

ĐẶC TRƯNG CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Nguyễn Quốc Sửu

PGS.TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Hệ thống pháp luật, pháp quyền, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 28/11/2022

Biên tập: 18/12/2022

Duyệt bài: 20/12/2022

Article Information

Keywords: Legal system; rule of law; socialist rule of law state.

Article History:

Received: 28 Nov. 2022

Edited: 18 Dec. 2022

Approved: 20 Dec. 2022

Tóm tắt:

Trong bài viết này, tác giả trình bày nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong mối quan hệ với pháp luật và các đặc trưng của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Abstract:

Within this article, the author presents the socialist rule of law in relation to the laws and their characteristics of the legal system in the Socialist rule of law state of Vietnam.

1. Nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong mối quan hệ với pháp luật

Thuật ngữ “Nguyên tắc pháp quyền XHCN” là một thuật ngữ mới được hình thành trong lĩnh vực chính trị - pháp lý trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh hoàn thiện lý luận về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Do đó, cần tìm hiểu thêm bối cảnh xuất hiện trong tổng thể lý luận về Nhà nước pháp quyền XHCN để có thể có sự hình dung rõ hơn về thuật ngữ này.

Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị đã nhận định “Nguyên tắc pháp quyền XHCN từng bước được đề cao và phát huy trên thực tế” là một trong những tiến bộ nổi bật sau hai

mươi năm đổi mới, góp phần thể chế hoá đường lối của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý điều hành của Nhà nước, đẩy mạnh phát triển kinh tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội của đất nước. Phần Mục tiêu của Nghị quyết này tiếp tục khẳng định mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Tại Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI tiếp tục yêu cầu “*Tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần tiếp tục được đổi mới theo hướng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực, hiệu quả; tổ chức tinh gọn hợp lý; tăng tính dân chủ và pháp quyền trong điều hành của Chính phủ; nâng cao năng lực dự báo, ứng phó và giải quyết kịp thời những vấn đề mới phát*

sinh"¹. Tiếp tục, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII trong mục Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN yêu cầu Chính phủ "*Hoàn thiện thể chế hành chính dân chủ - pháp quyền, quy định trách nhiệm và cơ chế giải trình của các cơ quan nhà nước; giảm mạnh, bãi bỏ các thủ tục hành chính gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp*"².

Như vậy, thuật ngữ "pháp quyền" hay "nguyên tắc pháp quyền XHCN" hầu hết chỉ xuất hiện trong nhóm các văn kiện của Đảng với tư cách là một bộ phận cấu thành của lý luận, phương hướng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN³.

Lý luận về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN đã được Việt Nam định hướng phát triển liên tục và xuyên suốt qua các Nghị quyết Đại hội của Đảng Cộng sản (lần thứ IX, X, XI, XII) và Cương lĩnh của Đảng. Các yêu cầu và nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN ngày càng được làm rõ và bổ sung đầy đủ như tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, giữa Quốc hội, Chính phủ và Toà án, cơ quan công quyền và công dân bình đẳng, các quyền tự do dân chủ được Nhà nước bảo đảm bằng pháp luật, thượng tôn pháp luật trong quản lý xã hội, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng... Trong khi đó, "nguyên tắc pháp quyền XHCN" chỉ được

nhắc đến một lần duy nhất tại Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005. Vì vậy, cách tiếp cận thứ nhất cho rằng nội hàm của "nguyên tắc pháp quyền XHCN" chính là "nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN". Do đó, nội dung của nguyên tắc pháp quyền XHCN bao gồm toàn bộ nội dung yêu cầu và nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN như trong Báo cáo tổng kết 30 đổi mới mà Đảng Cộng sản Việt Nam thường sử dụng.

Cách tiếp cận thứ hai, có thể khẳng định Pháp chế, Pháp quyền và Nhà nước pháp quyền là những khái niệm cùng trong lĩnh vực chính trị - pháp lý nhưng có nội hàm không hoàn toàn đồng nhất. Khái niệm "Nhà nước pháp quyền" mà Việt Nam đang sử dụng (*The state governed by the rule of law*) là khái niệm để chỉ một nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và quản lý bản thân mình cũng bằng pháp luật, bộ máy nhà nước tự đặt mình dưới pháp luật. Như vậy, pháp quyền là khái niệm có phạm vi điều chỉnh rộng hơn, không đơn thuần chỉ là mô thức tổ chức nhà nước mà còn là mô thức tổ chức xã hội. Pháp quyền có thể áp dụng đối với cả đời sống công quyền và xã hội công dân. Trong đó, Pháp quyền trong xã hội công dân chính là quyền lực của pháp luật, công dân là chủ thể sử dụng quyền lực của pháp luật để bảo vệ các quyền và tự do của mình. Pháp quyền của công quyền thì công quyền là đối tượng chịu sự kiểm soát của pháp luật. Như vậy, khái niệm

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/dai-hoi-dai-bieu-toan-quooc-lan-thu-xi-dang-cong-san-viet-nam-5>, tr.249.

2 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xii>, tr.178.

3 Nguyễn Xuân Tùng, Bản vẽ "nguyên tắc pháp quyền Xã hội chủ nghĩa", <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1463#:~:text=Nguy%C3%AAn%20t%E1%BA%AFC%20ph%C3%A1p%20quy%E1%BB%81n%20XHCN,v%C3%A0%20c%C3%B4ng%20b%E1%BB%91%20t%E1%BB%AB%20tr%C6%B0%E1%BB%9Bc>, truy cập ngày 25/02/2022.

pháp quyền có nội hàm sâu rộng và phong phú hơn so với khái niệm “Nhà nước pháp quyền XHCN”⁴.

Trong khoa học pháp lý thế giới, pháp quyền (*rule of law*) được coi là yếu tố cốt lõi của mỗi xã hội để bảo vệ cá nhân khỏi sự chuyên quyền của chính phủ và giúp các cá nhân có được những phẩm giá của con người. Vì vậy, trong Lời nói đầu của Tuyên ngôn thế giới về quyền con người đã khẳng định “quyền con người cần được bảo vệ bởi pháp quyền”.

Có nhiều định nghĩa về pháp quyền, từ hai cuốn từ điển thông dụng, “Concise Australian legal Dictionary” định nghĩa Pháp quyền là nguyên tắc mà mọi người và mọi tổ chức, gồm cả chính phủ, phải áp dụng theo cùng các luật; “Black Law Dictionary” định nghĩa Pháp quyền là trạng thái tuyệt đối rằng luật pháp đứng trên mọi công dân bất chấp sự khác biệt về quyền lực giữa các công dân⁵. Nói tóm lại, khái niệm pháp quyền được dùng để chỉ một “cơ chế tổ chức” mà theo đó toàn xã hội được vận hành trên cơ sở tinh thần thượng tôn pháp luật. Richard H. Fallon (1997) trong bài viết “*Pháp quyền - khái niệm của các cuộc tranh luận hiến pháp*” đã tổng kết và đưa ra các thành tố cơ bản của pháp quyền⁶:

Một là năng lực, các quy tắc pháp lý phải có khả năng trong việc hướng dẫn mọi người thực hiện các công việc của họ, nói cách khác, mọi người phải có thể hiểu được các quy tắc pháp lý đó và tuân thủ nó.

Hai là hiệu lực, luật pháp phải có hiệu lực dẫn dắt, hướng dẫn mọi người, nói cách

khác, mọi người cần được quản lý bởi pháp luật và tuân thủ luật pháp.

Ba là ổn định, luật pháp phải có sự ổn định hợp lý, từ đó mới có thể bảo đảm thúc đẩy việc kế hoạch hóa các hoạt động và sự hợp tác, phối hợp giữa các thành viên trong xã hội trong một thời gian lâu dài.

Bốn là sự tối thượng, uy quyền của luật pháp là tối thượng, luật pháp cần chế ngự các quan chức, bao gồm cả các thẩm phán và mọi người dân thông thường.

Năm là nền tư pháp không thiên vị, các tòa án phải luôn sẵn sàng để bảo đảm thực thi pháp luật và áp dụng các thủ tục tố tụng công bằng (tính mù của nền tư pháp qua hình tượng nữ thần công lý).

Như vậy, các nội dung trong Nghị quyết số 48-NQ/TW và trong văn kiện sử dụng thuật ngữ “nguyên tắc pháp quyền XHCN”, luôn bám sát thể hiện khá rõ nét 5 thành tố này của pháp quyền. Qua các văn kiện của Đảng, nội dung của nguyên tắc pháp quyền XHCN được thể hiện trong nhiều lĩnh vực. Trước hết, đó phải là tinh thần thượng tôn pháp luật của toàn xã hội, là ý thức tuân thủ và chấp hành pháp luật của cơ quan nhà nước, công chức, viên chức và mọi người dân.

Nguyên tắc pháp quyền XHCN đòi hỏi sự ngự trị tuyệt đối của pháp luật như là sự hạn chế ảnh hưởng của việc sử dụng quyền lực một cách tùy tiện. Hoạt động hành pháp của Chính phủ phải bảo đảm tính dân chủ và pháp quyền, phải tuân thủ những quy tắc đã được ấn định và công bố từ trước. Các cơ quan công quyền có trách nhiệm áp dụng pháp luật một cách nhất quán, bình

4 Nguyễn Xuân Tùng, Tlđđ.

5 Dẫn lại: Nguyễn Xuân Tùng, Tlđđ.

6 Richard H. Fallon (1997), “Pháp quyền - khái niệm của các cuộc tranh luận hiến pháp”, Tạp chí luật Columbia, Số 1.

đẳng và không thiên vị. Nguyên tắc pháp quyền XHCN cũng đòi hỏi phải xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch. Hệ thống pháp luật này phải đáp ứng được những yêu cầu khách quan của xã hội, đồng thời cũng phải thể hiện các giá trị tiến bộ xã hội như tự do, nhân đạo, công bằng, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người. Dưới ánh sáng của nguyên tắc pháp quyền, một đạo luật sẽ mất đi tính pháp quyền nếu nó không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, không thể hiện được các giá trị cao cả như lương tri, tự do, bình đẳng, công bằng, không phù hợp với tiến bộ xã hội và các giá trị nhân văn của xã hội nói chung. Ngoài ra, nguyên tắc pháp quyền XHCN cũng đòi hỏi sự liêm chính trong quá trình xét xử, các nguyên tắc tố tụng phải chặt chẽ và hợp lý để tìm ra sự thật. Các cơ quan tư pháp phải thực sự là chỗ dựa của nhân dân trong việc bảo vệ công lý, quyền con người, đồng thời phải là công cụ hữu hiệu bảo vệ hệ thống pháp luật XHCN.

2. Đặc trưng của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

- Là hệ thống pháp luật đa dạng các nguồn luật

Như một hệ thống, luật pháp có thể được hiểu gồm rất nhiều quy phạm pháp luật được sắp đặt đôi khi máy móc trong các chế định pháp luật, các chế định ấy tùy theo cách phân loại mà hình thành nên vô số các lĩnh vực pháp luật. Theo học thuyết về pháp chế XHCN từ thời Liên Xô, người ta chia hệ thống pháp luật thành các ngành luật, đôi khi tương ứng với các ngành quản lý của bộ máy quản lý hành chính. Sau hai thập kỷ đổi mới của Việt Nam, tuy có nhiều cách tân, song cách hiểu của người Việt

Nam về hệ thống pháp luật về cơ bản vẫn tập trung vào hệ thống các quy phạm được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Tổng số loại văn bản theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 đã lên tới 15 loại khác nhau.

Nếu nhìn nhận hệ thống pháp luật chỉ là một thành tố trong chế độ pháp quyền, hướng tới thượng tôn pháp luật, thì dường như góc nhìn kể trên chưa thật đầy đủ. Khi ấy, pháp luật không chỉ là công cụ của Nhà nước, luật thành văn được ghi trong VBQPPL chỉ là một phần của những thiết chế cai trị trật tự xã hội. Điều mà con người hiểu, nhận ra, thỏa thuận với nhau và ghi thành luật (luật thể tục, do con người làm ra, positive law) chỉ là một phần trong quy luật của tự nhiên, tự tồn tại trên đời này (luật tự nhiên/ natural law). Trong hoạt động khám phá ra luật ở đời sống xã hội, quy phạm cũ không hợp lý bị loại bỏ, thay thế bằng điều mới hơn, hệ thống pháp luật vì thế không tĩnh, mà động, vô tận, không ngừng nghỉ, đào thải cái cũ, nhận ra cái mới tiến dần đến những quy luật này càng hợp với công lý của tự nhiên. Góp phần vào hệ thống pháp luật, vì lẽ đó, ngoài VBQPPL còn có lý luận của giới nghiên cứu luật học, lẽ công bằng mà người thẩm phán cảm nhận được. Những nguồn pháp luật đa dạng này, tất cả tạo nên một hệ thống pháp luật vững chãi khởi nguyên từ pháp luật tự nhiên.

Ngoài ra, nếu hiểu pháp luật là một thể chế xã hội, thay cho con người ghi nhớ lại những chuẩn mực ứng xử, khi ấy hệ thống pháp luật còn bao gồm những thiết chế góp phần thực thi pháp luật, ví dụ cơ quan chấp pháp bảo đảm thực thi pháp luật, cơ quan bảo đảm và giữ gìn công lý trong thực hiện quy phạm pháp luật. Khi ấy, xây dựng hệ thống pháp luật không thể tách rời xây dựng

hệ thống tòa án, cơ quan điều tra, công tố và các cơ quan hỗ trợ tư pháp khác.

- Văn hóa pháp luật và ý thức hệ tư tưởng

Không thể xây dựng một chế độ pháp quyền ở một nước nghèo chỉ bằng cách trồng cây các cổ vắn từ các nước giàu hoặc vay tiền nước ngoài để làm luật và du nhập các thể chế thực thi pháp luật. Nhà nước và pháp luật hiệu quả (*rational Staat, Nationales Recht*) theo ngôn ngữ của Max Weber cần cho một xứ công nghiệp là những thể chế khan hiếm, chỉ xuất hiện và thành công ở một số nơi trên trái đất này dưới những điều kiện nhất định. Quyền tư hữu và mơ ước làm giàu có ở mọi nơi, mọi lúc, đúng với mọi giống người, song điều gì đã làm cho chủ nghĩa tư bản đã ra đời ở Hà Lan và Anh lan dần sang Bắc Mỹ và Tây Âu, giúp họ sớm trở thành các quốc gia công nghiệp giàu có, trong khi phần còn lại của trái đất thuở đó vẫn chìm đắm trong đói nghèo? Một chế độ pháp quyền cần tới những tiền đề nhất định để xuất hiện và được duy trì một cách bền vững. Những điều này liệu đã có ở Việt Nam trong thập kỷ tới đây?

Trong truyền thống pháp luật phong kiến phương Đông cũng như theo tư duy của nền pháp chế XHCN, người ta đều quan niệm pháp luật là công cụ của Nhà nước nhằm thiết lập kỷ cương và trật tự xã hội theo ý chí của người cầm quyền. Tuy nhiên, nếu quan niệm “Nhà nước pháp quyền XHCN” nặng về tư duy “pháp trị”, người Việt Nam vẫn thượng tôn Nhà nước; chúng ta đã gắng du nhập những công cụ quản lý mới, tiện và hợp thời cho Nhà nước

“cai trị” xã hội, nhưng chưa tiệm cận với chế độ thượng tôn pháp luật.

Văn hóa pháp luật có sự hoà trộn giữa tư tưởng pháp luật thời phong kiến với quan niệm pháp chế XHCN - thuần túy dùng pháp luật như một công cụ để Nhà nước quản lý được xã hội, có thể sẽ là một cản trở đáng kể để du nhập chế độ pháp quyền, nơi mọi công dân, mọi nhóm lợi ích đều bình đẳng về cơ hội tiệm cận các nguồn tài nguyên và quyền lực trong quốc gia, nếu chúng ta không có được những giải pháp tốt. Một sự bình đẳng về cơ hội như vậy chỉ có được dựa trên những quan niệm phổ quát như công dân hay doanh nghiệp, không phân biệt nguồn gốc, lý lịch, tôn giáo, quan hệ cá nhân, hay thành phần sở hữu⁷.

Từ quan niệm cần có pháp luật như công cụ để quản lý, không ngạc nhiên khi Chính phủ Việt Nam đã là một động lực mạnh mẽ thúc đẩy toàn bộ quy trình làm luật. Chính phủ đã đứng sau tất cả những thành tựu lập pháp đồ sộ trong hai thập kỷ qua, bởi Chính phủ có nhu cầu cần pháp luật để thể hiện các chính sách điều hành quốc gia. Chính phủ hiện nay đã trở nên mạnh mẽ, có trong tay nhiều quyền lực điều hành quốc gia, tất cả các quyền lực ấy đều được hợp pháp hóa bằng pháp luật. Song nếu không có sự gia tăng quyền lực một cách hợp lý cho cơ quan dân cử và tòa án, sẽ không có lực lượng nào đủ sức mạnh để giám sát và ép buộc được trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Sự thiếu vắng của trách nhiệm giải trình là một trong những điểm yếu rõ rệt cho thấy một hệ thống pháp luật ngày càng dày đặc tuy là cần, song chưa hẳn đã đủ, để tiến tới một chế độ thượng tôn pháp luật.

7 Barry Weingast Stanford University 2010, Why Developing countries Prove So Resistant to the Rule of Law, in James L. Heckman Robert L. Nelson, Lee Cabatingan, Global Perspectives on the Rule of Law (New York: Routledge-Cavendish, 2010).

- Yếu kém trong thực thi pháp luật

Hai tác giả là ông bà Seidman khi viết cuốn Đánh giá pháp luật vì sự phát triển (WB, 2003) đã bàn luận nhiều rằng, sự yếu kém của cơ quan dân cử, thiếu văn hóa tranh luận đa chiều về các lựa chọn chính sách quốc gia có thể là những nguyên nhân chính dẫn đến các đạo luật có mục đích chính sách không rõ ràng, các can thiệp của Nhà nước không trùng và không đúng cũng như khả năng thực thi của luật thấp⁸. Như vậy, một hệ thống VBQPPL gia tăng nhanh về số lượng, song mâu thuẫn về mục đích và chính sách can thiệp, tự nó đã tước bỏ cơ hội trở nên khả thi, trước khi được tổ chức triển khai trên thực tế. Năng lực phân biệt chính sách của toàn xã hội và khả năng nói “không” của cơ quan dân cử trước các lựa chọn chính sách chưa hợp lý của Chính phủ có lẽ cần là một điểm then chốt giúp hệ thống pháp luật được khả thi, sớm nhất là từ quá trình đề xuất sáng kiến và soạn thảo luật.

Sau khi pháp luật được ban hành, pháp luật phải được bảo đảm thi hành bởi các cơ quan chấp pháp. Đây chính là điểm chưa được bàn luận nhiều trong những năm qua. Cần một tư duy xây dựng một hệ thống hành chính chuyên nghiệp, tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực về quy trình của một tổ chức và có năng lực thực thi pháp luật cao.

Tách các chính khách hoạt động chính trị ra khỏi đội ngũ công chức hành chính chuyên nghiệp có lẽ là một điều kiện cần thiết để bắt đầu xây dựng những thiết chế chấp pháp có hiệu quả. Tuy nhiên, như Fukuyama đã thừa nhận⁹, các thiết chế hành

chính công có hiệu quả cũng đầy bí ẩn như các lỗ đen trong tổ chức nội bộ các công ty, người ta có thể mau chóng du nhập mô hình của thiết chế, tựa như du nhập mau chóng Cục Quản lý cạnh tranh hay Kiểm toán Nhà nước, song các thiết chế chấp pháp này có hoạt động hiệu quả được hay không lại là một bài toán đầy ẩn số.

Trong thập kỷ tới, Việt Nam có thành công trong xây dựng chế độ pháp quyền cần cho một nền công nghiệp hay không phụ thuộc đáng kể vào việc chất lượng xây dựng các thiết chế đảm bảo thực thi pháp luật. Một hệ thống pháp luật dày đặc quy phạm được tạo ra trong thập kỷ qua sẽ ít ý nghĩa, kể cả trong thập kỷ tới, nếu thiếu những thiết chế thực thi pháp luật hoạt động hiệu quả. Phân biệt chức năng lập chính sách của Chính phủ với chức năng chấp pháp của bộ máy hành chính, xây dựng đội ngũ công chức mẫn cán, chuyên nghiệp và có kỷ luật chấp pháp cao (hiểu theo nghĩa tích cực của từ quan liêu) có thể sẽ là những ưu tiên chính sách gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật.

“Con người nô lệ pháp luật là con người tự do”¹⁰. Trong chế độ pháp quyền, nơi pháp luật minh bạch, dễ tiên liệu, tạo nên những chuẩn mực đáng tin cậy, con người sẽ đỡ run sợ trước cường quyền, thân thể và sức mạnh tiền bạc. Kiểm soát nhà nước, nâng cao trách nhiệm giải trình của các thiết chế quản trị quốc gia, đặc biệt là của Chính phủ và nền hành pháp, có thể nên là một chủ đề cần tập trung gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam trong thập kỷ tiếp theo ■

8 Ann Seidman et al Assessing a bill in terms of public interest, in We: Low & Justice for Development, 2003.

9 Dẫn lại: Phạm Duy Nghĩa (2011), Hệ thống pháp luật và chế độ pháp quyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 2 + 3, tr.59.

10 Dẫn lại: Phạm Duy Nghĩa (2011), Tlđd, tr.59.