

PHÁP QUYỀN TRONG MỐI QUAN HỆ VỚI QUYỀN LÀM CHỦ CỦA NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Vũ Công Giao*

Nguyễn Minh Tâm**

* PGS. TS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

** ThS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: pháp quyền, quyền làm chủ, quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền lực nhà nước.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/01/2020

Biên tập : 12/01/2020

Duyệt bài : 14/01/2020

Article Information:

Key words: rule of law, ownership right, state power, control of state power.

Article History:

Received : 02 Jan. 2020

Edited : 12 Jan. 2020

Approved : 14 Jan. 2020

Tóm tắt:

Cùng với quá trình Đổi mới, định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam đã được nêu ra từ những năm 1990 và chính thức được khẳng định trong Hiến pháp năm 1992 (ở lần sửa đổi năm 2001). Để thực hiện mục tiêu này, Việt Nam kiên định vận dụng những giá trị của chủ nghĩa Mác-Lênin, kết hợp với những giá trị tiền bộ của nhân loại trong lĩnh vực tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước như dân chủ, pháp quyền. Qua hơn 30 năm đổi mới, hệ thống chính trị đã có nhiều thay đổi phù hợp hơn với xu thế phát triển của các nhà nước hiện đại. Quá trình tìm hiểu và thử nghiệm này đòi hỏi cần phải làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn. Bài viết này bước đầu cung cấp những gợi mở về việc thực hiện pháp quyền và bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân theo Hiến pháp năm 2013 cũng như đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Abstract:

Along with the Innovation Process, the orientation of development of a socialist rule of law-based state of Vietnam was raised in the 1990s, and formally asserted in the Constitution of 1992 (revised 2001). To achieve this goal, Vietnam has consistently been applying the values of Marxism-Leninism, and combining with the advances of humanity in the field of organizing and exercising the state of power, like democracy and rule of law. Over the past 30 years of innovation, the political system has changed in compatible with the development trend of modern states. This researching and experimenting process requires to clarify theoretical and practical issues, which this article initially provides suggestions on the implementation rule of law and ensure the ownership right of People under the Constitution of 2013, as well as the guidelines of the Communist Party of Vietnam.

1. Pháp quyền

Rule of Law, hay *pháp quyền/nguyên tắc pháp quyền*, là một khái niệm mờ, vẫn còn đang được tranh luận¹. Về nguồn gốc, khái niệm này hình thành từ truyền thống văn hóa chính trị ở Anh và có ý nghĩa chính là “thượng tôn pháp luật”. Cụ thể, thuật ngữ Rule of Law được nhà Hiến pháp học người Anh, Dicey, lần đầu tiên, trình bày một cách hệ thống trong tác phẩm *Introduction to the Study of the Law of Constitution (Giới thiệu về nghiên cứu luật hiến pháp)*, với ba biểu hiện đặc trưng²: thứ nhất (và là cốt lõi), sự bình đẳng trước pháp luật và trước quyền tài phán của tòa án: *không ai đứng trên pháp luật; tất cả mọi người, bất kể địa vị hay điều kiện, đều là đối tượng của pháp luật và chịu sự xét xử của cơ quan tư pháp*; thứ hai, sự đối ngược với quyền lực tùy tiện: *không ai bị trừng phạt hoặc phải chịu tổn hại về thân thể hay lợi ích trừ khi có sự vi phạm pháp luật rõ ràng theo các thủ tục pháp lý trước tòa án*; thứ ba, các nguyên tắc hiến pháp, dựa trên nền tảng Rule of Law, không phải là nguồn gốc, mà là kết quả của các quyền con người, hình thành qua án lệ của tòa án.

Hiện chưa có một định nghĩa chung về Rule of Law, vì vậy, nhận thức về khái niệm

này ít nhiều khác nhau ở các quốc gia. Ở góc độ hẹp nhất, Rule of Law là “sự hạn chế việc thực hành quyền lực tùy tiện bằng cách ràng buộc quyền lực vào các đạo luật được xây dựng rõ ràng, chặt chẽ”³ hoặc là “đòi hỏi/yêu cầu các quan chức chính quyền và công dân bị ràng buộc và phải hành xử phù hợp với pháp luật”⁴. Ở góc độ rộng hơn, Rule of Law được xem là “một hệ thống/cơ chế mà trong đó không có chủ thể nào, ngay cả nhà nước, được đứng trên pháp luật; nơi mà pháp luật bảo vệ các quyền cơ bản và tất cả mọi người đều có thể tiếp cận công lý”⁵ hoặc là “một nguyên tắc quản trị mà trong đó mọi cá nhân, tổ chức, thiết chế, công và tư, bao gồm nhà nước, đều phải tuân thủ pháp luật mà được công bố công khai, được áp dụng bình đẳng và được phán quyết một cách độc lập, phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế”⁶. Như vậy, theo nghĩa rộng, Rule of Law đồng thời đòi hỏi các biện pháp bảo đảm tuân thủ các nguyên tắc thượng tôn pháp luật, bình đẳng trước pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật, công bằng trong áp dụng pháp luật, phân quyền, sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định, tính tin cậy pháp lý, ngăn ngừa sự tùy tiện và tính minh bạch của pháp luật và thủ tục⁷.

- 1 Xem: The World Bank (2005), “Rule of Law as a Goal of Development Policy” (by Matthew Stephenson), <http://www.worldbank.org>, truy cập ngày 28/10/2017.
- 2 Xem: A.V Dicey (1979), *Introduction to the Study of Law of the Constitution* (A.V. Dicey With an Introduction by E.C.S. Wade), The MacMillan Press, London, pp.188-193.
- 3 Xem: “Rule of Law”, https://www.lexico.com/en/definition/rule_of_law, truy cập ngày 25/10/2019.
- 4 Xem: Brian Tamanaha (2007), “A Concise Guide to the Rule of Law”, p.3, <http://ssrn.com/abstract=1012051>, truy cập ngày 28/10/2019. Cũng xem: Brian Tamanaha (2012), “The History and Elements of the Rule of Law”, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012(Dec), p.233.
- 5 Xem: The World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 7/5/2018.
- 6 Xem: UN Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General*, đoạn 6; <http://www.refworld.org/docid/45069e434.html>, truy cập ngày 7/5/2018
- 7 Xem: UN Security Council (2004), tài liệu đã dẫn.

Một số nghiên cứu đã chỉ ra những nguyên tắc cụ thể mà Rule of Law bao hàm, bao gồm các khía cạnh hình thức, thủ tục và nội dung⁸. Các khía cạnh về hình thức và thủ tục (được coi là Rule of Law theo nghĩa hẹp), nhấn mạnh tới tính hình thức hay các đặc trưng mà một hệ thống pháp luật phải có, như: pháp luật có tính tổng quát, rõ ràng, thích hợp, ổn định, có thể tiên đoán và không hồi tố, được áp dụng công bằng và vô tư (thường liên tưởng tới nguyên tắc trình tự pháp luật công bằng/*due process of law*). Trong khi đó, khía cạnh nội dung (được coi là Rule of Law theo nghĩa rộng), liên quan tới một số giá trị đạo đức chính trị, như: hệ thống kinh tế, hình thức chính quyền, quan niệm về quyền con người,...

Từ những phân tích ở trên, có thể định nghĩa, Rule of Law là *việc lấy pháp luật và tinh thần thượng tôn pháp luật làm yếu tố cơ sở, định hướng, chi phối hoạt động của một xã hội*. Nói cách khác, Rule of Law buộc mọi chủ thể trong xã hội (nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân) vào một “luật chơi” chung, trong đó pháp luật là chuẩn mực đối chiếu. Tuy nhiên, pháp luật theo Rule of Law phải

đáp ứng những yêu cầu nhất định và được gìn giữ, bảo đảm bởi các định chế chính trị-pháp lý và truyền thống. Đây chính là điều làm cho Rule of Law khác với *Rule by Law* (pháp trị/ dụng pháp trị). Rule of Law cũng có nội hàm rộng và bao trùm hơn so với thuật ngữ *Nhà nước pháp quyền* đang được sử dụng phổ biến ở Việt Nam và hai thuật ngữ khác “gần gũi” với nó là *Rechtsstaat* và *État de droit*⁹.

Ngày nay, Rule of Law đã được thừa nhận là một giá trị có tính phổ quát trên thế giới, cả trong nghiên cứu học thuật và thực tiễn chính trị-pháp lý. Ở cấp độ quốc tế, Liên hợp quốc coi Rule of Law là một nguyên tắc về quản trị nhà nước và xã hội, có tính toàn cầu và đóng vai trò nền tảng cho các quan hệ quốc tế¹⁰. Nghị viện châu Âu cũng coi Rule of Law là một nguyên tắc chung cho tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước của các quốc gia trong khu vực¹¹.

2. Quyền làm chủ của Nhân dân

Dân chủ (*democracy*, tiếng Hy-Lạp: *demoskratie*) là thuật ngữ bắt nguồn từ thực tiễn đời sống chính trị xã hội Athens cổ đại, nơi mà quyền lực nhà nước tối cao (*kratie*)

- 8 Xem: Jeremy Waldron (2016), “The Rule of Law”, (Stanford Encyclopedia of Philosophy), <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>, truy cập ngày 25/10/2019; Katrin Blasek (2015), *The Rule of Law in China. A Comparative Approach*, Springer, pp.9-11; Brian Tamanaha (2007) và Brian Tamanaha (2012), tài liệu đã dẫn.
- 9 Xem: Danilo Zolo (2007), “The Rule of Law: A Critical Reappraisal”, trong: Pietro Costa, Danilo Zolo (edited), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Published by Springer, the Netherlands, tr.11-13. Cũng xem: Cao Huy Thuần (2007), “Nhà nước pháp quyền”, Tia Sáng Online, ngày 24/12/2007; <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/nha-nuoc-phap-quyen-89>, truy cập ngày 28/10/2017.
- 10 Xem: Lời nói đầu, Điều 1 Hiến chương Liên hợp quốc; Lời nói đầu Tuyên ngôn phổ quát về nhân quyền; Nghị quyết của Đại hội đồng về Rule of Law ngày 30/11/2012 (A/RES/67/1), tại: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf>, truy cập ngày 29/10/2019.
- 11 Xem: Ricardo Gosalbo-Bono (2010), “The Significance of the Rule of Law and Its Implications for the European Union and the United States”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 72:229, pp.229-360. Cũng xem: *The Principle of the Rule of Law*, Report of the Committee of Legal Affairs and Human Rights, 6 July 2007, tại: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593&lang=EN>, truy cập ngày 29/10/2019.

thuộc về đại hội toàn thể những người bình dân (*demos*). Đến cách mạng tư sản, khái niệm *người bình dân* được thay thế bằng khái niệm *Nhân dân*, và dân chủ được hiểu là một chính quyền mà ở đó quyền lực tối cao thuộc về nhân dân, hoặc nói theo Abraham Lincoln, là một chính quyền “của dân, do dân, vì dân”¹².

Nguyên tắc chủ quyền nhân dân bắt nguồn từ lý thuyết *khế ước xã hội* của Rousseau, có nội dung là mọi quyền lực (nhà nước) thuộc về nhân dân, được thực hiện thông qua các cuộc hội nghị nhân dân (các nhà nước rộng lớn có thể có các cơ quan đại diện). Chủ quyền nhân dân là một giá trị không thể phân chia, không thể chuyển nhượng và được các nhà nước hiện đại thừa nhận, xem đó là một nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp.

Quyền làm chủ của Nhân dân là khía cạnh thực tiễn của dân chủ, được thể hiện chủ yếu thông qua khả năng tham gia vào đời sống chính trị của người dân. Ở các nhà nước dân chủ, người dân thiết lập nên chính quyền thông qua Hiến pháp và bầu cử, và trực tiếp sử dụng quyền là chủ của mình để tham gia vào các công việc của nhà nước. Như vậy, để dân chủ có tính *thực chất*, Nhân dân phải nhận thức được quyền là chủ và làm chủ của mình, và nhà nước có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm có các phương tiện để người dân tham gia chính trị. Quyền của người dân tham gia vào đời sống chính trị thể hiện trước hết ở việc Nhân dân là chủ thể xây dựng Hiến

pháp mà là cơ sở thiết lập nên chính quyền; tiếp theo, Nhân dân sử dụng công cụ bầu cử để tự mình hoặc lựa chọn ra các đại diện tham gia vào chính quyền; và cuối cùng, bằng cách vận dụng các quyền con người về dân sự và chính trị, Nhân dân trực tiếp tham gia vào các quy trình của chính quyền (công việc của nhà nước).

Ở Việt Nam, tư tưởng dân chủ tiến bộ phương Tây được du nhập cùng với quá trình thuộc địa hóa của người Pháp từ những năm cuối thế kỷ 19 và sớm được các nhà yêu nước tiếp thu và truyền bá nhằm mục tiêu trước hết là *khải dân trí*, và sau đó là để đấu tranh giành độc lập cho dân tộc. Chính vì vậy, các khái niệm về dân chủ thường được các nhà yêu nước diễn giải với ngôn ngữ giản dị, gần gũi và dễ hiểu với người dân. Ví dụ, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, dân chủ gồm hai khía cạnh: *Nhân dân là chủ*, là mặt hình thức của dân chủ, thể hiện vị thế và tư cách của người dân đối với Nhà nước và xã hội; và *Nhân dân làm chủ*, là mặt thực tế của dân chủ, thể hiện khả năng, năng lực của người dân hưởng và sử dụng quyền là chủ của mình.

3. Mối quan hệ giữa pháp quyền và quyền làm chủ của Nhân dân

Một lý thuyết không thể giải quyết được tất cả mọi vấn đề của đời sống chính trị, và các xã hội khác nhau cần kết hợp nhiều phương thức khác nhau để có thể vận hành. Mặc dù chế độ dân chủ đã trở thành phổ quát, nhưng nó vẫn có những nhược điểm nhất định¹³.

12 Xem: U.S. Department of State, Democracy in brief, p.1, tại: <https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/democracy-in-brief.pdf>, truy cập ngày 14/12/2017.

13 Xem: David Held (2013), Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại, (Phạm Nguyên Trường dịch), Nxb. Tri Thức, Hà Nội, tr.439-441.

Thứ nhất, về cơ bản, dân chủ là sự tin tưởng vào một hệ thống cai trị theo đa số và trao quyền cho các đại diện (những người cai trị) thông qua bầu cử (do đó, dân chủ nhiều khi được quan niệm một cách đơn giản là những cuộc bầu cử định kỳ). Tuy nhiên, vấn đề nan giải là sau khi lựa chọn được các đại diện, làm sao để người dân có thể kiểm soát họ khỏi sự lạm dụng quyền lực? Trên thực tế, một chính quyền được hình thành qua bầu cử dân chủ vẫn có thể “không hiệu quả, tham nhũng, thiên cận, vô trách nhiệm, bị chi phối bởi các đặc quyền, ...”¹⁴.

Thứ hai, căn bệnh tiếp theo của dân chủ là sự “rối loạn” khi xã hội bất đồng ý kiến mà từ đó có thể dẫn đến sự chuyên chế độc tài. Ngay từ thời cổ đại, Plato trong tác phẩm *Cộng hòa* đã miêu tả căn bệnh này của chế độ dân chủ với ẩn dụ về “người thuyền trưởng” nuôi một con vật “vừa lớn vừa khỏe” (đám đông quần chúng)¹⁵. Hoặc bình tượng nền dân chủ Athens thời cổ đại từng được ví như con tàu đã vượt qua mọi nguy hiểm của sóng gió và bão táp, nhưng lại không thể cập bến ngay cả khi đã gần bờ¹⁶. Thực tế cho thấy, một hệ thống chính trị dân chủ cũng có thể bị lũng đoạn bởi tiền bạc và những kẻ cuồng tin, mà ví dụ tiêu biểu nhất là việc Adolf Hitler đã trở thành Quốc trưởng Đức-quốc-xã qua một cuộc bầu cử tự do. Ở đây, quan niệm cho rằng đa số luôn đúng là một sai lầm, bởi đó có thể là một hình thức chuyên chế độc tài áp đặt lên thiểu số. Trong trường hợp này, “ý kiến phò

thông” hoặc “dân ý” có thể nguy hiểm hơn cả sự tùy nghi hành động của chính quyền¹⁷.

Như vậy, cần có một cái gì đó bổ khuyết cho dân chủ. Trong thực tế, pháp quyền (và chủ nghĩa hiến pháp constitutionalism) có thể đóng vai trò này. Đó là bởi một chức năng quan trọng của pháp quyền là ngăn ngừa sự tùy nghi hành động của chính quyền và nguy cơ lạm quyền của số đông bằng các giới hạn pháp lý hay những quy trình, thủ tục định trước và được công bố rõ ràng. Nó đòi hỏi, không chỉ các cơ quan nhà nước, mà cả công chúng cũng phải tuân thủ pháp luật trong mọi hành động. Nói cách khác, hành động của chính quyền và công chúng phải hợp hiến và hợp pháp, không được mâu thuẫn hoặc xung đột với những ngăn cấm hay giới hạn. Nếu có sự mâu thuẫn, pháp luật phải được thay đổi theo các thủ tục trước khi hành động có thể được thực hiện. Cùng với đó, pháp luật phải cung cấp những phương tiện pháp lý có thể ngăn cản những hành động không hợp hiến và hợp pháp.

Sự kết hợp giữa dân chủ, pháp quyền và chủ nghĩa hiến pháp tạo thành một nền dân chủ hiến định (constitutional democracy, hay dân chủ tự do) đã được thực hành ở nhiều quốc gia trên thế giới, thể hiện qua các hình thức tham gia chính trị rộng rãi, cùng với các công cụ hiến định giới hạn quyền lực. Trong một nền dân chủ hiến định, không những quyền lực của chính quyền, mà quyền lực của dân chúng cũng bị giới hạn. Theo đó, trong quá trình thiết lập bản hiến pháp dân

14 Xem: Samuel Huntington (2012), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London.

15 Xem: Plato (2014), *Cộng hòa*, (Đỗ Khánh Hoan dịch), Nxb. Thế giới, Hà Nội, tr 429, 439-440.

16 Xem: Evelyn Shuckburgh (1889), *The Histories of Polybius*, Vol. I, (translated from the text of F. Hulstsch), MacMillan and Co., London and New York, p.495.

17 Xem: Lý Ba (2012), “Pháp trị là gì?”, trong: Vũ Công Giao... [và nh.og. khác] (đồng chủ biên), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động, Hà Nội, tr.28.

chủ, ý chí của nhân dân chỉ có thể được hiện thực hoá thông qua các thủ tục, quy trình định trước (như: bầu cử, phân quyền, tư pháp độc lập). Bằng cách này, người dân cam kết tuân thủ những thủ tục và quy trình đã được ấn định, qua đó phòng ngừa khả năng chính quyền có thể bị đầu độc bởi những si mê, ý muốn và cảm xúc nhất thời của dân chúng. Đồng thời, điều này cũng hàm ý rằng chính quyền sẽ không thể tùy ý điều hành quốc gia theo những mong muốn riêng.

Tóm lại, pháp quyền (và chủ nghĩa hiến pháp) bỏ khuyết cho những hạn chế của dân chủ, tạo ra một khuôn khổ thể chế và pháp luật ổn định cho việc thực hành dân chủ (hay quyền làm chủ của nhân dân). Tuy nhiên, sự bền vững của pháp quyền không phụ thuộc vào tính chất phương tiện của pháp luật, mà phụ thuộc vào mức độ độc lập của pháp luật so với các thể chế khác của xã hội (như: chính trị, tôn giáo),¹⁸ và khả năng ràng buộc các thể chế xã hội đó vào pháp luật.¹⁹ Như vậy, một xã hội có thể du nhập và tạo ra được một hệ thống pháp luật đầy đủ, nhưng chưa chắc có được pháp quyền. Để tạo lập và duy trì được pháp quyền, các chủ thể trong xã hội cần tin tưởng rằng pháp luật nên và xứng đáng ở vị trí thống trị, và pháp luật phải thoả mãn những thuộc tính nhất định (như: được định trước, được áp dụng công bằng, nhất quán) và được gìn giữ, bảo đảm bởi các định chế chính trị-pháp lý và truyền thống (như: phân quyền, tư pháp độc lập).

4. Pháp quyền và quyền làm chủ của Nhân dân ở Việt Nam hiện nay

4.1. Trên phương diện lý luận

Từ khi thành lập (1930) đến nay, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn tìm kiếm và thử nghiệm xây dựng mô hình nhà nước và pháp luật phù hợp với mục tiêu chính trị của Đảng là xây dựng chế độ chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam. Cho đến trước Đại hội Đảng VI (1986), mục tiêu của Đảng về cơ bản là xây dựng “nhà nước chuyên chính vô sản” theo học thuyết Mác-Lênin, và xem đó là mô hình nhà nước của thời kỳ quá độ. Tuy nhiên, kể từ sau Đại hội Đảng VI, nhận thức về chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước đã có sự đổi mới: “thể chế hóa bằng pháp luật, quyền hạn, lợi ích, nghĩa vụ của nhân dân lao động và quản lý kinh tế, xã hội theo pháp luật... bảo đảm quyền dân chủ thật sự của nhân dân...”²⁰. Ở đây, yếu tố chuyên chính (tức quản lý nhà nước và xã hội chủ yếu bằng đường lối, nghị quyết của Đảng) đã được làm nhẹ đi và nhường chỗ cho yếu tố pháp quyền (quản lý nhà nước và xã hội bằng pháp luật). Ngoài ra, kể từ sau Đại hội Đảng VI các quyền dân chủ cũng được đề cao hơn, đã được thể chế hoá trong Hiến pháp năm 1992.

Các chuyển động theo hướng tiếp thu các yếu tố pháp quyền và dân chủ, cụ thể như: xây dựng Nhà nước pháp quyền, phân công và phối hợp trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm và phát huy các quyền dân chủ của nhân dân,... tiếp tục được nêu

18 Xem: Lý Ba (2012), tài liệu đã dẫn, tr.27.

19 Xem: Barry Weingast (2010), “Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law”, in: James Heckman et al. (editors), *Global Perspectives on the Rule of Law*, Routledge-Cavendish.

20 Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ Đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.124-125.

ra và thúc đẩy trong Đại hội Đảng VII (1991),²¹ VIII (1996), IX (2002), và X (2006)²². Đến Đại hội Đảng XI (2011) và XII (2016), các vấn đề như: kiểm soát trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, Nhà nước được tổ chức và hoạt động tuân thủ nguyên tắc pháp quyền, hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật,... tiếp tục được bổ sung và nhấn mạnh hơn, cùng cố thêm lý luận của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam²³.

Qua các vấn kiện Đảng nêu trên, những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đã được định hình khá rõ, bao gồm: (1) Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của Nhân dân. (2) Nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp. (3) Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội. (4) Tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân. (5)

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân thông qua các tổ chức xã hội. (6) Nhà nước và xã hội do một đảng duy nhất lãnh đạo là Đảng Cộng sản Việt Nam²⁴.

Những phân tích nêu trên cho thấy khuynh hướng ở Việt Nam tiếp thu và áp dụng trở lại các yếu tố hợp lý của học thuyết pháp quyền mà đang được áp dụng phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, trong giới học thuật ở Việt Nam, nhận thức về pháp quyền vẫn còn thiếu rõ ràng, chưa thống nhất và có những điểm chưa hợp lý, trong đó đáng tranh luận nhất là xu hướng đồng nhất pháp quyền (Rule of Law) với Nhà nước pháp quyền (the state governed by the rule of law)²⁵. Sự đồng nhất này đã dẫn tới tình trạng đồng nhất các yếu tố cấu thành của pháp quyền với các yếu tố cấu thành của

- 21 Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.56-58; Đảng Cộng sản Việt Nam (1995), Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương khóa VII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.23-27; Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), tài liệu đã dẫn, tr.297, 327-329; Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 51, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.462-468.
- 22 Xem: Vũ Công Giao (2014), “Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam: Nhận thức, triển vọng và thách thức nhìn từ Hiến pháp năm 2013”, trong: Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, Nxb. Lao động-xã hội, Hà Nội, tr.658-665.
- 23 Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, tr.52, 246-247; Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc khóa XII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.175.
- 24 Xem: Đào Trí Úc (chủ biên), Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr.233-315; Đào Trí Úc (2015), Giáo trình Nhà nước pháp quyền, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội năm 2006, tr.266-267.
- 25 Xem: Nguyễn Đăng Dung (2014), “Nhà nước pháp quyền là tinh thần pháp luật hay là đúng quy trình?”, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học, số 1(2014), tr.55; Nguyễn Đức Minh (2018a), “Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền”, Nhà nước và Pháp luật, số 6/2018, tr.4; Nguyễn Đức Minh (2018b), “Một số quan niệm về pháp quyền trên thế giới”, Nhà nước và Pháp luật, số 10/2018, tr.3; Nguyễn Đức Minh (2019), “Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền”, Nghiên cứu Lập pháp, số 9(385)/2019, tr.3-8, 23; Nguyễn Văn Quân (2017), “Sự phổ biến của chủ nghĩa hợp hiến và nhà nước pháp quyền như một chuẩn mực quốc tế”, Nghiên cứu Lập pháp, số 15(343)/2017, tr.10-19.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Nhà nước pháp quyền, hay thậm chí còn có sự đồng nhất pháp quyền với “pháp trị” (Rule by Law). Từ các phân tích trên và theo tác giả, pháp quyền (Rule of Law) có nguồn gốc riêng và có nội hàm rộng, bao trùm hơn so với nhà nước pháp quyền, Rechtsstaat, và État de droit; sự đồng nhất các thuật ngữ này, đặc biệt là giữa pháp quyền và nhà nước pháp quyền là khiên cưỡng và làm hẹp đi đáng kể nội hàm của pháp quyền/nguyên tắc pháp quyền.

4.2. Trên phương diện thực tiễn

Trong hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam, hầu hết các quyền dân chủ của nhân dân đều đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 – đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Tuy nhiên, do Hiến pháp không có hiệu lực trực tiếp nên các quyền dân chủ quan trọng (như: tự do hiệp hội, hội họp, biểu tình,...) cần được cụ thể hóa bằng văn bản luật mới có thể thực thi được. Trong khi đó, một số quyền tự do dân chủ quan trọng, cho đến nay vẫn chưa được cụ thể hóa bằng văn bản luật như quyền biểu tình, lập hội. Điều này đã gây ảnh hưởng tới việc bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân.

5. Phương hướng thúc đẩy pháp quyền và quyền làm chủ của Nhân dân ở nước ta

Qua nội dung ở các mục trên, có thể thấy pháp quyền và quyền làm chủ của Nhân dân đều không phải là những phạm trù mới ở Việt Nam, nhưng lại chưa được làm rõ và nhận thức đầy đủ. Điều này dẫn tới việc thiết kế và triển khai các chủ trương, biện pháp cải cách thể chế nhà nước, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được các yêu cầu đặt ra của tình hình mới.

Hiện tại, về đường lối, mục tiêu xây dựng *Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân* đã được Đảng và Nhà nước khẳng định. Các nguyên tắc như: phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực;

tập trung dân chủ; *đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng*;... đã được xác định là nền tảng của việc xây dựng và cải cách hệ thống chính trị. Do đó, yêu cầu quan trọng là cần phải có thêm những nghiên cứu làm rõ nội hàm, cách thức áp dụng và các yêu cầu lập pháp cụ thể để thực hiện các nguyên tắc này trong thực tế theo hướng “xây dựng *Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân*”. Ngày nay, trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền, khi nghiên cứu về các vấn đề này, bên cạnh các giá trị cốt lõi, tiến bộ của chủ nghĩa Mác-Lênin mà cần tiếp tục vận dụng, đồng thời cần tiếp cận và khẳng định các giá trị, nhận thức mới của nhân loại về dân chủ, pháp quyền nhằm mở ra triển vọng cho việc cải cách thể chế và quản trị nhà nước ở Việt Nam.

Từ cách tiếp cận như trên, có thể gợi mở một số phương hướng, giải pháp như sau:

Thứ nhất, việc thúc đẩy phân công-phối hợp-kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp-hành pháp-tư pháp cần được tiếp tục làm rõ hai vấn đề cơ bản sau: quan hệ giữa các nhánh quyền lực lập pháp-hành pháp-tư pháp cần được hiểu như thế nào? là quan hệ ngang hàng hay không?; mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo-Nhà nước quản lý-Nhân dân làm chủ được hiểu như thế nào trong bối cảnh Đảng lãnh đạo toàn diện, tuyệt đối Nhà nước và xã hội.

Thứ hai, yêu cầu cấp thiết cùng có kênh giám sát, phản biện hiện hành của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đồng thời phát triển, đa dạng hóa các kênh giám sát khác thông qua mở rộng các quyền dân chủ (như: tự do báo chí, hiệp hội, hội họp, biểu tình) để thúc đẩy cơ chế giám sát quyền lực nhà nước. Đặc biệt, cần có thêm những nghiên cứu làm rõ vị trí, vai trò và cơ chế vận hành của các kênh giám sát này trong bối cảnh đặc thù của Việt Nam.

Thứ ba, cần tiếp tục nghiên cứu mối quan hệ giữa chủ quyền nhân dân và vị trí lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, cơ chế chịu trách nhiệm của Đảng trước Nhân dân. Đây là những vấn đề mới được đề cập và nhấn mạnh trong Hiến pháp, nhưng còn nhiều khía cạnh chưa được phân tích làm rõ.

Thứ tư, cần tiếp tục làm rõ các vấn đề giới hạn quyền và tạm đình chỉ thực hiện quyền cơ bản của công dân, tiêu chí áp dụng khi hạn chế quyền cơ bản mà không làm mất đi bản chất của quyền; tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để bảo đảm các quyền hiến định trong thực tế.

Thứ năm, cần nghiên cứu thiết lập cơ chế trao cho Tòa án thẩm quyền độc lập để

kiểm soát các thiết chế khác của Nhà nước, phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền; cần làm rõ vấn đề: xét xử là nội dung cơ bản của tư pháp, nhưng có đồng nhất với khái niệm quyền tư pháp hay không. Ngoài ra, cũng cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ sự liên chính của tư pháp, các điều kiện bảo đảm sự độc lập thẩm phán; nghiên cứu điều kiện kết hợp mô hình tố tụng thẩm vấn và tố tụng tranh tụng theo tinh thần của Hiến pháp; nghiên cứu, về lâu dài, trao thẩm quyền giải thích Hiến pháp và pháp luật cho Tòa án.

Thứ sáu, cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ nội dung của cơ chế bảo vệ hiến pháp theo tinh thần của Hiến pháp như: địa vị pháp lý, chức năng, vai trò, và thẩm quyền của cơ quan này ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lý Ba (2012), “Chủ nghĩa hợp hiến là gì?”, trong: Vũ Công Giao... (đồng chủ biên), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
2. Lý Ba (2012), “Pháp trị là gì?”, trong: Vũ Công Giao... (đồng chủ biên), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
3. The World Bank (2005), “Rule of Law as a Goal of Development Policy” (by Matthew Stephenson), tại: <http://www.worldbank.org>, truy cập ngày 28/10/2017.
4. Katrin Blasek (2015), *The Rule of Law in China. A Comparative Approach*, Springer.
5. Andrea Buratti (2019), *Western Constitutionalism: History, Institutions, Comparative Law*, Springer.
6. Robert Dahl (2015), *Bàn về dân chủ*, (Phạm Nguyên Trường dịch), Nxb. Giấy Vụn, Huế Kỳ.
7. Larry Diamond (2017), *Tinh thần dân chủ: Cuộc đấu tranh nhằm xây dựng xã hội tự do trên toàn thế giới*, (Phạm Nguyên Trường dịch), Nxb. Giấy Vụn, Huế Kỳ.
8. A.V. Dicey (1979), *Introduction to the Study of Law of the Constitution* (A.V. Dicey With an Introduction by E.C.S. Wade), The MacMillan Press, London.
9. Nguyễn Đăng Dung (2014), “Nhà nước pháp quyền là tinh thần pháp luật hay là đúng quy trình?”, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học, số 1(2014).

10. Vũ Công Giao (2014), “Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam: Nhận thức, triển vọng và thách thức nhìn từ Hiến pháp năm 2013”, trong: Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động - xã hội, Hà Nội.
11. Ricardo Gosalbo-Bono (2010), “The Significance of the Rule of Law and Its Implications for the European Union and the United States”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 72:229.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (1995), *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương khóa VII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ Đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Đảng toàn tập*, Tập 51, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *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 – Sự thật, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc khóa XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. David Held (2013), *Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại*, (Phạm Nguyên Trường dịch), Nxb. Tri Thức, Hà Nội.
20. Samuel Huntington (2012), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London.
21. Nguyễn Hưng (2013), “Tổng bí thư: ‘Đề phòng thể lực muốn xoá bỏ điều 4 Hiến pháp’”, *Báo VnExpress* ngày 28/9/2013 tại: <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/tong-bi-thu-de-phong-the-luc-muon-xoa-bo-dieu-4-hien-phap-2886937.html>, truy cập ngày 28/2/2020.
22. IDEA (2008), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, tr.12, tại: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook.pdf>, truy cập ngày 28/2/2020.
23. Nguyễn Đức Minh (2018a), “Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền”, *Nhà nước và Pháp luật*, số 6/2018.
24. Nguyễn Đức Minh (2018b), “Một số quan niệm về pháp quyền trên thế giới”, *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2018.
25. Nguyễn Đức Minh (2019), “Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 9(385).
26. Walter Murphy (1993), “Constitutions, Constitutionalism, and Democracy”, in:

Douglas Greenberg et al. (edited), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford University Press, New York.

27. Plato (2014), *Cộng hòa*, (Đỗ Khánh Hoan dịch), Nxb. Thế giới, Hà Nội.
28. Rule of Law, tại: https://www.lexico.com/en/definition/rule_of_law, truy cập ngày 25/10/2019].
29. Nguyễn Văn Quân (2017), “Sự phổ biến của chủ nghĩa hợp hiến và nhà nước pháp quyền như một chuẩn mực quốc tế”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 15(343).
30. Evelyn Shuckburgh (1889), *The Histories of Polybius*, Vol.I, (translated from the text of F. Hulstsch), MacMillan and Co., London and New York.
31. Brian Tamanaha (2007), “A Concise Guide to the Rule of Law”, tại: <http://ssrn.com/abstract=1012051>, truy cập ngày 28/10/2019.
32. Brian Tamanaha (2012), “The History and Elements of the Rule of Law”, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012(Dec).
33. *The Principle of the Rule of Law, Report of the Committee of Legal Affairs and Human Rights*, 6 July 2007, tại: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593&lang=EN>, truy cập ngày 29/10/2019.
34. The World Justice Project, tại: <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 7/5/2018.
35. Cao Huy Thuần (2007), “Nhà nước pháp quyền”, Tia Sáng Online, ngày 24/12/2007, tại: <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/nha-nuoc-phap-quyen-89>, truy cập ngày 28/10/2017.
36. Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội - 2006.
37. Đào Trí Úc, *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội -2015.
38. UN Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General*, tại: <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, truy cập ngày 7/5/2018.
38. U.S. Department of State, *Democracy in brief*, tại: <https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/democracy-in-brief.pdf>, truy cập ngày 14/12/2017.
40. Jeremy Waldron (2016), “The Rule of Law”, (Stanford Encyclopedia of Philosophy), tại: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>, truy cập ngày 25/10/2019.
41. Barry Weingast (2010), “Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law”, in: James Heckman et al. (editors), *Global Perspectives on the Rule of Law*, Routledge-Cavendish.
42. Danilo Zolo (2007), “The Rule of Law: A Critical Reappraisal”, trong: Pietro Costa, Danilo Zolo (edited), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Published by Springer, the Netherlands.