

# NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN DƯỚI GÓC NHÌN SO SÁNH CÁC QUAN ĐIỂM KHOA HỌC PHÁP LÝ ĐƯƠNG ĐẠI

THÁI VĨNH THẮNG

Đại học Luật Hà Nội

Hanoi Law University

Email: thaivthang\_dhl@yahoo.com

## Tóm tắt

Nền văn hóa pháp lý Việt Nam hiện nay là kết tinh những tinh hoa văn hóa pháp lý truyền thống của dân tộc và tinh hoa văn hóa pháp lý đương đại của nhân loại. Bài viết phân tích khái niệm và các yếu tố cơ bản của nhà nước pháp quyền trong quan niệm phổ biến hiện nay trên thế giới, đặc biệt chú trọng vào nội dung của của Nghị quyết 27/NQ/TW về tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam nhằm đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tiêu chí nhà nước pháp quyền.

**Từ khóa:** nhà nước pháp quyền, các yếu tố cơ bản, Nghị quyết 27 NQ/TW, văn hóa pháp lý

## Abstract

The current legal culture in Vietnam is the culmination of the essence of the traditional legal culture of the country and the contemporary legal culture of humanity. This article analyzes the concept and fundamental elements of the rule of law state from the current global perspective, with a special focus on the content of Resolution 27/NQ/TW regarding the continued construction of the rule of law state in Vietnam, while proposing some recommendations to improve the legal system according to the criteria of a rule of law state.

**Keywords:** the rule of law state, fundamental elements, the Resolution 27NQ/TW, legal culture

**Ngày nhận bài:** 10/08/2023

**Ngày duyệt đăng:** 20/9/2023

Vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN) của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân đã được Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) ghi nhận và được tiếp tục khẳng định trong khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013: “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”. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII, tại Phần III – Về phương hướng, nhiệm vụ nhiệm kỳ Đại hội XIII và những năm tiếp theo do đồng chí Nguyễn Phú Trọng, Tổng bí thư Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam trình bày, nhấn mạnh nhiệm vụ “xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCHN, xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, tiếp tục đẩy mạnh phòng chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tiêu cực”. Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCHN Việt Nam trong giai đoạn mới” đăng ngày 5/12/2022 đã khẳng định việc xây dựng nhà nước pháp quyền là vấn

đề lớn, phức tạp, lâu dài. Điều này đòi hỏi các nhà làm luật phải bám sát thực tiễn đất nước và xu thế phát triển của thời đại, kế thừa những thành tựu đã đạt được, tiếp thu chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp nhằm hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Việc xây dựng nhà nước pháp quyền về phương diện lý luận đòi hỏi phải làm rõ các yếu tố cơ bản của mô hình này, từ đó xác định hướng tiếp cận đúng đắn trong quá trình xây dựng chính sách và pháp luật. Bài viết sau đây của tác giả sẽ phân tích các yếu tố cơ bản trong xây dựng nhà nước pháp quyền ở một số nước có kinh nghiệm lâu năm trong lĩnh vực này và gợi mở khả năng áp dụng ở Việt Nam.

### **1. Khái niệm nhà nước pháp quyền trong khoa học pháp lý đương đại**

Khi nói đến pháp quyền (*rule of law*) và nhà nước pháp quyền (*rule of law state, L'Etat de droit* hay *Rechtsstaat*), cần thiết phải tham khảo các quan điểm của những học giả từ Anh quốc – nơi khai sinh ra khái niệm nhà nước pháp quyền và cũng là “quê hương” của dân chủ, “quê hương” của chủ nghĩa hiến pháp, “quê hương” của các tư tưởng bảo vệ quyền con người. Nhìn chung, có hai quan điểm chính về Nhà nước pháp quyền. Đầu tiên là quan điểm về nhà nước pháp quyền “mỏng”, hay còn gọi là quan điểm về nhà nước pháp quyền “hình thức” (*the thin or formal conception rule of law*) được đề xuất bởi Albert Venn Dicey và Joseph Raz. Quan điểm này cho rằng mọi người phải tuân thủ pháp luật và được điều chỉnh bởi pháp luật.<sup>1</sup> Vì vậy, để xây dựng nhà nước pháp quyền, cần đảm bảo rằng pháp luật có khả năng hướng dẫn hành vi con người. Điều này đòi hỏi pháp luật phải rõ ràng, minh bạch, ổn định, không được quy định một cách mơ hồ (*vague*), tối nghĩa (*obscure*) hay không cụ thể (*imprecise*).<sup>2</sup> Ngoài ra, bộ máy nhà nước phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của pháp luật, và hệ thống tư pháp cần được độc lập để đảm bảo sự công bằng và minh bạch trong xét xử. Trong nhà nước pháp quyền, mọi người dễ dàng tiếp cận tòa án và không có sự lạm dụng quyền lực.

Quan điểm nhà nước pháp quyền “dày” hay quan điểm nhà nước pháp quyền nội dung (*the “thick” or substantive conception rule of law*) của Ronald Dworkin mở rộng quan điểm trên. Theo đó, nhà nước pháp quyền không chỉ đòi hỏi tuân thủ pháp luật mà còn phải đảm bảo trách nhiệm giải trình trước nhân dân.<sup>3</sup> Pháp luật cần phải công bằng

1 World Justice Project, *What is Rule of Law*, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 24/4/2020.

2 Như trên.

3 Như trên.

và đảm bảo các quyền cơ bản của con người. Quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật cần phải công khai, để tiếp cận và hiệu quả; cơ quan tư pháp không thiên vị trong giải quyết tranh chấp.<sup>4</sup>

Như vậy, hai quan điểm này cung cấp cách tiếp cận khác nhau đối với khái niệm nhà nước pháp quyền và đánh dấu những yếu tố quan trọng cần xem xét trong việc xây dựng và duy trì một nhà nước pháp quyền mạnh mẽ. Dù vậy, cả hai quan điểm đều thống nhất rằng nhà nước pháp quyền là nhà nước thượng tôn pháp luật và cai trị bằng pháp luật. Các cơ quan nhà nước phải tôn trọng và nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật, cơ quan tòa án phải độc lập và là công cụ bảo vệ công bằng, công lý. Để thực hiện điều đó, điều kiện tiên quyết là pháp luật phải rõ ràng, minh bạch, công bằng, ổn định và bảo đảm các quyền con người.

Ở Việt Nam, vấn đề nhà nước pháp quyền đã được đưa vào Hiến pháp năm 1992 trong lần sửa đổi, bổ sung năm 2001. Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.” Quy định này được tiếp tục khẳng định trong khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Việc xác lập nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền trong Hiến pháp đạo luật cơ bản của nhà nước là cơ sở để chúng ta tiếp tục nghiên cứu, tiếp tục hoàn thiện các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phù hợp với các tiêu chí của nhà nước pháp quyền.

## **2. Các yếu tố cơ bản của nhà nước pháp quyền trong khoa học pháp lý đương đại**

### **2.1. Phân tách quyền lực và kiểm chế cân bằng<sup>5</sup>**

Trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, cái khó khăn nhất đó chính là kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì quyền lực nhà nước gắn liền với quân đội, cảnh sát, tòa án, nhà tù và kèm theo đó là vô số lợi ích về vật chất và tinh thần nên khi đã có quyền lực trong tay, người có quyền lực thường có xu hướng lạm dụng quyền lực. Khi quyền lực nhà nước được kiểm soát tốt thì nó như dòng sông cuộn chảy êm đềm, nhưng khi không được kiểm soát, quyền lực nhà nước sẽ trở thành thác lũ cuốn trôi cả nhà cửa, tài sản và tính mạng con người. Các chức vụ quan trọng của nhà nước cũng có thể bị bí mật mua bán, trao đổi như hàng hóa. Câu chuyện về Lã Bất Vi trong “Sử ký” của Tư Mã Thiên,<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Như trên.

<sup>5</sup> Tác giả dùng từ “phân tách quyền lực” phù hợp với nguyên bản tiếng Pháp là “*separation des pouvoirs*”.

<sup>6</sup> Tư Mã Thiên, *Sử ký*, bản dịch của Phan Ngọc, Nxb. Văn học, Trung tâm văn hóa, ngôn ngữ Đông Tây, 1999, tr. 387-391.

nhà sử học nổi tiếng của Trung Quốc là minh họa sinh động cho vấn đề này. Lã Bất Vi, một thương nhân giàu có, đã sử dụng khả năng kinh doanh của mình để tạo dựng quan hệ và nâng cao vị thế của Tử Sở, cháu nội vua Tần đang bị giữ làm con tin tại nước Triệu. Bằng cách dùng của cải – vàng của mình, ông đã giúp Tử Sở xây dựng mối quan hệ với hoàng hậu và người chị của bà, từ đó thúc đẩy Tử Sở trở thành người thừa kế ngai vàng. Cuối cùng, mưu lược và sự giàu có của Lã Bất Vi đã thành công khi Tử Sở trở thành hoàng đế nước Tần sau khi cha ông lên ngôi. Có thể thấy, trong các nhà nước quân chủ chuyên chế, quyền lực tối cao tập trung vào hoàng đế. Vì vậy số phận của hàng chục, hàng trăm triệu người phụ thuộc vào người đứng đầu nhà nước. Vua Louis XIV của Pháp đã từng nói: “*L’Etat cest moi!*” (Nhà nước là ta đây). Trong bối cảnh đó, ý chí của vua là pháp luật, vua đứng trên pháp luật và là tai họa của một dân tộc, một quốc gia nếu vị vua này là chuyên chế, độc tài và luôn lạm dụng quyền lực.

Để chống lại chế độ quân chủ chuyên chế, nhiều tư tưởng, học thuyết đã ra đời. Theo các học giả John Locke và Charles Luis Montesquieu, quyền lực nhà nước bao gồm ba thứ quyền lực cơ bản là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.<sup>7</sup> Montesquieu đã nhấn mạnh trong tác phẩm “*Tinh thần pháp luật*” (*De l’esprit des lois*) xuất bản năm 1748 rằng khi quyền lập pháp và hành pháp tập trung trong tay một người hay tổ chức, tự do không còn tồn tại; còn nếu quyền tư pháp không tách biệt, quyền sống và tự do của công dân sẽ bị đe dọa.<sup>8</sup> Sự kết hợp ba quyền lực này trong một chủ thể sẽ dẫn đến mất tự do hoàn toàn. Từ đây, thuyết phân tách quyền lực đã trở thành một trong những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức bộ máy nhà nước đương đại, được thực hiện theo hai hướng chủ yếu là phân tách quyền lực rắn (rạch ròi) và phân tách quyền lực mềm (phân tách với sự phối hợp các nhánh quyền lực).

Đại diện cho trường phái phân tách quyền lực rạch ròi là cơ chế kiểm chế và đối trọng của ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp theo Hiến pháp Hoa Kỳ 1787. Tổng thống và Nghị viện do dân bầu nhưng không thể xóa bỏ sự hiện diện của nhau bằng quyền giải tán Nghị viện hay Chính phủ. Dù Tổng thống có thể phủ quyết các đạo luật mà Nghị viện với điều kiện cần là đủ hai phần ba số phiếu thuận, Tổng thống có thể bị luận tội và phế truất nếu lạm dụng quyền lực. Đối với cơ quan tư pháp, các thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời và có quyền kiểm tra tính hợp hiến của luật pháp.

7 Thái Vinh Thắng và Hoàng Trọng Nghĩa, “Chủ nghĩa Hiến pháp, bản chất và các yếu tố cấu thành”, *Tạp chí Luật học*, số 6, 2020.

8 Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, 1996, tr. 101.

Mô hình phân quyền mềm thể hiện cả trong ba hình thức chính thể cộng hòa nghị viện (như Đức, Áo, Italia), quân chủ lập hiến (như Anh, Tây Ban Nha, Hà Lan, Nhật Bản, Thái Lan) và cộng hòa lưỡng tính (như Pháp, Nga, Hàn Quốc). Mặc dù chức năng của Nghị viện là lập pháp và chức năng của Chính phủ là hành pháp, hai khối lập pháp và hành pháp gắn kết với nhau vì đảng nắm quyền lập pháp cũng là đảng nắm quyền hành pháp. Chính phủ luôn luôn chịu trách nhiệm trước Nghị viện và nếu Chính phủ hoạt động không có hiệu quả hoặc lạm dụng quyền lực, cơ quan này có thể bị Nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm và buộc phải giải tán trước thời hạn. Để bảo đảm cho tư pháp độc lập, các thẩm phán thường được bổ nhiệm suốt đời và trong lúc tại nhiệm không được phép tham gia các đảng chính trị.<sup>9</sup>

Trong lịch sử hiến pháp của Việt Nam, mặc dù không có văn bản hiến pháp nào khẳng định rõ ràng về sự phân chia quyền lực như một nguyên lý cơ bản, thực tế là các hiến pháp đã phản ánh, ở các mức độ khác nhau, sự tiếp nhận lý luận về sự phân chia quyền lực. Hiến pháp năm 1946, hiến pháp đầu tiên của đất nước, đã minh định sự phân chia ba lĩnh vực quyền lực lập pháp thuộc về Quốc hội, hành pháp do Chủ tịch nước và Chính phủ đảm nhiệm, và tư pháp thuộc về các Tòa án. Tuy nhiên, trái ngược với mô hình Hoa Kỳ, Chủ tịch nước không được bầu trực tiếp từ nhân dân mà do Quốc hội bầu, phản ánh ảnh hưởng của hệ thống cộng hòa nghị viện. Thủ tướng chịu trách nhiệm tổng quát về chính sách chính trị của nội các. Nghị viện chỉ xem xét vấn đề tín nhiệm dựa trên đề xuất của Thủ tướng, Ban thường vụ nghị viện hoặc ít nhất một phần tư số nghị sĩ (Điều 54). Hệ thống tư pháp được cấu trúc với nhiều cấp độ khác nhau, từ Tòa án tối cao đến các tòa án cấp thấp hơn. Thẩm phán được bổ nhiệm bởi Chính phủ. Qua đó, có thể thấy sự phân định quyền lực giữa ba ngành này khá minh bạch, phản ánh mô hình chính thể cộng hòa đặc trưng.<sup>10</sup>

Với Hiến pháp 1959, việc xác lập các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp là khá rõ ràng. Chủ tịch nước chỉ đứng đầu nhà nước, không đứng đầu Chính phủ. Tuy nhiên, quyền lực của Chủ tịch nước trong bản Hiến pháp này cũng lớn hơn so với các Hiến pháp về sau, vì Chủ tịch nước theo quy định tại Điều 66 có quyền tham gia và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ. Cần lưu ý bắt đầu từ Hiến pháp 1959, bộ máy nhà nước ta được xây dựng theo mô hình nhà nước XHCN, vì vậy Hiến pháp Liên Xô có ảnh hưởng sâu sắc đến Hiến pháp Việt Nam. Hiến pháp Việt Nam năm 1980 cũng có

9 Thái Vinh Thắng và Hoàng Trọng Nghĩa, *ltd.*

10 Thái Vinh Thắng và Hoàng Trọng Nghĩa, *ltd.*

nhiều chế định giống Hiến pháp Liên Xô 1977. Tuy việc phân quyền giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng được xác định rõ ràng, tính độc lập của cơ quan hành pháp bị hạn chế vì quy định Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) không những là cơ quan chấp hành của Quốc hội mà còn là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội).

Với Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 2013, vị trí pháp lý của Chính phủ được xác định lại như Hiến pháp 1959, nghĩa là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính – nhà nước cao nhất. Hiến pháp năm 2013 đã có bước tiến mới trong việc xác lập rõ ràng ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đối với quyền lập hiến, lập pháp, Hiến pháp không còn quy định “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp” mà chỉ xác định “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp”.<sup>11</sup> Khái niệm quyền lực nhà nước trong bản Hiến pháp này được nhận thức rõ gồm ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nên việc quy định cách thức thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân cũng đầy đủ hơn các Hiến pháp trước. Tại Điều 6 Hiến pháp năm 2013, Hiến pháp xác định: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của nhà nước.”

## 2.2. Tư pháp độc lập

Philippa Strum, giáo sư chính trị học, nhấn mạnh trong nghiên cứu của mình rằng một niềm tin cốt lõi trong chính trị Mỹ là khả năng suy đồi của cả các thể chế và cá nhân chính trị do cám dỗ từ tiền bạc lẫn sự mê hoặc bởi quyền lực.<sup>12</sup> Để ngăn chặn sự tập trung quá mức quyền lực, Hiến pháp Mỹ đã thiết lập một hệ thống phân quyền giữa ba nhánh chính phủ: hành pháp, lập pháp và tư pháp, với khả năng kiểm soát lẫn nhau. Chính phủ cần sự đồng thuận giữa Tổng thống và Quốc hội, và cả hai phải chịu sự giám sát của tư pháp. Tòa án có nhiệm vụ đảm bảo rằng cả hai nhánh không lạm dụng quyền lực của mình, mặc dù không có sức mạnh tài chính hay quân sự. Quyền lực của tư pháp chỉ dựa trên sự độc lập và cam kết bảo vệ quyền lợi công dân, đủ để cả chính trị gia và người dân tuân theo phán quyết của họ.<sup>13</sup>

Từ đó, tư pháp độc lập cần là một nguyên tắc, một yếu tố quan trọng của chủ nghĩa hiến pháp ở Việt Nam,<sup>14</sup> nhằm đảm bảo công lý

11 Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đoạn 2 Điều 69.

12 Philippa Strum, “Vai trò của tư pháp độc lập”, trong Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội (biên dịch), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến, Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động xã hội, 2012, tr. 308.

13 Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội, *tlđđ*, tr. 307-309.

14 Thái Vinh Thắng & Hoàng Văn Nghĩa, “Chủ nghĩa Hiến pháp - Bản chất và các yếu tố cấu thành”, *Tạp chí Luật học*, Số 6, 2020, tr. 3.

không bị xói mòn do tòa án không duy trì được sự độc lập và bị ảnh hưởng bởi chính quyền cấp dưới hoặc trung ương. Nguyên tắc này được khẳng định trong bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta vào năm 1946 (Điều 69), Hiến pháp năm 1959 (Điều 100), Hiến pháp năm 1980 (Điều 131), Hiến pháp năm 1992 (Điều 130) và Hiến pháp năm 2013 (Khoản 2 Điều 103). Điều này cũng phản ánh tầm quan trọng của việc giám sát bởi Viện kiểm sát nhân dân và các cơ quan tư pháp của Quốc hội như Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban tư pháp.

### **2.3. Bảo đảm các quyền con người**

Các bản hiến pháp trên thế giới bao giờ cũng dành một phần, hoặc một chương quy định về các quyền con người và quyền công dân, bởi nhà nước pháp quyền luôn gắn bó với việc bảo vệ công dân và vì lý do đó mà nhà nước được ra đời và phát triển. Tiêu biểu, Bản Tuyên ngôn độc lập của nước Mỹ năm 1776 và Tuyên ngôn quyền con người và quyền công dân của Pháp năm 1789 đã tuyên bố rằng người ta sinh ra ai cũng có các quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm là quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc, quyền sở hữu tài sản. Những quyền đó gọi là tự nhiên, bẩm sinh bởi được cho là “do Thượng đế tạo cho con người, vì thế con người không nhận các quyền đó từ Chính phủ” (“*we do not get those rights from government*”).<sup>15</sup> Nhiệm vụ của bất kỳ một chính quyền nào là phải bảo vệ các quyền đó. Nếu chính phủ nào không thực hiện được sứ mệnh đó thì nhân dân phải lật đổ chính phủ đó và thành lập Chính phủ mới. Tiếp thu tư tưởng trên, các bản Hiến pháp của Việt Nam năm 1946, 1959, 1980, 1992 đều dành một chương quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Riêng Hiến pháp 2013 dành một chương quy định đầy đủ về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Để bảo đảm các quyền con người theo các công ước quốc tế và quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Việt Nam đã tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật của mình bằng việc ban hành các bộ luật mới: Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017; Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2021; Bộ luật Dân sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 đã thành lập thêm Tòa án nhân dân cấp cao để xét xử phúc thẩm các bản án của Tòa án nhân dân cấp tỉnh bị kháng nghị, kháng cáo và xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm các bản án đã có hiệu lực pháp luật của tòa án huyện và tòa án tỉnh. Một số nguyên tắc tố tụng mới đã được thiết lập nhằm bảo đảm các quyền con người như đảm bảo tranh tụng trong xét xử hình sự cũng như dân sự,

15 Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội, *ltd*, tr. 18.

bảo đảm quyền bào chữa không những cho các bị cáo mà còn cho các bị can từ khi khởi tố vụ án, khởi tố bị can, quán triệt sâu sắc nguyên tắc suy đoán vô tội. Mặc dù có nhiều cố gắng như vậy, nhưng xét về tổng thể, cơ chế bảo vệ quyền con người ở Việt Nam vẫn còn thiếu đồng bộ. Nhiều quốc gia trên thế giới có Ủy ban Nhân quyền trong chính phủ để thúc đẩy và bảo vệ quyền con người. Trong Nghị viện/Quốc hội cũng có Ủy ban Nhân quyền để chăm lo về mặt lập pháp bảo vệ quyền con người. Trong cơ quan lập pháp và hành pháp của Việt Nam vẫn còn thiếu cơ quan này.

#### 2.4. Kiểm soát, giám sát quyền lực

Jean Jacques Rousseau trong tác phẩm “Bàn về khế ước xã hội” (“*De contrat social*”) nhấn mạnh rằng quyền lực cần được kiểm soát để tránh lạm dụng, vì chính quyền do con người quản lý có thể sai lầm.<sup>16</sup> Lịch sử Việt Nam cho thấy trước cả hiến pháp, đã có các biện pháp như bổ nhiệm quan can ngăn vua và cơ quan giám sát quan lại để hạn chế quyền lực tối cao. Ngoài ra, hệ thống làng xã tự quản cũng góp phần kiểm soát quyền lực vua, thể hiện qua tục ngữ “Phép vua thua lệ làng”.<sup>17</sup>

Nhìn chung, các cơ chế kiểm soát, giám sát trên thế giới qua các giai đoạn lịch sử bao gồm:<sup>18</sup>

- Cơ chế ngự sử đài/đô sát viện của nhà nước phong kiến của Việt Nam, Trung Quốc. Theo cơ chế này các quan ngự sử và đô sát viện báo cáo trực tiếp hoạt động giám sát của mình lên hoàng đế không thông qua tể tướng vì vậy cơ quan giám sát hoàn toàn độc lập với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

- Cơ chế đức trị, pháp trị, cơ chế kết hợp giữa đức trị và pháp trị ở các nước phương Đông. Ở Việt Nam thời kỳ phong kiến nhà Lý nặng về đức trị, thời kỳ nhà Trần nặng về pháp trị, còn các triều đại Lê, Nguyễn đều kết hợp một cách hợp lý đức trị và pháp trị trong việc cai trị quốc gia.

- Cơ chế *Procuratura* của Nga và Viện kiểm sát các nước XHCN. Cơ chế *Procuratura* sinh ra trong chế độ Sa hoàng. Tổng công tố và giám sát (*General procurer*) do Sa hoàng bổ nhiệm và báo cáo trực tiếp công tác của mình cho Sa hoàng không thông qua Tể tướng. *Procuratura* được coi là tai mắt của Hoàng đế. Sau cách mạng tháng mười vĩ đại, V.I. Lênin đã duy trì mô hình này cho nước Nga Xô viết và tiếp tục

16 Jean Jaques Rousseau, *Bàn về khế ước xã hội*, bản dịch của Trần Thanh Đạm, Nxb. TP. Hồ Chí Minh, 1992, tr. 56

17 Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam*, Nxb. Tủ sách đại học, Sài Gòn, 1973, tr. 55.

18 Thái Vinh Thắng, *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 34-39.

duy trì trong các Hiến pháp Liên Xô 1924, 1936, 1977. Mô hình này đã ảnh hưởng sang các nước XHCN khác, trong đó có Việt Nam. Toàn bộ hệ thống *Procuratura* do Tổng công tố và giám sát được Hạ nghị viện bầu ra để lãnh đạo và chịu trách nhiệm trước Nghị viện, cho thấy tính độc lập cao của hệ thống này. Cơ chế này cũng được Việt Nam áp dụng từ Hiến pháp 1959, 1980 đến Hiến pháp 1992 (trước sửa đổi Hiến pháp năm 2001).

- Cơ chế tam quyền phân lập và kiểm chế đối trọng áp dụng ở hầu hết các nước theo nền dân chủ tư sản.

- Cơ chế ngũ quyền phân lập (lập pháp, hành pháp, tư pháp, giám sát và khảo thí ở Đài Loan) theo tư tưởng của Tôn Trung Sơn.

- Cơ chế nhất nguyên và đa nguyên chính trị. Cơ chế nhất nguyên chính trị quy định vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền vào trong Hiến pháp còn các nước theo chế độ đa nguyên chính trị cho phép các đảng phái tự do tranh cử. Đảng cầm quyền được xác định dựa trên kết quả bầu cử. Ở các nước châu Âu và các nước theo thể chế cộng hòa nghị viện, quân chủ lập hiến và cộng hòa lưỡng tính đảng cầm quyền là đảng chiếm ưu thế trong Nghị viện và được quyền thành lập chính phủ. Ở các nước theo thể chế cộng hòa tổng thống như Hoa Kỳ, đảng cầm quyền là đảng có đa số trong Nghị viện/Quốc hội và có Tổng thống thuộc đảng của mình. Ở những nước theo chính thể này có thể có tình trạng một đảng nắm quyền lập pháp, còn đảng khác nắm quyền hành pháp.

Ở Việt Nam nguyên tắc kiểm soát, giám sát quyền lực được quy định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 nhưng quá trình triển khai trên thực tế còn chưa đồng bộ. Đơn cử, trước năm 2001, Viện kiểm sát nhân dân có chức năng kiểm sát chung, nghĩa là có quyền kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật của tất cả các bộ, ngành, các lực lượng vũ trang là quân đội và công an, các tổ chức chính trị-xã hội và công dân. Chức năng kiểm sát chung gắn với chức năng công tố rất phù hợp vì trong quá trình giám sát, nếu phát hiện ra vi phạm pháp luật hình sự, Viện kiểm sát sẽ khởi tố vụ án, khởi tố bị can. Chức năng giám sát chung có hiệu lực và hiệu quả cao vì Viện kiểm sát nhân dân hoàn toàn độc lập với Chính phủ và hệ thống cơ quan hành pháp.

Từ khi bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân, việc kiểm soát quyền lực ở nước ta bị lỏng lẻo. Thanh tra nhà nước không có tính độc lập với hệ thống cơ quan hành pháp nên năng lực hạn chế. Mức độ tham nhũng đã lên đến hàng nghìn tỷ đồng. Việc khôi phục lại chức năng giám sát chung của Viện kiểm sát nhân dân rõ ràng là cần thiết và cấp bách. Hiến pháp năm 1946 của nước ta cho

phép Chủ tịch nước yêu cầu Nghị viện thảo luận lại dự luật đã được Nghị viện thông qua. Khi có yêu cầu này Nghị viện buộc phải thảo luận lại dự luật và luật chỉ được thông qua khi có ít nhất 2/3 tổng số nghị viên bỏ phiếu thuận. Đây là quy định có trong Hiến pháp của nhiều nước như Pháp, Nga, Mỹ... và là quy định cần thiết để tăng cường chất lượng của các luật do cơ quan lập pháp làm ra.

### **2.5. Cơ chế bảo hiến**

Do Hiến pháp là văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, nên bất kỳ luật hoặc văn bản nào trái với Hiến pháp đều cần bị loại bỏ. Việc hủy bỏ các quy định dưới luật thường không phức tạp, nhưng việc bãi bỏ luật vi hiến, đặc biệt là ở Việt Nam, là một quá trình phức tạp bởi luật là do Quốc hội, cơ quan lập pháp cao nhất, đứng ra ban hành. Để giải quyết vấn đề này, thế giới đã phát triển ba mô hình bảo vệ Hiến pháp: Tòa án Hiến pháp, Tòa án tư pháp kiêm nhiệm bảo hiến, và cơ quan lập hiến, lập pháp cũng đảm nhận nhiệm vụ bảo hiến.<sup>19</sup> Hiện tại, Việt Nam chưa có cơ chế chuyên biệt bảo vệ Hiến pháp. Khoản 2 Điều 119 của Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã xác định: “Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”. Thực tiễn hiện nay đòi hỏi phải thiết lập một Tòa án Hiến pháp hoặc cơ quan tương tự để giải quyết các vấn đề liên quan đến luật vi hiến và xung đột quyền lực.

### **3. Chính sách của Đảng cộng sản Việt Nam về tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền trong giai đoạn mới – Một số kiến nghị về hoàn thiện pháp luật**

Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội Việt Nam, được quy định trong Điều 4 Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013. Nghị quyết 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã khẳng định mục tiêu tổng quát là: “Hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo, có hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán, thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, được phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ, kiểm soát hiệu quả, nền hành chính, tư pháp chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại,

19 Thái Vinh Thắng (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài*, Đại học luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2019, tr. 19.

bộ máy nhà nước tinh gọn, trong sạch, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực, thực sự chuyên nghiệp, liêm chính, quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước nhanh, bền vững, trở thành nước phát triển, có thu nhập cao theo định hướng XHCN vào năm 2045.”

Nghị quyết 27 NQ/TW cũng đã xác định mục tiêu cụ thể đến năm 2030 là: “Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội. Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới, sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán”. Nghị quyết cũng tiếp tục khẳng định hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả. Về việc đổi mới các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, Nghị quyết 27 xác định tiếp tục đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Hiến pháp. Từ đó, Nghị quyết 27 đề ra mục tiêu hoàn thiện cơ bản việc xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch, bảo đảm chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội; phân cấp, phân quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương; cơ bản hoàn thiện chính quyền địa phương; hoàn thành cơ bản việc xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích chính đáng của tổ chức, cá nhân.

Do đó, có thể thấy trọng tâm của chính sách xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam theo Nghị quyết 27 NQ/TW là hoàn thiện pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đẩy mạnh cải cách tư pháp, bảo đảm tính độc lập của tòa

án theo thẩm quyền xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Mặt khác, theo tư tưởng Hồ Chí Minh, việc cai trị đất nước cần kết hợp giữa pháp trị và đức trị, giữa các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền với các nguyên tắc của đạo đức xã hội. Đối với nguyên tắc pháp quyền, chống tham nhũng không có “vùng cấm”, dù là ủy viên Bộ chính trị, ủy viên trung ương Đảng, Chủ tịch nước, Thủ tướng hay Bộ trưởng, hoặc các tướng lĩnh trong quân đội và công an nhân dân, nếu vi phạm pháp luật đều bị xử lý nghiêm khắc như thực tiễn trong những năm vừa qua đã thực hiện. Các quan điểm chỉ đạo của lãnh đạo Đảng và nhà nước theo các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền phải được “đọc ngang thông suốt, trên dưới đồng lòng” để thống nhất thực hiện. Xây dựng nhà nước pháp quyền cũng như các công việc khác phải dựa vào dân vì “để trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong”. Phải quán triệt phương châm mọi công việc quan trọng của nhà nước “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân thụ hưởng”, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN thực sự của dân do dân, vì dân.

Từ việc phân tích các trọng tâm và mục tiêu của Nghị quyết 27 nêu trên, trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, kiểm soát quyền lực nhà nước là một yếu tố quan trọng không thể thiếu. Kinh nghiệm tổ chức bộ máy nhà nước trong cả các thời kỳ phong kiến và các nhà nước dân chủ đương đại đã cho thấy sự cần thiết của cơ quan giám sát quyền lực, có chuyên môn, và độc lập so với hệ thống cơ quan hành pháp. Vì lẽ đó, việc khôi phục lại chức năng giám sát chung của Viện kiểm sát nhân dân là hết sức quan trọng. Cũng để đảm bảo tính bảo hiến, một giải pháp khác là giao nhiệm vụ này cho hệ thống cơ quan tòa án tư pháp theo mô hình của các nước như Mỹ và Nhật Bản. Theo mô hình này, các cơ quan tòa án địa phương được trao quyền xem xét tính hợp hiến và hợp pháp của các văn bản dưới luật, trong khi Tòa án nhân dân tối cao có quyền xem xét tính hợp hiến của các luật và có thẩm quyền tuyên bố một văn bản luật là vi hiến và có thể vô hiệu hóa văn bản đó.

Tiếp theo, để đảm bảo thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, cần thiết phải tham khảo áp dụng cơ chế của Liên hợp quốc<sup>20</sup> và các cơ chế châu lục (như cơ chế châu Âu, châu Mỹ, châu Phi và châu Á), cùng với cơ chế quốc gia. Các cơ chế quốc gia thường bao gồm (i) xây dựng quy định pháp luật quốc gia về nhân quyền và (ii) thúc đẩy, bảo vệ quyền con người thông qua việc thành lập thiết chế chuyên trách

20 Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, *Giáo trình lý luận về quyền con người*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009, tr. 427-492.

như Ủy ban Nhân quyền quốc gia.<sup>21</sup> Vì lý do này, Việt Nam nên sớm thành lập Ủy ban Nhân quyền quốc gia, một cơ quan ngang bộ và người đứng đầu Ủy ban có hàm Bộ trưởng, nhằm thực hiện nhiệm vụ thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người.

Cuối cùng, để nâng cao chất lượng của các luật được Quốc hội ban hành, quy định của Hiến pháp năm 1946 về quyền của Chủ tịch nước yêu cầu Quốc hội xem xét lại dự luật đã được thông qua nên được khôi phục lại. Điều này đồng nghĩa với việc khi có yêu cầu từ Chủ tịch nước, Quốc hội cần phải thảo luận lại và biểu quyết lại dự luật, và luật chỉ được thông qua khi có ít nhất 2/3 số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu thuận.

Nhìn chung, trong việc xây dựng và duy trì một nhà nước pháp quyền, kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo hiến, thúc đẩy và bảo vệ quyền con người là những yếu tố quan trọng không thể thiếu, cùng đóng góp vào việc xây dựng một nhà nước pháp quyền mạnh mẽ và công bằng, xã hội dân chủ và văn minh. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, *Giáo trình lý luận về quyền con người*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009 [trans: Nguyen Dang Dung, Vu Cong Giao, La Khanh Tung, *Theoretical Course on Human Rights*, National Political Publishing House, 2009]
- [2] Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội (biên dịch), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động xã hội, 2012 [trans: Faculty of Law, National University of Hanoi (translated by), "On the Rule of Law and Constitutionalism: Some Essays by Foreign Scholars," Social Labor Publishing House, 2012]
- [3] Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, 1996 [trans: Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Education Publishing House, 1996]
- [4] Jean Jaques Rousseau, *Bản về khế ước xã hội*, bản dịch của Trần Thanh Đạm, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1992 [trans: Jean Jacques Rousseau, *Discourse on the Social Contract*, translated by Tran Thanh Dam, Ho Chi Minh City Publishing House, 1992]
- [5] Thái Vinh Thắng (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài*, Đại học luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2019 [trans: Thai Vinh Thang (Editor), *Textbook on Foreign Constitutional Law*, Hanoi Law University, People's Police Publishing House, 2019].
- [6] Thái Vinh Thắng, *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011 [trans: Thai Vinh Thang, *Organization and Control of State Power*, Justice Publishing House, Hanoi, 2011]
- [7] Thái Vinh Thắng & Hoàng Văn Nghĩa, "Chủ nghĩa Hiến pháp - Bản chất và các yếu tố cấu thành", *Tạp chí Luật học*, Số 6, 2020 [trans: Thai Vinh Thang & Hoang Van Nghia, "Constitutionalism - Nature and Constituent Elements," *Journal of Jurisprudence*, Issue 6, 2020]
- [8] Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam*, Nxb. Tủ sách đại học, Sài Gòn, 1973 [trans: Vu Quoc Thong, *Historical Legal System of Vietnam*, University Bookshelf Publishing, Saigon, 1973]
- [9] Dicey Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Macmillan
- [10] Tư Mã Thiên, *Sử ký*, bản dịch của Phan Ngọc, Nxb. Văn học, Trung tâm văn hóa ngôn ngữ Đông Tây, 1999 [trans: Sima Qian, *History*, translated by Phan Ngoc, Literature Publishing House, East-West Language and Cultural Center, 1999]

21 Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, *ltdđ*, tr. 494-498.