cải tạo ruộng đất [7]. Việc quy định cụ thể trách nhiệm này tại Hiến pháp là một bước tiến minh bạch hơn trong các quan hệ chính trị - xã hội; tạo cơ sở để Đảng và Nhà nước tiếp tục làm rõ hơn trách nhiệm lãnh đạo của Đảng, trách nhiệm tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng của Nhà nước cụ thể như thế nào.

Ba nội dung quy định tại ba khoản của Điều 4 Hiến pháp năm 2013 hết sức logic và chặt chẽ, biện chứng với nhau, thể hiện một tư tưởng hết sức rõ ràng về quyền lực chính trị của Đảng nói chung và về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội nói riêng. Đó là, Đảng tuy mang bản chất và là đội tiên phong của giai cấp công nhân, song Đảng hoạt động vì lợi ích của toàn dân tộc. Vì vậy, Đảng được nhân dân ủy quyền và Đảng nhận sự ủy quyền của Nhân dân để thực hiện quyền lực chính trị của mình trong xã hội, đó là lãnh đạo Nhà nước và xã hội một cách toàn diện để thực hiện các nhiệm vụ do Đảng đề ra. Vì nhận sự ủy quyền từ nhân dân nên Đảng phải

chịu sự giám sát của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Hiến pháp và pháp luật là cơ sở, là căn cứ cho Đảng hoạt động và chịu trách nhiệm; cho nhân dân giám sát. Trong mỗi quan hệ đó, Nhà nước là cầu nối giữa Đảng với nhân dân. Thông qua Nhà nước, chủ yếu bằng Nhà nước, Đảng thực hiện ý chí, mong muốn của mình vào thực tiễn đời sống xã hội; ngược lại, nhân dân, bằng chính công cụ hữu hiệu nhất cho việc thực hiện và bảo vệ lợi ích của nhân dân là pháp luật - được tạo dựng trực tiếp bởi cơ quan đại diện của nhân dân, sẽ là căn cứ để nhân dân giám sát đối với việc thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội mà nhân dân đã ủy quyền.

Ngoài quy định tại Điều 4, Hiến pháp năm 2013 cũng có một số nội dung bảo đảm cho Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo của mình đối với Nhà nước như quy định tại Khoản 1 Điều 51 về *"Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa..."* hoặc Điều 65 về *"Lực lượng vũ trang nhân dân tuyệt đối trung thành với Tổ quốc, Nhân dân, với Đảng và Nhà nước,... có nhiệm vụ bảo vệ Nhân dân, Đảng, Nhà nước và chế độ xã hội chủ nghĩa;..."* hoặc Khoản 3 Điều 102 về chức năng, nhiệm vụ của TAND và Khoản 3 Điều 107 về chức năng, nhiệm vụ của VKSND là *"bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa"* mà như đã phân tích ở trên những khái niệm như *nền kinh tế thị trường định hướng XHCN* và *chế độ XHCN* đều dẫn đến nhận thức về việc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đều được ghi nhận. Qua các lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước dần trở lên rõ nét, sâu sắc. Từ việc ghi nhận trong Lời nói đầu tại Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đến việc quy định trực tiếp thành một điều riêng biệt tại Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013; từ việc xác định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước một cách gián tiếp tại Hiến pháp năm 1946 đến việc xác định trực tiếp

từ các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013. Nội dung của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cũng được làm rõ nét và hoàn thiện, phù hợp dần với nguyên tắc xây dựng pháp luật của NNPQ XHCN qua từng bản Hiến pháp.

Vì vậy có thể thấy, việc xác lập và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là một quá trình liên tục gắn liền với từng Hiến pháp của nước ta. CSPL tại Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện quan điểm tiến bộ, phù hợp với xu hướng thiết lập các quan hệ chính trị - pháp lý ở các quốc gia phát triển hiện nay và đặc biệt phù hợp với mục tiêu xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam. Tuy nhiên, nội dung của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong Hiến pháp năm 2013 mới chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc về vị trí, vai trò lãnh đạo chứ chưa cụ thể về các nội dung, phương thức lãnh đạo và chế độ trách nhiệm của Đảng đối với Nhà nước.

3.2. CÁC QUY ĐỊNH TRONG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT KHÁC VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Bằng các hoạt động lãnh đạo đối với công tác xây dựng pháp luật, có thể nói, ý chí của Đảng đã được chuyển hóa vào nội dung của các văn bản QPPL. Những quan điểm, chủ trương của Đảng nhằm bảo vệ những trật tự xã hội theo định hướng XHCN; nguyên tắc trong phân phối lợi ích xã hội để bảo vệ lợi ích người lao động; bảo vệ và phát huy những giá trị văn hóa nhân văn mang đậm bản sắc dân tộc trong các lĩnh vực của đời sống xã hội... đều được chuyển tải, chứa đựng trong các quy định pháp luật. Ví dụ như: chủ trương "*Cho phép ngân hàng nước ngoài vào hoạt động theo luật pháp của Việt Nam*" được xác định trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn toàn lần thứ VII của Đảng năm 1991 (Báo cáo chính trị của BCH TW khóa VI) đã được cụ thể hóa bằng hàng loạt các nội dung sửa đổi trong Luật Ngân hàng nhà nước năm 2010, Luật các tổ chức tín dụng năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành... Trong đó quy định về trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước trong

việc cấp phép, thu hồi giấy phép, điều kiện thành lập... của các chi nhánh, văn phòng đại diện của Ngân hàng nước ngoài, tổ chức tín dụng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam; hoặc chủ trương *"Tổ chức hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính"* trong Nghị quyết 49 - NQ/TW đã được thể chế một phần trong Luật Tổ chức TAND năm 2014 bằng việc thành lập TAND cấp cao; hoặc trong Cương lĩnh năm 1991: *"Đảng lãnh đạo hệ thống chính trị, đồng thời là một bộ phận của hệ thống ấy. Đảng liên hệ mật thiết với nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"* thì đến nay, tinh thần này đã được đưa vào trong Hiến pháp năm 2013; hay để triển khai chủ trương *"Có chính sách thích đáng đối với các gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, cán bộ lão thành, những người về hưu..."* thì Nhà nước đã sửa đổi một số văn bản QPPL có liên quan theo chủ trương trên của Đảng như: Pháp lệnh số 03/2012/UBNTQH13 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh. Theo đó, Pháp lệnh sửa đổi năm 2012 đã mở rộng đối tượng hưởng chính sách, cụ thể hóa và mở rộng chế độ được hưởng... hơn so với Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng số 26/2005/PL-UBTVQH11 và Pháp lệnh số 35/2007/PL-UBTVQH11.

Những dẫn chứng trên cho thấy, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được kết tinh trong từng nội dung các QPPL. Đó là sự phù hợp, thống nhất giữa chủ trương, đường lối của Đảng với những tinh thần, nội dung của luật pháp. Để Đảng thực hiện được vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước, thì ngoài những quy định trong Hiến pháp về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước thì trong hệ thống pháp luật nước ta cũng tồn tại một số QPPL trực tiếp điều chỉnh, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong các hoạt động của Nhà nước, mặc dù số lượng các QPPL này là rất ít.

3.2.1. Các quy định về phạm vi, mức độ, tính chất các lĩnh vực công tác của Nhà nước mà Đảng lãnh đạo

Đối với việc lãnh đạo công tác tổ chức bộ máy Nhà nước

Hiện nay, trong hệ thống các văn bản QPPL của nước ta điều chỉnh về công tác tổ chức bộ máy nhà nước cơ bản có các Luật sau: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản Luật trên. Qua nghiên cứu các văn bản này cho thấy không có quy định pháp luật nào quy định trực tiếp về sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức bộ máy nhà nước. Đây là một trong những nội dung thiếu hụt của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước hiện nay.

Đối với công tác lập pháp

Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND năm 2004 quy định tại Điều 1 *"Văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân là văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân... nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa"*. Trong khi đó, chúng ta đều ý thức rõ, định hướng XHCN là mục tiêu do Đảng xác định. Để thực hiện mục tiêu đó, Đảng vạch ra những nhiệm vụ cụ thể cho chính mình, Nhà nước và xã hội. Chính vì vậy, trong Điều a, Khoản 3 Điều 21 của Luật này quy định trách nhiệm của cơ quan soạn thảo khi tiến hành xây dựng dự thảo văn bản quy phạm là phải *"nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng"*. Trên cơ sở quy định của Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND, tại Điều a khoản 1 Điều 17 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND quy định về trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản QPPL là *"nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên"*. Tuy nhiên, với quy định này, chúng ta nhận thấy vẫn còn một sự chưa đầy đủ vì từ việc *"nghiên cứu"* đến việc *"tuân thủ, chấp hành"* đường lối, chủ trương của Đảng luôn tồn tại một khoảng cách từ

nhận thức đến hành động. Khoảng cách này rộng hay hẹp phụ thuộc vào trình độ nhận thức, năng lực thực tiễn, cũng như trách nhiệm chính trị của các cơ quan nhà nước và các cá nhân có thẩm quyền có liên quan.

Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008, tại Khoản 1 Điều 22 có quy định: *"Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng"* và tại Điểm b Khoản 3 Điều 36 của Luật này quy định về một nội dung cần phải thẩm định của cơ quan thẩm định (Bộ Tư pháp) đó là *"Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng"*. Do đó, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản QPPL đã xác định trách nhiệm của các cơ quan xây dựng dự thảo văn bản QPPL phải đảm bảo *"phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước"* (như tại Điểm đ Khoản 2 Điều 2; Điểm đ Khoản 1 Điều 5; Điểm đ, khoản 3 Điều 14) của nội dung dự thảo văn bản.

Có thể thấy, sự thiếu rõ ràng, chặt chẽ ở nội dung quy định *"...nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa"* của Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND và trách nhiệm *"nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên"* của cơ quan xây dự thảo văn bản quy định tại Nghị định số 91/2006/NĐ-CP đã được khắc phục, hạn chế ở nội dung có giá trị điều chỉnh tương đồng tại Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ở quy định về việc đảm bảo *"Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng"*.

Năm 2015, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam đã ban hành Luật ban hành văn bản QPPL. Luật có hiệu lực từ ngày 01/7/2016. Tại Luật này, sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác lập pháp được quy định tại các Điều 31 (về Chương trình xây dựng pháp luật, pháp lệnh), Điều 32 (Đề nghị xây dựng

luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức), Khoản 3 Điều 65 (Nội dung thẩm tra nội dung dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết), Khoản 3 Điều 84 (Đề nghị xây dựng Nghị định), Điểm b Khoản 3 Điều 88 (Thẩm định đề nghị xây dựng nghị định), Điểm b Khoản 3 Điều 102 (Thẩm định dự thảo thông tư), Điểm b Khoản 3 Điều 124 (Thẩm tra dự thảo nghị quyết HĐND cấp tỉnh)... biểu hiện bằng nội dung quy định về yêu cầu đảm bảo tính phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng trong các Chương trình xây dựng pháp luật, dự thảo các văn bản QPPL và nội dung cần thẩm định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Với yêu cầu này, các cơ quan nhà nước theo thẩm quyền của mình, trong quá trình thực hiện hoạt động xây dựng pháp luật (bao gồm tất cả các hình thức văn bản QPPL) phải đảm bảo tuân thủ về quy trình theo luật định; phù hợp, thống nhất hoặc cụ thể hóa với đường lối, chủ trương của Đảng về nội dung.

Vì vậy, đây chính là những căn cứ pháp lý cơ để các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL phải có trách nhiệm tiếp thu, cụ thể hóa các chủ trương, lãnh đạo của Đảng trên tất cả các mặt của đời sống xã hội vào các văn bản QPPL trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Đối với công tác hành pháp

Hoạt động hành pháp ở nước ta được thực hiện trên cơ sở các quy định pháp luật cụ thể và mang tính chuyên ngành theo từng lĩnh vực. Nội dung của các QPPL điều chỉnh các lĩnh vực quản lý xã hội của Nhà nước đều chứa đựng tinh thần, chủ trương, quan điểm của Đảng lãnh đạo trong lĩnh vực đó. Vì vậy, có rất ít quy phạm quy định trực tiếp về sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, vẫn có thể tìm thấy một số quy định này được biểu hiện như sau:

Tại Điểm 5 Điều 8 Luật Ngân sách năm 2015 về nguyên tắc quản lý ngân sách quy định: "*Bảo đảm ưu tiên bố trí ngân sách để thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước trong từng thời kỳ về phát triển kinh tế...*". Trên cơ sở nguyên tắc này, những nhiệm vụ, chỉ tiêu kinh tế do Nhà

nước xây dựng nhằm cụ thể các chủ trương, chính sách do Đảng đề ra luôn được đảm bảo thực hiện. Điều này đồng nghĩa với việc: các nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch xuất phát từ các chủ trương, chính sách của Đảng luôn được Nhà nước ưu tiên đảm bảo thực hiện. Ở đây, không thể chỉ hiểu theo khía cạnh về thứ tự thực hiện các nhiệm vụ về kinh tế, xã hội mà nguyên tắc đó cho thấy một tinh thần trong văn bản pháp luật đó là: đối với những tác động, định hướng của Đảng đến nền kinh tế luôn cần phải thực hiện. Đó chính là biểu hiện của vai trò lãnh đạo của Đảng trên những lĩnh vực quản lý ngân sách nhà nước.

Tại Khoản 1 Điều 3 Luật Giáo dục an ninh quốc phòng năm 2013 quy định: *"Kiến thức quốc phòng và an ninh là hệ thống các quan điểm của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về quốc phòng và an ninh, xây dựng nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân..."*; tại Khoản 1 Điều 5 quy định nguyên tắc đầu tiên của công tác giáo dục quốc phòng và an ninh: *"Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự quản lý thống nhất của Nhà nước"*. Nội dung quy định trên trong Luật Giáo dục an ninh quốc phòng đã xác định: nội dung và việc tổ chức hoạt động giáo dục an ninh quốc phòng của Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng và theo quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng. Đây là CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động an ninh quốc phòng nói chung và giáo dục an ninh quốc phòng nói riêng của Nhà nước một cách toàn diện và tuyệt đối.

Tại Khoản 1 Điều 4 Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 quy định nhiệm vụ đầu tiên của hoạt động khoa học và công nghệ là: *"Xây dựng lý luận về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội của Việt Nam; xây dựng luận cứ khoa học cho việc định ra đường lối, chính sách,..."*. Lý luận về CNXH và con đường đi lên CNXH của Việt Nam luôn gắn liền với chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lý luận căn bản của ĐCSVN về con đường cách mạng của dân tộc Việt Nam hiện nay, là luận cứ để nhận định, đánh giá thực trạng và đề xuất những giải pháp về mọi vấn đề của đời sống xã

hội. Vì vậy, dù trong nội dung quy phạm không định danh vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước tại lĩnh vực khoa học, công nghệ; song bằng quy định này, Đảng và Nhà nước đã cho thấy một quan điểm, chủ trương rõ ràng đó là, Nhà nước xác định cho các nhà khoa học Việt Nam nhiệm vụ không ngừng tìm tòi, nghiên cứu làm giàu, sâu sắc thêm hệ thống lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin nhằm nhất quán sử dụng lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin trong nghiên cứu khoa học ở nước ta hiện nay.

Tương tự như vậy, tại Khoản 1 Điều 3 Luật Giáo dục năm 2005 quy định về nguyên tính chất, nguyên lý giáo dục của Việt Nam, đó là: *"1. Nền giáo dục Việt Nam là nền giáo dục xã hội chủ nghĩa có tính nhân dân, dân tộc, khoa học, hiện đại, lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng"*. Từ tính chất, và nguyên lý này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện việc xây dựng nội dung, hình thức, phương pháp giáo dục của Việt Nam phải phù hợp với các quan điểm, đường lối mà Đảng ta vạch ra; nói cách khác, là phải trên cơ sở lãnh đạo của Đảng về nội dung và cách thức thực hiện. Vì vậy, quy định này chính là bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong lĩnh vực giáo dục của Nhà nước.

Đối với công tác tư pháp

Là các hoạt động bảo vệ pháp luật, nên đối với công tác tư pháp, cùng với các nguyên tắc nhằm bảo vệ các quyền con người, thì nguyên tắc pháp chế XHCN luôn là nguyên tắc cao nhất. Chính vì vậy, các hoạt động tư pháp luôn căn cứ vào các quy định pháp luật cụ thể để thực hiện và không ngoài các quy định của pháp luật. Sự lãnh đạo của Đảng trong các hoạt động tư pháp, cũng giống như trong các hoạt động hành chính, đều gián tiếp biểu hiện ở việc các văn bản QPPL điều chỉnh về các hoạt động tư pháp đều chứa đựng tinh thần, quan điểm của Đảng về lĩnh vực này; hầu như không có QPPL nào trực tiếp quy định đảm bảo vai trò lãnh đạo Đảng đối với Nhà nước trong các hoạt động tư pháp.

Tuy nhiên, có một số quy phạm gián tiếp quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng trong các hoạt động tư pháp biểu hiện ở nội dung xác định nhiệm vụ cho các hoạt động tư pháp như "*bảo vệ chế độ XHCN*" tại Điều 1 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, Điều 2 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015) hoặc Khoản 1 Điều 2 Luật Tổ chức TAND năm 2014, Khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của TAND, VKSND quy định về chức năng *bảo vệ chế độ XHCN*. Tại sao lại nhận định như vậy, bởi lẽ như chúng ta đã biết, một nội dung hết sức quan trọng của việc xác lập và thực thi chế độ XHCN ở nước ta là bảo đảm vai trò lãnh đạo toàn diện của ĐCS đối với Nhà nước. Vì vậy, với việc xác định *bảo vệ chế độ XHCN* là chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các cơ quan tư pháp hoặc là mục tiêu của các hoạt động tư pháp đã gián tiếp bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong các nội dung công tác này.

Tuy nhiên, chúng ta nhận thấy các quy định trên của pháp luật mới chỉ xác định về phạm vi các nội dung công tác của NNVN mà ĐCSVN lãnh đạo; song mức độ và tính chất đạt đến độ như thế nào của các nội dung công tác này cần có sự lãnh đạo trực tiếp của Đảng (ngoài mức độ và tính chất như vậy thì thuộc thẩm quyền, trách nhiệm tự quyết của Nhà nước) thì pháp luật chưa quy định.

3.2.2. Các quy định về những chức danh, vị trí trong bộ máy cơ quan nhà nước mà Đảng Cộng sản Việt Nam giới thiệu người của Đảng Cộng sản Việt Nam đảm nhiệm

Luật bầu cử Đại biểu quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015, tại Khoản 1 Điều 8 quy định rõ: "*Căn cứ vào dự kiến số lượng đại biểu Quốc hội được bầu, sau khi thống nhất ý kiến với Ban thường trực Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và đại diện các tổ chức chính trị - xã hội, chậm nhất là 105 ngày trước ngày bầu cử, Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự kiến cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội*".

Trong các điều quy định về Hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội, tổ chức hội nghị cử tri tại Mục 2, Mục 3 Chương V về hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp đều quy định về vai trò của MTTQ trong việc chủ trì với ban lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội để hiệp thương xin ý kiến về số lượng đại biểu, danh sách đại biểu và đơn vị tổ chức bầu cử. Trong khi đó, quy định về mối quan hệ giữa ĐCSVN và MTTQVN, tại Điều 1 Luật MTTQVN quy định *"Kế thừa vai trò lịch sử của Mặt trận Dân tộc thống nhất Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam và Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập, lãnh đạo, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài"* và tại Khoản 4 Điều 4 về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của MTTQVN quy định: *"Đảng Cộng sản Việt Nam vừa là tổ chức thành viên, vừa lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam"*. Do đó, có thể khẳng định, với các quy định về hiệp thương xin ý kiến về số lượng, danh sách, đơn vị bầu cử và giới thiệu đại biểu do MTTQ chủ trì thực hiện là một thủ tục trong công tác bầu cử đại biểu vào cơ quan đại diện của nhân dân thì mặc dù không quy định trực tiếp vai trò lãnh đạo của Đảng đối với công tác bầu cử Quốc hội và HĐND các cấp song vẫn đảm bảo cho Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo đối với công tác chuẩn bị nhân sự bầu vào Quốc hội và các cơ quan đại diện của nhân dân ở địa phương. Những đại biểu được vào danh sách bầu cử và trúng cử, về cơ bản đã được Đảng cho ý kiến và lựa chọn.

Ngoài ra, trong công tác cán bộ tại các cơ quan có một số quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng như: Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/02/2003 của Thủ tướng Chính phủ về quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo. Trong đó, Điều 3 quy định *"1. Các cấp ủy đảng từ cơ sở trở lên trực tiếp lãnh đạo công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm*

lại, luân chuyển, miễn nhiệm hoặc từ chức đối với cán bộ, công chức theo phân cấp quản lý của Trung ương và đúng quy trình, thủ tục" [71].

Điều 6.3 của Quyết định số 82/2004/QĐ-BNV ngày 17/11/2004 của Bộ Nội vụ quy định đối với chức danh là Giám đốc các sở chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh phải tốt nghiệp lý luận chính trị cao cấp [9]; hay đối với quy định tiêu chuẩn chức danh trưởng phòng chuyên môn của sở chuyên ngành thuộc UBND cấp tỉnh hoặc trưởng phòng chuyên môn thuộc UBND cấp huyện... do UBND các tỉnh quy định đều nêu tiêu chuẩn *"có hiểu biết về lý luận chính trị"* hoặc cụ quy định cụ thể *"có trình độ trung cấp lý luận chính trị trở lên"*. Do vậy, mặc dù các văn bản của cơ quan nhà nước không quy định cụ thể tiêu chuẩn các chức danh lãnh đạo chủ chốt của các cơ quan nhà nước từ cơ sở đến trung ương phải là đảng viên ĐCS song với việc quy định về trình độ lý luận chính trị đã gián tiếp quy định việc cấp ủy đảng trong các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cho ý kiến về tiêu chuẩn chính trị đối với các cá nhân trước khi bổ nhiệm vào các chức danh này.

Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định về nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức tại Khoản 1 Điều 5: *"Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự quản lý của Nhà nước"*. Điều này được hiểu toàn bộ hoạt động quản lý cán bộ, công chức, viên chức, người lao động như: kế hoạch xây dựng đội ngũ; tổ chức tuyển dụng, sử dụng, đào tạo bồi dưỡng và xem xét xử lý kỷ luật nếu có hành vi vi phạm bên cạnh việc chấp hành theo các quy định của pháp luật thì luôn phải đảm bảo theo đúng chủ trương, đường lối của Đảng.

Thông tư Liên tịch số: 01/2011/TTLT-TANDTC-BQP-BNV Về việc hướng dẫn thi hành một số Quy định của Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân ngày 20/10/2011 giữa Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Quốc phòng, Bộ nội vụ. Trong đó quy định tại Điều 9: *"Căn cứ nhu cầu công tác, trên cơ sở đề nghị của các đơn vị thuộc Tòa án nhân dân cấp*

tỉnh và các Tòa án nhân dân cấp huyện, Phòng Tổ chức - Cán bộ Tòa án nhân dân cấp tỉnh lập tờ trình Ban cán sự đảng Tòa án nhân dân cấp tỉnh về chủ trương, số lượng và dự kiến các phương án phân công công tác đối với người được giới thiệu đề nghị tuyển chọn và bổ nhiệm làm Thẩm phán trung cấp, Thẩm phán sơ cấp.

Ban cán sự đảng, Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh thống nhất danh sách những người được đề nghị tuyển chọn và bổ nhiệm làm Thẩm phán trung cấp, Thẩm phán sơ cấp".

Hướng dẫn quy trình tuyển chọn kiểm sát viên do Học viện cảnh sát nhân dân quy định đều có các bước xin ý kiến của cấp ủy đối với chủ trương bổ nhiệm kiểm sát viên và danh sách nhân sự dự kiến bổ nhiệm kiểm sát viên.

Những quy định trên cho thấy sự bảo đảm về pháp lý cho việc thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ tại các cơ quan nhà nước. Bằng các quy định này, Đảng lựa chọn, giới thiệu đại diện của Đảng, hoặc cho ý kiến vào phương án, đề xuất nhân sự các chức danh lãnh đạo chủ chốt trong các cơ quan nhà nước, hoặc vào các cơ quan quyền lực, cơ quan bảo vệ pháp luật của Nhà nước. Những đảng viên của Đảng hoặc những cá nhân mà Đảng tin tưởng khi được bố trí vào các cơ quan nhà nước, chính là những đội ngũ làm nhiệm vụ phổ biến, tuyên truyền, triển khai thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng vào thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước. Đồng thời, cũng chính những đảng viên này là đội ngũ tiên phong, gương mẫu trong các cơ quan nhà nước trong việc chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng; chính sách pháp luật của Nhà nước để tạo sức lan tỏa trong cơ quan, đơn vị và trong cộng đồng, xã hội để việc thực hiện chủ trương đường lối của Đảng đạt hiệu quả tốt nhất. Vì vậy, những quy định trên chính là những CSPL về hình thức lãnh đạo bằng công tác cán bộ của Đảng đối với Nhà nước.

Như vậy, trong các nhóm vấn đề để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mới có hai nhóm được xác lập CSPL là: nguyên tắc bảo đảm sự

lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước và phương thức lãnh đạo bằng công tác cán bộ ở các cơ quan nhà nước, mặc dù nội dung CSPL chưa được đầy đủ, hoàn thiện; còn nhiều nội dung khác của CSPL này chưa được xây dựng. Cụ thể như:

- Các quy định pháp luật về trách nhiệm Đảng xây dựng chủ trương, đường lối để lãnh đạo Nhà nước;
- Các quy định về cấu trúc tổ chức của Đảng;
- Các quy định về vai trò tiên phong, gương mẫu của đảng viên trong các cơ quan nhà nước.
- Các quy định pháp luật về việc Đảng kiểm tra và giám sát Nhà nước trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng;
- Các quy định pháp luật về chế độ trách nhiệm của Đảng trong việc lãnh đạo Nhà nước (đồng thời, cũng là chế độ trách nhiệm của Nhà nước trong việc tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng).

Thực tế, những nội dung, phương thức lãnh đạo và chế độ chịu trách nhiệm trên vẫn được Đảng, Nhà nước thực hiện; song đó là việc thực hiện theo các quy định của Đảng và chủ yếu qua cơ chế *chuyển hóa* từ ý chí của Đảng thành ý chí của Nhà nước thông qua đội ngũ cán bộ, công chức của Nhà nước là đảng viên ĐCS. Cụ thể các quy định của Đảng về các nội dung này, Luận án sẽ đề cập, làm rõ ở phần sau.

Tuy nhiên, qua tổng hợp, phân tích và đánh giá hiện trạng CSPL hiện có; chúng ta nhận thấy sự thiếu hụt rất lớn CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Nếu như CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cần quy định về bảy nhóm nội dung thể hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước thì thực tế, trong hệ thống pháp luật của chúng ta mới chỉ có hai nhóm nội dung được pháp luật quy định, thậm chí nội dung và số lượng các QPPL này cũng rất hạn chế; năm nhóm nội dung còn lại vẫn chưa được pháp luật quy định. Mặc dù quy định của pháp luật là như vậy, song trong thực tế

những nội dung về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã được thể hiện trong quá trình Đảng thực hiện vai trò, sự lãnh đạo của mình đối với Nhà nước. Điều đó được thể hiện ở những nội dung sau:

Trước hết, Đảng đã ban hành nhiều văn bản chứa đựng những quy định xác định về nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, có thể dẫn chứng ở một số văn bản sau:

Văn bản số 261- CV/TW ngày 03/12/1988 của Ban Bí thư Trung ương Đảng quy định: *"Bộ Chính trị cho ý kiến đối với luật và pháp lệnh mà nội dung của nó chưa có đường lối chủ trương, chính sách rõ ràng của Đảng; những quan điểm, chủ trương lớn của dự luật và pháp lệnh; những ý kiến còn khác nhau, những vướng mắc trong quá trình thảo luận... Các cơ quan nhà nước, các đoàn thể, các tổ chức xây dựng dự thảo luật, pháp lệnh, cần tổ chức lấy ý kiến các ngành, các đoàn thể có liên quan, đề nghị UB TV QH tham gia ý kiến, rồi trình Chủ tịch Hội đồng nhà nước (nay UBTWQH) xem xét quyết định việc xin ý kiến của Bộ Chính trị"* [2]. Như vậy, văn bản trên đã xác định phạm vi, tính chất những nội dung, công tác xây dựng pháp luật của Nhà nước mà Đảng trực tiếp cho ý kiến lãnh đạo.

Hoặc tại Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Đảng giao nhiệm vụ lãnh đạo về công tác lập pháp cho tổ chức đảng trong các cơ quan nhà nước có chức năng lập pháp như: *"2- Đảng đoàn Quốc hội chỉ đạo việc xây dựng chương trình xây dựng luật dài hạn và hàng năm, trong đó có ưu tiên, trọng điểm trên mỗi lĩnh vực xây dựng pháp luật trong từng giai đoạn; giám sát chặt chẽ để đảm bảo tiến độ và chất lượng xây dựng pháp luật."*

3- Ban Cán sự đảng Chính phủ, Ban Cán sự đảng Bộ Tư pháp xây dựng chương trình, kế hoạch lập pháp, lập quy, phổ biến giáo dục pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, đào tạo nguồn nhân lực phù hợp với yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nghị quyết này, đồng thời kết hợp chặt chẽ với

Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ".

Căn cứ vào các quy định trên của Đảng, Bộ Chính trị đều có nghị quyết, kết luận về các hoạt động xây dựng luật pháp của Quốc hội. Trong các phiên họp của Bộ Chính trị có các nội dung này, Đảng đoàn Quốc hội phải trực tiếp tham gia. Sau đó, Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm quán triệt, lãnh đạo thực hiện nghiêm túc nghị quyết, chỉ thị của Đảng trong các thành viên Quốc hội. Những vấn đề quan trọng trước khi đưa ra Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội họp các tổ đảng, các đảng viên là đại biểu Quốc hội để quán triệt tinh thần của Bộ Chính trị. Trong quá trình Quốc hội hoạt động, khi phát sinh những vấn đề không theo tinh thần, định hướng chỉ đạo của Đảng thì Đảng đoàn Quốc hội xin ý kiến Bộ Chính trị để có biện pháp xử lý kịp thời.

Gần đây nhất, Đảng ban hành Nghị quyết Hội nghị TW 5, khóa X về tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của hệ thống chính trị. Đây là văn bản của Đảng đã xác định cụ thể những nội dung và phương pháp thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Trong đó, Đảng xác định phạm vi những vấn đề trong công tác lập pháp, hành pháp và tư pháp thuộc trách nhiệm các tổ chức của Đảng như BCH TW, Bộ Chính trị, BCS đảng của các cơ quan như Quốc hội, Chính phủ, Kiểm toán, TAND tối cao, VKSND tối cao và các cấp ủy đảng ở cơ sở phải ra chủ trương, đường lối lãnh đạo các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chức năng thực hiện. Ví dụ như đối với cấp Trung ương, trong lĩnh vực lập pháp, Đảng quy định: "*+ Ban Chấp hành Trung ương lãnh đạo công tác lập pháp, xác định chủ trương, định hướng nội dung sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.*

+ Bộ Chính trị cho ý kiến về chương trình xây dựng luật của Quốc hội, định hướng chính trị đối với các nội dung lớn, quan trọng là đối với các luật, pháp lệnh";

Ở cấp địa phương, Đảng quy định: "*- Cấp ủy lãnh đạo về chủ trương, định hướng lớn trong những quyết định quan trọng của hội đồng nhân dân để*

hội đồng nhân dân thảo luận, quyết định".

Trong việc xác định phạm vi, mức độ, tính chất các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước mà Đảng cần trực tiếp thực hiện sự lãnh đạo, Đảng xác định trong Nghị quyết TW 5, Khóa X đối với cấp Trung ương như sau: *"+ Ban Chấp hành Trung ương định hướng xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, xác định mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm, kế hoạch 5 năm và hàng năm, phân bổ ngân sách nhà nước, chủ trương đầu tư những chương trình, dự án quan trọng của Quốc gia, chủ trương, quan điểm chỉ đạo lớn về công tác tư tưởng, lý luận, phát triển văn hóa.*

+ Bộ Chính trị xác định mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách hàng năm trình Ban Chấp hành Trung ương".

...

+ Ban Chấp hành Trung ương xác định chiến lược bảo vệ Tổ quốc, chiến lược an ninh quốc gia, chiến lược đối ngoại trong từng thời kỳ.

+ Bộ Chính trị xác định phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nền quốc phòng, an ninh, lực lượng vũ trang, kế hoạch, phương án tác chiến; phương hướng xây dựng hậu phương; chính sách tổ chức lực lượng vũ trang, lãnh đạo, chỉ đạo những vấn đề quan trọng về hoạt động đối ngoại của Đảng và Nhà nước";

Ở cấp địa phương, Đảng xác định: *"Về kinh tế - xã hội, Ban chấp hành đảng bộ cho ý kiến về những định hướng lớn trong chiến lược và quy hoạch tổng thể về phát triển kinh tế - xã hội, về những chủ trương, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp lớn và những cân đối chủ yếu trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Ban thường vụ cấp ủy cho ý kiến về quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, các lĩnh vực, các địa bàn trọng yếu, việc vận dụng các cơ chế, chính sách của nhà nước có ảnh hưởng rộng ở địa phương;*

những chủ trương huy động các nguồn lực, vay vốn để đầu tư phát triển...

Về quốc phòng - an ninh và đối ngoại, Ban thường vụ cho ý kiến về chủ trương, nhiệm vụ trọng yếu đảm bảo quốc phòng - an ninh...; cho chủ trương xử lý các vấn đề đột xuất có liên quan đến an ninh trên địa bàn, nhất là an ninh chính trị, tôn giáo, dân tộc..."

Trong lĩnh vực tư pháp, Đảng xác định phạm vi các vấn đề mà Đảng cần thực hiện sự lãnh đạo trực tiếp như: *"- Bộ Chính trị lãnh đạo việc sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Luật Kiểm toán Nhà nước; lãnh đạo việc sửa đổi bổ sung các luật liên quan đến lĩnh vực tư pháp.*

- Bộ Chính trị lãnh đạo việc kiện toàn Ban Cán sự đảng Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Kiểm toán Nhà nước trực thuộc Ban Bí thư; xác định chức năng, nhiệm vụ; quy định quan hệ lãnh đạo, chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư và mối quan hệ công tác của các cơ quan này.

- Bộ Chính trị, Ban Bí thư chỉ đạo về chủ trương việc xử lý đối với một số vụ án đặc biệt nghiêm trọng có liên quan đến an ninh chính trị, đối ngoại, đến cán bộ thuộc diện Bộ Chính trị, Ban Bí thư quản lý, nhưng không quyết định những vấn đề cụ thể thuộc thẩm quyền của các cơ quan tư pháp".

Đây là các quy định của Đảng quy định cho các tổ chức của Đảng và trên cơ sở phạm vi các vấn đề thuộc công tác hành chính và tư pháp mà Đảng đã xác định ở trên, các tổ chức của Đảng ở Trung ương và địa phương sẽ ban hành các văn bản lãnh đạo cụ thể chứa đựng chủ trương, định hướng để lãnh đạo các cơ quan nhà nước theo thẩm quyền thực hiện. Với những quy định của Đảng như vậy, mặc nhiên trên thực tế, Nhà nước đã thừa nhận và chấp hành quy định trách nhiệm tiếp nhận sự lãnh đạo đó của các cơ quan nhà nước. Tức là, những vấn đề đã được Đảng xác định ở trên, các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm xin ý kiến chỉ đạo, lãnh đạo của tổ chức đảng có thẩm quyền. Do đó, những quy định trên của Đảng được coi là các căn cứ

xác định phạm vi các vấn đề, nội dung công tác Nhà nước mà Đảng cần trực tiếp lãnh đạo; ngược lại, đây cũng chính là phạm vi các vấn đề, nội dung công tác mà Nhà nước, cơ quan nhà nước phải xin ý kiến, chủ trương của Đảng để thực hiện.

Đảng quy định phạm vi những vấn đề, nội dung công tác Nhà nước mà Đảng cần có chủ trương, quan điểm lãnh đạo thì đồng thời Đảng quy định trách nhiệm các tổ chức đảng ban hành văn bản chứa đựng các chủ trương, đường lối, quan điểm đó. Đây là biểu hiện về nội dung và hình thức quy định của Đảng về việc xác định phạm vi sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Thứ hai, Đảng đã đảm bảo thực hiện vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước thông qua việc ban hành các quy định như:

Điều 10, Điều lệ Đảng khóa XI quy định: *"Hệ thống tổ chức của Đảng được lập tương ứng với hệ thống tổ chức hành chính của Nhà nước"* và trong Nghị quyết 15-NQ/TW ngày 30/7/2007 của BCH TW khóa X quy định trách nhiệm BCH TW, Bộ Chính trị trong việc thành lập, kiện toàn Đảng đoàn Quốc hội; BCS đảng Chính phủ, BCS đảng TAND tối cao; BCS đảng VKSND tối cao; BCS đảng Kiểm toán nhân dân tối cao... Đồng thời, quy định trách nhiệm của Bộ Chính trị, Ban Bí thư và các BCS, Đảng đoàn... trong việc xây dựng các quy chế làm việc quy định quan hệ chỉ đạo, lãnh đạo giữa Bộ Chính trị, Ban Bí thư với các Đảng đoàn và BCS...

Cũng trong Nghị quyết 15-NQ/TW ngày 30/7/2007, Đảng cũng quy định các cấp ủy đảng ở địa phương thành lập Đảng đoàn HĐND, BCS đảng TAND, VKSND ở cấp tỉnh; đồng thời yêu cầu xác định rõ quy chế làm việc, trách nhiệm của cấp ủy đảng và các đảng đoàn, BCS đảng trong HĐND, TAND và VKSND cấp tỉnh...

Trên cơ sở các quy định này, hiện nay, Đảng được tổ chức thành một hệ thống các cơ quan đảng chuyên trách song song với hệ thống các cấp chính

quyền; đồng thời, trong mỗi cơ quan nhà nước ở mọi cấp đều có các tổ chức đảng hoạt động nhằm thực hiện vai trò trực tiếp lãnh đạo chính quyền tại các cơ quan nhà nước. Việc quy định hệ thống cấu trúc tổ chức Đảng, đồng nghĩa cũng là trách nhiệm tiếp nhận, thực hiện quy định này của các cơ quan nhà nước. Chính vì vậy, các cơ quan nhà nước phải đảm bảo các yêu cầu, điều kiện để các tổ chức này hoạt động như trụ sở, điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ hoạt động cũng như chế độ làm việc và lương, phụ cấp cho những người làm việc trong các tổ chức này.

Điều 41 Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI, năm 2011 quy định: "...2. *Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, đi đôi với phát huy trách nhiệm của các tổ chức và người đứng đầu các tổ chức trong hệ thống chính trị về công tác cán bộ.*

3. *Đảng giới thiệu cán bộ đủ tiêu chuẩn để ứng cử hoặc bổ nhiệm vào cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội.*

4. *Tổ chức đảng và đảng viên công tác trong cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội phải chấp hành nghiêm chỉnh nghị quyết, chỉ thị của Đảng; ..."* [24].

Đây là căn cứ cơ bản nhất để tổ chức đảng thực hiện sự lãnh đạo đối với Nhà nước về công tác cán bộ và ngược lại, cũng là căn cứ để các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận sự lãnh đạo của tổ chức đảng về công tác cán bộ.

Ngoài ra, về công tác cán bộ, Bộ Chính trị đã ban hành Quy định số 54-QĐ/TW ngày 12/5/1999 quy định về chế độ học tập chính trị trong Đảng. Trong đó quy định: việc học tập nâng cao trình độ lý luận chính trị gắn với việc tiêu chuẩn hóa cán bộ, đảng viên ở các cấp, các ngành. Trên cơ sở quy định này, các cơ quan nhà nước đều có trách nhiệm sắp xếp, bố trí cho cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong cơ quan đi học tập các lớp tập huấn, bồi dưỡng về lý luận chính trị theo quy định của Đảng trong thời gian làm việc, công tác tại cơ quan nhà nước; kết quả học tập lý luận chính trị là

một trong những tiêu chuẩn để xem xét, đánh giá, sử dụng và thực hiện chính sách đối với cán bộ...

Tương tự như quy định trên, một quy định khác của Đảng là Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 25/11/2002 của Bộ Chính trị đã quy định về việc luân chuyển cán bộ lãnh đạo và quản lý. Theo đó, quy định bắt buộc những cán bộ chủ chốt ở các bộ, địa phương phải thực hiện việc luân chuyển; quy định về thời gian luân chuyển... Đây không chỉ coi là sự luân chuyển cán bộ của Đảng vì trong bộ máy cơ quan nhà nước, các cán bộ này của Đảng cũng đồng thời là các cán bộ, công chức giữ vị trí chủ chốt trong cơ quan nhà nước. Vì vậy, việc bố trí, luân chuyển cán bộ đó trực tiếp là nhiệm vụ bố trí cán bộ trong các cơ quan nhà nước. Nên đây là những quy định của Đảng đã được cơ quan nhà nước trực tiếp áp dụng thực hiện đối với các cán bộ chủ chốt trong bộ máy chính quyền các cấp theo sự lãnh đạo của Đảng.

Trong một quy định khác của Đảng đối với công tác cán bộ tại các cơ quan tư pháp, Chỉ thị số 34-TC/TW ngày 18-3-1994 của Ban Bí thư về *"Sự lãnh đạo của Đảng đối với việc tuyển chọn, bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân, Thẩm phán Tòa án quân sự các cấp"*. Theo đó, thẩm phán tòa án nhân dân, thẩm phán tòa án quân sự các cấp do Chủ tịch nước bổ nhiệm thay cho chế độ bầu hoặc cử; trong tuyển chọn thẩm phán cần *"chú ý trước hết tiêu chuẩn về chính trị và phẩm chất đạo đức"*. Biểu hiện trên thực tế của một cá nhân có tiêu chuẩn chính trị chính có thể là đảng viên hoặc không là đảng viên; là đoàn viên hoặc không là đoàn viên nhưng có lý lịch chính trị rõ ràng, chấp hành tốt chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Điều đó cho thấy, biểu hiện đầu tiên của tiêu chuẩn chính trị đó là việc chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng; tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng. Thực tế, tổ chức trực tiếp cho ý kiến về lý lịch chính trị rõ ràng không thể ngoài tổ chức đảng. Vì vậy, về thực chất, trong quy trình tuyển chọn thẩm phán luôn bắt buộc có vai trò lãnh đạo, quyết định của tổ chức đảng. Do đó, quy định này của Đảng chính là căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền

thực hiện việc xin ý kiến cấp ủy về đề án nhân sự bố trí trong cơ quan tư pháp và cơ sở để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ trong cơ quan nhà nước nói chung và trong các cơ quan tư pháp nói riêng.

Những quy định trên chính là những căn cứ để Nhà nước triển khai thực hiện trên thực tế công tác cán bộ như: xét tiêu chuẩn để bổ nhiệm; luân chuyển, đánh giá cán bộ....nhằm đảm bảo công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức, đặc biệt là cán bộ, công chức, viên chức giữ chức vụ quản lý hoặc ở những vị trí quan trọng trong cơ quan nhà nước là người do Đảng giới thiệu hoặc nhất trí.

Thứ ba, Đảng ban hành các quy định về việc Đảng kiểm tra và giám sát Nhà nước trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng và chế độ trách nhiệm của Đảng trong việc lãnh đạo Nhà nước (đồng thời, đây cũng là chế độ trách nhiệm của Nhà nước trong việc tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng).

Đối với hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng, Đảng đã có một số văn bản quy định cụ thể. Phần nhiều trong số đó là các quy định, hướng dẫn quy trình nghiệp vụ để Đảng thực hiện trong nội bộ tổ chức đảng; song cũng có một số quy định chứa đựng những nội dung để Nhà nước căn cứ vào đó thực hiện việc tiếp nhận sự kiểm tra, giám sát của Đảng.

Tại Chương VII Điều lệ ĐCSVN khóa X năm 2011 và Hướng dẫn thực hiện các quy định về công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật của Đảng trong Chương VII và Chương VIII Điều lệ Đảng khóa XI ban hành kèm theo Quyết định số 46-QĐ/TW, ngày 01/11/2011 của BCH TW đã quy định về trách nhiệm kiểm tra, giám sát của Đảng. Mặc dù đây là trách nhiệm kiểm tra, giám sát giữa cấp ủy đảng cấp trên với tổ chức đảng cấp dưới; giữa tổ chức đảng với đảng viên trong tổ chức đảng song đối tượng kiểm tra là các tổ chức đảng hoạt động trong các cơ quan nhà nước, là các đảng viên đang giữ chức vụ, chức danh trong bộ máy nhà nước; nội dung kiểm tra không chỉ là việc chấp hành các quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nội bộ Đảng, về phẩm chất chính trị, đạo đức lối sống mà còn là kết quả thực hiện chủ trương,

đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước và các nhiệm vụ chuyên môn cụ thể (với ý nghĩa là một trong các nhiệm vụ chính trị được giao cho tổ chức đảng lãnh đạo chính quyền trong cơ quan nhà nước, đảng viên là cán bộ, công chức thực hiện) thì cho thấy một nội dung rất lớn của hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng là kiểm tra, giám sát đối với Nhà nước trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng. Do vậy, quy định trên của Đảng là căn cứ để Nhà nước tiếp nhận sự kiểm tra giám sát, cũng như thực hiện các giải pháp khắc phục hạn chế, sai phạm được phát hiện sau hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng.

Về chế độ chịu trách nhiệm của tổ chức đảng và đảng viên. Trong Chương VIII Điều lệ Đảng khóa X quy định về khen thưởng và kỷ luật của Đảng đối với đảng viên và tổ chức đảng vi phạm. Trong Hướng dẫn ban hành kèm theo Quyết định số 46-QĐ/TW và Hướng dẫn số 09-HD/UBKTTW này 06/6/2013 của Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng quy định về các hình thức kỷ luật đối với tổ chức đảng và đảng viên có vi phạm. Đó là các hình thức áp dụng trong nội bộ Đảng, tuy nhiên, tại Hướng dẫn số 09-HD/UBKTTW quy định: *"Đảng viên vi phạm kỷ luật của đoàn thể, vi phạm chính sách, pháp luật của Nhà nước, tổ chức đảng có thẩm quyền sau khi xem xét, xử lý về kỷ luật của Đảng, phải kịp thời chỉ đạo hoặc đề nghị tổ chức nhà nước, đoàn thể chính trị - xã hội xem xét, xử lý về chính quyền hoặc đoàn thể đồng bộ với kỷ luật đảng"...*

Căn cứ quy định này, những đảng viên làm việc trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị xã hội,... có vi phạm kỷ luật Đảng, bị Đảng xem xét, xử lý kỷ luật đều tiếp tục bị chính quyền cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị xã hội xem xét, xử lý về mặt chính quyền hoặc đoàn thể đồng bộ với kỷ luật đảng hoặc ngược lại.

Như vậy, thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát, Đảng phát hiện và xử lý những đảng viên, tổ chức vi phạm các quan điểm, quy định... của Đảng; đồng thời chỉ đạo các cơ quan nhà nước xử lý về mặt nhà nước các cán bộ, công chức, viên chức... là đảng viên có vi phạm. Ngược lại, các đảng viên vi

phạm kỷ luật của cơ quan nhà nước, chính sách, pháp luật đều bị xem xét, xử lý về kỷ luật Đảng. Do đó, mặc dù, Đảng không có các thiết chế quyền lực để xử lý những hành vi vi phạm nguyên tắc, kỷ luật của Đảng xong bất kỳ một hành vi vi phạm nguyên tắc, kỷ luật Đảng đều có thể xem xét, xử lý tương ứng theo các quy định pháp luật của Nhà nước.

Tóm lại, về thực trạng các quy định trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có thể đánh giá như sau:

- Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã được quy định trong Hiến pháp. Trong toàn bộ nội dung các bản Hiến pháp của Việt Nam, vai trò lãnh đạo này có thể được thể hiện dưới dạng gián tiếp (thông qua ghi nhận thành quả cách mạng do Đảng lãnh đạo thực hiện), hoặc trực tiếp; từ việc quy định ở Lời Nói đầu đến việc cụ thể thành một điều trong Hiến pháp. Điều đó nói nên việc Hiến định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là một quá trình lâu dài và liên tục của hoạt động xây dựng pháp luật. Nó không chỉ phản ánh sự tương quan lực lượng giai cấp trong xã hội mà còn thể hiện phát triển của nhận thức về NN PQ XHCN của người dân. Qua các hoạt động xây dựng và sửa đổi Hiến pháp cho thấy, Hiến định vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và toàn xã hội không phải là một quy định mang tính khiên cưỡng về bản chất giai cấp của nhà nước theo định hướng XHCN mà là sự đồng lòng suy tôn, ủy quyền của quốc dân trong việc thực hiện quyền lực chính trị của mình cho Đảng. Quy định trong Hiến pháp là CSPL quan trọng rất về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

- Số lượng các văn bản QPPL của Nhà nước về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước hiện nay rất ít. So với tổng thể các nội dung của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có thể khẳng định rằng, số lượng các quy định pháp luật trên không phản ánh được đầy đủ về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đồng thời, các QPPL làm CSPL về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN nằm rải rác ở các văn bản khác nhau, nhưng hầu hết lại có nội dung trùng lặp, mang tính chất là các nguyên tắc bảo đảm sự lãnh

đạo của Đảng đối với một số hoạt động của Nhà nước.

Mặc dù quy định của pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước còn nghèo, song trên thực tế có những quy định của Đảng nhằm bảo đảm sự lãnh đạo này rất phong phú. Đó chính là những cơ sở có tính chất định hướng cho việc hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Việc áp dụng các quy định này tuy vẫn bảo đảm thực hiện vai trò lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trên thực tế, song để xây dựng NN PQ XHCN Việt Nam, những quy định đó cần phải dần dần được thể chế hóa thành pháp luật, trở thành cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN nhằm đảm bảo thực hiện đầy đủ nguyên tắc tại Khoản 3 Điều 4 *"Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"* và nguyên tắc tại Khoản 1 Điều 8 *"Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật"* của Hiến pháp năm 2013.

3.3. KINH NGHIỆM XÁC LẬP CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CHÍNH TRỊ ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

3.3.1. Tại các quốc gia có thể chế chính trị đa đảng

Trong nội dung Hiến pháp của hầu hết các quốc gia có thể chế chính trị đa đảng đều quy định về các đảng phái chính trị. Theo đó, các việc thành lập các đảng phái chính trị là một quyền dân chủ và phải tuân theo các thủ tục, điều kiện cụ thể.

Điều 49 Hiến pháp Cộng hòa Italia năm 1947 quy định: *"Mọi công dân đều có quyền tự do thành lập đảng phái để góp phần vào xác định các chính sách quốc gia thông qua các tiến trình dân chủ"*.

Điều 4 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 quy định: *"Các đảng phái và các nhóm chính trị giành quyền lực qua kết quả bầu cử. Các đảng phái và các tổ chức chính trị được tự do thành lập và hoạt động trên cơ sở các nguyên tắc về chủ quyền quốc gia và dân chủ..."*.

Điều 8 Hiến pháp nước Cộng hòa Hàn Quốc, năm 1987 quy định: *"(1) Việc thành lập các đảng chính trị là tự do và hệ thống đa đảng được đảm"*

bảo...(3) Các chính đảng được bảo hộ của Nhà nước như quy định bởi Luật và có thể được hỗ trợ bởi Nhà nước theo quy định của pháp luật. (4) Nếu mục đích hoặc hoạt động của một chính đảng trái với trật tự dân chủ cơ bản, Chính phủ có thể đề xuất việc giải thể nó ra Tòa án Hiến pháp và chính đảng có thể bị giải thể theo quyết định của Tòa án Hiến pháp".

Điều 19 Hiến pháp Cộng hòa Nam Phi quy định: "(1) Mọi công dân đều có quyền tự do lựa chọn về chính trị, trong đó bao gồm các quyền: (a) Lập ra một đảng chính trị; (b) Tham gia vào các hoạt động, hoặc tuyển dụng các thành viên cho một đảng chính trị; (c) Vận động cho một đảng chính trị hoặc cho một số lý tưởng chính trị...".

Bên cạnh các quy định mang tính nguyên tắc về việc tổ chức, thực thi quyền dân chủ trong chính trị của đất nước thì hầu hết các quốc gia đều ban hành luật về các đảng chính trị để xác định cụ thể các điều kiện, yêu cầu của việc thành lập đảng; tham gia tranh cử... để hạn chế việc thành lập các đảng phái chính trị quá nhiều hoặc không thể hiện được đó là một nhóm người có cùng quan điểm về thực thi, sử dụng quyền lực được ủy quyền của nhân dân và đảm bảo công bằng tham gia vào các mối quan hệ chính trị - pháp lý, chẳng hạn, các quy định về số công dân cần thiết phải ký tự nguyện vào đề xuất thành lập đảng chính trị; quy định về cơ chế thu hút, vận động tài chính cho đảng hoạt động; quy định mức hỗ trợ cho các đảng hoạt động trên cơ sở những đóng góp của đảng vào quá trình hình thành chính sách, pháp luật của nhà nước... Ví dụ: Điều 11 Luật các đảng chính trị của Cộng hòa Macedonia quy định: "(1) Một đảng phái chính trị có thể được thành lập nếu có được ít nhất 1.000 công dân có quyền bầu cử của Cộng hòa Macedonia đồng thuận ký xác nhận thành lập cho một và chỉ một đảng đó" hoặc các điều 13, 14, 15 về các điều kiện để ra quyết định thành lập đảng như: trụ sở đảng, việc thu hút, vận động gây quỹ (song vẫn phải thực hiện theo quy định của pháp luật)...

Việc quy định cụ thể các điều kiện để tổ chức và hoạt động hợp pháp của các đảng chính trị đồng nghĩa với việc các đảng phái này hoàn toàn bị xử

lý bằng chế tài của pháp luật nếu vi phạm các điều kiện trên, thậm chí bị giải tán như Điều 40, Điều 41 Luật các đảng chính trị của Cộng hòa Macedonia (Phụ lục 1); Điều 16, Điều 33 Đạo luật các đảng phái chính trị Nước cộng hòa liên bang Đức (Phụ lục 2).

Trong pháp luật của các quốc gia này, chế định bầu những vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước như người đứng đầu quốc gia, nghị viện, tư pháp, cũng như những quy định về thẩm quyền của những vị trí này trong Hiến pháp....chính là những biểu hiện của việc pháp luật quy định mối quan hệ giữa đảng chính trị và nhà nước. Thông qua chế định bầu cử, các đảng chính trị đã đưa thành viên của đảng vào bộ máy nhà nước; sự chuyển hóa vai trò lãnh đạo của đảng chính trị đối với nhà nước được thể hiện trực tiếp thông qua các cá nhân này. Vì vậy, trong quan hệ với nhà nước, trách nhiệm của đảng chính trị về mặt pháp lý chủ yếu được biểu hiện ở trách nhiệm của cá nhân mà đảng ủy quyền. Trong quan hệ nội bộ đảng; trách nhiệm của các cá nhân là thành viên đảng biểu hiện ở sự tín nhiệm bằng lá phiếu đề cử tham gia tranh cử các chức danh trong bộ máy cơ quan nhà nước của các thành viên khác trong đảng và bằng chính là phiếu của cử tri trong các cuộc bầu cử chức danh nhà nước.

3.3.2. Việc xác lập cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản tại Trung Quốc

Hiến pháp Nước cộng hòa nhân dân Trung Hoa (có hiệu lực từ 4/12/1982 và được chỉnh sửa, bổ sung 4 lần vào các năm 1988, 1993, 1999, và 2004) quy định tại Lời tựa đầu: *"Trong quá trình xây dựng và cách mạng lâu dài đã kết thành một khối các đảng phái dân chủ và các đoàn thể nhân dân dân tham gia dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc"*. Điều đó có nghĩa là ở Trung Quốc cho phép các đảng phái hoạt động (đa đảng tham chính) song chỉ có một đảng thực hiện vai trò, vị trí lãnh đạo toàn diện, duy nhất là Đảng Cộng sản (một đảng chấp chính). Trong Hiến pháp của Nước

Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngoài quy định tại Lời tựa đầu xác định vị trí, vai trò của Đảng Cộng sản Trung Quốc đối với Nhà nước và xã hội Trung Quốc thì không có quy định khác về Đảng. Điều chỉnh trực tiếp về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với Nhà nước Trung Quốc là các quy định của Đảng Cộng sản Trung Quốc về các phong cách cầm quyền và nội dung cầm quyền, trong đó, có các quy định tương đồng với Việt Nam ở việc lãnh đạo công tác hiệp thương giới thiệu đại biểu tham gia vào bộ máy nhà nước tại Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc.

Tuy nhiên, hiện nay, trong bộ máy nhà nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, đang thực hiện nhất thể hóa một số chức danh người đứng đầu Nhà nước với người đứng đầu Đảng; một số cơ quan của nhà nước với cơ quan đảng chính vì vậy, không thể tách bạch: Đảng lãnh đạo, đề ra đường lối, nghị quyết; còn Nhà nước triển khai thực hiện mà thực sự, lúc này, sự lãnh đạo của Đảng đã trở thành một bước trong quy trình hoạt động của Nhà nước; trách nhiệm của Đảng gắn liền với trách nhiệm của Nhà nước.

Từ kinh nghiệm xác lập CSPL về mối quan hệ giữa đảng chính trị nói chung và đảng chính trị cầm quyền đối với nhà nước ở số quốc gia hiện nay cho chúng ta một số nhận xét như sau:

Một là, tại các quốc gia có thể chế chính trị đa đảng, dù quy định trong hiến pháp hay trong các đạo luật về đảng phái chính trị thì các đảng chính trị luôn có sự bình đẳng về quy trình, cách thức thành lập đảng; pháp luật thậm chí quy định cả cơ cấu tổ chức; chế độ tài chính để hoạt động của các đảng phái chính trị. Sự tham gia của đảng chính trị vào bộ máy nhà nước, chủ yếu tập trung ở kết quả đưa người của đảng vào bộ máy qua bầu cử. Ngay cả chế độ hỗ trợ hoạt động của nhà nước đối với các đảng chính trị cũng dựa trên số phiếu bầu mà đảng giành được tại các cuộc bầu cử. Mối quan hệ chính trị - pháp lý thể hiện vai trò lãnh đạo của đảng chính trị cầm quyền với nhà nước thể hiện thông qua mối quan hệ của các cá nhân đại diện cho đảng tham gia

vào bộ máy nhà nước với chính nhà nước, khi họ thực hiện chức trách, thẩm quyền được giao. Vì vậy, đương nhiên, không thể có những quy định cụ thể về sự lãnh đạo của đảng cầm quyền nào đó cũng như xác định phạm vi nội dung và hình thức lãnh đạo của đảng cầm quyền đối với nhà nước.

Hai là, ở các quốc gia theo thể chế một đảng do ĐCS cầm quyền (lấy qua điển hình Nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa) không cần có một đạo luật quy định về ĐCS cầm quyền. Bởi lẽ, mặc dù, cũng giống như Việt Nam trong việc thể chế vai trò lãnh đạo toàn diện, cầm quyền duy nhất của ĐCS tại Hiến pháp; tuy nhiên, do cách thức tổ chức thực hiện quyền lực chính trị khác với Nhà nước chúng ta như: đã hợp nhất một số chức danh của đảng với chức danh của nhà nước; cơ quan của đảng với cơ quan nhà nước nên không cần phải minh định rõ đâu là việc của đảng, đâu là việc của bộ máy nhà nước, bởi lẽ, lúc này, ý chí của đảng, sự lãnh đạo của đảng đồng thời cũng là ý chí của nhà nước và sự thực hiện của nhà nước.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước được đánh giá khái quát ở những điểm sau:

Một là, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã được quy định trong Hiến pháp. Đây là một kết quả của quá trình xây dựng Hiến pháp và pháp luật và là khẳng định vững chắc bằng luật pháp về việc Đảng nhận ủy thác của nhân dân để thực hiện vai trò là chính đảng cầm quyền duy nhất tại Việt Nam.

Mặc dù sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN là một vấn đề có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn hết sức trọng yếu và sâu, rộng trong đời sống chính trị - pháp lý của đất nước như vậy, song hiện nay, ngoài Điều 4 Hiến pháp năm 2013, số lượng các quy định pháp luật để cụ thể hóa Điều 4 nhằm bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước tuân thủ các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chế độ chính trị của nước ta (được quy định trong Hiến

pháp) còn rất ít và chưa đầy đủ; nội dung của một số QPPL này còn trùng lặp.

Hai là, hiện nay ở nước ta, ngoài các quy định của pháp luật, có nhiều nội dung quy định trong các văn bản của ĐCSVN được NNVN thực hiện trực tiếp trong quá trình hoạt động theo chức năng, thẩm quyền nhằm đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Vì vậy, những quy định này cần được coi là nguồn của pháp luật và trong thời gian tới cần phải được thể chế hóa thành các QPPL cụ thể để trở thành CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Ba là, kinh nghiệm xác lập CSPL về sự lãnh đạo của đảng chính trị cầm quyền với nhà nước ở một số quốc gia hiện nay đều rất khác biệt so với chúng ta hiện nay. Đặt ra nhiệm vụ về việc tiếp tục hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của một đảng cầm quyền cụ thể đối với nhà nước là một điều chưa có tiền lệ trên thế giới. Đây là một khó khăn lớn cho chúng ta khi nhận định, cụ thể hóa nhiệm vụ này trong thực tế hoạt động xây dựng pháp luật.

Chương 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Việc xác định rõ những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với kết quả thực hiện nhiệm vụ này. Bởi lẽ, khi nhận diện đầy đủ những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện, mới xác định được thời điểm thích hợp và sự chuẩn bị chu đáo từ nhận thức đến các điều kiện cơ sở vật chất kỹ thuật để việc hoàn thiện đạt được mục đích đề ra.

4.1.1. Nhận thức của cán bộ, đảng viên về tính cần thiết của việc hoàn thiện

Trong pháp luật hầu hết các nước trên thế giới đều có chế định quy định về chế độ chính trị, đảng chính trị. Theo đó, các đảng phái hoạt động đều phải tuân thủ những điều kiện, yêu cầu về tổ chức, hoạt động công bằng như nhau. Phụ thuộc vào kết quả thu hút, sự ủng hộ của người dân của đảng chính trị; phụ thuộc vào mức độ tác động, tầm ảnh hưởng đến nhà nước thông qua đại diện của đảng tham gia vào bộ máy nhà nước, người ta xác định đâu là đảng cầm quyền. Nói cách khác, trên thế giới, không có quốc gia nào ban hành luật hoặc những quy định pháp luật để đảm bảo vai trò, sự lãnh đạo đối với quốc gia của một đảng cầm quyền cụ thể. Vì vậy, đặt ra vấn đề hoàn thiện các quy định pháp luật điều chỉnh cụ thể về mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước tại Việt Nam thực sự là một điều đặc thù riêng của chúng ta. Và chính sự đặc thù này gây sự e ngại cho nhiều người, cho nhiều cán bộ, đảng viên của Đảng và Nhà nước khi nhận thức, đánh giá về tính cần thiết phải hoàn thiện.

Nhiều người cho rằng: vốn dĩ mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước là mối quan hệ chính trị, được thực hiện bởi nhiều phương thức, hình thức linh hoạt và phù hợp với từng đối tượng, thời gian, không gian cụ thể. Nếu đặt các mối quan hệ này trong các quy định chặt chẽ của luật pháp sẽ làm giảm hiệu quả lãnh đạo của Đảng, đóng khung, hạn chế hoạt động của Đảng, thậm chí có thể làm mất vai trò lãnh đạo của Đảng. Đảng lãnh đạo Nhà nước một cách toàn diện thì không thể Nhà nước lại ban hành luật để giới hạn cho hoạt động lãnh đạo đó. Thậm chí, có người còn cho đặt ra câu hỏi: khi không có quy định của pháp luật, hoặc chỉ có các quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp, Đảng vẫn thực hiện tốt, hiệu quả vai trò lãnh đạo của mình đối với Nhà nước và xã hội; vậy thì cần gì phải đặt ra vấn đề hoàn thiện CSPL, có chăng, chỉ cần Đảng tự hoàn thiện các nội dung và phương thức lãnh đạo của mình... Tất cả những nhận thức, quan điểm đó sẽ khiến việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước bị cản trở. Đây là khó khăn lớn nhất của quá trình hoàn thiện CSPL này.

Về vấn đề nhận thức này, Đảng tuy không trực tiếp đưa ra quan điểm về sự hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước song quá trình hoàn thiện và phát triển các quy định trong các Hiến pháp về vị trí, vai trò của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, đặc biệt là với việc chỉ đạo, hoàn thiện Điều 4 trong Hiến pháp năm 1992 khi bổ sung những quy định mới của Hiến pháp năm 2013 như: chịu mọi giám sát, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình hoặc hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật đã thể hiện một tư tưởng lớn của Đảng và Nhà nước ta trong việc xây dựng và hoàn thiện chế độ chính trị, đó là ngày càng mở rộng dân chủ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội trong đó có chính trị; người dân không chỉ tham gia việc xây dựng chính sách pháp luật, xây dựng chính quyền nhân dân, nhất là hệ thống các cơ quan đại diện của nhân dân mà còn tham gia xây dựng Đảng thông qua việc kiểm tra, giám sát hoạt động của Đảng có tuân thủ theo sự ủy quyền của người dân hay không.

Mặc dù từ trước đến nay, trên thực tế, Đảng vẫn chịu trách nhiệm trước nhân dân bằng uy tín chính trị của Đảng; đối với các cá nhân là thành viên của Đảng khi mắc vi phạm kỷ luật của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước thì bên cạnh việc bị xử lý theo các chế tài của pháp luật thì đồng thời xử lý về kỷ luật Đảng và ngược lại, song việc quy định về nguyên tắc Đảng chịu trách nhiệm trước Nhân dân là lần đầu tiên nguyên tắc này được thể chế hóa thành một quy định pháp luật. Mặc dù, Hiến pháp chưa hoặc không quy định cụ thể trách nhiệm này là trách nhiệm pháp lý hay trách nhiệm về chính trị? Tuy nhiên với nội dung Điều 4 Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện một tinh thần, quan điểm mà Đảng đưa ra: đó là, vai trò lãnh đạo, quyền lực lãnh đạo của Đảng không tự nhiên mà có, mà quyền lực đó có được là do nhân dân trao quyền, nên Đảng phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện quyền lực được nhân dân trao. Quan điểm, tinh thần này của Đảng, Nhà nước và nhân dân thực sự là một bước tiến bộ mới trong nhận thức và thực tiễn xây dựng chế độ chính trị và nền dân chủ ở nước ta. Nó sẽ tiếp tục đặt ra vấn đề làm thế nào để nhân dân thực hiện được quyền kiểm tra, giám sát đối với Đảng? Đảng chịu trách nhiệm trước nhân dân như thế nào? Phải chăng pháp luật và chỉ có pháp luật mới là công cụ để làm rõ được điều đó; và chỉ có pháp luật mới biểu hiện được rõ nét ý chí nguyện vọng của Nhân dân. Bởi lẽ, nếu không có những quy định cụ thể của pháp luật thì đâu là khuôn khổ pháp luật cho người dân kiểm tra, giám sát việc Đảng thực hiện trách nhiệm lãnh đạo của mình, Nhà nước tiếp nhận sự lãnh đạo ấy. Tất nhiên, trong những giai đoạn lịch sử trước đây, không có các quy định của pháp luật, thậm chí không có các quy định trong Hiến pháp thì Đảng vẫn thực hiện và thực hiện tốt vai trò lãnh đạo của mình; song với điều kiện và yêu cầu về cả lý luận và thực tế hiện nay thì củng cố các quy định trong Hiến pháp và pháp luật về vai trò lãnh đạo của Đảng là điều hết sức cần thiết. Nó phù hợp không chỉ với mục tiêu xây dựng NN PQ XHCN của chúng ta đặt ra mà còn tạo cơ chế bảo vệ Đảng tốt hơn, nâng cao hiệu lực,

hiệu quả lãnh đạo của Đảng, hoạt động của bộ máy nhà nước, thực hiện nền dân chủ XHCN ngày càng có hiệu quả.

Đội ngũ cán bộ, đảng viên, đặc biệt ở các vị trí lãnh đạo các cấp chính quyền, cơ quan của Đảng đang trực tiếp thực hiện vai trò đại diện Đảng, đại diện Nhà nước trong mối quan hệ chính trị - pháp lý này cần có được nhận thức đầy đủ, đúng đắn về nhiệm vụ, yêu cầu hoàn thiện CSPL này và cần thiết phải có tinh thần cách mạng, khoa học, trách nhiệm với Đảng, Nhà nước và nhân dân để tạo động lực chuyển biến từ nhận thức thành mong muốn và hành động để quyết tâm thực hiện được nhiệm vụ đó. Chính từ đội ngũ cán bộ, đảng viên trên, nhận thức và mong muốn được thực hiện việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước sẽ được lan tỏa trong nhân dân và trở thành hiện thực.

Chính từ tính khách quan, khoa học trong việc nhận định về tính cần thiết của việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, cùng với sự ủng hộ, ra chủ trương của Đảng, nên chắc chắn sẽ làm thay đổi nhận thức e ngại đối việc hoàn thiện CSPL, đồng thời việc làm này sẽ nhận được sự quan tâm, đồng tình ủng hộ của đông đảo quần chúng nhân dân.

4.1.2. Sự ổn định về chính trị

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng dù ở nội dung và hình thức nào, trước hết cần giữ vững sự ổn định về chính trị, có nghĩa là cần đảm bảo vai trò lãnh đạo duy nhất và toàn diện của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội. Mọi sự thay đổi, nhất là về mặt pháp lý, nếu không nhất quán quan điểm về vị trí cầm quyền và vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước có thể gây ra lệch hướng phát triển của đất nước, gây mất ổn định về chính trị.

Đồng thời, sự giữ vững ổn định chính trị, bảo vệ vững chắc thể chế chính trị và sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không chỉ là mục tiêu mà còn là một điều kiện để tiến hành việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Mục tiêu của các thế lực thù địch, cơ hội chính trị là

gây ra sự bất ổn về chính trị, gây hoài nghi về vị trí, vai trò, khả năng lãnh đạo NNVN và xã hội của ĐCSVN, từng bước hạ thấp vai trò của Đảng, phủ nhận lịch sử; tiến đến xóa bỏ vai trò lãnh đạo của Đảng, từ đó làm thay đổi chế độ chính trị, nhằm tạo ra cơ hội chính trị và lợi ích cho chính bản thân họ mà không hề mang lại lợi ích gì dù là nhỏ nhất cho tuyệt đại bộ phận các tầng lớp nhân dân trong xã hội. Vì vậy, việc hoàn thiện chỉ có thể tiến hành khi có sự ổn định về chính trị; khi người dân hoàn toàn tin tưởng vào sự đúng đắn của chủ trương, đường lối của Đảng; phẩm chất cách mạng và năng lực chuyên hóa từ chủ trương, đường lối thành thực tiễn của Đảng thì Đảng mới đủ sức lãnh đạo Nhà nước thực hiện việc hoàn thiện CSPL này; đủ sức để thuyết phục nhân dân tin tưởng ủy quyền cho Đảng thực hiện quyền lực chính trị của mình là lãnh đạo Nhà nước điều hành đất nước một cách có hiệu quả, bảo vệ và phát triển các lợi ích của người dân tốt nhất. Sự ủy quyền đó, hợp pháp nhất chính là thông qua con đường pháp luật. Bằng pháp luật - mà người dân tham gia xây dựng bởi các cơ quan đại diện của nhân dân, đã trao cho Đảng, trao cho Nhà nước những trách nhiệm và nghĩa vụ cụ thể. Đồng thời, căn cứ vào chính những quy định đó của pháp luật, người dân thực hiện việc kiểm tra, giám sát và quy trách nhiệm đối với hoạt động lãnh đạo của Đảng cũng như hoạt động tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng của Nhà nước.

Hiện nay, sự ổn định về chính trị, kinh tế xã hội của Việt Nam được cộng đồng quốc tế ghi nhận. Điều này thể hiện năng lực cầm quyền và uy tín chính trị của Đảng ta. Mới đây, khi trả lời báo chí nhân dịp Dự Diễn đàn Phát triển châu Á lần thứ 5 được tổ chức tại Hà Nội, Chủ tịch Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) Takehiko Nakao đã đánh giá cao sự ổn định chính trị và ổn định về kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Ông cho rằng: những thành quả đạt được trong phát triển kinh tế mà nền tảng bắt nguồn từ sự ổn định chính trị hay trong một trả lời phỏng vấn phóng viên Đài Tiếng nói Việt Nam, Tiến sĩ kinh tế người Pháp Philippe Delalande khẳng định: Sự ổn định chính trị là một trong những yếu tố không thể thiếu, góp phần giúp Việt Nam có thể kiên trì

chính sách phát triển kinh tế. Nền chính trị ổn định tạo cho Việt Nam có được một nền hòa bình và thịnh vượng; thành công của sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam cũng là dựa trên sự ổn định chính trị.

Một biểu hiện khác về nhận định trên, trong quá trình sửa đổi Hiến pháp năm 1992, ban hành Hiến pháp năm 2013, Điều 4 trong Hiến pháp năm 1992 đã được đưa ra lấy ý kiến, qua kết quả tổng hợp của Ban soạn thảo dự thảo Hiến pháp cho thấy: tuyệt đại đa số ý kiến nhân dân và các đại biểu Quốc hội tán thành việc khẳng định trong Hiến pháp vai trò lãnh đạo của Đảng và những nội dung thể hiện tại Điều 4 [78] của Dự thảo (theo kết quả phiếu xin ý kiến của đại biểu Quốc hội về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp tại kỳ họp thứ 5 có 328/357 đại biểu Quốc hội tán thành với Điều 4 của Dự thảo trình Quốc hội). Nội dung quy định tại Điều 4 trong Hiến pháp về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã thể hiện sự đồng lòng ghi nhận của toàn dân về uy tín chính trị của Đảng, về năng lực cầm quyền của Đảng tiếp tục là chính đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội trong tiến trình quản lý và phát triển đất nước.

Trong Báo cáo tổng kết 30 năm đổi mới, Đảng ta nhận định về những thành tựu thực tiễn về quốc phòng, an ninh và bảo vệ tổ quốc, đó là: *"Thành tựu cơ bản, bao trùm là bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của tổ quốc, lợi ích quốc gia - dân tộc, bảo vệ Đảng, nhà nước, nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa; giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội"*.

Do đó, có thể khẳng định: yếu tố ổn định chính trị, sự bảo đảm về uy tín, năng lực lãnh đạo và niềm tin của người dân vào Đảng hiện nay đang có. Đây chính là cơ hội, thời điểm thuận lợi để Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội thực hiện thành công nhiệm vụ hoàn thiện CSPL này.

4.1.3. Sự phát triển về kinh tế - xã hội

Bên cạnh yếu tố ảnh hưởng từ sự ổn định của chính trị, những điều kiện

phát triển về kinh tế - xã hội cũng đóng một vai trò không nhỏ đến ảnh hưởng đến kết quả việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng.

Sự ổn định về chính trị là cơ sở, nền tảng để phát triển kinh tế. Một đất nước bất ổn về chính trị thì không thể nhận được sự yên tâm, tin cậy của chủ đầu tư nước ngoài, cũng như chủ đầu tư trong nước để phát triển kinh tế. Sự ổn định trong các chính sách kinh tế, mà đặc biệt là các chính sách liên quan trực tiếp đến quan hệ sở hữu và quan hệ phân phối sẽ là căn cứ để các nhà đầu tư thực hiện các mục tiêu kinh tế của mình. Chính vì vậy, sự ổn định về chính trị là một trong những cơ sở quan trọng nhất quyết định đến sự ổn định về kinh tế. Ngược lại, chính sự ổn định và phát triển kinh tế là căn cứ đánh giá sự đúng đắn trong việc thực hiện các chính sách quản lý và phát triển đất nước của nhà nước; và qua đó, gián tiếp đánh giá hiệu quả vai trò lãnh đạo nhà nước của đảng cầm quyền.

Vì tính chất liên quan chặt chẽ với nhau giữa sự phát triển kinh tế với ổn định chính trị nên đồng thời, sự ổn định và phát triển kinh tế cũng là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến quá trình hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Báo cáo tổng kết 30 năm đổi mới, Đảng ta nhận định: tuy còn có một nhiều hạn chế trong nhận thức lý luận về kinh tế thị trường định hướng XHCN, về nội dung và phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với kinh tế, tư duy về chiến lược phát triển nông nghiệp và công nghiệp; cũng như những hạn chế trong thực tiễn xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý nền kinh tế, chất lượng, hiệu quả, năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp... song về cơ bản, sau 30 năm đổi mới, nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đã từng bước hình thành, thực lực của nền kinh tế tăng lên, kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, tăng trưởng kinh tế được duy trì hợp lý; đất nước đã ra khỏi tình trạng kém phát triển, bước vào nhóm các nước đang phát triển có thu nhập trung bình. Đó chính là những dấu hiệu khả quan, cho chúng ta sự kỳ vọng vào sự phát triển ổn định của đất nước trong thời gian tới; đồng

thời, khẳng định thêm sự đúng đắn của đường lối lãnh đạo của Đảng về đổi mới, trong đó có đổi mới nền kinh tế, khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Bên cạnh đó, trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay, xã hội Việt Nam như một bức tranh đa chiều; những tác động về văn hóa, tư tưởng, chính trị, đối ngoại... từ bên ngoài tác động trực tiếp đến nhận thức, tư tưởng của người dân và dẫn theo đó đến hoạt động của NNVN. Xã hội càng phát triển, vấn đề hội nhập quốc tế càng sâu rộng, người dân ngày càng nhận thức sâu sắc về vấn đề quyền lực và thực hiện quyền lực của nhân dân, đặc biệt trong hoạt động xây dựng chính quyền và hệ thống chính trị với mục đích tạo dựng cơ chế thực hiện có hiệu quả sự ủy thác thực hiện quyền lực của nhân dân. Chính vì vậy, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước chịu sự ảnh hưởng không nhỏ từ yếu tố, mức độ phát triển của trình độ dân trí, đặc biệt là trình độ hiểu biết pháp luật của người dân; sự phù hợp với xu thế chung của các quốc gia trên thế giới về vấn đề thể chế hóa các quan hệ chính trị - pháp lý,... Khi trình độ nhận thức, trong đó có nhận thức về pháp luật của người dân được nâng cao thì người dân mới có khả năng thật sự tham gia xây dựng chính quyền và sử dụng luật pháp như một công cụ để bảo vệ chính người dân.

Có thể nói, xu hướng toàn cầu hóa, cũng như thực thi các quyền dân chủ của NNVN hiện nay đã mở ra cho người dân nhiều cơ hội tiếp xúc với các luồng tư tưởng, quan điểm khác nhau, có tiến bộ, có phản động. Trong đó, các tư tưởng về xây dựng NNPNQ và thực thi nền dân chủ ngày càng sâu rộng là những luồng tư tưởng, quan điểm hết sức tiến bộ. Sự gia tăng nhận thức của người dân về các nội dung này, đồng nghĩa với việc người dân sẽ quan tâm hơn về vấn đề hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; cũng như năng lực của người dân tham gia cùng cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành việc xây dựng, hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng.

4.2. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là một vấn đề hết sức phức tạp và quan trọng trong đời sống chính trị - pháp lý của nước ta trong giai đoạn hiện nay. Chính vì vậy, việc hoàn thiện phải hết sức thận trọng và trên cơ sở các quan điểm sau:

4.2.1. Việc hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam nhằm góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam; phát huy quyền làm chủ của người dân đi đôi với việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Đảng và Nhà nước trong điều kiện một Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội

Mặc dù Đảng và Nhà nước đều là các thiết chế quyền lực thực hiện các quyền theo sự ủy thác của nhân dân, song mỗi một thiết chế này lại có phương thức thực hiện quyền lực nhân dân khác nhau. Trong mối quan hệ đó, Đảng giữ vai trò định hướng, lãnh đạo; Nhà nước giữ vai trò tổ chức thực hiện; nhưng giữa định hướng, lãnh đạo với việc can thiệp trực tiếp luôn là một ranh giới mỏng manh rất dễ bị phá vỡ và rất khó xử lý nếu bị phá vỡ do tính chất của thể chế một đảng cầm quyền. Bởi lẽ, Đảng có quyền lãnh đạo toàn diện các mặt hoạt động của Nhà nước, trong đó có cả việc xác định trách nhiệm của Đảng, trách nhiệm của Nhà nước. Chính vì vậy, luôn cần có sự tách bạch cụ thể để tránh sự chồng chéo, hoặc bỏ sót nhiệm vụ, trách nhiệm; đồng thời phù hợp với vai trò, nhiệm vụ được nhân dân ủy quyền của mỗi thiết chế quyền lực này.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước thực chất là nhằm phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của Đảng với chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước bằng pháp luật. Việc làm này giúp cho Đảng, Nhà nước kiểm soát việc thực hiện vai trò, chức năng của mình; tránh tình trạng

Đảng bao biện làm thay chức năng của Nhà nước, Nhà nước ỉ lại, trông chờ vào Đảng; hoặc ngược lại, Nhà nước thoát ly khỏi sự lãnh đạo của Đảng; Đảng đánh mất vai trò lãnh đạo của mình. Việc thực thi đúng chức năng, nhiệm vụ góp phần làm cho hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo của Đảng, hoạt động của Nhà nước được nâng lên. Bởi lẽ, phải xác định rõ và hoạt động đúng chức năng của mình thì mỗi cán bộ, đảng viên, mỗi tổ chức đảng và cơ quan nhà nước mới chủ động, nâng cao tính trách nhiệm và phát huy được hiệu quả làm việc.

Thông qua hoạt động hoàn thiện CSPL, người dân trực tiếp tham gia vào quá trình xác định những trách nhiệm của Đảng, Nhà nước khi nhận sự ủy quyền của Nhân dân để thực hiện các quyền lực chính trị. Điều này giúp cho việc kiến tạo các quan hệ chính trị pháp lý của Việt Nam mang hơi thở, sự phù hợp xu hướng dân chủ hóa trong đời sống chính trị của thời đại trong điều kiện một đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Với định hướng xây dựng một NNPQ XHCN, pháp luật có vai trò thượng tôn trong xã hội, điều đó đòi hỏi, mọi quan hệ xã hội phải được điều chỉnh bởi luật pháp; mọi thiết chế trong xã hội phải được tổ chức và hoạt động theo quy định của luật pháp. Đảng, Nhà nước tuy thực hiện vai trò lãnh đạo hoặc trực tiếp thực hiện hoạt động xây dựng pháp luật song vẫn phải đặt mình hoạt động theo các quy định của luật pháp. Đề cao vai trò của pháp luật, coi pháp luật là công cụ hữu hiệu nhất để bảo vệ dân quyền, tạo ra sự minh bạch trong quan hệ giữa các thiết chế quyền lực chính trị nhằm đảm bảo mọi thiết chế quyền lực này thực hiện đúng, đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn mà được nhân dân ủy quyền thì pháp luật đó phải thực sự là một hệ thống pháp luật hoàn thiện với hệ thống các chế định luật đầy đủ, chặt chẽ, phản ánh được thực trạng và định hướng phát triển của xã hội; có tính thực thi cao trong việc bảo vệ hữu hiệu các quyền dân chủ trong xã hội.

Đảng tuy là đại diện cho lợi ích của giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội song Đảng luôn

đặt mình vào trong lòng xã hội, hoạt động vì mục tiêu phục vụ các lợi ích của không chỉ giai cấp mình đại diện mà còn cả dân tộc. Chính vì thực hiện được điều này nên Đảng trở thành chính đảng cầm quyền được Hiến định trực tiếp; sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được pháp luật và các thiết chế bảo vệ pháp luật bảo đảm; đồng thời, Đảng còn được bảo vệ bởi chính nhân dân Việt Nam: *"Sức mạnh của Đảng là sự gắn bó máu thịt với giai cấp quần chúng, với nhân dân, chừng nào xã hội tách khỏi Đảng thì Đảng không còn sức mạnh nào hết mặc dù có quá khứ oanh liệt, có thắng lợi vẻ vang đến đâu đi nữa"* [25, tr.3].

Mọi hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội khi được thể chế hóa thành các quy định của pháp luật cụ thể. Điều này có nghĩa, Đảng, Nhà nước và nhân dân cùng cam kết thực hiện, tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng; lúc này, ý chí của Đảng thể hiện trong pháp luật cũng đồng thời là ý chí của nhân dân. Tức là sự lãnh đạo của Đảng phải thực hiện theo ý chí của nhân dân. Đảng cần lãnh đạo Nhà nước hoàn thiện hệ thống pháp luật, dùng pháp luật để quản lý Nhà nước, quản lý chính quyền và quản lý xã hội; dùng pháp luật để giám sát, kiểm tra Đảng; dùng pháp luật làm căn cứ để giữ vững kỷ cương xã hội, đảm bảo nền dân chủ - một nền dân chủ trong pháp luật chứ không phải dân chủ lung tung. Làm được điều này, Đảng mới thực sự là một đảng cầm quyền cách mạng, một đảng cầm quyền khoa học.

Xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam đồng thời với việc xây dựng một xã hội pháp quyền XHCN với những con người pháp quyền XHCN. Điều đó có nghĩa, mỗi người dân trong xã hội được Nhà nước bảo vệ, chăm lo đời sống vật chất và tinh thần một cách tốt nhất, ngược lại, mỗi người dân nhận thức được đầy đủ bổn phận, trách nhiệm trong việc tuân thủ và bảo vệ pháp luật. Đội ngũ đảng viên - lực lượng cách mạng, không chỉ kiên định về lý tưởng mà còn là lực lượng tiên phong về trí tuệ, mẫu mực về đạo đức, đặc biệt phải là lực lượng tiêu biểu trong việc xây dựng, tuân thủ và bảo vệ pháp luật.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trước hết phải xuất phát từ chính nhận thức và ý thức trách nhiệm của đội ngũ đảng viên, đặc biệt là đảng viên giữ vị trí lãnh đạo chủ chốt trong bộ máy Đảng, Nhà nước về vị trí, vai trò, sứ mệnh cách mạng của Đảng trong lòng nhân dân phải phù hợp với xu thế và mong muốn, ý chí của nhân dân trong xây dựng NN PQ XHCN. Điều này đòi hỏi đội ngũ đảng viên không chỉ nắm vững những lý luận về bản chất giai cấp, bản chất cách mạng của Đảng mình mà còn phải không ngừng nâng cao những kiến thức về pháp luật, đặc biệt là những kiến thức pháp luật trong điều kiện xây dựng NN PQ XHCN.

4.2.2. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam nhằm tạo ra cơ chế bảo vệ Đảng, bảo vệ Nhà nước, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa một cách hiệu quả trong điều kiện hiện nay

Bằng pháp luật - công cụ phản ánh ý chí của giai cấp cầm quyền; ở nước ta, đó là ý chí của giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động, Đảng, Nhà nước và Nhân dân ghi nhận và cụ thể hóa vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước chính là hành động hữu hiệu nhất để chứng minh sự hợp pháp trong việc ủy quyền thực hiện quyền lực nhân dân của hai thiết chế quyền lực này. Đó không chỉ bảo đảm sự hợp pháp của các hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và bảo vệ Nhà nước khỏi sự lạm quyền của Đảng; mà còn là giải pháp hữu hiệu nhất để bảo vệ uy tín của Đảng trước những luận điệu phản động, xuyên tạc cho rằng Đảng tự suy tôn vai trò là chính đảng cầm quyền, tự tạo cho mình vị trí độc quyền

Đảng xác định: *"Gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Xây dựng bộ máy Nhà nước tinh gọn; nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan Nhà nước"* [19, tr.132].

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không được gây bất ổn về chính trị mà ngược lại phải nhằm tiếp tục giữ

vững và phát huy sự ổn định chính trị, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, củng cố an ninh, quốc phòng, bảo đảm chủ quyền quốc gia; nâng cao uy tín của Đảng và Nhà nước ở trong nước và cộng đồng quốc tế.

Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng phải nhằm củng cố, bảo vệ mối quan hệ bền chặt giữa Đảng với Nhà nước; bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng trên tất cả các hoạt động của Nhà nước; đảm bảo Nhà nước thực hiện có trách nhiệm, đúng, đầy đủ, có hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng nhằm đưa xã hội, đất nước theo đúng con đường, định hướng đã được Đảng chỉ ra; góp phần quan trọng vào việc xây dựng, củng cố, phát triển các mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên khác, góp phần đổi mới hệ thống chính trị và phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Xây dựng và hoàn thiện một cơ chế bảo vệ Đảng, bảo vệ Nhà nước tốt hơn cũng đồng nghĩa với việc chúng ta bảo vệ thành quả cách mạng của bao thế hệ người dân Việt Nam đã đổ xương máu trong đấu tranh xây dựng giành độc lập dân tộc, thống nhất đất nước và bảo vệ chế độ XHCN một cách có hiệu quả hơn trong điều kiện hiện nay.

Thông qua việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước - một hoạt động xây dựng pháp luật - cho việc tham gia của nhân dân vào quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước chính là một lần nữa khẳng định niềm tin vào sự ủy quyền của nhân dân vào vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (và qua đó là toàn xã hội). Đó chính là biểu hiện chân thực của thực hiện quyền dân chủ trong kiến tạo các quan hệ chính trị - pháp lý của đất nước và nhân dân đã bảo vệ Đảng bằng pháp luật - một công cụ hữu hiệu, phù hợp với xu thế phát triển hiện nay của toàn cầu.

4.2.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải đảm bảo đúng các quy định pháp luật về xây dựng và hoàn thiện pháp luật nhằm tạo ra cơ sở pháp lý hoàn thiện hơn so với hiện nay, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập quốc tế

Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước chính là cụ thể hóa quy định tại Điều 4 Hiến pháp năm 2013 mà trước hết là nguyên tắc: *"Hoạt động của tổ chức đảng và đảng viên trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"*. Từ việc pháp luật cụ thể về nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, người dân mới có căn cứ thực hiện việc kiểm tra, giám sát các tổ chức đảng, đảng viên; đặc biệt là đảng viên giữ chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà nước thực hiện vai trò lãnh đạo của mình và đồng thời, kiểm tra, giám sát việc tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng của cơ quan nhà nước, NNVN trong các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của mình.

Là một hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật, việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về các vấn đề chung, thẩm quyền và quy trình thủ tục trong quá trình xây dựng pháp luật. Điều này đảm bảo chất lượng của các văn bản, QPPL được ban hành có giá trị thực thi cao.

Bên cạnh đó, các nội dung của CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước sau khi hoàn thiện phải bảo đảm phù hợp với thực tiễn hiện nay về nội dung và phương thức của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cũng như đáp ứng được các yêu cầu của một thống pháp luật trong một NNQP như tính minh bạch, thống nhất, phù hợp với xu thế phát triển của xã hội, bảo vệ được các quyền dân chủ. Chính vì vậy, trước khi tiến hành việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước cần có sự chuẩn bị tốt về các nguồn lực (đội ngũ chuyên gia và kinh phí) cũng như sự đảm bảo thuận lợi, đạt độ chín muồi của các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình hoàn thiện CSPL nói trên.

4.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

4.3.1. Đổi mới tư duy chính trị- pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Đảng cần không ngừng nâng cao bồi dưỡng về trí tuệ cho đảng viên để các đảng viên của Đảng thực sự là những cá nhân tiêu biểu cho trí tuệ trong nhân dân. Phải tiên phong về trí tuệ mới đủ năng lực là những cá nhân, tổ chức lãnh đạo trong xã hội. Trong Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 09/10/2014 về công tác lý luận và định hướng nghiên cứu đến năm 2030, Bộ Chính trị đã xác định một số hướng nghiên cứu về lý luận, trong đó có: *"Vấn đề hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, giữ nghiêm kỷ cương xã hội. Vấn đề dân chủ, phát huy quyền làm chủ của người dân đi đôi với hoàn thiện hệ thống chính trị..."*. Điều đó cho thấy sự quan tâm của rất lớn của Đảng đối với vấn đề xây dựng và từng bước hoàn thiện NNPQ; cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực và vấn đề phát huy quyền làm chủ nhân dân trong hoạt động hoàn thiện hệ thống chính trị.

Nếu như trước kia, chúng ta không cần có quy định của pháp luật về vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng hoặc chỉ cần ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp - Luật cơ bản của nhà nước và xã hội là đủ, không cần quy định cụ thể hóa về nội dung, hình thức, phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mà Đảng vẫn thực hiện tốt sứ mệnh lịch sử của mình, trách nhiệm mà nhân dân giao phó; bởi lẽ, trong những giai đoạn đó, Nhà nước và xã hội cần có sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện, thậm chí tuyệt đối để vượt qua những thời khắc hết sức khó khăn của cách mạng như thực hiện cách mạng giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước; kiến thiết nền kinh tế theo định hướng XHCN;... đồng thời, những quan điểm về xây dựng NNPQ XHCN

chưa thực sự được nhận thức đầy đủ. Song đến nay, khi vấn đề xây dựng NNPQ đã trở thành xu hướng, đòi hỏi của các quốc gia trên thế giới; cùng với tiến trình hội nhập quốc tế để tiếp nhận và thúc đẩy sự phát triển đất nước đòi hỏi Đảng, Nhà nước và nhân dân ta có sự thay đổi về tư duy chính trị - pháp lý về sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Cụ thể là:

Cần nhận thức rõ NNPQ XHCN ở Việt Nam đó là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; là một Nhà nước được xây dựng trên nền một xã hội dân sự, trong đó, mọi cá nhân, tổ chức, kể cả tổ chức chính trị đều phải tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách đầy đủ, nghiêm chỉnh, thống nhất. Do vậy, việc pháp luật hóa sự lãnh đạo của Đảng đối Nhà nước chính là minh bạch các quan hệ chính trị - pháp lý này, là tạo thuận lợi cho Đảng, Nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình theo sự ủy quyền của nhân dân, nâng cao hiệu quả lãnh đạo của Đảng, hiệu quả hoạt động của Nhà nước, chứ không phải là "bó tay" Đảng. Nhận thức về việc các thiết chế quyền lực này phải được tổ chức theo pháp luật, thực thi quyền lực bằng luật pháp và phải chịu những hạn chế bởi luật pháp. Đó chính là tính cách mạng, trí tuệ khoa học thời đại của Đảng và Nhà nước.

Pháp luật quy định trực tiếp, cụ thể về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước; giữa tổ chức đảng với cơ quan nhà nước chính là biểu hiện của việc công nhận, đồng thuận của nhân dân đối với việc phối hợp, phân công và kiểm soát quyền lực giữa các thiết chế chính trị này; thể hiện tính dân chủ trong việc thiết lập các quan hệ chính trị.

Việc pháp luật hóa sự lãnh đạo của Đảng sẽ giúp cán bộ, đảng viên, tổ chức đảng, chính quyền làm tốt chức năng, nhiệm vụ của mình; làm rõ trách nhiệm của mỗi bên khi tham gia mối quan hệ lãnh đạo - chỉ đạo này; đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi để Đảng, Nhà nước và nhân dân kiểm tra, giám sát các cá nhân, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ theo sự phân công, ủy quyền của mình.

Việc đổi mới tư duy chính trị - pháp lý nêu trên sẽ là khâu đột phá để tiếp tục đi tới sự hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành về Đảng nói chung, về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Sự đồng thuận trong nhận thức về tính cần thiết, nội dung và hình thức hoàn thiện CSPL này tạo tiền đề quan trọng cho thực hiện thành công, có hiệu quả cao việc hoàn thiện CSPL.

Để thực hiện tốt giải pháp này, Đảng, Nhà nước cần tập trung giải quyết một số nhiệm vụ sau:

Một là, Đảng cần thiết có những định hướng tuyên truyền, giáo dục để thay đổi tư duy từ cấp lãnh đạo cao nhất của Đảng đến cấp cơ sở về việc hoàn thiện CSPL của Đảng đối với Nhà nước. Chỉ khi nào, chính bản thân trong nội bộ của Đảng nhận thức được đầy đủ ý nghĩa, tính cần thiết của việc hoàn thiện trong giai đoạn hiện nay thì giải pháp này mới có thể được triển khai trên thực tế: từ xác định rõ thành chủ trương, quan điểm chỉ đạo đến đưa vào chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và giai đoạn đến việc triển khai thực hiện theo kế hoạch đã được thông qua.

Hai là, Đảng và Nhà nước cần tạo sự đồng thuận trong xã hội về vấn đề này. Chỉ khi nào chính đội ngũ đảng viên của Đảng, đặc biệt là đội ngũ đảng viên đang giữ vị trí lãnh đạo chủ chốt trong các cơ quan nhà nước xác định đây là nhiệm vụ cần thiết của Đảng để góp phần bảo vệ Đảng, bảo vệ thể chế chính trị và thực hiện nhiệm vụ xây dựng NN PQ XHCN Việt Nam do Đảng đề ra thì chính đội ngũ này mới tích cực trong việc vận động, tuyên truyền nhân dân có ý thức, trách nhiệm trong việc tham gia xây dựng, hoàn thiện pháp luật quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Điều đó sẽ góp phần làm tăng tính hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật cũng như việc thực thi pháp luật điều chỉnh về mối quan hệ này.

Đảng cần phổ biến, giáo dục, tuyên truyền các quan điểm định hướng, chỉ đạo của Đảng về tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về Đảng, trong đó có các quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong bối cảnh

xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam nhằm đi tới sự thống nhất nhận thức trong cán bộ, đảng viên và quần chúng ngoài Đảng đang làm việc trong bộ máy Đảng, bộ máy Nhà nước, đặc biệt là các cán bộ, đảng viên là chuyên gia pháp luật, nhà hoạt động thực tiễn pháp luật trong các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật..

4.3.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật về Đảng Cộng sản Việt Nam, trong đó có các quy định về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam

Bên cạnh những nội dung kế thừa từ Hiến pháp năm 1980, 1992 như: quy định về bản chất giai cấp, mục tiêu hoạt động, vị trí vai trò trong hệ thống chính trị xã hội và xã hội... thì Điều 4 Hiến pháp năm 2013 đã được bổ sung ở một số điểm như: xác định tổ chức đảng và đảng viên chịu sự giám sát của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân về các quyết định lãnh đạo của mình. Đây được coi là những quy định mang tính nguyên tắc bảo đảm tính dân chủ, tính minh bạch trong Đảng và trong các mối quan hệ chính trị giữa Đảng với Nhà nước và nhân dân.

Việc hoàn thiện các quy định của pháp luật để cụ thể hóa Điều 4 Hiến pháp năm 2013 cần được thực hiện ở hai cấp độ:

Một là, hoàn thiện các QPPL hiện có đang nằm rải rác ở các văn bản QPPL như đã nêu ở phần thực trạng, nhằm đảm bảo trên mọi lĩnh vực công tác của Nhà nước đều có các quy định của pháp luật bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng. Các quy phạm phải hoàn thiện theo hướng làm rõ, cụ thể hóa những trách nhiệm của Đảng và Nhà nước tại mỗi một chức năng, hoạt động của Nhà nước: nội dung lãnh đạo? phương thức lãnh đạo? cách thức tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng của Nhà nước như thế nào?

Ví dụ, trong Luật Cán bộ, công chức hoặc những văn bản hướng dẫn thi hành Luật Cán bộ, công chức cần có những quy định cụ thể về tiêu chuẩn chính trị ở những vị trí do Đảng giới thiệu người của Đảng vào tham gia đảm nhiệm; hoặc trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính phủ, Luật tổ

chức Chính quyền địa phương, Luật bầu cử Quốc hội...cần có những quy định về quy trình lấy ý kiến của cấp ủy đối với việc chia tách địa giới, thành lập tổ chức bộ máy nhà nước, đề án/phương án nhân sự cho các chức danh lãnh đạo chủ chốt trong các cơ quan nhà nước...

Tuy nhiên, giải pháp hoàn thiện này được coi là giải pháp mang tính trước mắt. Ưu điểm của giải pháp là việc hoàn thiện có thể được tiến hành nhanh chóng; những yêu cầu, điều kiện thực hiện ít phức tạp. Tuy nhiên, hạn chế của giải pháp đó là việc hoàn thiện phải tiến hành trên cơ sở rà soát, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện nhiều văn bản pháp luật hiện hành. Đồng thời, với việc hoàn thiện riêng lẻ ở nhiều văn bản quy định ở nhiều lĩnh vực khác nhau sẽ dẫn đến tình trạng có những quy định bị trùng lặp bởi lẽ, tuy lĩnh vực quản lý xã hội khác nhau, song các phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không thay đổi.

Hai là, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước ban hành một đạo luật về Đảng. Đây được coi là giải pháp triệt để nhất. Bởi những lý do sau:

Hiện nay, để cụ thể hóa các quy định trong Hiến pháp về các thiết chế quyền lực chính trị, chúng ta đã có các luật như Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Thanh Niên Luật tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức HĐND, UBND (và sắp sửa bị thay thế bởi Luật Tổ chức chính quyền địa phương); Luật Tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức TAND,... Với vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của Đảng trong hệ thống chính trị nói chung và Nhà nước nói riêng, Đảng cần lãnh đạo Nhà nước xây dựng thành một đạo luật về Đảng.

Việc ban hành một đạo luật về Đảng sẽ khắc phục được tình trạng trùng lặp về nội dung quy định về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các mặt, lĩnh vực hoạt động của Nhà nước nếu theo phương án hoàn thiện các văn bản quy phạm ở các lĩnh vực quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, phương án ban hành một đạo luật về Đảng tương đối phức tạp bởi các lý do: điều kiện, yêu cầu để tiến hành (phải đảm bảo sự thuận lợi

tốt nhất từ các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện); quy trình xây dựng luật. Vì vậy, có thể coi đây là phương án hoàn thiện về lâu dài. Đạo luật này cần đề cập đến các nội dung sau:

Phạm vi điều chỉnh của Luật: quy định vị trí, vai trò của Đảng trong HTCT và xã hội nước ta; quy định trực tiếp sự lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN.

Đối tượng điều chỉnh của Luật: là quan hệ lãnh đạo - chịu sự lãnh đạo giữa Đảng với các thiết chế chính trị trong hệ thống chính trị như: Nhà nước, MTTQ và với xã hội, trong đó, tập trung là quan hệ giữa Đảng với Nhà nước.

Cấu trúc của Luật: Luật được phân chia thành các chương, điều, khoản. Do tầm quan trọng đặc biệt của mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước nên trong Luật này cần có chương riêng quy định về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước.

Nội dung chương này bao gồm các quy định về:

- Các nguyên tắc chung về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước;
- Hệ thống cấu trúc tổ chức của Đảng (theo chiều dọc là các cơ quan, tổ chức của Đảng từ Trung ương đến cơ sở; theo chiều ngang là các cơ quan, tổ chức Đảng hoạt động chuyên trách với các tổ chức đảng nằm trong các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong mỗi cấp chính quyền);
- Phạm vi nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đây là các nội dung để cụ thể Điều 4 Hiến pháp bao gồm:
 - + Cơ chế bảo đảm sự giám sát của nhân dân đối với Đảng;
 - + Cơ chế chịu trách nhiệm của Đảng trước nhân dân;
 - + Các quy định về việc giới thiệu nhân sự vào các chế độ, chức danh trong bộ máy nhà nước;
- Trách nhiệm của Nhà nước trong việc tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng biểu hiện ở các việc:
 - + Tạo điều kiện về cơ sở vật chất kỹ thuật để các tổ chức của Đảng hoạt động;
 - + Trách nhiệm phối hợp với cấp ủy cùng cấp để xây dựng quy chế làm

việc giữa Bí thư cấp ủy hoặc cấp ủy với thủ trưởng cơ quan nhà nước hoặc ban lãnh đạo của cơ quan nhà nước;

+ Tiêu chuẩn chính trị và quy trình công tác chuẩn bị nhân sự đối với các những vị trí quản lý, lãnh đạo chủ chốt trong cơ quan nhà nước;

+ Nguyên tắc chuyển hóa các hình thức kỷ luật của Đảng thành các chế tài xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước và ngược lại.

Để thực hiện được giải pháp trên, Đảng, Nhà nước cần giải quyết đồng bộ một số nhiệm vụ chủ yếu sau:

- Đảng cần tổng kết thực tiễn công tác lãnh đạo của Đảng thời gian qua làm cơ sở cho việc xây dựng các quy định của Luật. Kết quả đánh giá, rà soát từng phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trên các mặt công tác sẽ giúp cho Đảng chỉ đạo Nhà nước thực hiện việc thể chế hóa thành các quy định pháp luật có tính khả thi cao. Để thực hiện nhiệm vụ này, Đảng và Nhà nước cần bố trí nguồn lực (bao gồm nguồn kinh phí và đội ngũ chuyên gia) phù hợp để thực hiện.

- Nhà nước cần quán triệt và thực hiện chủ trương của Đảng về hoàn thiện các quy định pháp luật về Đảng, đặc biệt các quy định pháp luật về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước. Trước hết cần đưa việc xây dựng Dự án Luật vào chương trình xây dựng Luật của Quốc hội và sau đó thực hiện theo quy trình xây dựng và tổ chức thực hiện luật theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

4.3.3. Nâng cao hơn nữa năng lực lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, năng lực tiếp nhận và chấp hành sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam của Nhà nước Việt Nam

Bởi lẽ, chỉ khi Đảng thực sự có đủ năng lực lãnh đạo Nhà nước; Nhà nước nâng cao được năng lực tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng thì việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mới có hiệu quả; nội dung CSPL mới có tính thực tiễn cao. Đảng và Nhà nước cần tiến hành đồng

bộ những cải cách trong tổ chức đảng và bộ máy nhà nước nhằm tạo ra một cơ chế chuyển hóa ý chí có hiệu quả nhất nhằm nâng cao sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đảng chỉ đạo *"Cải cách bộ máy nhà nước gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Xây dựng bộ máy Nhà nước tinh gọn; nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan Nhà nước"* [19, tr.32].

Đối với cải cách bộ máy nhà nước:

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không đồng nghĩa là mọi chức vụ cao thấp trong bộ máy Nhà nước đều phải do Đảng viên nắm giữ, phụ trách mà Đảng chỉ vạch ra, chỉ đạo, lãnh đạo Nhà nước lựa chọn, bố trí sao cho được các cá nhân có tài, đức và trách nhiệm với nhiệm vụ, công vụ và nhân dân. Vì vậy, việc lựa chọn, bố trí vào các vị trí lãnh đạo trong bộ máy Nhà nước không chỉ là các đảng viên mà còn cả những người ngoài Đảng miễn sao những cá nhân được lựa chọn, đảm đương tốt nhiệm vụ được giao. Hiện nay, Nhà nước đang triển khai thực hiện chủ trương thi tuyển cạnh tranh đối với một số chức danh lãnh đạo chủ chốt trong cơ quan Nhà nước. Tuy nhiên, việc này đang được các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các Bộ và cơ quan của Chính phủ chủ động thực hiện nên mỗi địa phương, mỗi ngành thực hiện ở quy mô, cấp độ khác nhau như: ở cấp phó các cơ quan chuyên môn hay ở các đơn vị sự nghiệp công lập của tỉnh/thành phố; ở cấp tỉnh/thành hay ở cấp quận/huyện/thị xã, ở cấp vụ/tổng cục hay dưới cấp vụ/tổng cục... Mặt khác, việc thi tuyển một số chức danh lãnh đạo này có làm phá vỡ tính quy hoạch trong công tác cán bộ của Đảng hay không? Vì vậy, đối với việc này, Đảng cần sớm có hướng dẫn, quy định thống nhất đối với Nhà nước, để Nhà nước cụ thể thành các quy định, chính sách pháp luật thực hiện một cách công khai, minh bạch, thường xuyên, liên tục.

- Nhà nước cần đẩy mạnh việc xây dựng và thực thi hệ thống các bản

mô tả công việc gắn với từng vị trí việc làm; trên cơ sở đó xác định tiêu chuẩn chức danh trong bộ máy Nhà nước để đảm bảo tổ chức được một bộ máy nhà nước tinh gọn; đổi mới hình thức tuyển dụng công chức, viên chức để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng, minh bạch giữa các thí sinh (từ xác định tiêu chí, điều kiện tuyển dụng các vị trí việc làm, tạo cơ hội tiếp cận thông tin tuyển dụng đến việc thực hiện các bước trong quy trình tuyển dụng).

- Cần đẩy mạnh các hoạt động tổng rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế hiện có của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, các cơ quan, tổ chức khác thuộc bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương (bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước); trên cơ sở đó điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan, đơn vị nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.

- Tăng cường các hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực thi nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức dưới nhiều hình thức: tự kiểm tra, cấp trên kiểm tra cấp dưới; kiểm tra theo kế hoạch và đột xuất; sử dụng các công cụ hỗ trợ như: lắp đặt hệ thống camera giám sát tại các bộ phận, vị trí trực tiếp làm việc với tổ chức, cá nhân, sử dụng các phần mềm quản lý tình trạng hồ sơ, giải quyết công việc để phát hiện những hồ sơ giải quyết công việc của cá nhân, tổ chức bị chậm, muộn so với quy định và giúp người dân, cơ quan, cá nhân có thẩm quyền kiểm tra tình trạng giải quyết hồ sơ của cơ quan nhà nước... Đồng thời, phải có cơ chế khen thưởng và xử lý nghiêm, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức và trách nhiệm của người đứng đầu, phụ trách, chịu trách nhiệm quản lý công chức, viên chức có vi phạm.

Đối với cải cách tổ chức đảng, cần đặt ra một số phương hướng sau:

- Đối với cấp địa phương, cần phải nhận thấy rằng: chính quyền địa phương là một khối thống nhất bao gồm UBND và HĐND, chịu sự chỉ đạo tập trung, thống nhất của chính quyền cấp trên. Tuy HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân, do nhân dân bầu ra; nhưng không phải là cấp dưới theo ngành dọc của Quốc hội - là cơ quan đại diện, do nhân dân bầu ra ở cấp Trung ương mà phải là cơ quan nằm trong hệ thống hành pháp. Chính vì vậy, để đảm bảo tính tập trung thống nhất sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước ở cấp địa phương, Đảng và Nhà nước đã nghiên cứu và thí điểm thực hiện việc nhất thể hóa đối với cả chức danh chủ tịch HĐND với chức danh bí thư cấp ủy cùng cấp. Hiện nay, đối với cấp xã và cấp huyện, hầu hết đã thực hiện việc nhất thể hóa hai chức danh là chủ tịch HĐND và bí thư cấp ủy; đối với các cơ quan chuyên trong các cấp chính quyền đã thực hiện nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy với người đứng đầu chính quyền cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, việc này tiếp tục cần phải được tiến hành ở tất cả các cấp, trước hết là cấp xã, huyện, tỉnh và tiến tới ở cả cấp trung ương. Hơn thế nữa, cần nghiên cứu điều nhất thể hóa cả ba chức danh: chủ tịch HĐND, chủ tịch UBND và Bí thư cấp ủy cùng cấp. Điều này thực sự là một thách thức đối với Đảng về nâng cao năng lực lãnh đạo đáp ứng với mong mỏi của người dân nhưng đồng thời cũng là cơ hội để Đảng khẳng định sự đồng lòng, ủng hộ của người dân đối với sự cầm quyền của Đảng. Đây vừa là nội dung cải cách bộ máy nhà nước, cũng đồng thời là cải cách bộ máy đảng mà trước mắt, có thể thực hiện thí điểm ở một số địa phương trước khi quyết định áp dụng thống nhất trên toàn quốc vào thời điểm thích hợp. Có thể coi đây là một giải pháp nhằm kiện đảm bảo thực hiện chuyển hóa ý chí lãnh đạo của Đảng thành ý chí của Nhà nước một cách hiệu quả nhất. Điều này, về mặt tổ chức bộ máy, không chỉ làm giảm đi bộ phận trung gian để truyền tải ý chí mà còn nâng cao tính trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan quản lý xã hội, đồng thời là người

đứng đầu cơ quan lãnh đạo. Đây là cơ chế chuyển hóa ý chí của đảng cầm quyền thành ý chí của nhà nước được hầu hết các quốc gia thực hiện; đặc biệt là Trung Quốc - một quốc gia có thể chế chính trị gần như của Việt Nam khi mà ĐCS Trung Quốc là chính đảng cầm quyền được xác định là duy nhất và tuyệt đối.

Việc nhất thể hóa các chức danh lãnh đạo có dẫn đến tình trạng độc đoán, chuyên quyền, Đảng trị hay *"làm mất hoặc chỉ ít làm giảm đáng kể sự kiểm tra của Đảng đối với cơ quan Nhà nước"* [36, tr.184] hay không? Điều này hoàn toàn có thể xảy ra. Tuy nhiên, có thể thấy rằng: mỗi một đề xuất giải pháp có những ưu, nhược điểm của nó, nhà cầm quyền cần sáng suốt lựa chọn giải pháp phù hợp hơn. So với giải pháp tách riêng tuyệt đối giữa hai thiết chế quyền lực này thì giải pháp nhất thể hóa các chức danh lãnh đạo trên có những ưu điểm hơn về tính tinh gọn của tổ chức bộ máy, cơ chế chịu trách nhiệm và tính hiệu quả trong việc chuyển hóa ý chí của Đảng cầm quyền thành chính sách pháp luật của Nhà nước.

Khi nói đến sự cần thiết phải có sự tách bạch làm rõ trách nhiệm của tổ chức Đảng với trách nhiệm của chính quyền; giữa cá nhân và tập thể thì có mâu thuẫn với chủ trương nhất thể hóa các chức danh lãnh đạo chủ chốt không. Điều này hoàn toàn không mâu thuẫn vì các cá nhân thực hiện vị trí nhất thể hóa này đưa ra các ý kiến quyết định trên cơ sở ý kiến thống nhất của tập thể cấp ủy lãnh đạo; cũng như các ý kiến tham mưu của cấp dưới và đều nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi cho người dân. Vì vậy, khi còn đang bàn bạc thì cần lấy ý kiến dân chủ thống nhất trong tập thể cấp ủy, tập thể lãnh đạo chính quyền và đại diện ý chí của nhân dân; song khi đưa ra quyết định thì cá nhân người đứng đầu cần thiết phải chịu trách nhiệm.

- Đảng cần thiết tiến hành các hoạt động đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức đảng được thành lập trong các cơ quan, đơn vị Nhà nước để thực hiện việc tinh giảm có hiệu quả. Cụ thể là:

Ở cấp trung ương, do đã có BCS Chính phủ nên không nhất thiết phải có BCS của các Bộ để nâng cao tính thống nhất trong lãnh đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ - vừa với trọng trách người đứng đầu Chính phủ; vừa với trọng trách người đứng đầu tổ chức đảng trong Chính phủ. Mặt khác, theo cơ cấu tổ chức của Đảng hiện nay, hầu hết các Bộ trưởng đều là ủy viên Trung ương Đảng. Vì vậy, các bộ trưởng đều có thể thực hiện sự chỉ đạo một cách trực tiếp từ Bộ Chính trị và từ sự chỉ đạo từ BCS Đảng của Chính phủ.

Ở cấp địa phương nên xem xét lại tính cần thiết của các BCS đảng của HĐND và UBND cấp tỉnh. Bởi lẽ hiện nay, các BCS này không có nhiều chỉ đạo, định hướng về công tác chuyên môn cho HĐND và UBND cấp tỉnh. Nhiệm vụ chủ yếu là công tác chuẩn bị nhân sự chủ chốt trong các cơ quan nhà nước cùng cấp, song việc này trên thực tế lại chủ yếu được quyết định bởi cơ quan cấp ủy chuyên trách của Đảng hoạt động song song với bộ máy chính quyền cùng cấp (cụ thể là tỉnh/thành ủy).

Thực hiện tốt ba giải pháp với các nhiệm vụ cụ thể nêu trên cũng đồng thời góp phần tạo ra các điều kiện đảm bảo để thực hiện có hiệu quả CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Bởi lẽ, khi chúng ta đã có sự chuẩn bị tốt về nhận thức, tư tưởng đối với việc cần thiết phải tiến hành hoàn thiện CSPL; sự chuẩn bị chu đáo, cẩn trọng và thực hiện các bước hoàn thiện CSPL đảm bảo đúng luật, tuân thủ đúng các quan điểm đã vạch ra; cũng như nâng cao được năng lực lãnh đạo của Đảng, năng tiếp nhận sự lãnh đạo của Nhà nước thì việc hoàn thiện CSPL và việc thực hiện CSPL này sẽ đạt hiệu quả cao.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Trên cơ sở các kết quả phân tích, tổng hợp, đánh giá thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước hiện nay tại Chương 3, Chương 4 của Luận án đã xác định hiệu quả hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước chịu ảnh hưởng trực tiếp từ ba yếu tố, đó là: nhận thức của

cán bộ, đảng viên, đặc biệt là các cán bộ, đảng viên đang giữ vị trí lãnh đạo chủ chốt trong tổ chức Đảng và bộ máy Nhà nước; sự ổn định về chính trị; sự phát triển về kinh tế - xã hội. Khi và chỉ khi các yếu tố trên được chuẩn bị đầy đủ, căn bản thì việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mới được tiến hành; bởi lẽ, các yếu tố này không chỉ quyết định thời điểm tiến hành hoàn thiện CSPL mà còn góp phần quan trọng trong việc quyết định hiệu quả việc hoàn thiện CSPL.

Hoàn thiện CSPL là một nhiệm vụ tất yếu và cần thiết của Đảng, Nhà nước và nhân dân ta trong giai đoạn hiện nay nhằm triển khai thực hiện Điều 4 Hiến pháp năm 2013, góp phần xây dựng cơ chế bảo vệ Đảng được tốt hơn, nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của Đảng và Nhà nước, phát huy dân chủ trong xã hội, phù hợp với mục tiêu xây dựng NNPQVN XHCN. Để việc hoàn thiện CSPL đạt được đúng mục đích đặt ra, Luận án đề xuất ba quan điểm mang tính chính trị - pháp lý liên quan trực tiếp đến vấn đề điều chỉnh pháp luật khi tiến hành hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đó là:

- Việc hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhằm góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN; phát huy quyền làm chủ của người dân đi đôi với hoàn thiện hệ thống chính trị trong điều kiện hiện nay.

- Hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam nhằm tạo ra cơ chế bảo vệ Đảng, bảo vệ Nhà nước, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa một cách hiệu quả, trong điều kiện hiện nay.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhằm tạo ra cơ sở pháp lý hoàn thiện hơn so với hiện nay, đáp ứng yêu cầu xây dựng NNPQ, hội nhập, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Đảng và Nhà nước trong điều kiện một Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Đây là những quan điểm xuyên suốt toàn bộ quá trình hoàn thiện CSPL và phải được thể hiện trong từng nội dung của CSPL.

Để hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đáp ứng được yêu cầu thực thi Điều 4 Hiến pháp năm 2013, phù hợp với mục tiêu xây dựng NNPQ VN; bảo vệ chế độ XHCN, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Đảng và Nhà nước và quyền làm chủ của người dân, đặc biệt là quyền kiến thiết các quan hệ chính trị - pháp lý của quốc gia, Luận án đề xuất ba nhóm giải pháp, đó là:

- Đổi mới tư duy chính trị- pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

- Hoàn thiện các quy định pháp luật về Đảng Cộng sản Việt Nam, trong đó có các quy định về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam. Việc hoàn thiện ở hai cấp độ: trước mắt là hoàn thiện các QPPL hiện có bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; lâu dài là ban hành một đạo luật về ĐCSVN.

- Tiếp tục nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng và năng lực tiếp nhận sự lãnh đạo của Đảng của Nhà nước.

Ba nhóm giải pháp này có mối quan hệ mật thiết với nhau, hỗ trợ nhau trong quá trình thực hiện để đồng thời nâng cao hoạt động hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

KẾT LUẬN

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam đã và đang đặt ra cho Đảng, Nhà nước và nhân dân ta nhiệm vụ hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhằm thực thi có hiệu quả hơn quyền dân chủ của nhân dân, đặc biệt là dân chủ trong chính trị; nâng cao hiệu lực lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, hiệu quả hoạt động quản lý, điều hành đất nước của Nhà nước; đồng thời, tạo ra một cơ chế bảo vệ Đảng hữu hiệu hơn.

Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài và trong nước về các vấn đề liên quan đến đảng chính trị, đảng cầm quyền, mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nướccó khối lượng và chất lượng tương đối đồ sộ, sâu sắc; tuy nhiên vấn đề pháp lý hóa mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước hiện nay, mặc dù đã được đề cập đến, song vẫn còn đặt ra nhiều mâu thuẫn, bỏ ngỏ.

Trên cơ sở tiếp thu, kế thừa những kết quả nghiên cứu sâu sắc và thống nhất cao về các vấn đề đảng chính trị và đảng cầm quyền trước đây, Luận án tiếp tục tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận, thực tiễn về vị trí, vai trò của Đảng đối với Nhà nước để đưa đến kết luận về tính tất yếu khách quan của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; cũng như sự cần thiết phải xây dựng CSPL và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Luận án cũng đã xây dựng khái niệm CSPL và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Trên cơ sở đánh giá thực trạng CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước hiện có và nhận diện những yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện CSPL nêu trên, Luận án đã đề ra ba quan điểm chính trị - pháp lý và ba giải pháp để hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Ba giải pháp để hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước gồm:

Một là, đổi mới tư duy chính trị- pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam;

Hai là, hoàn thiện các quy định pháp luật về Đảng Cộng sản Việt Nam, trong đó có các quy định về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước Việt Nam;

Ba là, nâng cao hơn nữa năng lực lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, năng lực tiếp nhận và chấp hành sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam của Nhà nước Việt Nam.

Với tầm hiểu biết còn hạn chế và trong phạm vi có hạn của Luận án, chúng tôi cố gắng phân tích, làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay để từ đó kiến nghị những giải pháp hoàn thiện mang tính khả thi với mong muốn góp phần nhỏ bé của mình để nâng cao nhận thức về CSPL và hoàn thiện CSPL về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước ở Việt Nam nói riêng và bổ sung, hoàn thiện lý luận về NNPQ XHCN Việt Nam nói chung./.

CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC
ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Hoàng Thị Thúy Hằng (2008), "Quan hệ giữa Mặt trận Tổ quốc và Nhà nước trong giai đoạn hiện nay", *Tạp chí Luật học*, (10), tr.18-21.
2. Hoàng Thị Thúy Hằng (2013), "Hoàn thiện CSPL cho sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với nhà nước và xã hội ở Việt Nam hiện nay - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", *Tạp chí Nghề luật*, (5), tr.3-6.
3. Hoàng Thị Thúy Hằng (2014), "Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước dưới góc độ pháp lý", *Tạp chí Nghề luật*, (10), tr.8-10, tr.42.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Tài liệu tiếng Việt

1. *Báo cáo Tổng kết một số vấn đề lý luận và thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986 - 2016)*, Nxb Chính trị quốc gia.
2. Ban Bí thư Trung ương Đảng (1988), *Văn bản số 261-CV/TW ngày 03/12/1988 của Ban Bí thư Trung ương Đảng*.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2001), *Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*.
4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2011), *Quy định số 47-QĐ/TW ngày 01/11/2011 về những điều đảng viên không được làm*, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2013), *Quy định 181-QĐ/TW ngày 30/3/2013 về xử lý kỷ luật đảng viên vi phạm*, Hà Nội.
6. Ban Tổ chức Trung ương (2015), *Số liệu Phòng tổng hợp*.
7. Bộ Chính trị (1956) *Chỉ thị của Bộ chính trị số 33/CT-TW, ngày 05/7/1956 về "Công tác chỉnh đốn tổ chức"*.
8. Bộ Chính trị (1989), *Thông báo số 172-TB/BCT ngày 22/11/1989 về "Đổi mới một bước phương thức lãnh đạo của các cấp ủy Đảng"*.
9. Bộ Nội vụ (2004), *Bản "Tiêu chuẩn Giám đốc sở và các chức vụ tương đương thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương" ban hành kèm theo Quyết định số 82/2004/QĐ-BNV ngày 17/11/2004 của Bộ Nội vụ*.
10. Nguyễn Đức Bình (Chủ nhiệm) (1998), *Hệ thống chính trị trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta*, Chương trình KX 05.
11. Đào Lộc Bình (2011), *Đảm bảo nguyên tắc lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ luận học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

12. Dương Tiểu Cường, Tào Tuyết Phong (2008), *Cầm quyền mang tính khoa học và dân chủ, cầm quyền theo pháp luật: yêu cầu thời đại về tính hợp pháp của đảng cầm quyền*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
13. Lê Duy Chương (2011) "Giải quyết hài hòa mối quan hệ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý", *Báo Điện tử quân đội nhân dân*.
14. Nguyễn Đăng Dung (1997), *Luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb Đồng Nai.
15. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
16. Nguyễn Đăng Dung (2009), "Vấn đề đảng cầm quyền và thẩm quyền quản lý nhà nước ở các nước tư bản", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (19) (156).
17. Nguyễn Đăng Dung (2010), "Luật về Đảng và tính tự chịu trách nhiệm của Chính phủ", *Báo điện tử vietnamnet.vn* ngày 19/10/2010, [Truy cập ngày 10/06/2015].
18. Lê Duẩn (1981) *Một số vấn đề của Đảng cầm quyền*, Nxb Sự thật.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Tập 51, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011) *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

25. Lê Quang Đạo (1993), *Mấy vấn đề về mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước*, Đề tài KX 05-06, Chương trình KX 05, Hà Nội.
26. Nguyễn Minh Đoan (2012), "Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước pháp quyền Việt Nam - những yêu cầu cần bảo đảm", *Tạp chí Luật học*, (3), tr.21-27.
27. Nguyễn Minh Đoan (2015), Ý nghĩa của quy định về Đảng Cộng sản Việt Nam trong Hiến pháp năm 2013, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (03+ 04).
28. Nguyễn Văn Đông (1993), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về địa vị chính trị - pháp lý của ĐCSVN trong cơ chế thực hiện quyền lực nhân dân*, Đề tài khoa học công nghệ cấp Nhà nước "Vấn đề xây dựng nên chính trị và hệ thống chính trị nước ta trong thời kỳ quá độ", KX 01.14, 1993, Viện NNVN và Pháp luật.
29. Nguyễn Văn Giang, Đinh Ngọc Giang (2011), *Thực hiện nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Lê Văn Hòe (2011), "Đảng chính trị và điều kiện cầm quyền", *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (2+3), t.1+2.
31. Lưu Chấn Hoa (2010), *Bàn về công tác xây dựng năng lực cầm quyền của Đảng*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
32. Lưu Tôn Hồng (2004), *Nghiên cứu quy luật cầm quyền của Đảng cộng sản Trung Quốc*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
33. Nguyễn Văn Huyền (Chủ nhiệm) (2010), *Đảng chính trị, đảng cầm quyền, đảng cộng sản cầm quyền - Một số vấn đề lý luận chung*, (Đảng cộng sản cầm quyền, nội dung và phương thức cầm quyền của đảng) Đề tài cấp Nhà nước, mã số KX 04.31/06-10.
34. Nguyễn Văn Huyền (Chủ nhiệm) (2010), *Đảng cộng sản cầm quyền, nội dung và phương thức cầm quyền của Đảng*, Đề tài cấp Nhà nước, Chương trình KX.04/06-10.

35. Trần Đình Huỳnh, Ngô Kim Ngân (2004), *Tư tưởng Hồ Chí Minh về đảng cầm quyền*, Nxb Hà Nội.
36. Nguyễn Thị Việt Hương (Chủ nhiệm) (2010), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân và với Đảng Cộng sản trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020*, Đề tài cấp bộ, Viện Nhà nước và pháp luật.
37. Jay M. Shafritz (2002), *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
38. Nguyễn Khánh (2004), *Đổi mới phương thức lãnh đạo của ĐCSVN đối với NNVN và xã hội*, Hội thảo giữa ĐCSVN và ĐCS Cộng sản Trung Quốc, Nxb Chính trị quốc gia.
39. Nguyễn Khánh (2010), *Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa ĐCSVN - NNVN và nhân dân*, Nxb Chính trị quốc gia.
40. Nguyễn Khánh (2010), *Về Đảng Cộng sản Việt Nam và xây dựng Đảng Cộng sản Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia.
41. Nguyễn Khánh (2010), *Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia.
42. Nguyễn Khánh, Phạm Ngọc Quang (2004), *Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội*, Hội thảo giữa ĐCSVN và ĐCS Trung Quốc, Nxb Chính trị quốc gia.
43. Nguyễn Hữu Khiển (2012), "Về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước trong giai đoạn hiện nay", *Tạp chí Triết học*, (1) (248), tr.74-80.
44. Triệu Bằng Kim (2004), *Tổng thuật những nghiên cứu về tăng cường xây dựng năng lực cầm quyền của Đảng*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
45. Nguyễn Thế Kiệt (2010) "Mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay", *Trang tin điện tử của Viện Triết học*, Học viện Chính trị quốc gia, [Truy cập ngày 15/7/2015].

46. Vương Mậu Lâm (2001), *Tăng cường xây dựng tác phong của Đảng cầm quyền*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
47. V.I.Lênin (1978), *Toàn tập*, Tập 21, Nxb Tiến bộ, Matsxcova.
48. V.I.Lênin (1978), *Toàn tập*, Tập 43, Nxb Tiến bộ, Matsxcova.
49. V.I. Lênin (năm), *Tuyển tập*, Tập 33, Nxb Tiến bộ, Matsxcova.
50. Nguyễn Đình Lộc (2006), "Nhà nước thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền thành Hiến pháp, pháp luật của NNVN, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (4) (169).
51. Vũ Mão (2013), "Góp ý kiến vào dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992", *Báo điện tử dantri.com.vn*, [Truy cập ngày 06/4/2015].
52. Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, Tập 3, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
53. Nguyễn Tiến Quốc (2010), *Nâng tầm cao uy tín, vị thế của ĐCSVN trong lãnh đạo sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc VNXHCN*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
54. Quốc hội (1959), *Hiến pháp năm 1959*, Nxb Tư pháp - Bộ Tư pháp.
55. Quốc hội (1980), *Hiến pháp năm 1980*, Nxb Tư pháp - Bộ Tư pháp.
56. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992*, Nxb Tư pháp - Bộ Tư pháp.
57. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật.
58. Tào Thị Quyên (2011), *Cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.
59. Tô Huy Rứa (Chủ nhiệm) (2005), *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị ở một số nước trên thế giới*, Đề tài cấp Nhà nước, mã số KX.10-10.
60. Tô Xuân Sinh (2010), *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo toàn diện sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia.
61. Đặng Đình Tân (Chủ biên) (2006), *Thể chế Đảng cầm quyền - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia.

62. Đặng Đình Tân (2011), "Tính chính đáng của đảng cầm quyền trong các thể chế chính trị tư bản; Bàn về tính chính đáng chính trị", *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (2 + 3), t.1+2.
63. Trần Trọng Tân (2012), "Suy nghĩ về điều 4 Hiến pháp", *Tạp chí Mặt trận* (100).
64. Nguyễn Xuân Tề, Đặng Đình Thành (2003), "Vai trò các đảng chính trị nói chung, đảng cầm quyền nói riêng đối với Nhà nước trong chủ nghĩa tư bản hiện đại (qua khảo sát một số mô hình tiêu biểu)", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, (1).
65. Mai Thị Thanh (2011), *Vấn đề hình thức của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ triết học, Học viện chính trị - hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.
66. Trần Hậu Thành (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân*, Nxb Lý luận chính trị.
67. Tô Ngọc Thắng (2005), "Đảng chính trị trong cơ chế hoạt động của bộ máy Nhà nước ở một số nước tư sản", *Tạp chí lý luận chính trị*, (8).
68. Nguyễn Việt Thông (2012), "Giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ", *Báo điện tử Nhân dân*.
69. Nguyễn Minh Thuyết (2013), "Hội thảo Góp ý hoàn thiện dự thảo Hiến pháp", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (Văn phòng Quốc hội) và *Tạp chí Pháp luật và phát triển* (Trung ương Hội Luật gia Việt Nam).
70. Nguyễn Minh Thuyết (2013), "Hội thảo Góp ý hoàn thiện dự thảo Hiến pháp", *Báo điện tử thanh niên.com.vn*, [Truy cập ngày 06/06/2015].
71. Thủ tướng Chính phủ (2003), *Quyết định 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/02/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo*.

72. Ngô Đức Tính (2010), *Một số đảng chính trị trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia.
73. Nguyễn Hữu Tri (Chủ nhiệm) (2000), *Luận cứ khoa học về tổ chức bộ máy Đảng để đảm bảo vai trò lãnh đạo trong hệ thống chính trị hiện nay*, Đề tài KHXH 05-08.
74. Lưu Minh Trị (1993), *Cơ sở chính trị - pháp lý của việc phân định chức năng, nhiệm vụ, phương hướng hoạt động của Đảng với các chủ thể trong hệ thống chính trị (Đề tài khoa học công nghệ cấp Nhà nước "Vấn đề xây dựng nền chính trị và hệ thống chính trị nước ta trong thời kỳ quá độ- KX 01.14)*, Ban Tuyên giáo Thành ủy Hà Nội.
75. Lưu Minh Trị (1993), *Vấn đề xây dựng nền chính trị và hệ thống chính trị nước ta trong thời kỳ quá độ*, Đề tài công nghệ cấp Nhà nước, mã số KX 01.14.
76. Nguyễn Phú Trọng (2004), *Xây dựng Đảng cầm quyền: Một số kinh nghiệm từ thực tiễn đổi mới ở Việt Nam*, Hội thảo giữa ĐCSVN và ĐCSTQ, Nxb Chính trị quốc gia.
77. Đào Trí Úc (2007), "Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của hệ thống chính trị", *Tạp chí Cộng sản (điện tử)*, (17).
78. Ủy ban soạn thảo sửa đổi hiến pháp của Quốc hội (2013), *Báo cáo số: 316/BC-UBDTSĐHP ngày 17/10/2013*.

*** Tài liệu tiếng Anh**

79. Ball, Alan.R (1993), *Modern Politics and Government (Chính trị hiện đại và nhà nước)*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia.
80. Seymour Martin Lipset (1960), *Political man: the social bases of politics (con người chính trị: căn bản xã hội của chính trị)*.

81. Susan Scarrow (2005), *Political Parties and democracy in theoretical and practical perspectives - Implementing intra-party democracy* (Các đảng chính trị và nền dân chủ từ cách tiếp cận lý thuyết và thực tế - Thực hiện dân chủ trong nội bộ đảng).
82. V.V. Meytus và V.IU. Meytus (2010), *Đảng chính trị - Chiến lược và sự quản lý*, Bản dịch của Nxb Chính trị Quốc gia.
83. Yves Meny (1991), *Politique comparée - Les Démocraties, Allemagne, Etats - Unis, France, Grande - Bretagne, Italie* (Chính trị so sánh - về các nền dân chủ Đức, Mỹ, Pháp, Anh, Italie).

PHỤ LỤC 1

LUẬT CÁC ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ

Văn kiện chính thức của nước Cộng hòa Macedonia số. 76/2004, 5/2007,
8/2007, 5/2008.

(Bản dịch không chính thức)

I. CÁC QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1

Bộ luật này điều tiết đường lối, các điều kiện và thủ tục thành lập, đăng ký và giải tán các đảng phái chính trị.

Điều 2

(1) Đảng phái chính trị là một tổ chức tự nguyện với sự tham gia của các công dân, được thành lập với mục đích thi hành và bảo vệ các quyền lợi và niềm tin liên quan đến chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội hay các lĩnh vực khác; có nhiệm vụ tham gia vào quá trình bàn thảo để đưa ra các quyết định chính trị trong bộ máy cầm quyền.

(2) Các đảng phái chính trị có thể đạt được các mục tiêu của mình thông qua tạo lập dân chủ, thể hiện các ý chí chính trị và tham gia bầu cử, bên cạnh các hình thái dân chủ khác.

Điều 3

Các chương trình, điều luật hay hoạt động của các đảng phái chính trị không được phép:

- Hủy hoại trật tự Hiến pháp của nước Cộng hòa Macedonia
- Thúc đẩy hay kêu gọi các động thái gây hấn chiến tranh
- Khích động sự thù hận hay bài xích dân tộc, chủng tộc, tôn giáo

Điều 4

Trong phạm vi hoạt động của mình, các đảng phái chính trị phải tuân thủ theo nguyên tắc căn bản về bình đẳng giới trên mọi phương diện chức năng của một đảng chính trị.

Điều 5

Mọi hành vi phân biệt đối xử một cá nhân vì lí do người đó là thành viên hay không phải thành viên của một đảng phái chính trị sẽ bị nghiêm cấm.

Điều 6

(1) Các đảng phái chính trị đều có quyền bình đẳng trước Hiến pháp và Pháp luật.

(2) Các đảng phái chính trị sẽ được đảm bảo quyền tự do và tự chủ trong hoạt động, cũng như trong việc quyết định cấu trúc nội bộ, mục tiêu định hướng, lựa chọn hình thái dân chủ cũng như phương pháp hoạt động của mình.

(3) Các đảng phái chính trị không được phép khích động chiến tranh hoặc hình thái mang khuynh hướng chiến tranh trong nội bộ đảng của mình.

Điều 7

(1) Các đảng phái chính trị phải được tổ chức và hoạt động phù hợp với nguyên tắc về lãnh thổ.

(2) Các đảng phái chính trị không được phép thành lập và hoạt động trong nội bộ các cơ quan nhà nước cầm quyền (bao gồm cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp), cũng như trong nội bộ các doanh nghiệp hay tổ chức công lập (do Cộng hòa Macedonia hay hội đồng thành phố Skopje thành lập).

Điều 8

(1) Các đảng phái chính trị có thể là thành viên của các tổ chức quốc tế và hợp tác với các đảng phái chính trị nước ngoài.

(2) Các đảng phái chính trị đăng ký thành lập tại các quốc gia khác không được phép can thiệp chính trị trên lãnh thổ Cộng hòa Macedonia.

Điều 9

(1) Các đảng phái chính trị có thể là các tổ chức phi lợi nhuận.

(2) Các đảng phái chính trị có thể tiếp nhận các nguồn kinh phí hỗ trợ hoạt động và sở hữu chúng theo đúng quy định của luật pháp.

Điều 10

Việc thành lập và vận hành tài chính của đảng phái chính trị cần phải được công khai.

II. THÀNH LẬP VÀ ĐĂNG KÝ CÁC ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ**Điều 11**

(1) Một đảng phái chính trị có thể được thành lập nếu có được ít nhất 1.000 công dân có quyền bầu cử của Cộng hòa Macedonia đồng thuận ký xác nhận thành lập cho một và chỉ một đảng đó.

(2) Bất cứ công dân Cộng hòa Macedonia nào đủ tuổi trưởng thành và có khả năng chịu trách nhiệm trước pháp luật đều có quyền ký xác nhận là thành viên tự nguyện của một đảng phái chính trị và trở thành thành viên của đảng đó.

(3) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ giao nộp bản công chứng chữ ký xác nhận thành lập của các cá nhân theo đúng yêu cầu về số lượng, gửi lên Tòa án Cơ bản (Basic Court) được nhắc đến tại khoản (2) Điều 17 của bộ luật này mỗi 4 năm một lần trước ngày hết hiệu lực xác nhận thành lập.

(4) Việc thu thập số chữ ký cần thiết được nhắc đến ở khoản (3) của điều luật này phải được bắt 90 ngày trước ngày hết hiệu lực xác nhận thành lập kể từ lần đăng ký gần nhất.

(5) Khi đến ngày hết hiệu lực xác nhận thành lập được nhắc đến ở khoản (3) của điều luật này, trong vòng 8 ngày Tòa án Cơ bản có nghĩa vụ nhắc nhở đảng phái chính trị tuân thủ theo đúng các hạn định về thời gian và thủ tục nêu trên.

(6) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ thực hiện theo đúng quy định đề ra ở khoản (3), Điều 4 bộ luật này trong vòng 8 ngày sau khi nhận được thông báo của Tòa án Cơ bản.

(7) Nếu đảng phái chính trị không tuân thủ theo đúng hạn định thời gian đề ra trong khoản (6) điều luật này, Tòa án Cơ bản có quyền bãi bỏ đề nghị thành lập của đảng phái đó và sau khi quyền bãi bỏ được hợp pháp hóa, Tòa án Cơ bản sẽ thông báo lên Tòa án Cơ bản Skopje II - Skopje để chính thức xóa tên đảng phái chính trị khỏi *Sổ đăng ký hợp nhất tại Tòa* cho các đảng phái chính trị (*Unified Court Register of Political Parties*).

(8) Việc xóa tên đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa* (*Court Register*) và *Sổ đăng ký hợp nhất tại Tòa* (*Unified Court Register of Political Parties*) sẽ được bố cáo bằng văn bản trong "Văn kiện chính thức của Cộng hòa Macedonia" và thông qua ít nhất hai phương tiện truyền thông đại chúng, một trong số đó sử dụng một ngôn ngữ chính thức khác ngoài tiếng Macedonia được ít nhất 20% dân số Cộng hòa Macedonia sử dụng, trong vòng 15 ngày kể từ ngày đảng phái chính trị bị xóa tên trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 12

(1) Quyết định trở thành thành viên của một đảng phái chính trị phải là quyết định tự nguyện.

(2) Mọi thành viên đều có quyền tự do rời bỏ một đảng phái chính trị.

Điều 13

(1) Mẫu đơn ký xác nhận thành lập đảng phái chính trị phải cung cấp đầy đủ các thông tin như sau:

- Tên đầy đủ của người đứng ra thành lập đảng;
- Số điện thoại cá nhân của người đứng ra thành lập đảng;
- Địa chỉ liên hệ của người đứng ra thành lập đảng;
- Tên đầy đủ và tên rút gọn của đảng phái chính trị, và
- Chữ ký của người đứng ra thành lập đảng.

(2) Các chữ ký xác nhận thành lập một đảng phái chính trị phải được nộp kèm một bản công chứng xác thực tính hợp lệ của các chữ ký đó.

Điều 14

(1) Đảng phái chính trị sẽ được thành lập trong buổi họp hội đồng thành viên sáng lập đảng, sau khi các quyết định liên quan tới việc thành lập, chương trình hoạt động, điều lệ đảng được thông qua và các chính thể được bầu cử.

(2) Quyết định thành lập đảng phái chính trị phải bao gồm:

- Tên đầy đủ và tên rút gọn của đảng phái chính trị;
- Trụ sở của đảng phái chính trị;
- Tên đầy đủ của người được ủy quyền thực hiện các thủ tục liên quan đến việc đăng ký thành lập đảng tại Tòa, và
- Tên đầy đủ của các thành viên sáng lập đảng, số điện thoại và địa chỉ ghi trên hộ khẩu thường trú của mỗi cá nhân tại Cộng hòa Macedonia.

Điều 15

Chương trình hoạt động của đảng phái chính trị phải bao gồm nội dung thông tin chi tiết về các mục tiêu hoạt động cũng như các lựa chọn về hình thái và

phương pháp hoạt động của đảng phái chính trị.

Điều 16

(1) Điều luật của đảng phái chính trị phải bao gồm:

- Tên đầy đủ và tên rút gọn của đảng phái chính trị;
- Trụ sở của đảng phái chính trị;
- Các mục đích chính trị định hướng việc hoạt động, đường lối hoạt động cũng như thành tựu đạt được trong quá trình vận hành;
- Các điều kiện để trở thành thành viên của đảng, cũng như điều kiện để hủy bỏ tư cách thành viên, cùng các quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm khi là thành viên của đảng;
- Đại diện của đảng phái chính trị;
- Các cá nhân mang chức vụ trong đảng phái chính trị, quyền được ứng cử và từ chức của họ, thời gian tại nhiệm và quy định về quyền ra quyết định;
- Quy định về việc tiếp nhận cũng như từ bỏ các nguồn hỗ trợ tài chính;
- Quy định về việc giải thể đảng phái chính trị;
- Quy định về việc thanh lý tài sản trong trường hợp giải thể đảng phái chính trị, và
- Các biểu tượng của đảng phái chính trị (cờ, vật biểu trưng, v.v).

(2) Tên và các biểu tượng của đảng phái chính trị phải khác tên và các biểu tượng của các đảng phái chính trị khác đã đăng ký thành lập tại Cộng hòa Macedonia.

(3) Tên và các biểu tượng của đảng phái chính trị không được lấy theo các tên và các biểu tượng chính danh, cụ thể là tên và biểu tượng của nước Cộng hòa Macedonia, các cơ quan nhà nước, các hội đồng thành phố và thành phố Skopje, cũng như không được lấy theo tên các tổ chức nhà nước và quốc tế khác.

Điều 17

(1) Các đảng phái chính trị sẽ được ghi danh trong bản đăng ký thành lập, cùng thông tin chi tiết về địa chỉ trụ sở và được lưu bởi Tòa án Cơ bản có đủ năng lực quyền hạn (từ nay về sau sẽ được gọi là *Sổ đăng ký tại Tòa*).

(2) *Sổ đăng ký tại Tòa* của các đảng phái chính trị sẽ được lưu tại Tòa án Cơ bản có đủ năng lực quyền hạn theo quy định nêu trong Luật các Tòa án.

(3) Các thông tin ghi trong *Sổ đăng ký tại Tòa* phải được công khai.

(4) Bộ trưởng bộ Tư pháp sẽ chỉ định về hình thức cũng như nội dung được trình bày trong mẫu *Sổ đăng ký tại Tòa*, được công khai trong Văn bản luật chính thức của Cộng hòa Macedonia và trên website của Bộ Tư pháp.

Điều 17 - a

(1) Trên cơ sở dữ liệu thu thập bởi các tòa án được nêu trong khoản (1) của Bộ luật này, Tòa án Cơ bản Skopje II - Skopje II - Skopje sẽ giữ *Sổ đăng ký hợp nhất tại Tòa* cho các đảng phái chính trị.

(2) Các cơ sở thông tin tương tự được nêu trong *Sổ đăng ký tại Tòa* sẽ được

nêu trong *Sổ đăng ký hợp nhất tại Tòa* cho các đảng phái chính trị.

Điều 18

(1) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ gửi yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa* trong vòng 30 ngày kể từ ngày đại hội đồng thành lập đảng được tổ chức.

(2) Các thông tin sau phải được gửi kèm cùng yêu cầu ghi danh *Sổ đăng ký tại Tòa*:

- Các biên bản làm việc của đại hội đồng thành lập đảng, bao gồm thông tin về ngày giờ và địa điểm tổ chức đại hội đồng thành lập đảng;
- Quyết định thành lập đảng;
- Văn bản tuyên bố thành lập đảng;
- Chương trình hoạt động của đảng;
- Điều lệ đảng;
- Quyết định bầu cử các cá nhân mang chức vụ trong đảng, ví dụ: chức vụ chủ tịch đảng cùng tên chủ tịch; chức vụ người đại diện cho đảng cùng tên người đại diện; các chức vụ điều phối tài chính và tài sản của đảng cùng tên của họ;
- Bản gốc hoặc bản sao công chứng Chứng nhận quyền công dân của các thành lập viên của đảng, và
- Ảnh in màu bản vẽ biểu trưng/ biểu tượng của đảng.

Điều 19

(1) Tòa sẽ phải ghi nhận chi tiết ngày giờ tiếp nhận yêu cầu ghi danh đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

(2) Nếu yêu cầu ghi danh được nhắc tới trong khoản (1) của Điều luật này được tiếp nhận qua đường bưu điện, ngày giờ ghi nhận tại điểm bưu điện sẽ là ngày giờ tiếp nhận yêu cầu ghi danh.

Điều 20

(1) Nếu Tòa cho rằng yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa* chưa đầy đủ, nghĩa là nội dung của bản yêu cầu không nêu đầy đủ các vấn đề được nhắc đến trong Điều 15 và 16 của Bộ luật này, Tòa có quyền yêu cầu bên gửi bổ sung các nội dung còn thiếu trong vòng 30 ngày.

(2) Nếu bên gửi yêu cầu không thực hiện theo đúng khoản (1) của Điều luật này, Tòa có quyền ra quyết định từ chối yêu cầu ghi danh đảng trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 21

(1) Nếu Tòa cho rằng yêu cầu ghi danh *Sổ đăng ký tại Tòa* đã đầy đủ, nghĩa là bản yêu cầu đã nêu đầy đủ các vấn đề được nhắc đến trong Bộ luật này, Tòa có nghĩa vụ thực hiện việc ghi danh đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa* trong vòng 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu.

(2) Việc ghi danh Đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa* phải bao gồm đầy đủ các thông tin như sau:

- Tên đầy đủ và địa chỉ trụ sở của đảng phái chính trị;
- Tên rút gọn của đảng phái chính trị;

- Tên chủ tịch của đảng phái chính trị, tức là người đại diện cho đảng phái đó, và
- Tên của một cá nhân là đầu mối liên hệ và quản lý phương diện tài chính của đảng.

Điều 22

(1) Nếu Tòa cho rằng chương trình hoạt động và điều lệ của đảng phái chính trị trái với các nội dung của Bộ Luật này, Tòa có quyền đề nghị bên gửi yêu cầu ghi danh thực hiện việc sửa đổi sao cho phù hợp với các nội dung của Bộ Luật trong vòng 30 ngày.

(2) Nếu bên gửi yêu cầu ghi danh không tuân thủ theo đúng khoản (1) của Điều luật này, Tòa có quyền từ chối yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa* cho đảng phái chính trị đó.

Điều 23

(1) Nếu tên gọi hoặc các biểu tượng của đảng phái chính trị không phù hợp với các nội dung quy định của Bộ Luật này, Tòa có quyền đề nghị bên gửi yêu cầu ghi danh thực hiện việc sửa đổi sao cho phù hợp trong vòng 30 ngày.

(2) Nếu bên gửi yêu cầu ghi danh không tuân thủ theo đúng khoản (1) của Điều luật này, Tòa có quyền từ chối yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa* cho đảng phái chính trị đó.

Điều 24

(1) Nếu có từ hai yêu cầu ghi danh đảng phái chính trị trở lên có sự trùng tên hoặc trùng biểu tượng đảng phái, đảng phái chính trị nộp yêu cầu đầu tiên sẽ có quyền sử dụng tên hoặc biểu tượng đó.

(2) Nếu các yêu cầu ghi danh nhắc đến ở khoản (1) điều luật này được tiếp nhận đồng thời với nhau, đảng phái chính trị tổ chức tổ chức đại hội đồng thành lập sớm nhất sẽ có quyền sử dụng tên hoặc biểu tượng đó.

Điều 25

(1) Quyết định của Tòa được nhắc tới tại khoản (7) Điều 11 của Bộ luật này, cùng quyết định từ chối yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa* sẽ phải được giải trình chi tiết về lý do đưa ra quyết định.

(2) Bên gửi yêu cầu ghi danh đảng phái chính trị có quyền nộp đơn xin phúc thẩm quyết định của Tòa được nhắc tới tại khoản (7) Điều 11 của Bộ luật này cùng quyết định từ chối yêu cầu ghi danh trong *Sổ đăng ký tại Tòa*, trong vòng 15 ngày kể từ ngày nhận được quyết định.

Điều 26

(1) Đảng phái chính trị mang tư cách của một thực thể pháp lý.

(2) Đảng phái chính trị sẽ chính thức hoạt động và mang tư cách một thực thể pháp lý tính từ ngày hoàn thành quy trình đăng ký trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

(3) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ mở một tài khoản ngân hàng trong vòng 15 ngày kể từ ngày hoàn thành quy trình đăng ký trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 27

(1) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ thông báo cho Tòa về bất cứ thay đổi nào liên quan tới chương trình hoạt động và điều lệ đảng trong vòng 30 ngày kể từ ngày ghi nhận thay đổi và nộp cho Tòa thông tin chi tiết cùng biên bản của phiên họp mà tại đó các thay đổi này đã được thông qua.

(2) Đảng phái chính trị có nghĩa vụ thông báo cho Tòa về việc bổ nhiệm một chủ tịch đảng mới, người sẽ đứng ra đại diện cho đảng cũng như việc bổ nhiệm một người có vai trò làm đầu mối liên lạc và quản lý về mặt tài chính cho đảng, đồng thời nộp lại cho Tòa các quyết định bổ nhiệm mới này cùng biên bản các phiên họp mà tại đó các quyết định bổ nhiệm mới này được thông qua.

(3) Nếu đảng phái chính trị thay đổi chương trình hoạt động và điều lệ đảng cũng như các dữ liệu khác đã được ghi nhận trong *Sổ đăng ký tại Tòa*, đảng có nghĩa vụ thông báo lại cho tòa trong vòng 30 ngày kể từ ngày ghi nhận các thay đổi.

(4) Tòa có nghĩa vụ ghi nhận các thay đổi nói trên trong *Sổ đăng ký tại Tòa* trong vòng 15 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của đảng phái chính trị.

Điều 28

(1) Các văn bản được giao nộp với mục đích đăng ký thành lập cho đảng phái chính trị sẽ được lưu trữ tại Tòa.

(2) Bất cứ ai cũng có quyền tham khảo hoặc in sao các văn bản đăng ký thành lập, ngoại trừ các văn bản quyết định và bố cáo thành lập đảng phái chính trị, cũng như giấy chứng nhận quyền công dân của các thành viên sáng lập.

III. GIẢI TÁN CÁC ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ

Điều 29

Đảng phái chính trị sẽ có thể được giải tán thông qua việc xóa tên khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*:

- khi đảng phái chính trị nộp một yêu cầu xin xóa tên khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*;
- trên cơ sở thi hành quyết định xóa bỏ đảng phái chính trị một cách hợp pháp trong *Sổ đăng ký tại Tòa* của Tòa án;
- khi đảng phái chính trị bị cấm hoạt động dựa trên một quyết định hợp pháp quy định trong Bộ Luật này;
- khi đảng phái chính trị có quyết định sáp nhập với một đảng phái chính trị khác;
- khi số lượng thành viên của đảng phái chính trị quy định tại Điều 11 của Bộ Luật này bị giảm xuống, và
- khi Tòa án Hiến pháp của Cộng hòa Macedonia khẳng định chương trình hoạt động hoặc điều lệ của đảng phái chính trị không tuân thủ theo đúng Hiến pháp.

Điều 30

(1) Đảng phái chính trị sẽ phải gửi yêu cầu xóa tên khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa* khi ban lãnh đạo hợp pháp được quy định trong điều lệ Đảng ra quyết định

giải tán đảng phái chính trị.

(2) Người đại diện của đảng phái chính trị có trách nhiệm thông báo cho Tòa về quyết định giải tán đảng trong vòng 15 ngày kể từ ngày có quyết định chính thức được nhắc tới trong khoản (1) của Điều luật này.

(3) Tòa án, sau khi nhận được thông báo của đảng phái chính trị, sẽ ra quyết định chính thức giải tán đảng phái chính trị đó và xóa tên đảng trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 31

(1) Trong trường hợp phát hiện có thông tin gian dối trong *Sổ đăng ký tại Tòa* của đảng phái chính trị, một công tố viên có đầy đủ năng lực có quyền đệ trình kiến nghị xóa tên đảng phái chính trị đó trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

(2) Các thủ tục tố tụng liên quan đến kiến nghị nhắc tới trong khoản (1) của Điều luật này sẽ được thực hiện trong vòng 8 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị.

(3) Viên công tố đệ trình kiến nghị và người được ủy quyền đại diện cho đảng phái chính trị sẽ được mời tới các phiên tố tụng với tư cách là các bên tố tụng.

(4) Quy trình thực hiện các thủ tục tố tụng tại Tòa sẽ tuân theo các quy định chung về quy trình tranh tụng, trừ trường hợp được quy định khác trong Bộ Luật này.

(5) Tòa có quyền ra quyết định bãi bỏ kiến nghị xóa bỏ tên đảng phái chính trị khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa* của viên công tố.

(6) Nếu Tòa quyết định xóa bỏ tên đảng phái chính trị khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*, Tòa phải giải trình rõ cho quyết định này.

(7) Đảng phái chính trị có quyền nộp đơn xin phúc thẩm quyết định xóa tên đảng khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa* lên Tòa phúc thẩm thành phố Skopje trong vòng 15 ngày kể từ ngày có quyết định xóa tên.

Điều 32

(1) Nếu như tên và biểu tượng của đảng phái chính trị không tuân thủ theo đúng các quy định nêu trong khoản (2), (3) Điều 16 của Bộ Luật này, một công tố viên có đầy đủ năng lực có quyền đệ trình kiến nghị lên Tòa để ngăn cấm đảng phái chính trị sử dụng tên và biểu tượng đó.

(2) Bất cứ đảng phái chính trị nào cũng có quyền đệ trình kiến nghị lên Tòa để ngăn cấm một đảng phái chính trị khác sử dụng tên và biểu tượng bị xem là trùng lặp với tên và biểu tượng của mình.

(3) Hoạt động tranh tụng cho các sự vụ nêu trong khoản (1) và (2) của Điều luật này sẽ được thực hiện trong vòng 8 ngày kể từ ngày tiếp nhận các đơn kiến nghị.

(4) Bên đệ trình kiến nghị và người được ủy quyền đại diện cho đảng phái chính trị sẽ được mời tới các phiên tố tụng với tư cách là các bên tố tụng.

(5) Nếu Tòa cho rằng có xảy ra các vi phạm được nhắc tới trong khoản (2),

(3) Điều 16 của Bộ Luật này, Tòa có quyền yêu cầu đảng phái chính trị điều

chỉnh lại các điều lệ của đảng mình cho phù hợp với quy định của Bộ Luật và nộp lại cho Tòa trong vòng 30 ngày.

(6) Đảng phái chính trị có quyền nộp đơn xin phúc thẩm quyết định của Tòa lên Tòa phúc thẩm thành phố Skopje.

(7) Nếu đảng phái chính trị không tiến hành thực hiện các thay đổi cần thiết trong vòng 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định của Tòa, Tòa có quyền giải tán đảng phái chính trị và xóa tên đảng khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*.

(8) Đảng phái chính trị có quyền nộp đơn xin phúc thẩm quyết định giải tán và xóa tên đảng khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa* lên Tòa phúc thẩm thành phố Skopje.

Điều 33

(1) Nếu hoạt động của đảng phái chính trị trái với các quy định nêu trong Điều 3 và khoản (3) Điều 6 của Bộ Luật này, một công tố viên có đầy đủ năng lực có quyền đệ trình kiến nghị lên Tòa để ngăn cấm hoạt động của đảng phái chính trị.

(2) Quy trình tranh tụng sẽ được thực hiện tại Tòa án Cơ bản có thẩm quyền tùy theo địa chỉ trụ sở của đảng phái chính trị.

(3) Quy trình tranh tụng tại Tòa án Cơ bản được nhắc tới trong khoản (2) Điều luật này sẽ được thực hiện theo đúng các quy định về thủ tục tranh tụng, trừ trường hợp được quy định khác trong Bộ Luật này.

(4) Hoạt động tranh tụng sẽ được thực thi trong vòng 8 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị.

(5) Viên công tố và người được ủy quyền đại diện cho đảng phái chính trị sẽ được mời đến các phiên tranh tụng với tư cách là các bên tố tụng.

(6) Tòa án Cơ bản có thể tổ chức các phiên tranh tụng mà không cần sự có mặt của các bên tố tụng, với điều kiện các bên này đã nhận được thông báo triệu tập từ Tòa và Tòa tuyên bố rõ điểm này trong các phiên tranh tụng.

Điều 34

Trong các phiên tranh tụng, Tòa án Cơ bản có quyền đưa ra các quyết định:

- Bãi bỏ kiến nghị đệ trình bởi công tố viên;
- Khiển trách (trước khi ngăn cấm) hoạt động của đảng phái chính trị, hoặc
- Ngăn cấm hoạt động của đảng phái chính trị.

Điều 35

Tòa án Cơ bản có nghĩa vụ ngăn cấm hoạt động của đảng phái chính trị nếu cho rằng hoạt động này không tuân thủ theo đúng quy định nêu trong Điều 3 và khoản (3) Điều 6 của Bộ Luật này, và trước đó 3 năm đã thực hiện khiển trách hoạt động của đảng phái chính trị.

Điều 36

(1) Tòa án Cơ bản phải nêu rõ lý do ngăn cấm hoạt động của đảng phái chính trị.

(2) Tòa án Cơ bản có quyền đưa ra các quyết định trong các phiên tranh tụng, và chủ tọa phiên tòa có quyền ngay lập tức công bố quyết định này sau khi kết

thúc các phiên tranh tụng.

(3) Quyết định phải được văn bản hóa, và bản sao công chứng của văn bản quyết định thi hành phải được gửi tới các bên tranh tụng trong vòng 3 ngày kể từ ngày công bố.

(4) Công tố viên và đảng phái chính trị có quyền gửi đơn xin phúc thẩm quyết định của Tòa lên Tòa phúc thẩm có thẩm quyền, trong vòng 8 ngày kể từ ngày nhận được quyết định.

(5) Tòa phúc thẩm sẽ đưa ra quyết định phúc thẩm trong vòng 8 ngày kể từ ngày nhận đơn xin phúc thẩm cùng các tài liệu liên quan.

(6) Quyết định pháp lý liên quan đến việc ngăn cấm hoạt động của đảng phái chính trị sẽ phải được đệ trình lên Tòa để tiến hành xóa tên đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 37

Hành vi hay hoạt động của các thành viên đảng phái chính trị không được đảng ủy quyền thực hiện, nếu trái với chương trình hoạt động và điều lệ của đảng, sẽ không được xét là hoạt động của đảng phái đó và không bị quy kết theo Điều 33 của Bộ Luật này.

Điều 38

(1) Nếu Tòa án Hiến pháp Cộng hòa Macedonia xét thấy chương trình hoạt động hoặc điều lệ của một đảng phái chính trị không tuân thủ theo đúng Hiến pháp của nước Cộng hòa Macedonia, Tòa án Cơ bản Skopje - Skopje, với tư cách là Tòa án xác nhận thành lập các đảng phái chính trị, sẽ có quyền ra quyết định giải tán đảng phái chính trị đó.

(2) Trên cơ sở quyết định được nêu trong khoản (1) của Điều luật này, Tòa có quyền xóa tên đảng khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*.

Điều 39

(1) Các quyết định pháp lý liên quan đến việc xóa tên đảng phái chính trị trong *Sổ đăng ký tại Tòa* sẽ phải được công bố trong "Văn kiện chính thức của nước Cộng hòa Macedonia".

(2) Đảng phái chính trị sẽ phải chịu toàn bộ phí tổn xuất bản văn kiện đó.

IV. CÁC HÌNH THỨC XỬ PHẠT

Điều 40

(1) Đảng phái chính trị sẽ phải chịu phạt một khoản tiền trị giá 800 Euro hoặc 4.800 Denar (đơn vị tiền tệ chính thức của Cộng hòa Macedonia) trong các trường hợp:

- làm trái với các quy định được nêu ra tại Điều 3 và khoản (2) Điều 7 của Bộ Luật này;
- bãi bỏ hoạt động;
- tiến hành hoạt động trước khi hoàn thành quy trình đăng ký thành lập trong *Sổ đăng ký tại Tòa* theo đúng quy định tại Điều 22 Bộ Luật này, và
- trong thời gian hạn định cho phép, không thông báo lên Tòa về các thay đổi

của chương trình hoạt động cũng như điều lệ đảng theo đúng quy định tại Điều 27 Bộ Luật này.

(2) Người chịu trách nhiệm của đảng phái chính trị cũng sẽ phải chịu phạt một khoản tiền trị giá 160 Euro hoặc 800 Denar nếu có hành vi sai phạm.

Điều 41

Người được ủy quyền của đảng phái chính trị sẽ phải chịu phạt một khoản tiền trị giá 160 Euro hoặc 800 Denar, nếu như sau khi có quyết định giải tán đảng phái chính trị hoặc số thành viên đảng phái chính trị giảm xuống, người này không thông báo cho Tòa trong vòng 15 ngày kể từ ngày có quyết định giải tán hoặc ghi nhận sự giảm số lượng thành viên để phục vụ việc xóa tên đảng phái chính trị khỏi *Sổ đăng ký tại Tòa*.

V. CÁC ĐIỀU KHOẢN LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC CHUYỂN GIAO BỘ LUẬT

Điều 42

Các đảng phái chính trị đã đăng ký hoạt động cần rà soát và điều chỉnh nội dung điều lệ đảng của mình sao cho phù hợp với các nội dung được nêu trong Bộ Luật này trong vòng 3 tháng kể từ ngày Bộ Luật chính thức có hiệu lực.

Điều 43

Thủ tục đăng ký thành lập của các đảng phái chính trị chưa hoàn thành ở thời điểm Bộ Luật này chính thức đi vào hiệu lực, sẽ được điều chỉnh và hoàn thiện theo nội dung của Bộ Luật này.

Điều 44

Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thể thực thi phạm vi quyền hạn của mình được nhắc đến trong khoản (4) Điều 17 của Bộ Luật này trong vòng 30 ngày kể từ ngày Bộ Luật đi vào hiệu lực.

Điều 45

Khi Bộ Luật này chính thức đi vào hiệu lực, Luật các đảng phái chính trị trong "Văn kiện chính thức của nước Cộng hòa Macedonia mã số 41/94" sẽ hết hiệu lực thi hành.

Điều 46

Bộ Luật này sẽ có hiệu lực kể từ ngày thứ 8 tính từ ngày được công bố trong Văn kiện chính thức của nước Cộng hòa Macedonia.

PHỤ LỤC 2

Đạo luật các đảng phái chính trị nước Cộng hòa Liên bang Đức

Công bố ngày 24/07/1967 (Văn kiện Luật Liên bang I, trang 773); bản sửa đổi
bổ sung công bố ngày 31/01/1994 (Văn kiện Luật Liên bang I, trang 149)
(Bản dịch không chính thức)

Chương I Các quy định chung

Điều 1. Thể chế Hiến pháp và Chức năng của các Đảng phái

(1) Các đảng phái chính trị cấu thành một bộ phận mang tính lập hiến và không thể tách rời đối với một hệ thống chính quyền dân chủ và tự do. Sự tham gia tự nguyện và liên tục của các đảng phái chính trị trong sự hình thành ý thức chính trị của công dân tạo điều kiện để chính các đảng phái hoàn thành các nghĩa vụ công thuộc phận sự của mình chiếu theo quy định của Bộ luật Cơ bản (Basic Law/ Grundgesetz) và phải nỗ lực hết sức mình để hoàn thành.

(2) Các đảng phái chính trị tham gia tạo lập ý chí chính trị của công dân trong mọi mặt của đời sống, đặc biệt trên các phương diện:

- Định hình quan điểm chính trị trong quần chúng, khơi gợi cảm hứng và thúc đẩy giáo dục chính trị;
- Thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá thể công dân trong đời sống chính trị; đào tạo nhân tài đủ khả năng gánh vác các trách nhiệm công;
- Tham gia vào các hoạt động tuyển cử cấp Liên Bang, Bang và chính quyền địa phương thông qua việc đề cử ứng viên;
- Thể hiện ảnh hưởng của mình đối với các khuynh hướng chính trị trong Nghị viện và Chính phủ;
- Thể hiện rõ mục đích chính trị của mình trong các quy trình ra quyết định ở cấp quốc gia, và
- Đảm bảo kết nối liên tục, mật thiết giữa nhân dân và các đơn vị công có thẩm quyền.

(3) Các đảng phái chính trị phải nêu rõ các mục đích chính trị của mình dưới hình thức Tuyên ngôn chính trị.

(4) Các đảng phái chính trị chỉ được sử dụng các nguồn quỹ của mình cho các hoạt động phục vụ nghĩa vụ chính trị căn cứ theo quy định của Bộ luật Cơ bản và Bộ luật này.

Điều 2. Định nghĩa "Đảng phái Chính trị"

(1) Các đảng phái chính trị là những tổ chức công dân được thành lập nhằm mục đích tạo ảnh hưởng vĩnh viễn hoặc có thời hạn đối với việc hình thành các quan điểm chính trị cấp Liên Bang hoặc cấp Bang và tham gia đại diện cho công dân tại Nghị viện Liên bang (Bundestag) hoặc Khu vực (Landtag) khi và chỉ khi các Đảng cung cấp đầy đủ bằng chứng cho tính minh bạch trong các mục đích chính trị của mình, cân nhắc hoàn cảnh và điều kiện của các thành viên tham gia nhất là về quy mô và độ lớn của tổ chức, số lượng

thành viên đăng ký và hình ảnh đại diện của Đảng trước công chúng. Thành viên của một đảng phải là những con người thật (natural persons).

(2) Một tổ chức sẽ mất đi tính pháp lý đảng phái của mình nếu không tham gia đóng góp đề xuất bầu cử của mình trong kỳ bầu cử Liên bang hoặc Khu vực (Landtag) trong vòng 6 tháng.

(3) Các tổ chức chính trị sẽ không được xem là đảng phái chính trị nếu:

1. Hầu hết các thành viên hoặc thành viên Ban chấp hành là người nước ngoài, hoặc

2. Thực thể đăng ký nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật hiện hành.

Điều 3. Hoạt động pháp lý chủ động và bị động

Một đảng phái chính trị có thể thực hiện hoạt động tổ tụng pháp lý trên danh nghĩa của Đảng và các phiên tranh tụng sẽ được mở theo nguyện vọng của tổ chức. Điều này cũng áp dụng với các tổ chức khu vực cấp cao nhất trừ trường hợp điều lệ Đảng đặt ra các nội dung quy định trái với điều khoản này.

Điều 4. Hình thức định danh

(1) Tên của một đảng phải có sự khác biệt rõ ràng với tất cả các đảng khác đang tồn tại; áp dụng cho cả tên viết tắt. Trong các chiến dịch tranh cử và ứng cử, Đảng chỉ được sử dụng tên chính thức hoặc tên viết tắt đã được đăng ký, các hình thức định danh bổ sung (supplementary designations) sẽ không được áp dụng.

(2) Các tổ chức cấp khu vực sẽ mang tên của đảng phái chính trị cùng các hình thức định danh chỉ thị hiện trạng của tổ chức. Hình thức định danh bổ sung chỉ được chấp thuận nếu như nó được đặt ngay sau tên chính thức của đảng phái. Hình thức định danh bổ sung có thể bị loại bỏ trong các nội dung công bố đại chúng hoặc trong các hoạt động bầu cử.

(3) Các tổ chức cấp khu vực rút khỏi một đảng phái chính trị sẽ mất đi quyền sử dụng tên đảng phái đó. Tên mới được lựa chọn không được đơn thuần chứa thành tố bổ sung của tên gọi trước. Quy định áp dụng tương tự cho tên viết tắt.

Điều 5. Sự bình đẳng giữa các đảng phái chính trị

(1) Trường hợp một cơ quan nhà nước cung cấp cơ sở vật chất hay các dịch vụ công phục vụ hoạt động của một đảng phái chính trị, cơ quan này phải đảm bảo sự đối đãi công bằng đối với tất cả các đảng phái chính trị khác. Quy mô cơ sở vật chất và dịch vụ công cung cấp phải phân bổ hợp lý dựa trên tầm quan trọng của các đảng phái chính trị và đáp ứng tối thiểu yêu cầu hoạt động nhằm đạt được các mục tiêu chính trị của mỗi đảng. Tầm quan trọng của một đảng phái chính trị sẽ được định đoạt dựa trên kết quả của các kỳ tranh cử vào chính quyền Trung ương hoặc Khu vực trước đó. Trong trường hợp một đảng được đại diện trong Nghị viện Liên bang (Bundestag) bởi một Hạ Nghị viện Đảng (Parliamentary Party), tầm quan trọng của đảng này phải đạt tương đương ít nhất một nửa giá trị chỉ định cho bất kỳ đảng phái nào khác.

(2) Việc cung cấp các dịch vụ công căn cứ theo kết quả bầu cử nói đến trong

khoản (1) chỉ áp dụng trong thời gian diễn ra chiến dịch tranh cử mà các Đảng đã nộp đề xuất tranh cử của mình trước đó.

(3) Chi tiết các dịch vụ công nói đến trong khoản (1) có thể phụ thuộc vào mức độ đáp ứng các điều kiện tiền đề cụ thể áp dụng cho các đảng phái chính trị.

(4) Điều luật không vi phạm nội dung Chương IV của bộ Luật này.

Chương II Tổ chức nội bộ Đảng phái chính trị

Điều 6. Điều lệ và chương trình hoạt động của Đảng

(1) Một Đảng phải có nội dung điều lệ và chương trình hoạt động soạn thảo bằng văn bản. Các tổ chức cấp khu vực thực hiện các hoạt động dựa trên nền tảng các điều lệ của mình, miễn sao chúng không chịu sự điều chỉnh bởi các quy định thuộc phạm vi điều lệ của tổ chức khu vực cấp cao hơn.

(2) Nội dung điều lệ Đảng phải nêu rõ các quy định về:

1. Tên và tên tắt (nếu có) của Đảng, số ghế đăng ký và hoạt động của Đảng.
2. Quy định về việc thu nạp và bãi miễn thành viên.
3. Quyền lợi và nghĩa vụ của các thành viên.
4. Các biện pháp kỷ luật và khai trừ khỏi Đảng áp dụng cho các thành viên (Điều 10, khoản 3 đến 5).
5. Các biện pháp kỷ luật áp dụng đối với các tổ chức cấp khu vực.
6. Hình thái tổ chức chung của Đảng phái chính trị.
7. Thành phần và quyền hạn của Ban chấp hành và các cơ quan khác.
8. Các vấn đề chỉ có thể được quyết trong các Buổi họp thành viên và đại diện thành viên, tuân thủ theo điểm 9 dưới đây.
9. Điều kiện tiền đề, hình thức và giới hạn thời gian cho việc triệu tập các cuộc họp thành viên và đại diện thành viên, cũng như hoạt động ghi nhận quyết nghị chính thức của Đảng.
10. Các tổ chức cấp khu vực và các cơ quan có thẩm quyền sẽ chịu trách nhiệm nộp đề xuất bầu cử lên các nghị viên.
11. Quy định về cuộc bỏ phiếu lấy ý kiến chung cũng như thống nhất quy trình thủ tục giải tán một Đảng phái chính trị, tổ chức cấp khu vực hoặc sáp nhập với các Đảng phái chính trị khác sẽ phải tuân thủ theo Điều 9, Khoản 3 bộ luật này. Kết quả của cuộc bỏ phiếu chung sẽ quyết định xem phương án đề xuất có được chấp thuận, sửa đổi hay bãi bỏ hay không.
12. Nội dung cũng như hình thức cấu trúc tài chính của một Đảng phái chính trị sẽ phải thỏa mãn các quy định nêu trong Chương V của bộ luật này.

(3) Ban chấp hành Đảng phái chính trị có trách nhiệm thông báo cho Chuyên viên Xác minh Liên bang (Federal Returning Officer) về các nội dung sau:

1. Điều lệ và chương trình hoạt động của Đảng.
2. Tên của các thành viên trong Ban chấp hành Đảng, các tổ chức cấp khu vực của Đảng cùng trọng trách của các tổ chức này.
3. Quyết định giải tán Đảng phái chính trị hoặc tổ chức cấp khu vực. Các quyết định sửa đổi cho nội dung điểm (1) và (2) nói trên phải được thông báo

muộn nhất vào ngày 31/12 của năm. Các tài liệu liên quan sẽ được lưu trữ tại Văn phòng Xác minh cấp Liên bang (Federal Returning Office) và có thể công bố rộng rãi trước công chúng phục vụ công tác giám sát, thanh tra. Nếu có yêu cầu, bản sao các tài liệu nói trên có thể được cung cấp hoàn toàn miễn phí.

(4) Các Đảng phái chính trị mà cơ cấu tổ chức bị giới hạn trong phạm vi một bang sẽ được điều chỉnh bởi các quy định đưa ra trong luật hiện hành áp dụng cho toàn bộ các Đảng phái chính trị nói chung.

Điều 7. Mô hình tổ chức

(1) Các Đảng phái chính trị được chia thành các tổ chức cấp khu vực. Quy mô và số lượng người tham gia tại các đơn vị này sẽ được quy định trong điều lệ Đảng. Cấu trúc cấp khu vực của một Đảng phái được phát triển đến cấp độ cho phép mỗi cá nhân thành viên quyền tham gia thỏa đáng trong việc tạo lập các quan điểm chính trị thuộc nội bộ Đảng. Nếu tổ chức của một Đảng chỉ giới hạn trong phạm vi lãnh thổ của một thành phố cấp Bang thì không nhất thiết phải hình thành các tổ chức cấp khu vực mà chỉ cần tổ chức hoạt động một Đảng trong phạm vi quy định của luật hiện hành. Nhiều tổ chức cấp khu vực có thể được sáp nhập với nhau phục vụ các mục đích tổ chức nếu như chúng không làm suy yếu đáng kể cấu trúc của một Đảng chính trị.

(2) Một khi không có các tổ chức cấp bang trong một Đảng phái chính trị, các quy định nêu ra trong luật hiện hành áp dụng cho các tổ chức cấp Bang sẽ được áp dụng hợp lệ cho tổ chức khu vực thuộc cấp tiếp theo trực thuộc Đảng phái chính trị.

Điều 8. Các cơ quan của một Đảng phái chính trị

(1) Phiên họp thành viên và Ban chấp hành Đảng cấu thành các cơ quan thiết yếu của một Đảng phái chính trị và các tổ chức cấp khu vực của Đảng đó. Điều lệ Đảng cũng có thể quy định rằng trong các tổ chức cấp trên địa phương, Phiên họp thành viên có thể được thay thế bằng Phiên họp các đại diện thành viên, trong đó các đại diện là thành viên đã được bầu cử tối đa 2 năm trong các Phiên họp thành viên hoặc Phiên họp đại diện thành viên ở tổ chức cấp dưới.

Đảng phái chính trị cấp Bang và không có các tổ chức cấp khu vực trực thuộc (đã nêu trong Điều 7, Khoản 1, câu số 4) có thể thay thế Phiên họp thành viên bằng Phiên họp các đại diện thành viên nếu Đảng đó có hơn 250 người. Phiên họp các đại diện thành viên cũng có thể được thực hiện tại các tổ chức địa phương có trên 250 thành viên hoặc trải trên một địa bàn rộng lớn.

(2) Điều lệ Đảng cũng có thể cung cấp thông tin thêm về các thể chế hoặc cơ quan hỗ trợ xây dựng chính sách tại cấp tổ chức khu vực, với các hình thức định danh được công bố rõ ràng.

Điều 9. Hội đồng Thành viên và Hội đồng Đại biểu (Hội nghị, Đại hội đồng)

(1) Các Hội đồng thành viên hoặc đại biểu (thông qua hình thức họp Hội nghị

hoặc Đại hội đồng) cấu thành bộ phận quyền lực tối cao trong cấu trúc một tổ chức khu vực. Ở các tổ chức khu vực cấp cao, các chính thể này được định danh như là Hội nghị Đảng (Party convention) còn ở các cấp thấp hơn là Đại hội đồng (General assembly).

Các quy định nêu dưới đây áp dụng cho các Hội nghị Đảng và cũng có thể áp dụng cho các Đại hội đồng. Hội nghị Đảng được tổ chức ít nhất hai năm một lần.

(2) Căn cứ theo điều lệ Đảng, thành viên Ban chấp hành Đảng và thành viên của các cơ quan khác của tổ chức khu vực, cũng như các cá nhân thuộc các nhóm định danh nêu trong Điều 11, Khoản 2 bộ luật này, có quyền tham gia vào Hội đồng Đại biểu. Mặc dù vậy, trong trường hợp này, các cá nhân này sẽ chỉ có quyền biểu quyết dựa tương ứng tỷ lệ 1/5 tổng số thành viên hội đồng có quyền biểu quyết.

(3) Trong khuôn khổ quyền hạn của một tổ chức khu vực trực thuộc Đảng, Hội nghị Đảng sẽ quyết định về điều lệ, chương trình hoạt động, quy trình đăng ký, thủ tục trọng tài cũng như thủ tục giải tán Đảng hoặc sáp nhập với các Đảng phái chính trị khác.

(4) Hội nghị Đảng sẽ bầu ra Chủ tịch tổ chức cấp khu vực, các đại diện cho người này và các thành viên của Ban chấp hành, thành viên của bất kỳ cơ quan nào được thành lập cũng như đại diện của các cơ quan thuộc tổ chức khu vực cấp cao hơn.

(5) Hội nghị Đảng sẽ tiếp nhận báo cáo tiến trình từ Ban chấp hành Đảng ít nhất hai năm một lần và đưa ra các kiến nghị, giải pháp liên quan. Các nội dung tài chính của báo cáo sẽ được thực hiện kiểm toán bởi các kiểm toán viên do Hội nghị Đảng chỉ định.

Điều 10. Quyền lợi của các thành viên

(1) Căn cứ theo các quy định trong điều lệ Đảng, các cơ quan chức năng trực thuộc Đảng có quyền tự do thu nạp thành viên mới và không bị buộc phải giải thích lý do vì sao mình từ chối đề nghị đăng ký thành viên của một cá nhân. Đảng không được phép áp dụng bất kỳ hình thức cấm đoán chung hay tạm thời nào đối với thành viên mới. Người đã bị tước quyền bầu cử hay ứng cử bởi các đơn vị Tư pháp sẽ không có quyền tham gia làm thành viên của các Đảng phái chính trị.

(2) Các thành viên và người đại diện trong Đảng có quyền bầu cử như nhau. Điều lệ Đảng cũng có thể quy định việc thực hiện bầu cử phụ thuộc vào mức phí đóng góp của thành viên. Thành viên có quyền rời Đảng bất cứ khi nào mà không phải báo trước.

(3) Bộ điều lệ Đảng phải bao gồm các quy định kiểm soát các phương diện dưới đây:

1. Các hình thức kỷ luật được chấp nhận áp dụng cho các thành viên.
2. Lý do cho việc thi hành hình thức kỷ luật.
3. Các cơ quan, đơn vị trực thuộc Đảng có quyền thực thi các biện pháp kỷ luật.

Nếu một cá nhân bị tước quyền làm thành viên một Đảng, Đảng phải cung cấp rõ bằng cứ cho quyết định của mình.

(4) Một thành viên có thể bị khai trừ khỏi Đảng nếu người này cố tình vi phạm các quy định của Điều lệ Đảng hoặc có hành vi trái với các nguyên tắc hay kỷ luật, làm tổn hại sâu sắc đến uy tín và vị thế của Đảng.

(5) Tòa án trọng tài có thẩm quyền hoạt động theo đúng các quy định về thủ tục trọng tài phân xử sẽ có quyền quyết định việc trục xuất thành viên khỏi Đảng. Thành viên có quyền yêu cầu phúc thẩm ở tòa án cấp cao hơn. Các quyết định phải được công bố bằng văn bản. Trong các trường hợp khẩn cấp hay nghiêm trọng, Ban chấp hành Đảng hoặc một đoàn thể cấp khu vực có thể tạm thời tước quyền thành viên của một cá nhân cho đến khi Tòa án trọng tài đưa ra quyết định cuối cùng.

Điều 11. Ban chấp hành Đảng

(1) Ban chấp hành đảng phải được bầu cử ít nhất hai năm một lần và phải có ít nhất ba thành viên.

(2) Căn cứ theo điều lệ Đảng, Ban chấp hành Đảng có thể bao gồm thành viên của Nghị viện và các nhân vật cấp cao trong Đảng nếu như các thành viên này được bầu giữ chức vụ hoặc thực thi trọng trách với Đảng. Tỷ lệ thành viên không được bầu cử căn cứ theo quy định nêu tại Điều 49 Khoản 4 không được vượt quá 1/5 tổng số thành viên Ban chấp hành Đảng. Chủ tịch và người quản lý quỹ của Đảng không được phép đồng thời thực hiện các chức năng, vai trò tương tự trong bất kỳ tổ chức chính trị nào có liên đới với Đảng chính trị đang tham gia.

(3) Ban chấp hành Đảng sẽ quản lý tổ chức cấp khu vực và thực hiện các nhiệm vụ tuân thủ theo đúng bộ Luật, điều lệ Đảng cũng như các quyết nghị của các đơn vị quyền lực tối cao trực thuộc Đảng phái chính trị.

(4) Ban chủ tọa được lựa chọn từ các thành viên Ban chấp hành Đảng và được bầu nhằm thực thi các quyết nghị của Đảng cũng như thực hiện các công việc hay nhiệm vụ mang tính định kỳ hoặc khẩn cấp. Thành viên Ban chủ tọa có thể do Ban chấp hành Đảng bầu chọn hoặc được quy định rõ trong Điều lệ Đảng.

Điều 12. Các Ủy ban chung của Đảng (General Party Committees)

(1) Các thành viên của các ủy ban chung của Đảng cũng như các cơ quan tương đương có thẩm quyền căn cứ theo Điều lệ Đảng, với phạm vi quyền hành rộng lớn trong việc đưa ra các quyết định hoặc chất vấn chính sách của Đảng và tổ chức, có thể được bầu chọn bởi các tổ chức khu vực cấp dưới.

(2) Chủ tịch và thành viên của các nhóm người được nêu tại Điều 11, khoản 2, cũng có thể tham gia vào những đoàn thể như trên căn cứ theo các điều khoản của điều lệ Đảng. Tỷ lệ thành viên không được bầu cử trong các ủy ban chung của Đảng không được vượt quá 1/3 tổng số thành viên của mỗi ủy ban này. Các thành viên không có quyền biểu quyết có thể tham gia vào cơ quan này để thực hiện chức năng tham vấn, song trong trường hợp này, số thành

viên không có quyền biểu quyết chỉ được chiếm dưới $\frac{1}{2}$ tổng số thành viên của ủy ban.

(3) Nhiệm kỳ hoạt động của các thành viên được bầu vào các ủy ban chung của Đảng hoặc các cơ quan tương đương được nêu ở khoản (1) không được vượt quá hai năm.

Điều 13. Thành phần của các Hội đồng Đại biểu (Delegates' Assemblies)

Thành phần của Hội đồng Đại biểu bao gồm đại diện đến từ các tổ chức khu vực sẽ được nêu rõ trong Điều lệ Đảng.

Số lượng người đại diện đến từ một tổ chức khu vực được tính toán dựa trên số lượng các thành viên được đại diện.

Điều lệ Đảng có thể quy định thành phần còn lại của các đại diện đến từ tổ chức khu vực chỉ được chiếm tối đa $\frac{1}{2}$ tổng số thành viên Hội đồng Đại biểu và được quyết định thông qua tỷ lệ phiếu bầu ở tổ chức cấp khu vực trong các phiên bầu cử nghị viện trước đó. Việc thực thi quyền bỏ phiếu có thể phụ thuộc vào mức phí đăng ký của tổ chức cấp khu vực.

Điều 14. Tòa án Trọng tài cho các Đảng phái chính trị (Party Arbitration)

(1) Đảng phái chính trị và các tổ chức khu vực cấp cao nhất có quyền thành lập các Tòa án trọng tài để dàn xếp và giải quyết tranh chấp hoặc bất đồng quan điểm trong việc diễn giải và thực thi điều lệ Đảng giữa Đảng hoặc một tổ chức cấp khu vực với cá nhân thành viên. Các tòa trọng tài liên hợp có thể được tổ chức để phục vụ nhu cầu giải quyết mâu thuẫn tại các tổ chức khu vực cấp quận.

(2) Các thành viên của tòa trọng tài sẽ được bầu ra với nhiệm kỳ làm việc tối đa 4 năm. Họ không được phép là thành viên của Ban chấp hành Đảng của một Đảng phái chính trị hay tổ chức khu vực, hoặc làm việc cho Đảng phái chính trị hay tổ chức khu vực, hoặc hưởng các hình thức lương bổng đều đặn từ Đảng phái chính trị hay tổ chức khu vực. Nói tóm lại, các thành viên này hoàn toàn độc lập và không chịu bất cứ sự chỉ đạo nào từ các cơ quan, tổ chức nói trên.

(3) Điều lệ Đảng có thể quy định trong các trường hợp cơ bản hay đặc thù, cho phép sự tham gia của các thẩm phán hỗ trợ được đề cử bởi hai bên đương sự với tỉ lệ cân bằng nhau.

(4) Các chức năng của Tòa trọng tài được quy định nghiêm ngặt bởi một bộ luật Tòa án trọng tài nhằm đảm bảo rằng các đương sự được phán xử công bằng và được đảm bảo quyền kháng án trước bất cứ phán xét thiên vị nào đến từ thành viên của Tòa án trọng tài.

Điều 15. Quy trình ra quyết định tại các cơ quan của Đảng

(1) Các cơ quan của Đảng thông qua các nghị quyết trên cơ sở đa số phiếu.

(2) Số phiếu bầu của các thành viên Ban chấp hành Đảng và đại diện Hội đồng đại biểu, cũng như thành viên của các cơ quan thuộc tổ chức khu vực cấp cao không được phép tiết lộ. Tuy nhiên, việc bỏ phiếu trong các phiên bầu

cử khác không bắt buộc phải giữ kín trừ trường hợp người bỏ phiếu từ chối cung cấp thông tin xác minh về quy trình bỏ phiếu.

(3) Các quy định mang tính điều lệ điều chỉnh các hình thức vận động nhằm đảm bảo sự hình thành quan điểm một cách dân chủ và nhất là thúc đẩy bàn luận về các đề xuất đến từ phía các nhóm thiểu số. Tại các Hội đồng Đại biểu của tổ chức khu vực cấp cao hơn, đại diện của các tổ chức khu vực hai cấp thấp hơn phải có quyền được đưa ra quan điểm hay đề xuất ý kiến của mình.

Điều 16. Biện pháp xử lý áp dụng cho các tổ chức khu vực

(1) Việc giải tán, bãi miễn hay chấm dứt hoàn toàn hoạt động của các tổ chức khu vực cấp dưới chỉ được chấp nhận trong trường hợp xảy ra vi phạm nghiêm trọng đối với các nguyên tắc và kỷ cương của Đảng phái. Theo đó, điều lệ Đảng phải nêu rõ:

1. Nguyên nhân dẫn tới biện pháp xử lý.

2. Biện pháp được áp dụng bởi hoặc áp dụng cho quy mô tổ chức cấp nào.

(2) Nhằm thực thi một biện pháp cụ thể căn cứ theo Khoản (1) nói trên, Ban chấp hành của Đảng hoặc một tổ chức khu vực cấp cao phải nhận được thông tin xác nhận từ một cơ quan cấp trên. Biện pháp xử lý sẽ không hợp lệ nếu không được xác nhận trong Hội nghị Đảng tiếp theo.

(3) Đề nghị phúc thẩm lên Tòa án Trọng tài đối với biện pháp xử lý nêu trong Khoản (1) được chấp thuận.

Chương III. Đề cử ứng viên tham gia bầu cử

Điều 17. Hoạt động đề cử ứng viên

Ứng viên tham gia tranh cử tại Nghị viện phải được lựa chọn từ một cuộc bỏ phiếu kín. Quy trình đề cử ứng viên được quy định và nêu rõ trong luật bầu cử và điều lệ Đảng.

Chương IV. Phương diện tài chính công

Điều 18. Các nguyên tắc và phạm vi tài chính công

(1) Mỗi Bang sẽ cung cấp các nguồn quỹ giúp hỗ trợ phần nào cho các hoạt động của các Đảng phái chính trị căn cứ theo Bộ luật Cơ bản. Các tiêu chí quy định việc phân bổ các nguồn quỹ công được xét dựa trên: hiệu quả hoạt động của Đảng trong các kỳ bầu cử cấp liên minh Châu Âu (European), cấp Nghị viện Liên bang (Bundestag) hay cấp Khu vực (Landtag); tổng mức đóng góp của các thành viên và tổng số tiền cho tặng (donations) đã nhận.

(2) Tổng số tiền có thể được trích từ các quỹ công để cấp cho tất cả các Đảng phái chính trị trong vòng một năm sẽ là giá trị tuyệt đối tương đương 230 triệu mark Đức (DM), áp dụng từ thời điểm điều khoản này bắt đầu có hiệu lực.

(3) Mỗi năm, các Đảng sẽ nhận được:

1. 1 DM cho mỗi một phiếu bầu hợp lệ theo cơ chế đại diện tỷ lệ theo danh sách Đảng (party list proportional representation)

2. 1 DM cho mỗi một phiếu bầu cử tri tại những bang không áp dụng cơ chế đại diện tỷ lệ theo danh sách Đảng

3. 0,5 DM cho mỗi một DM tiếp nhận từ các nguồn khác (phí đăng ký tham gia của thành viên, hoặc các khoản cho tặng hợp pháp), tuy nhiên không vượt quá 6.000 DM/mỗi thành viên.

Trường hợp khác ngoài Điểm 1 và 2 nói trên, Đảng có thể nhận được 1,3 DM cho mỗi một phiếu bầu, áp dụng cho tối đa 5 triệu phiếu bầu hợp lệ.

(4) Các Đảng, khi căn cứ theo kết quả bầu cử cuối cùng gần nhất tại Liên minh Châu Âu hoặc Nghị viện Liên bang đã giành được 0,5% tổng số phiếu bầu hợp lệ/ hoặc khi căn cứ theo kết quả của cuộc bầu cử cấp Bang đã giành được ít nhất 1% tổng số phiếu bầu hợp lệ, sẽ được hưởng các khoản trợ cấp từ quỹ công căn cứ theo Khoản (3), Điểm 1 và 2. Các Đảng, khi căn cứ theo kết quả bầu cử cuối cùng mà đạt được 10% tổng số phiếu bầu cử tri hợp lệ sẽ có quyền hưởng trợ cấp quỹ công căn cứ theo Khoản (3), điểm 2. Hai điểm 1 và 2 của khoản này không áp dụng cho các Đảng đại diện nhóm dân cư thiểu số.

(5) Tổng số tiền trợ cấp từ quỹ công không được vượt quá tổng mức thu nhập hàng năm của mỗi Đảng (là giá trị trần tương đối - *relative limit/ceiling*, căn cứ theo Điều 24, Khoản 2, Điểm 1-5 và 7). Tổng số tiền trợ cấp từ quỹ công cho tất cả các Đảng phái không được vượt quá giá trị hạn định tuyệt đối - *absolute limit*. (xem tại Điều 19, Khoản 5 & 6).

(6) Một khi luật này có hiệu lực, Chủ tịch Liên bang có quyền chỉ định một Ủy ban bao gồm các chuyên gia hoàn toàn độc lập. Ủy ban này sẽ bước đầu xây dựng "rõ" sản phẩm hàng hóa và dịch vụ phản ánh mô hình chi tiêu điển hình của một Đảng. Sử dụng rõ này như một giá trị tham chiếu cơ bản, cho mỗi một năm - từ năm 1991 đến năm 1995 - Ủy ban sẽ tiến hành xác định lại mức tăng giá của mỗi khoản mục chi dùng của Đảng, sau đó đệ trình kết quả tái định giá lên Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức (German Bundestag). Ủy ban này được chỉ định hoạt động trong suốt nhiệm kỳ công tác của Chủ tịch cấp Liên bang (Federal President).

(7) Trước khi đưa ra bất kỳ thay đổi nào liên quan tới cấu trúc cũng như định lượng tài chính công phân bổ do mức tăng giá các mặt hàng chi dùng nói đến trong Khoản (6), Ủy ban phải nộp đề xuất thay đổi lên Nghị viện Liên bang Đức (German Bundestag). Điều này được áp dụng đặc biệt trong *quy trình đánh giá*, xét xem liệu có các thay đổi đáng kể nào về điều kiện hay không và nếu thế thì việc điều chỉnh định lượng và cấu trúc tài chính công có cần thiết hay không.

(8) Nếu một Đảng phái chính trị giải tán hoặc bị cấm hoạt động thì kể từ thời điểm giải tán hoặc bị cấm hoạt động trở đi sẽ không được nhận bất cứ phần phân bổ tài chính nào từ các quỹ công.

Điều 19. Quy trình đánh giá

(1) Ngày 30/9 hàng năm, các Đảng phái phải đệ trình lên Nghị viện Liên bang Đức (German Bundestag) đơn xin xác lập và thụ hưởng phần tài chính phân bổ từ quỹ công. Sau ngày này, mọi đơn từ liên quan sẽ không được giải quyết.

(2) Ngày 1/12 hàng năm, Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức sẽ xác định định lượng hỗ trợ lấy từ các quỹ công cho mỗi một Đảng được chứng nhận hưởng quyền lợi này, áp dụng trong năm hiện thời.

(3) Cơ sở để định lượng giá trị quỹ công cấp cho các Đảng được dựa trên số phiếu bầu hợp lệ mà những Đảng này đã giành được trong kỳ bầu cử Liên minh châu Âu (European), Nghị viện Liên bang (Bundestag) và cấp bang tính đến ngày 31/10 của năm hiện thời; cũng như dựa vào các khoản thu khác công bố trong báo cáo thu chi thường niên của mỗi Đảng cho năm trước đó (Xem Điều 18, Khoản 3, Điểm 3). Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức sẽ tiến hành thống kê số phiếu bầu hợp lệ cho mỗi Đảng dùng cho việc xét định lượng quỹ công trợ cấp căn cứ theo Điều 18, Khoản 4 và ghi nhận vào "Tài khoản bầu cử" ("Vote account") được cập nhật từ đó trở đi.

(4) Căn cứ theo khoản 2 của điều luật này, nếu như một Đảng chậm trễ trong việc gửi Báo cáo thu chi năm trước của mình phục vụ hoạt động định lượng trợ cấp, các khoản thu ghi nhận trong các Báo cáo thu chi từ trước đó sẽ được sử dụng làm cơ sở phục vụ định lượng tạm thời. Đến ngày 1/12, nếu như Báo cáo thu chi mới nhất vẫn chưa được đệ trình, Nghị viện Liên bang sẽ đưa ra mức định lượng trợ cấp mà không cần xét tới các khoản thu khác mà Đảng này từng ghi nhận trước đó. Chênh lệch giữa định lượng tạm thời và định lượng cuối cùng sẽ được cân đối (tăng, giảm) tùy trường hợp.

(5) Việc tính toán mức trần tương đối - *relative ceiling* (nhắc đến trong Điều 18, Khoản 5) sẽ được dựa trên chính mức thu nhập của một Đảng trong năm trước đó và được nêu rõ trong Báo cáo các tài khoản thu chi.

(6) Giá trị hạn định tuyệt đối - *absolute limit* (Điều 18, Khoản 2) phải được xác định trước khi đưa ra mức trần tương đối - *relative ceiling* (Điều 18, Khoản 5) cho mỗi Đảng. Chỉ khi tổng giá trị các quỹ công vượt giá trị hạn định tuyệt đối, các Đảng mới được hưởng các phần trợ cấp trích từ quỹ công tương ứng với định lượng của mình.

(7) Các khoản chi tạm ứng nói tới trong Điều 20 sẽ được khấu trừ vào tổng giá trị trợ cấp được xác định.

(8) Các nguồn quỹ công phân bổ dựa trên số phiếu bầu hợp lệ trong các kỳ bỏ phiếu cấp bang sẽ được chuyển tới tổ chức cấp Bang của Đảng phái chính trị theo tỷ lệ 1 DM/phiếu, và các khoản điều chỉnh giảm phát sinh căn cứ theo Khoản 6 sẽ không được tính đến. Phần trợ cấp quỹ công còn lại sẽ được chuyển cho tổ chức cấp Nhà nước của Đảng phái chính trị, còn trong trường hợp Đảng chỉ được đại diện ở cấp độ Bang thì tổ chức cấp Bang sẽ là đơn vị được thụ hưởng toàn bộ mức trợ cấp.

Điều 20. Các khoản chi tạm ứng

(1) Các Đảng sau khi được xét hưởng trợ cấp từ các quỹ công có thể xin tạm ứng. Các khoản tạm ứng này được tính trên cơ sở nguồn trợ cấp quỹ công đã được áp dụng trong năm trước đó, được ứng vào các ngày 15/2, 15/5 và 15/8,

mỗi lần không quá 25% tổng định mức trích quỹ nói trên.

(2) Đơn xin tạm ứng phải được đệ trình bằng văn bản lên Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức muộn nhất vào ngày 15 của tháng trước đó, sau ngày 15 các đơn này sẽ không được xét. Một đơn có thể xin cấp tạm ứng cho đồng thời một số khoản tạm ứng thường niên.

(3) Đảng phải hoàn lại mức tiền tạm ứng nếu mức này vượt quá định mức trợ cấp quỹ công xét trên thực tế.

(4) Điều 19, Khoản 8 có thể được áp dụng *mutatis mutandis* (với những sửa đổi cần thiết về chi tiết).

Điều 21. Cung cấp và giải ngân các quỹ Liên bang

(1) Các quỹ công được nhắc đến trong các Điều 18, 20 và Điều 19, Khoản 8, câu số 1, sẽ được giải ngân cho các Đảng bởi Nhà cầm quyền cấp bang (Länder) hoặc Chính quyền Liên bang thông qua Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức (German Bundestag).

Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức có nghĩa vụ thông báo với các Länder định lượng trợ cấp mà các tổ chức Đảng ở Bang tương ứng có quyền được thụ hưởng.

(2) Văn phòng Kiểm toán Liên bang (Federal Audit Office) sẽ là đơn vị thanh kiểm tra để đảm bảo rằng Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức - với tư cách cơ quan quản lý các nguồn quỹ - đã xác định và giải ngân thỏa đáng theo đúng quy định của Luật này.

Điều 22. Hoạt động tài chính trong nội bộ đảng

Các tổ chức cấp quốc gia của các Đảng phái chính trị phải đạt được các thỏa thuận giải ngân trợ cấp quỹ công đầy đủ cho các tổ chức cấp bang.

Chương V Giải trình các tài khoản thu chi

Điều 23. Nghĩa vụ công bố các tài khoản thu chi theo luật định

(1) Ban chấp hành Đảng phải công khai nguồn gốc cũng như việc sử dụng các nguồn thu quỹ, cùng danh mục tài sản sở hữu trong năm (một kỳ kế toán thường niên) trong Báo cáo các tài khoản thu chi.

(2) Báo cáo các tài khoản thu chi phải được kiểm tra kỹ lưỡng bởi một kiểm toán viên được chứng nhận hoặc một công ty kiểm toán phù hợp dựa trên quy định tại Điều 29 đến 31 của bộ Luật này. Trong trường hợp Đảng phái chính trị không đạt được các yêu cầu về phiếu bầu nêu trong Điều 18, Khoản 4, câu 1, Báo cáo các tài khoản thu chi sẽ phải được kiểm tra kỹ lưỡng bởi một Giám định viên Kế toán (Chartered Accountant).

Báo cáo này sẽ phải đệ trình lên Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức vào ngày 30/9 của năm kế tiếp năm tài khóa ghi nhận trong báo cáo, và sẽ được lưu hành như một tài liệu của Nghị viện Liên bang. Trong một số trường hợp cần nhắc, Chủ tịch có thể cho phép kéo dài thời hạn đệ trình thêm tối đa 3 tháng. Sau khi Báo cáo các tài khoản thu chi được hoàn thiện, Đảng phải đệ trình văn bản này lên Hội nghị Đảng Liên bang phục vụ hoạt động bàn thảo, xem xét.

(3) Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức sẽ xem xét liệu Báo cáo các tài khoản thu chi có tuân thủ theo đúng các quy định nêu trong Chương V hay không. Kết quả thanh kiểm tra sẽ được ghi nhận trong Báo cáo nêu tại Khoản 5 Điều luật này.

(4) Chủ tịch Nghị viện Liên bang không thể đưa ra quyết định về việc phân bổ nguồn trợ cấp quỹ công của một Đảng chiều theo Điều 18, 19 bộ Luật này một khi một bản Báo cáo các tài khoản thu chi thỏa mãn các điều khoản nêu trong chương V vẫn còn hiệu lực đánh giá. Các khoản thanh toán quy định trong Điều 18 và 20 sẽ được dựa trên Báo cáo các tài khoản thu chi đệ trình trong năm trước đó. Nếu như Đảng không đệ trình Báo cáo này muộn nhất vào ngày 31/12 của năm tiếp theo, Đảng sẽ đánh mất quyền thụ hưởng khoản giải ngân quỹ công của mình, trong khi việc giải ngân cho các Đảng khác không bị ảnh hưởng.

(5) Hàng năm, Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức phải đệ trình lên Nghị viện Liên bang một bản báo cáo liên quan đến tình hình tài chính và hoạt động thu chi của các Đảng. Báo cáo này sẽ được lưu hành như một tài liệu của Nghị viện Liên bang.

Điều 23a. Các khoản cho tặng bất hợp pháp (illegal donations)

(1) Nếu một Đảng hưởng các khoản cho tặng bất hợp pháp hoặc sử dụng các nguồn quỹ trái với quy định của Bộ Luật này, hoặc không công khai các nguồn thu này trong Báo cáo các tài khoản thu chi (Điều 25, Khoản 2), Đảng phải chịu nộp phạt trở lại vào các quỹ công số tiền gấp đôi tổng lượng tiền thụ hưởng bất hợp pháp/ không công bố công khai theo quy định của Bộ Luật này. Các khoản cho tặng bất hợp pháp sẽ bị truy thu bởi Đoàn Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức (Presidium of the German Bundestag).

(2) Các khoản cho tặng quy định trong Điều 25, Khoản 1, Điểm 2 sẽ bị xem là các khoản cho tặng bất hợp pháp nếu như chúng không được ngay lập tức chuyển lại cho Đoàn Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức (Presidium of the German Bundestag) theo đúng như quy định tại Điều 25, Khoản 3.

(3) Ngay khi mở màn năm kế toán tiếp theo, Đoàn Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức có trách nhiệm giải ngân các khoản cho tặng truy thu trong các năm kế toán trước đó cho các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực từ thiện, nhà thờ, tôn giáo hay nghiên cứu khoa học.

(4) Các Đảng phái chính trị có nghĩa vụ bổ sung vào điều lệ hoạt động những điều khoản điều chỉnh các trường hợp sai phạm phát sinh ở các tổ chức cấp khu vực hoặc cấp quận của mình chiều theo Khoản 1 của Điều luật này.

Điều 24. Báo cáo thu nhập và chi dùng (Income and Expenditure)

(1) Báo cáo các tài khoản thu chi của một Đảng phải bao gồm chi tiết về tài khoản Thu nhập (Income), Chi dùng (Expenditure) và Tài sản (Assets). Các tài khoản này được tạo lập và cập nhật tuân thủ theo các nguyên tắc bút toán kế toán phục vụ yêu cầu kiểm tra giám sát nêu trong Bộ Luật. Báo cáo các tài

khoản thu chi của Đảng phái chính trị được cấu thành bởi các Báo cáo tài khoản của các tổ chức Liên bang, tổ chức cấp Bang và đơn vị cấp dưới của mỗi tổ chức cấp Bang. Các tổ chức cấp Bang và đơn vị cấp dưới phải đính kèm theo Báo cáo tài khoản của mình một bản danh sách các khoản cho tặng, với đầy đủ tên và địa chỉ của bên cho tặng. Tương tự, tổ chức Đảng cấp Bang sẽ tổng hợp và lưu trữ các nội dung Báo cáo của tổ chức cấp Quận dưới quyền trong các văn bản kế toán của mình.

(2) Tài khoản "Thu nhập" bao gồm các khoản mục sau:

1. Phí đăng ký tham gia của các thành viên và các hình thức đóng góp tương tự
2. Các khoản cho tặng nguồn cá nhân (natural persons)
3. Các khoản cho tặng nguồn pháp nhân (legal entities)
4. Thu nhập đến từ tài sản
5. Thu nhập đến từ các sự kiện, hoạt động phát hành các ấn phẩm in cũng như những hoạt động gây quỹ khác
6. Trợ cấp đến từ Quỹ công
7. Các nguồn thu nhập khác
8. Các khoản tài trợ đến từ các phân khu
9. Tổng thu nhập, tính từ khoản mục 1 đến 8

(3) Tài khoản "Chi dùng" bao gồm các khoản mục sau:

1. Chi cho nhân sự
2. Các hoạt động
3. Công việc chung của Đảng
4. Hoạt động bầu cử
5. Lãi vay
6. Các khoản chi dùng khác
7. Phân bổ cho các phân khu

(4) Tài khoản "Tài sản" bao gồm các khoản mục sau:

1. Tài sản sở hữu

II I Tài sản vốn

1. Bất động sản và đất đai
2. Trang thiết bị tiền đề
3. Đầu tư tài chính

I II Vốn lưu động

1. Quyền lợi phân khu
2. Quyền lợi trợ cấp quỹ công
3. Tài sản tiền tệ
4. Tài sản khác

III Tất cả các Tài sản sở hữu

2. Các khoản nợ

II I Các khoản dự trữ

1. Các khoản tiền hưu trí
2. Các khoản dự trữ khác

I II Nợ

1. Nợ phân khu
2. Nợ tổ chức tín dụng
3. Nợ khác

III Tổng nợ

3. Tổng tài sản ròng (giá trị dương hoặc âm)

(5) Báo cáo các tài khoản phải chỉ rõ và riêng rẽ các khoản đóng góp của cá nhân với mức đóng góp lên tới hoặc vượt mức 6000 DM.

(6) Trước bản Báo cáo, Đảng phải trình báo cáo tổng kết cho:

1. Thu nhập của toàn Đảng xét tại Khoản 2, Điểm 1 đến 7 và tổng giá trị của chúng
2. Chi dùng của toàn Đảng xét tại Khoản 3, Điểm 1 đến 6 và tổng giá trị của chúng
3. Tất cả các giá trị thâm hụt hoặc thặng dư
4. Tài sản sở hữu của toàn Đảng xét tại Khoản 4, Số 1-I và II-2 đến 4, và tổng giá trị của chúng
5. Các khoản nợ của toàn Đảng xét tại Khoản 4, Số 2-I và II-2 và 3, và tổng giá trị của chúng
6. Giá trị tài sản ròng của toàn Đảng (dương hay âm)
7. Tổng thu nhập, tổng chi dùng, các khoản thâm hụt/ thặng dư cũng như tài sản ròng của 3 bậc phân khu: Tổ chức cấp nhà nước, tổ chức cấp bang (land) và tổ chức cấp quận (district)
- (7) Báo cáo cũng phải nêu rõ số thành viên của Đảng tính tới hết năm
- (8) Bên cạnh báo cáo, Đảng cũng có thể gửi kèm các nội dung giải trình ngắn gọn cho các khoản mục cụ thể nào đó
- (9) Các khoản trợ cấp công cho các tổ chức Đảng thanh niên sẽ không được tính vào các giá trị quy định trợ cấp tuyệt đối hay tương đối. Các khoản này cần được nêu rõ trong Báo cáo của Đảng phục vụ mục đích cung cấp thông tin, song sẽ không phải bao gồm trong Báo cáo Thu nhập và Chi dùng.

Điều 25. Quy định về các khoản cho tặng (Donations)

(1) Các Đảng phái chính trị được phép tiếp nhận các khoản cho tặng, ngoại trừ các khoản sau:

1. Khoản cho tặng đến từ các tổ chức chính trị hoặc nhóm trong nghị viện quốc hội.
2. Khoản cho tặng đến từ các tổ chức doanh nghiệp, hiệp hội hay các cá nhân - mà theo như quy định, hiến chương thành lập hoặc theo cấu trúc, đồng thời khi xét về bản chất của quy trình hoạt động thực tế - thể hiện hoàn toàn và trực tiếp các mục đích phi lợi nhuận, thiện nguyện hay tôn giáo căn cứ theo Khoản 51 đến 68 của Bộ Quy tắc Thuế (Taxation Code).

3. Khoản cho tặng đến từ các nguồn nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của bộ Luật này, trừ các trường hợp:

a) Khoản cho tặng được chuyển từ tài sản của một công dân Đức trực tiếp tới tài khoản của một Đảng phái chính trị căn cứ theo quy định trong Bộ Luật Cơ bản, hoặc tài sản của một công dân thuộc Liên minh Châu Âu, hoặc một doanh nghiệp có hơn 50% cổ phần thuộc sở hữu của công dân Đức theo quy định trong Bộ Luật Cơ bản.

b) Khoản cho tặng gửi tới các Đảng phái đại diện cho nhóm dân cư thiểu số đến từ các quốc gia lân cận của nước CHLB Đức, hoặc

c) Khoản cho tặng của một công dân nước ngoài không vượt quá 1000 DM.

4. Khoản cho tặng đến từ các tổ chức chuyên nghiệp với yêu cầu chuyển tiền tới cho một Đảng phái chính trị.

5. Khoản cho tặng với số tiền vượt quá 1000 DM và người cho tặng không rõ danh tính hoặc chuyển tiền thông qua một bên thứ ba không rõ danh tính.

6. Khoản cho tặng được thực hiện nhằm mục đích đổi lại một lợi ích kinh tế hay chính trị cụ thể.

(2) Khoản cho tặng gửi tới một Đảng phái chính trị hoặc một/ nhiều hơn một tổ chức cấp khu vực của Đảng tính trong năm kế toán có tổng giá trị vượt quá 20.000 DM sẽ phải được nêu rõ trong Báo cáo các tài khoản thu chi của Đảng, với tên tuổi và địa chỉ của đơn vị cho tặng, cùng tổng giá trị cho tặng.

(3) Khoản cho tặng không được phép tiếp nhận nêu trong Khoản 1, Điểm 2 của điều luật này phải được Đảng phái chính trị chuyển lại ngay lập tức cho Đoàn Chủ tịch Nghị viện Liên bang Đức (Presidium of the German Bundestag).

Điều 26. Định nghĩa thu nhập

(1) Trường hợp không có quy định đặc biệt cho mỗi loại hình thu nhập (xem Điều 24, Khoản 2), thu nhập được hiểu là toàn bộ các giá trị tiền mặt hoặc thanh toán bằng tiền mặt cho Đảng phái chính trị. Các khoản đóng góp đến từ các bên giúp cho hoạt động tranh cử của một Đảng phái chính trị cũng sẽ được tính vào thu nhập của Đảng đó.

(2) Tất cả các khoản mục phải được ghi nhận ở giá trị đầy đủ, ngoại trừ các khoản mục nêu tại Điều 27, Khoản 2.

(3) Hàng hóa hay dịch vụ phi tiền tệ được định giá theo mức giá chi trả trong các giao dịch thương mại thông thường áp dụng cho các loại hình dịch vụ giống hệt hay tương đương.

(4) Công tác Đảng là hoạt động tự nguyện. Mọi hình thức đóng góp của thành viên dưới dạng hỗ trợ thực tế hay loại hình dịch vụ phi thương mại, không tính phí sẽ không được xem như một nguồn thu nhập của Đảng. Các khoản bồi hoàn chi phí cũng sẽ không được xem xét tại đây.

(5) Các khoản mục tạm thời đại diện cho tiền tệ và dịch vụ, cũng như cho đóng góp của các thành viên và các khoản mục chi phí từ thời kỳ đầu phục vụ

việc phân bổ tỷ lệ giữa các tổ chức cấp khu vực sẽ được ghi nhận trong hệ thống tài khoản theo dõi của Đảng.

Điều 27. Các nguồn thu nhập đơn lẻ

(1) Khoản đóng góp (contributions) của các thành viên chỉ được phép là các khoản đóng góp định kỳ theo nguyên tắc đặt ra trong điều lệ Đảng. Các khoản cho tặng (donations) là các khoản khác vượt ra khỏi phạm vi các hạng mục đóng góp định kỳ, phí thành viên, đánh giá và truy thu bất thường cũng như mọi loại hình thanh toán bằng tiền khác vốn không được đóng góp dưới dạng thức miễn phí, phi thương mại bởi các thành viên.

(2) Giá trị thu nhập từ các nguồn nêu trong Điều 24, Khoản 2, Điểm 4&5 sẽ được ghi nhận là giá trị ròng (net). Yêu cầu công khai thông tin tại Điều 24, Khoản 2, Điểm 2&3 và Khoản 5 sẽ giữ nguyên hiệu lực. Các nguồn thu nhập khác chiếu theo Điều 24, Khoản 2, Điểm 7 sẽ phải trình bày chi tiết cho từng khoản mục và giải trình rõ ràng nếu như nguồn thu này vượt quá 5% so với tổng mức thu nhập tính từ Điểm 1 đến 6 (*giá trị ghi nhận ở Điểm 7 \geq [Tổng giá trị ghi nhận từ Điểm 1 cho đến Điểm 6]*1,05*).

(3) Báo cáo Thu nhập sẽ không ghi nhận các khoản đóng góp dưới dạng thức hỗ trợ thực tế hay thực hiện dịch vụ phi thương mại, không tính phí của thành viên hoặc các khoản đóng góp không vượt quá giá trị 1000 DM. Điều này áp dụng mutatis mutandis (với các sửa đổi cần thiết về chi tiết) trong các hoạt động tổ chức mít-tinh hoặc vận động tranh cử.

Điều 28. Nghĩa vụ duy trì các tài khoản theo dõi thu chi

Đảng phái chính trị có nghĩa vụ tạo lập và cập nhật thường xuyên các sổ sách kế toán ghi nhận các khoản thu nhập, chi dùng và tài sản của Đảng mình. Các sổ sách này sẽ phải tuân thủ theo các nguyên tắc trật tự kế toán và phù hợp với mục đích đề ra của Luật hiện hành. Các tài khoản phải được lưu trong vòng 5 năm. Chu kỳ bắt buộc lưu tài khoản sẽ được xác định vào cuối năm kế toán.

Điều 29. Hoạt động kiểm toán đối với Báo cáo các tài khoản thu chi

(1) Công tác kiểm toán nhắc đến tại Điều 23, Khoản 2, Câu 1 và Khoản 3 được áp dụng cho các tổ chức cấp quốc gia và tổ chức cấp bang của chúng cùng ít nhất bốn (04) tổ chức khu vực cấp dưới sau khi có chỉ định kiểm toán viên.

(2) Kiểm toán viên có thể yêu cầu Ban chấp hành Đảng và các đại diện ủy quyền cung cấp đầy đủ các thông tin và bằng chứng rõ ràng phục vụ hoạt động kiểm toán. Trong phạm vi quyền hạn của mình, Kiểm toán viên được phép rà soát toàn bộ các nội dung biên bản được xem xét trong quá trình tạo lập Báo cáo các tài khoản thu chi, sổ sách kế toán, văn bản, các hòm tiền và hiện vật tài sản khác của Đảng phái chính trị.

(3) Ban chấp hành của tổ chức cấp khu vực phải soạn thảo một văn bản chứng thực gửi tới Kiểm toán viên, cam kết rằng Báo cáo các tài khoản thu chi của mình đã bao gồm đầy đủ các khoản mục bắt buộc như thu nhập, chi dùng và tài sản. Để củng cố cho văn bản xác nhận và cam kết này, Ban chấp hành các

tổ chức khu vực cấp dưới có thể gửi lên các bằng cơ phục vụ hoạt động tham khảo, đối chiếu. Thành viên Ban chấp hành chịu trách nhiệm về các vấn đề tài chính nên là người đứng ra soạn thảo văn bản xác nhận & cam kết này.

Điều 30. Biên bản báo cáo kiểm toán và giấy chứng nhận

(1) Kết quả kiểm toán phải được trình bày rõ trong Giấy chứng nhận kiểm toán (Audit Certificate) bằng văn bản và được gửi tới Ban chấp hành của Đảng phái chính trị cũng như Ban chấp hành của tổ chức khu vực được thực hiện kiểm toán.

(2) Sau khi kiểm tra sâu sát và toàn diện các sổ sách chứng từ và nội dung văn bản của Đảng, cùng các thông tin và bằng chứng xác thực gửi đến từ các Ban chấp hành, Kiểm toán viên xác thực rằng Báo cáo thường niên của Đảng đã được kiểm toán thỏa đáng theo quy định tại Điều 29, Khoản 1 của Bộ Luật này.

Trường hợp phát sinh nghi ngờ, Kiểm toán viên có quyền từ chối hoặc xem xét cẩn trọng việc cấp chứng nhận kiểm toán cho Đảng phái chính trị. Tên của tất cả các tổ chức cấp khu vực được kiểm toán phải được nêu rõ trong Giấy chứng nhận kiểm toán.

(3) Giấy chứng nhận kiểm toán được bổ sung cùng Báo cáo thường niên của Đảng trước khi Báo cáo này được đệ trình và toàn bộ nội dung các văn bản được xuất bản căn cứ theo Điều 23, Khoản 2, Câu số 2.

Điều 31. Quy định về kiểm toán viên

(1) Kiểm toán viên không được phép là thành viên của Ban chấp hành Đảng hoặc Ủy ban chung của Đảng, đồng thời cũng không được là kế toán viên chỉ định hoặc là nhân viên của Đảng/ tổ chức cấp khu vực của Đảng trong vòng 3 năm trước khi có chỉ định hoạt động kiểm toán.

(2) Các kiểm toán viên, trợ lý kiểm toán và đại diện pháp lý của một công ty kiểm toán tham gia vào công tác kiểm toán có nghĩa vụ đảm bảo thực hiện nhiệm vụ của mình một cách công tâm, vô tư, thận trọng và tuyệt đối bảo mật. Điều 168 của Bộ Luật Doanh nghiệp Cổ phần (Luật Doanh nghiệp) được áp dụng mutatis mutandis (với một số sửa đổi, bổ sung về chi tiết).

Chương VI Thực thi lệnh cấm đối với các Đảng phái chính trị vi phạm Hiến pháp

Điều 32. Hoạt động thi hành án

(1) Khi một Đảng phái chính trị hay một tổ chức Đảng bị tuyên bố vi phạm Hiến pháp căn cứ theo Điều 21, Khoản 2 của Bộ luật Cơ bản (No. 1), các cơ quan có thẩm quyền phù hợp trực thuộc chính quyền cấp bang sẽ tiến hành áp dụng các biện pháp trong khuôn khổ Bộ luật nhằm đưa ra phán quyết hoặc các quy trình thi hành án bổ sung theo lệnh của Tòa án Hiến pháp Liên bang. Cơ quan có thẩm quyền tối cao cấp bang sở hữu quyền hành không hạn định cho phép ban hành các chỉ thị bắt buộc nhằm đảm bảo trật tự an ninh xã hội.

(2) Khi một tổ chức hoặc các hoạt động của Đảng phái chính trị bị tuyên bố là

vi phạm Hiến pháp vượt ngoài biên giới lãnh thổ cấp Bang, Bộ trưởng nội vụ Liên Bang sẽ ban bố các lệnh cần thiết nhằm đảm bảo tính thống nhất trong hoạt động thi hành án.

(3) Căn cứ theo Điều 35 Luật Tòa án Hiến pháp Liên bang, Tòa án này có quyền thi hành các phán quyết nêu ở Điểm (1) và (2) nói trên nhưng theo một cách thức khác.

(4) Việc chống đối hoặc làm ngơ trước hoạt động thi hành án không mang bất cứ một hiệu lực đình chỉ thi hành nào. Trường hợp thủ tục tổ tụng của một tòa án hành chính có liên quan tới một vấn đề mang tính cơ bản trọng yếu đối với việc thực thi một phán quyết, hoạt động tổ tụng sẽ được đình lại và Tòa án Hiến pháp Liên bang sẽ cho ra một quyết định cụ thể. Tòa án Hiến pháp Liên bang cũng có thẩm quyền ra quyết định phủ quyết đối với các biện pháp thi hành án đang được thực thi do Tòa ra lệnh trước đó.

(5) Trong trường hợp thu giữ tài sản, Điều 10 đến 13 của bộ Luật các Hội đoàn (Vereinsgesetz) ban hành ngày 05/08/1964 (Văn kiện Luật Liên bang, Phần I, Trang 593) sẽ được áp dụng *mutatis mutandis* (với những sửa đổi cần thiết về chi tiết). Cơ quan chức năng có thẩm quyền ra lệnh cấm đối với các Đảng phái chính trị vi phạm Hiến pháp là các Cơ quan tối cao cấp Bang, và trong trường hợp nêu ở Khoản (2), cơ quan này sẽ là Bộ Nội vụ Liên bang.

Điều 33. Lệnh cấp áp dụng cho các tổ chức thay thế (Substitute Organizations)

(1) Luật nghiêm cấm thành lập các tổ chức theo đuổi các mục đích phi hiến pháp dưới tư cách Đảng phái chính trị căn cứ theo Điều 21, khoản 2 Bộ luật Cơ bản song song với Điều 46 Luật Tòa án Hiến pháp Liên bang, hoặc tiếp tục hoạt động của tổ chức Đảng dưới hình thức một tổ chức thay thế.

(2) Trường hợp tổ chức thay thế là một Đảng đã tồn tại trước khi có lệnh cấm đối với Đảng phái gốc hoặc nó có đại diện trong Nghị viện Liên bang (Bundestag) hoặc trong Nghị viện cấp khu vực (Landtag), Tòa án Hiến pháp Liên bang sẽ thông qua phán quyết tuyên bố ngăn cấm hoạt động của tổ chức thay thế này. Các Điều 38, 41, 43, 44 và 46, khoản 3 của Luật Tòa án Hiến pháp Liên bang sẽ được áp dụng *mutatis mutandis* (với những sửa đổi cần thiết về chi tiết).

(3) Điều 8, Khoản 2 của Luật các Hội đoàn sẽ được áp dụng *mutatis mutandis* (với những sửa đổi cần thiết về chi tiết) cho các Đảng phái chính trị và tổ chức có bao hàm các hình thức tổ chức thay thế của một Đảng đã bị ngăn cấm hoạt động.
