

## **BÀN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ VIỆC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA**

PGS. TS. PHẠM HỒNG THÁI - NGUYỄN QUỐC SỬU

*Học viện Hành chính Quốc gia*

### **1. Quan niệm về nhà nước pháp quyền.**

Tư tưởng về nhà nước pháp quyền (NNPQ) đã hình thành rất sớm, ngay từ thời cổ đại trong các tác phẩm của các nhà tư tưởng lớn như Xôlông, Platôn, Arixtôt... và được các nhà tư tưởng tư sản thế kỉ XVI - XVIII nâng lên một trình độ mới ở khía cạnh tổ chức thực hiện quyền lực trên cơ sở pháp luật trong NNPQ. Tư tưởng cơ bản về NNPQ của các nhà tư tưởng của nhiều thời đại đã qua chủ yếu nhấn mạnh sự lệ thuộc của quyền lực nhà nước vào pháp luật, pháp luật là tối cao, tối thượng.

Ngày nay, khi bàn về NNPQ, có nhiều quan điểm khác nhau. Có người cho rằng, nhà nước và pháp luật xuất hiện trong cùng một điều kiện lịch sử nhất định và vì vậy khi có nhà nước là có NNPQ; hoặc là bất cứ nhà nước nào có hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác đều coi là NNPQ. Đành rằng có pháp luật là có sự thực hiện pháp luật trong một chừng mực nhất định (như trong nhà nước cực quyền chẳng hạn) nhưng có thể nói những quan niệm trên thật đơn giản, nếu như không muốn nói là rất nguy hiểm. Bởi quan niệm như vậy vô hình chung đã coi cả nhà nước phát xít và nhà nước quân phiệt cũng là NNPQ. Ở đây, các tác giả của những quan niệm này đã nhầm lẫn giữa phạm trù hình thức và nội dung, cũng không khác gì như sự nhầm

lẫn giữa bản đồ và địa hình thực tế.

Về mặt nhận thức, phải khẳng định rằng lý thuyết về NNPQ được hình thành qua nhiều thời đại là một thành quả chung của nhân loại, một giá trị xã hội mang tính phổ biến. Khi nghiên cứu về NNPQ là nghiên cứu về "chất" của nhà nước và "chất" của pháp luật, về sự lệ thuộc của nhà nước vào pháp luật. Pháp luật là một khái niệm trừu tượng tồn tại trong ý thức của con người, được sử dụng để phân biệt với các loại quy tắc xã hội khác như chính trị, đạo đức, tôn giáo... Pháp luật do nhà nước đặt ra là pháp luật thực định, nhưng nhà nước muốn trở thành NNPQ thì pháp luật của nhà nước đó phải phù hợp với "pháp quyền tự nhiên", với quyền con người là cái vốn có của con người mà không một ai, một định chế xã hội, nhà nước nào có thể vi phạm.

Tại Hội nghị quốc tế về NNPQ tổ chức tại Bê-nanh năm 1992, các chuyên gia pháp luật đã đưa ra nhiều định nghĩa, tiêu chí về NNPQ như sự thừa nhận tính tối cao của pháp luật; việc phân lập các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của con người; tôn trọng pháp luật quốc tế...

Theo chúng tôi, nếu chỉ dừng lại với quan niệm này thì cũng không thể có được NNPQ thực sự. Thừa nhận tính tối cao của pháp luật, về mặt hình thức thì có thể chấp nhận, còn thực tế thì cần phải

lưu ý rằng pháp luật đó do ai đặt ra, thể hiện ý chí của ai, phục vụ ai. Pháp luật của NNQP là pháp luật vì con người, phải chứa đựng tính nhân văn, nhân đạo. Con người ở đây phải được hiểu là đông đảo quần chúng nhân dân trong xã hội; pháp luật phải thể hiện ý chí của quảng đại quần chúng nhân dân chứ không phải ý chí của một giai cấp, một tầng lớp, một nhóm người, hay một nhà quân chủ nào. Đây là tiêu chí căn bản để đánh giá một nhà nước nào đó trên thực tế có phải là NNQP hay không? Pháp luật do một giai cấp, một tầng lớp, một nhóm người hay một nhà quân chủ đặt ra, ở đó có thể vẫn có sự thi hành pháp luật, nhưng nhà nước đó chỉ có thể được gọi là “nhà nước pháp chế”. Khi thừa nhận về tính tối cao của pháp luật trong NNQP, cũng phải nhận thấy là tính tối cao của pháp luật được đặt trong mối quan hệ với nhà nước, với các cơ quan nhà nước, các tổ chức, với cá nhân con người cụ thể. Pháp luật không phải là giá trị tối cao trong toàn bộ đời sống xã hội, đời sống nhân loại, thực tế còn nhiều những giá trị cao hơn pháp luật đó là sự tự do, bình đẳng, lòng nhân ái, tính nhân văn của con người mà con người nhận thức được, pháp luật tiến bộ luôn tiến dần đến và củng cố các giá trị đó.

NNQP được tạo bởi hai thành tố “nhà nước” và “pháp quyền” chứa đựng những mâu thuẫn, nhưng là mâu thuẫn của một thể thống nhất. Vì pháp luật do nhà nước ban hành hay thừa nhận, thể hiện ý chí nhà nước, nhưng nhà nước lại phải tôn trọng pháp luật, đặt mình dưới pháp luật, việc tổ chức và hoạt động của nhà nước phải dựa trên cơ sở của pháp luật, lệ thuộc vào pháp luật. Như vậy, *điều cốt yếu nhất của NNQP là giải quyết mối quan hệ giữa quyền lực và pháp luật, quyền lực không đứng trên pháp luật. Pháp luật là cơ sở, công cụ của mọi hoạt*

động nhà nước. Nhà nước không dựa vào pháp luật tất yếu dẫn đến nhà nước cực quyền. Đây là điều cốt yếu nhất và là tiêu chí căn bản để đánh giá một nhà nước có phải là NNQP không.

Nhà nước, ngay từ thời cổ đại đã được nhìn nhận là công cụ của giai cấp này để thống trị giai cấp khác trong xã hội. Quan niệm này tồn tại đến tận ngày nay. Nhà nước mang bản chất giai cấp. Nhưng ngoài bản chất giai cấp, nhà nước còn mang tính xã hội, tính cộng đồng, là một tổ chức rộng lớn nhất của các công dân tự do, bình đẳng. Thực tiễn đã chỉ ra rằng nếu nhà nước chỉ chú trọng giải quyết những vấn đề giai cấp, thực hiện chức năng giai cấp, mà không giải quyết tốt những vấn đề xã hội, những vấn đề của cộng đồng thì nhân dân sẽ là người đứng lên lật đổ chính thể nhà nước đó và thay bằng một chính thể khác. Ngày nay, khi nghiên cứu về nhà nước cần phải ý thức được một thực tế đang tồn tại là: các công dân tự do, bình đẳng thiết lập nên nhà nước của mình thông qua quyền bầu cử và ứng cử đại biểu các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Chế độ bầu cử là tấm gương phản chiếu chế độ dân chủ, văn minh dân chủ; ở đâu mà chế độ bầu cử mang tính hình thức thì ở đó chỉ có dân chủ hình thức. Bầu cử là dân chủ, nhưng nếu quyền lực nhân dân trao cho các cơ quan dân cử lại rơi vào tay của một ai đó thì chế độ dân chủ sẽ trở thành dân chủ hình thức và thực chất đã bị các tập đoàn cầm quyền lợi dụng dân chủ để củng cố quyền lực, chế độ chuyên chế của mình. Chế độ chuyên chế được nguy trang bởi dân chủ hình thức, ở đó không thể có được NNQP. Do đó, NNQP phải là *một nhà nước dân chủ*, phát triển cùng với sự phát triển của nền dân chủ. Nếu dân chủ bị thủ tiêu thì không có nhà nước pháp quyền.

Trong bất kì một thời đại nào có nhà nước thì nhà nước và các công dân của mình đều thiết lập các quan hệ nhất định. Tương ứng với các kiểu nhà nước có các kiểu quan hệ giữa nhà nước và cá nhân khác nhau. Trong nhà nước chủ nô, những người nô lệ chỉ là những “công cụ” biết nói, không có bất kì một quyền gì, kể cả quyền sống. Trong chế độ phong kiến, con người bị phân chia thành các đẳng cấp, tùy thuộc vào địa vị chính trị, kinh tế - xã hội của mình. Chế độ phong kiến là chế độ đẳng cấp. Lần đầu tiên trong lịch sử nhân loại, hiến pháp tự sản ra đời đã ghi nhận về mặt hình thức pháp lý quyền tự do, bình đẳng giữa các công dân.

Bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Trong mối quan hệ giữa nhà nước XHCN với công dân thì công dân có nghĩa vụ đối với nhà nước và nhà nước cũng có trách nhiệm đối với dân cư của mình. Các quan hệ trách nhiệm qua lại đó được xác lập trên cơ sở các quy định của pháp luật. Nhà nước là một thiết chế xã hội do các công dân tự do, bình đẳng thiết lập nên, do đó nhà nước phải phục tùng xã hội, phục vụ xã hội công dân, phục vụ, bảo vệ các quyền, tự do của công dân, nhà nước không phải là một lực lượng cai trị dân cư.

Lịch sử nhà nước cũng khẳng định một điều là cầm quyền luôn có xu hướng lạm quyền. Do vậy mà ngay từ thời cổ đại các nhà tư tưởng đã nêu vấn đề “phân chia quyền lực” giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, quyền lập pháp phải thuộc về cơ quan đại diện của nhân dân, quyền hành pháp phải thuộc về các cơ quan hành chính hoặc một nhà quân chủ, quyền tư pháp như là một bộ phận của quyền hành pháp, nhưng khi xét xử phải có sự tham gia của nhân dân. Ngày nay,

khi đưa ra các đặc trưng của NNPQ, các học giả phương Tây đều khẳng định NNPQ đều phải được tổ chức và vận hành theo nguyên tắc phân chia quyền lực; nghĩa là, các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp phải độc lập và trở thành lực lượng “kiểm chế và đối trọng” nhau. Như vậy, vấn đề NNPQ còn là vấn đề về phương thức tổ chức thực hiện quyền lực, cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước trên cơ sở quy định của pháp luật một cách rành mạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khuôn khổ pháp luật. Nhưng đây mới chỉ là nhận thức. Để tránh xu hướng lạm quyền, độc quyền, cần phải có cơ chế để sao cho mọi nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) đều bị kiểm tra, giám sát bởi các thể chế nhà nước và xã hội. Các nhánh quyền lực độc lập trong một trật tự nhất định do pháp luật quy định. Nhưng độc lập không có nghĩa là trở thành một lực lượng để đối đầu, cản trở nhau trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định.

Tóm lại, có thể rút ra một số tiêu chí của NNPQ như sau:

- NNPQ là nhà nước đặt mình dưới pháp luật, mọi hoạt động, tổ chức, vận hành của nhà nước phải phù hợp với pháp luật. Pháp luật của NNPQ phải mang tính nhân văn, nhân đạo, vì con người, phục vụ con người; pháp luật phải tạo thành một thể đồng bộ, thống nhất, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

- NNPQ là nhà nước dân chủ.

- Nhà nước và công dân có trách nhiệm qua lại.

- Các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân phải được mở rộng và được bảo đảm, bảo vệ bằng cơ chế nhà nước.

- Quyền lực trong nhà nước bao gồm

các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, được thiết lập trên cơ sở pháp luật và phải độc lập trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Có cơ chế kiểm tra, giám sát các cơ quan nhà nước để tránh độc quyền, lạm quyền.

## 2. Xây dựng NNPQ Việt Nam.

NNPQ là một giá trị xã hội mang tính phổ biến, nhưng mỗi quốc gia, dân tộc lại có một nền văn hóa, truyền thống riêng, có những đặc thù, màu sắc riêng khi xây dựng NNPQ của mình.

Trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng như trong *Hiến pháp* Việt Nam tuy không liệt kê các đặc điểm của NNPQ Việt Nam nhưng đều khẳng định: NNPQ Việt Nam là NNPQ XHCN của dân, do dân, vì dân. Tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước của NNPQ Việt Nam trên cơ sở quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. NNPQ Việt Nam xây dựng trên cơ sở khối liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. NNPQ Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Như vậy có thể nhận thấy NNPQ Việt Nam có một số đặc điểm chủ yếu sau:

*Một là*, NNPQ Việt Nam là NNPQ định hướng XHCN. Điều đó thể hiện ở mục tiêu, các hoạt động chính trị, xã hội, đặc biệt là các hoạt động kinh tế của nhà nước. Trong bước chuyển quá độ lên CNXH, nền kinh tế nước ta bao gồm nhiều thành phần: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Các thành phần kinh tế đó dựa trên những hình thức sở hữu khác nhau, có lúc đối lập nhau về bản chất kinh tế - xã hội, vừa

hợp tác cùng có lợi, vừa cạnh tranh trong một nền kinh tế thị trường, do đó cuộc đấu tranh “ai thắng ai” giữa hai con đường XHCN và tư bản chủ nghĩa trên mặt trận kinh tế diễn ra hàng ngày hàng giờ với những biểu hiện khác nhau. Vì vậy, để xây dựng NNPQ XHCN, về kinh tế thì kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo, là công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết kinh tế vĩ mô. Nếu kinh tế nhà nước không giữ vai trò chủ đạo thì không thể nói đến xây dựng NNPQ XHCN. Bởi một nguyên lý rất căn bản là cơ sở, chế độ kinh tế quyết định bản chất nhà nước.

*Hai là*, NNPQ XHCN Việt Nam có cơ sở xã hội rộng lớn là khối liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Đây chính là vấn đề về bản chất giai cấp và bản chất nhân dân của NNPQ XHCN nói chung và NNPQ Việt Nam nói riêng.

*Ba là*, NNPQ Việt Nam được xây dựng trên quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Với bản chất NNPQ Việt Nam là nhà nước của dân, do dân, vì dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nên quyền lực nhà nước là một thể thống nhất không bị phân chia. Tính giai cấp và tính nhân dân của quyền lực nhà nước quyết định tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Quyền lực thống nhất đó về cơ cấu bao gồm các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Mỗi nhánh quyền lực được trao cho những cơ quan khác nhau thực hiện. Trong mối tương quan giữa các nhánh quyền lực đó thì tính trội luôn thuộc về cơ quan lập pháp. Điều này do chính phương thức tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta quyết định. Nhân dân bầu ra các đại biểu Quốc hội, cơ quan quyền

lực nhà nước cao nhất. Do đó, Quốc hội là cơ quan duy nhất trực tiếp nhận quyền lực từ nhân dân, còn quyền lực của các cơ quan khác chỉ là quyền lực phái sinh, các cơ quan đó nhận quyền lực từ Quốc hội do Quốc hội quy định bằng cơ chế lập pháp.

Bốn là, NNPQ Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã được minh chứng bằng lịch sử dựng nước và giữ nước từ khi Đảng ra đời tới nay và được ghi nhận tại Điều 4 Hiến pháp năm 1992. Đảng lãnh đạo nhà nước và xã hội thông qua cương lĩnh đường lối, chính sách của Đảng được thể chế bằng pháp luật của Nhà nước.

Xây dựng NNPQ là một quá trình lâu dài, phức tạp, không đơn giản như trong nhận thức về NNPQ, lại càng không phải chỉ là một lời tuyên bố.

Để xây dựng NNPQ XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta hiện nay, theo chúng tôi phải:

- Kiên định với quan điểm, tư tưởng về xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân, mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

- Đảm bảo sự ổn định chính trị đất nước chống mọi thế lực thù địch trong và ngoài nước. Sự ổn định chính trị là tiền đề có tính tiên quyết cho việc xây dựng NNPQ.

- Sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là cơ sở vật chất bảo đảm cho NNPQ. Muốn kinh tế phát triển thì mọi chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, đặc biệt là pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế phải nhằm giải phóng được mọi năng lực, tiềm năng sản xuất xã hội, pháp luật vì con người, pháp luật vì kinh tế.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật cả nội dung và hình thức, phải làm sao có được một hệ thống pháp luật đồng bộ với đầy đủ các bộ phận cơ cấu của nó, cả pháp luật vật chất và pháp luật thủ tục, hạn chế tối đa sự mâu thuẫn chông chéo của pháp luật. Trong hệ thống pháp luật, các đạo luật phải chiếm ưu thế, hạn chế dần việc ban hành các văn bản dưới luật.

- Tiếp tục tiến hành cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, cải cách hành chính (CCHC) nói riêng. CCHC phải tập trung vào cải cách thể chế hành chính, xây dựng đội ngũ CB,CC nhằm xây dựng một nền hành chính ngày một chính quy, hiện đại, trong sạch, minh bạch. Hành chính không minh bạch, trong sạch thì không có NNPQ.

- Cải cách tư pháp phải đạt được mục tiêu là bảo vệ được các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của nhà nước và xã hội, toà án phải trở thành cơ quan trọng tài thực sự của xã hội.

- Xây dựng NNPQ đi đôi với việc xây dựng, phát triển nền dân chủ XHCN, công khai các hoạt động nhà nước, phát huy tính tích cực chính trị của nhân dân tham gia vào mọi lĩnh vực đời sống xã hội, đời sống nhà nước với phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra".

- Phát huy vai trò giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức quần chúng đối với các hoạt động nhà nước, trừ những vấn đề liên quan đến bí mật an ninh quốc gia.

- Cương quyết xử lý, xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật, đặc biệt là những hành vi vi phạm pháp luật của CB,CC nhà nước, cương quyết đấu tranh chống tham nhũng trong các cơ quan công quyền □