



XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM XÃ HỘI CHỦ NGHĨA CỦA DÂN, DO DÂN, VÌ DÂN DƯỚI SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG TRONG ĐIỀU KIỆN NƯỚC TA HIỆN NAY

GS.VS Nguyễn Duy Quý *

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) dưới sự lãnh đạo của Đảng là một trong những nhiệm vụ có tính chiến lược trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010. Việc xác định mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong Báo cáo Chính trị của Đại hội IX không chỉ khẳng định quyết tâm chính trị của Đảng ta trong việc đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế mà còn đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của sự nghiệp xây dựng Nhà nước kiểu mới - một Nhà nước của dân, do dân, vì dân - khởi đầu từ cuộc Cách mạng tháng Tám năm 1945. Cách mạng tháng Tám thành công, bản Tuyên ngôn Độc lập khai sinh nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà do Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc trước quốc dân đồng bào ngày 2/9/1945 đã khẳng định quyết tâm của toàn dân tộc Việt Nam không chỉ trong mục tiêu độc lập dân tộc mà còn trong mục tiêu phấn đấu vì một chế độ pháp quyền thật sự dân chủ...

Trung thành với các mục tiêu dân chủ, dân quyền, dân sinh, ngay sau khi giành được độc lập, dân tộc Việt Nam đã bắt tay vào xây dựng ngay một bản Hiến pháp. Ngay phiên họp đầu tiên của Chính phủ giữa muôn vàn khó khăn thách thức, Hồ Chí Minh đã đề xuất một trong những nhiệm vụ cấp bách là “Phải có một Hiến pháp dân chủ”. Người viết: “... Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ...”.

* Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

Dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Hồ Chủ tịch, Hiến pháp 1946 - bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử dân tộc Việt Nam và trong lịch sử các dân tộc Đông Nam châu Á đã được xây dựng và thông qua. Với Hiến pháp 1946, chủ nghĩa lập hiến và quyền con người từ các giá trị tư tưởng đã trở thành các giá trị pháp luật hiện thực trong điều kiện lịch sử cụ thể của Việt Nam. Những quy định của Hiến pháp 1946 là những chuẩn mực hiến định đầu tiên cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Năm mươi năm trôi qua, 4 bản Hiến pháp đã lần lượt được thông qua tương ứng với các giai đoạn phát triển của cách mạng nước ta. Vượt lên tất cả sự thăng trầm, phức tạp của thời cuộc, mỗi một bản Hiến pháp, kể cả Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 là một mốc quan trọng trong quá trình xây dựng và củng cố nhà nước pháp quyền XHCN của chúng ta.

Tuy nhiên, quá trình xây dựng và tăng cường Nhà nước trong mấy chục năm qua cho thấy, hàng loạt vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của Nhà nước vẫn chưa được tổng kết, làm rõ. Do vậy, các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước được triển khai trong nhiều giai đoạn lịch sử vẫn chưa đưa lại những kết quả mong muốn. Sự bất cập trong tổ chức bộ máy Nhà nước và cơ chế vận hành của bộ máy này đang cản trở việc phát huy vai trò của Nhà nước ta trong cơ chế kinh tế mới. Nhận thức lý luận về chế độ pháp quyền trong hoạt động Nhà nước và xã hội vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển và do vậy chưa tạo lập được các cơ sở khoa học vững chắc cho việc tìm kiếm các giải pháp cải cách thực tiễn đối với đời sống Nhà nước. Chính vì thế, sự nghiên cứu lý luận và thực tiễn về Nhà nước pháp quyền đang là một trong những vấn đề cấp thiết hiện nay.

Vậy Nhà nước pháp quyền trong tổng thể cần được hiểu như thế nào cho đúng?

Chúng ta đều biết rằng, ra đời trong thời kỳ các cuộc cách mạng tư sản, các học thuyết pháp quyền tư sản đều đã xuất phát từ nhu cầu muốn phá bỏ cách cai trị phong kiến hà khắc và độc đoán, thiết lập một phương thức biểu thị quyền lực chính trị và quyền lực Nhà nước dân chủ hơn chế độ chính trị phong kiến. Với thắng lợi của các cuộc cách mạng tư sản và thiết lập ở các nước phương Tây chế độ Nhà nước tư sản, học thuyết Nhà nước pháp quyền đã được áp dụng vào việc tổ chức thực thi quyền lực thực tế. Tuy nhiên, do nền chính trị ở mỗi nước khác nhau, sự đối sánh giai cấp, truyền thống và đặc điểm dân tộc cũng khác nhau trong từng thời kỳ lịch sử đã dẫn đến những thực tế khác nhau về cách tổ chức Nhà nước. Nhưng, trên những nét chính và ở những mức độ nhất định, những yếu tố hợp thành chế độ pháp quyền đã được vận dụng tương đối nhất quán.

Như vậy, bản thân sự ra đời và sự hiện diện trên thực tế của chế độ pháp quyền đã cho thấy đây chỉ là những mô thức tổ chức giúp cho việc thực hiện được những mục tiêu mang tính bản chất của mỗi chế độ chính trị. Nhà nước pháp quyền chính nó không phải là bản chất của bất kỳ một Nhà nước nào.

Đối với chúng ta, nói xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN là nói tới một phương thức tổ chức nền chính trị XHCN và Nhà nước XHCN mà mục đích là không ngừng duy trì bản chất giai cấp công nhân và tính nhân dân của Nhà nước ta, phát huy cao độ dân chủ XHCN, làm cho Nhà nước ta thật sự trong sạch, vững mạnh, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý và điều hành.

Mô thức tổng quát nhất của Nhà nước pháp quyền bao gồm trong đó những đòi hỏi nhất định về tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước. Đó là:

a) Yêu cầu về tính pháp quyền của bản thân các thiết chế Nhà nước. Nói khác đi, Nhà nước pháp quyền là chế độ cai trị mà ở đó quyền lực được ghi nhận bởi Hiến pháp và pháp luật, khẳng định đó là quyền xuất phát từ nhân dân. Vì vậy, đòi hỏi này đồng nghĩa với yêu cầu về tính tối cao của các cơ quan đại diện cho nhân dân đối với tất cả các thiết chế khác của Nhà nước.

b) Yêu cầu về tính tối thượng của pháp luật. Pháp luật không chỉ ghi nhận vị trí, giới hạn thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước mà còn có hiệu lực ràng buộc các cơ quan đó phải hoạt động trong khuôn khổ và trên cơ sở các thẩm quyền luật định. Vượt ra khỏi ranh giới thẩm quyền đó là đồng nghĩa với sự vi phạm thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức khác và có khả năng dẫn đến vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

c) Yêu cầu về mối liên hệ dân chủ giữa các cơ quan Nhà nước với cá nhân, giữa Nhà nước với các thiết chế tự quản và xã hội dân sự. Mối liên hệ đó phải phản ánh quyền tự do trên nguyên tắc "có thể làm tất cả những gì luật không cấm".

d) Yêu cầu về tổ chức quyền lực Nhà nước khoa học và dân chủ trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật thể hiện ở nguyên tắc phân công quyền lực: giữa các phạm vi quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp; giữa các cấp: trung ương với địa phương.

đ) Yêu cầu về sự độc lập và bảo đảm công lý của Tòa án và các cơ quan tư pháp.

e) Yêu cầu về tính dân chủ và minh bạch của pháp luật cũng như tính hệ thống thứ bậc hiệu lực chặt chẽ của các văn bản pháp luật.

Với những đòi hỏi như vậy, chế độ Nhà nước pháp quyền được thực tiễn lịch sử chấp nhận như một cách cai trị ưu việt bên cạnh những phương thức thực thi quyền lực khác như chính sách (kinh tế, xã hội, giáo dục, khoa học - kỹ thuật...), đạo đức (đức trị), nhân tố con người (nhân trị), tôn giáo...

Ngày nay vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đang được đặt ra như một tất yếu lịch sử và một tất yếu khách quan.

Tính tất yếu lịch sử của Nhà nước pháp quyền bắt nguồn từ chính lịch sử xây dựng và phát triển của Nhà nước ta. Ngay từ khi thành lập, Nhà nước cộng hoà của ta đã và luôn là một nhà nước hợp hiến, hợp pháp. Nhà nước được tổ chức và

hoạt động trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, pháp luật và luôn vận hành trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật.

Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và các đạo luật tổ chức Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, các đạo luật về chính quyền địa phương được xây dựng và công bố trên cơ sở các Hiến pháp mỗi lần được sửa đổi thông qua là những bước củng cố cơ sở pháp luật cho tổ chức và hoạt động của bản thân các cơ quan nhà nước. Vì vậy, quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam là một quá trình lịch sử được bắt đầu ngay từ Tuyên ngôn Độc lập năm 1945 và Hiến pháp 1946.

Quá trình này đã trải qua hơn nửa thế kỷ với nhiều giai đoạn phát triển đặc thù. Ngày nay, quá trình này đang được tiếp tục ở một tầng cao phát triển mới với nhiều đòi hỏi và nhu cầu cải cách mới.

Do vậy, trong các điều kiện hiện nay, tính tất yếu lịch sử của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền lại được khẳng định mạnh mẽ bởi tính tất yếu khách quan của sự phát triển đất nước trong thế giới ngày nay.

Sự tất yếu khách quan ấy xuất phát từ định hướng xây dựng CNXH mà mục tiêu cơ bản là xây dựng một chế độ “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”. Chúng ta ý thức sâu sắc rằng, để đạt được một chế độ xã hội với mục tiêu như vậy, công cụ, phương tiện cơ bản chỉ có thể là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; một Nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam trên nền tảng chủ nghĩa Mác Lê-nin và tư tưởng Hồ Chí Minh.

Tính tất yếu khách quan ấy còn xuất phát từ đặc điểm của thời đại với xu thế toàn cầu hoá. Nhu cầu hội nhập quốc tế đòi hỏi chúng ta phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách Nhà nước, cải cách pháp luật, đảm bảo cho Nhà nước không ngừng vững mạnh, có hiệu lực để giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, mở rộng dân chủ, giữ vững độc lập, tự chủ và hội nhập vững chắc vào đời sống quốc tế.

Để đáp ứng được các nhu cầu có tính tất yếu lịch sử và tất yếu khách quan ấy, nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay đang được tiến hành trên các quan điểm sau:

1. Nhà nước pháp quyền Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, bao nhiêu lợi ích đều vì dân, bao nhiêu quyền hành đều của dân

Quan điểm ấy có tính bản chất của Nhà nước ta đã được khẳng định trong tất cả các bản Hiến pháp. Đặc biệt, Hiến pháp 1992 đã khẳng định: "Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh của giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức".

Đối với Nhà nước ta, tính giai cấp gắn bó chặt chẽ với tính dân tộc và tính nhân dân. Tư tưởng xây dựng một Nhà nước của dân, do dân, vì dân là do Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương bắt nguồn từ truyền thống đại đoàn kết dân tộc của các thế hệ người Việt Nam trong mấy nghìn năm dựng nước và giữ nước: "Khoan thư sức dân để làm kế sâu rễ, bền gốc" (Trần Hưng Đạo), "Chở thuyền, lật thuyền đều là dân" (Nguyễn Trãi) và "Gốc có vững cây mới bền, Xây lầu thắng lợi trên nền nhân dân" (Hồ Chí Minh).

Bài học "lấy dân làm gốc" với tư tưởng bao nhiêu lợi ích đều vì dân, bao nhiêu quyền hành đều của dân luôn nhất quán trong lịch sử xây dựng và phát triển của Nhà nước ta, ngày nay càng trở nên hết sức quan trọng. Nhà nước ta do dân lập nên, do dân bầu ra, dân kiểm tra, giám sát. Đó phải là nhà nước hoạt động vì dân, lấy việc phục vụ nhân dân làm mục tiêu cao nhất của mình. Sức mạnh của Nhà nước ta bắt nguồn từ sức mạnh của nhân dân, của khối đại đoàn kết toàn dân; phải xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, gần dân, sát dân, thể hiện đúng ý chí, nguyện vọng của dân; đảm bảo trên thực tế quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: "Chúng ta phải hiểu rằng các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc đến các làng đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh vác việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân...". Vấn đề cấp bách đang được đặt ra là cần phải xây dựng một cơ chế pháp luật có hiệu quả, đảm bảo nhân dân luôn là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước trên thực tế sao cho dân trao quyền cho các thiết chế nhà nước mà không bị mất quyền và toàn bộ hoạt động của Nhà nước luôn nằm trong vòng kiểm tra, giám sát của chính nhân dân.

2. Bộ máy nhà nước được tổ chức trên cơ sở nguyên tắc: quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp

Hiến pháp 1992 xác định rõ: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước; Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; Toà án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất. Như vậy, điều hiển nhiên là mỗi một cơ quan nêu trên đều ở vị trí cao nhất của quốc gia, có chức năng riêng, quyền hạn riêng và có mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau. Tuy nhiên cần thấy rằng, hoạt động lập hiến, lập pháp chi phối mạnh, trực tiếp tới hoạt động hành pháp nên được nhìn nhận như một hoạt động ở đỉnh cao của quyền lực nhà nước, vì vậy Quốc hội luôn ở một vị trí quan trọng đặc biệt.

Qua việc phân tích các quy định của Hiến pháp 1992 và các Luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước cao nhất ở nước ta, có thể nhận thấy sự phân công, phân nhiệm về quyền hạn, nhiệm vụ chức năng giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được xác định. Tuy nhiên sự xác định này chưa

hắn đã giải quyết được căn bản những nhu cầu của việc xây dựng một bộ máy chính quyền thật sự có hiệu quả, đáp ứng những yêu cầu của đất nước. Dù sao trong một mức độ nào đó, sự phân công giữa các chế định quyền lực tối cao trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được thực hiện.

Quốc hội thực hiện quyền lập hiến và lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án thực hiện quyền tư pháp. Sự phân công quyền lực nhà nước giữa các cơ quan tối cao của Nhà nước trong các điều kiện hiện nay ở nước ta không mang tính tuyệt đối. Bởi lẽ Quốc hội ngoài hoạt động lập pháp còn thực hiện một số nhiệm vụ hành pháp; Chính phủ ngoài hoạt động hành pháp còn tham gia tích cực vào nhiệm vụ lập pháp của Quốc hội (xây dựng các dự án Luật), thực hiện việc quản lý các hệ thống Tòa án địa phương... Vấn đề cơ bản đang đặt ra trong việc xây dựng, củng cố bộ máy nhà nước không phải là ở chỗ quy định lại các thẩm quyền, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước hiện đang ở vị trí cao nhất của quốc gia, mà là ở chỗ các cơ quan nhà nước này phải được tổ chức và hoạt động như thế nào để thực hiện tốt thẩm quyền và nhiệm vụ hiến định.

Quốc hội thực hiện chức năng lập pháp, có nghĩa là Quốc hội phải thực hiện và quán xuyến toàn bộ các giai đoạn của quá trình xây dựng pháp luật. Vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền phụ thuộc rất nhiều vào việc xây dựng pháp luật mà nội dung trung tâm là hoạt động làm luật của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội được kết tinh trong các quy định của luật. Do vậy sẽ không cường điệu nếu nói rằng, quyền lực thực tế của Quốc hội được xác định (được đo bằng hiệu lực thực tế của các đạo luật) trong thực tiễn: nếu các đạo luật - sản phẩm chủ yếu của hoạt động Quốc hội có hiệu lực mạnh mẽ thật sự điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách sát thực và trực tiếp thì rõ ràng Quốc hội hoạt động thật sự có hiệu quả, và quyền lực của Quốc hội là quyền lực thực tế. Ngược lại, nếu các đạo luật được ban hành không đi vào đời sống bởi các quy phạm chung chung, thiếu cụ thể, hoặc bị vô hiệu hoá bởi vô vàn các văn bản dưới luật khác thì rõ ràng hoạt động làm luật của Quốc hội không hiệu quả và vai trò của Quốc hội đương nhiên là mờ nhạt.

Như vậy sự củng cố vai trò, vị trí của Quốc hội trong bộ máy nhà nước hiện nay không phải là ở chỗ tăng thêm quyền cho Quốc hội trong các quy định Hiến pháp mà là ở chỗ tăng cường năng lực làm luật của Quốc hội và của bản thân từng đại biểu Quốc hội. Muốn vậy, điều cốt lõi là phải đổi mới căn bản quá trình xây dựng các dự án luật, trong đó vai trò quyết định phải thuộc về Quốc hội, chứ không phải là Chính phủ hay các cơ quan của Chính phủ. Hơn nữa, luật do Quốc hội ban hành cần có hiệu lực điều chỉnh trực tiếp, tức là luật cần cụ thể, xác thực để trực tiếp đi vào đời sống mà không cần thiết phải có nhiều các nghị định của Chính phủ, các thông tư của các Bộ có liên quan mới thi hành được.

Quốc hội với tư cách là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, tổ chức và hoạt động của Quốc hội cần được đổi mới để phù hợp với nhu cầu xây dựng pháp luật trong tình hình mới. Muốn vậy cần thiết phải chuyển từ một Quốc hội không chuyên trách, từ một Quốc hội họp theo định kỳ mỗi năm hai lần sang Quốc hội có nhiều đại biểu chuyên trách có thể họp nhiều kỳ hơn, từ một Quốc hội hoạt động theo đoàn địa phương sang một Quốc hội hoạt động chủ yếu theo tư cách đại biểu kết hợp với hoạt động theo đoàn. Điều đặc biệt có ý nghĩa là phải phát huy tính tích cực của các đại biểu Quốc hội, đảm bảo cho đại biểu Quốc hội có quyền tự mình làm báo cáo công khai trước Quốc hội, trực tiếp đưa ra các khuyến nghị, thậm chí có quyền đưa ra cả một dự án luật.

Hiến pháp 1992 quy định chế định Chủ tịch nước trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. Đây là một bước tiến trong sự phát triển của bộ máy nhà nước theo tinh thần của một Nhà nước pháp quyền hiện đại. Quyền hạn, nhiệm vụ của Chủ tịch nước đã được xác định cụ thể trong Hiến pháp, nhờ vậy đã bước đầu tạo ra các cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động hiệu quả của nguyên thủ quốc gia với tính cách là người giữ gìn và đảm bảo nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước và phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta, chế định Chủ tịch nước cần được tiếp tục nghiên cứu theo hướng củng cố và tăng cường vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy Nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực hành pháp.

Hiến pháp 1992 đã quy định địa vị pháp lý mới của Chính phủ. Theo Điều 109, "Chính phủ là một cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam". Như vậy, Chính phủ là một cơ quan giữ hai vị trí: cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính cao nhất của quốc gia. Sự khẳng định hai tư cách của Chính phủ trong Hiến pháp 1992 là sự vận dụng khéo léo hai nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước, có phân công và phối hợp chặt chẽ giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Trong một cơ chế kinh tế - xã hội mới, vai trò của Chính phủ với tính cách là cơ quan đứng đầu nền hành chính quốc gia ngày càng trở nên đặc biệt quan trọng. Một nền hành chính mạnh mẽ phải được bắt đầu từ một Chính phủ mạnh. Do vậy, tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần được quy định cụ thể hơn, phù hợp với tinh thần Nghị quyết Trung ương lần thứ VIII (khoá 7) của Đảng. Trước hết, cần xác định lại vai trò của Chính phủ trong một cơ cấu kinh tế - xã hội mới, khi mà nền kinh tế tập trung - kế hoạch hoá đã được thay thế bởi một nền kinh tế thị trường nhiều thành phần. Nhiệm vụ quản lý vĩ mô của Chính phủ đối với đời sống kinh tế đã đặt Chính phủ trước thuận lợi và thử thách mới. Do vậy, nội dung quản lý vĩ mô đối với nền kinh tế được xác định cụ thể để một mặt Chính phủ không sa vào cách thức quản lý trước đây đối với kinh tế, mặt khác không buông lỏng dẫn đến tình trạng không kiểm soát được các quá trình kinh tế - xã hội. Để thực hiện có hiệu quả vai trò mới của mình trong cơ chế kinh tế - xã hội, Chính

phủ cần phải được đổi mới từ cơ cấu tổ chức bộ máy, các mối liên hệ với các thiết chế quyền lực khác nhau với Quốc hội, Chủ tịch nước, các cơ quan bảo vệ pháp luật đến quy chế lễ lối và các phương pháp làm việc. Một chính phủ mạnh, hiệu quả là một chính phủ có khả năng phản ứng kịp thời trước mọi yêu cầu của quá trình quản lý. Muốn vậy, Chính phủ phải có được các quyền hạn rộng rãi, thật sự làm chủ quyền hành pháp trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia.

Quyền hành pháp phải được tập trung và thống nhất vào Chính phủ, và Chính phủ, đứng đầu là Thủ tướng, phải chịu trách nhiệm trước nhân dân về việc thực thi quyền hành pháp này. Một chính phủ mạnh phải biết đặt hoạt động của mình trong mối liên quan và hợp tác nhịp nhàng với các thiết chế quyền lực khác, biết hành động đúng trong phạm vi thẩm quyền của mình, không lấn sân, không can thiệp, gây phương hại đến thẩm quyền và hoạt động của các thiết chế quyền lực khác.

Hoạt động đúng trong phạm vi quyền lực, tôn vinh vai trò, quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước, các cơ quan bảo vệ pháp luật tối cao, là điều kiện cần bản để đạt tới sự phối hợp hài hoà trong quá trình thực thi ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp mà trong đó Chính phủ là hạt nhân điều phối sự hợp tác ấy.

Là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, sự đổi mới toàn diện của Chính phủ là một động lực quan trọng góp phần quyết định sự thành công của công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia. Quyền tư pháp là lĩnh vực quyền lực quan trọng. Việc thực thi quyền này ảnh hưởng trực tiếp đến mục tiêu và các giá trị của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền. Việc thực thi quyền tư pháp là thẩm quyền và nhiệm vụ của hệ thống các cơ quan tư pháp.

Đất nước đang chuyển sang một giai đoạn phát triển mới đòi hỏi các cơ quan thực hiện quyền tư pháp phải được đổi mới toàn diện. Vị trí, vai trò của từng cơ quan bảo vệ pháp luật trong cơ chế mới cần được xác định rõ ràng kể cả trên phương diện luật pháp lẫn các mối liên hệ trên thực tế. Có thể nói rằng tổ chức và hoạt động hiện nay của các Toà án nhân dân vẫn chưa phù hợp và chưa đáp ứng được các yêu cầu của công cuộc Đổi mới. Nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đã và đang phát sinh nhiều quan hệ xã hội phức tạp đòi hỏi phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Các tranh chấp phát sinh từ những quan hệ này ngày càng đa dạng và phức tạp, đòi hỏi phải được giải quyết thông qua các thủ tục tư pháp, thực hiện qua các tổ tụng dân sự. Sự ổn định chính trị đòi hỏi các cơ quan bảo vệ pháp luật cương quyết xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật, góp phần tạo ra một trật tự pháp luật, hình thành một môi trường sống có kỷ cương, lành mạnh và an toàn đối với mỗi một người dân và với đời sống của toàn thể cộng đồng.

Trước nhu cầu đó, việc thiết kế một mô hình Toà án nhân dân cần đảm bảo các yêu cầu:

- Thuận tiện cho nhân dân;
- Tiết kiệm cho Nhà nước;
- Đảm bảo tính độc lập xét xử của thẩm phán và hội thẩm nhân dân.

Quyền độc lập xét xử của các Hội đồng xét xử đòi hỏi khắc phục lối quản lý hành chính hiện đang tồn tại trong tổ chức và hoạt động của hệ thống toà án hiện hành. Theo đó, các toà án đều được xác định cụ thể về thẩm quyền xét xử và mối quan hệ giữa các toà án nhân dân các cấp là các mối quan hệ tố tụng chứ không thể là các quan hệ hành chính. Có nghĩa là toà án cấp trên không thể là cơ quan cấp trên về mặt hành chính đối với toà án cấp dưới. Đối với mỗi Hội đồng xét xử, đối với mỗi cấp toà án, sự phục tùng không phải đối với toà án cấp trên mà chỉ có thể là sự phục tùng duy nhất đối với pháp luật.

Thực hiện chế độ hai cấp xét xử, việc phân định thẩm quyền xét xử giữa các cấp toà án theo cơ chế cũ đang cản trở công tác xét xử trên thực tế. Vì vậy, công cuộc cải cách tư pháp đòi hỏi phải quy định lại thẩm quyền xét xử theo xu hướng mở rộng thẩm quyền xét xử sơ thẩm các vụ án dân sự, hình sự cho Toà án nhân dân cấp huyện, quận. Muốn vậy, cần ưu tiên đầu tư cho các toà án này không chỉ tăng thêm thẩm quyền xét xử mà đặc biệt chú trọng chất lượng và khả năng, năng lực của đội ngũ các thẩm phán ở các toà cơ sở. Cơ chế kinh tế - xã hội mới cần thiết phải xác định vai trò, địa vị pháp lý của hệ thống các viện Kiểm sát hiện nay. Tính chất chống chéo khó phân định chức năng, nhiệm vụ của Viện Kiểm sát với một số cơ quan bảo vệ pháp luật thuộc hệ thống các cơ quan hành pháp như thanh tra nhà nước, các cơ quan điều tra...) đã làm cho hoạt động pháp chế kém hiệu quả. Vì vậy, nên chăng sự cải tổ các cơ quan kiểm sát cần tiến hành theo mô hình Viện Công tố.

Nhà nước pháp quyền cũng đòi hỏi phải xây dựng và tăng cường các tổ chức luật sư, các tổ chức tư vấn pháp luật, công chứng nhà nước và công chứng phi chính phủ, các tổ chức trọng tài phi chính phủ.

3. Xây dựng cải cách hệ thống pháp luật đáp ứng các yêu cầu của mục tiêu “Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”

Với bốn bản Hiến pháp được thông qua, hệ thống pháp luật Việt Nam trên thực tế đã trải qua bốn giai đoạn phát triển và cải cách. Ở mỗi một giai đoạn lịch sử cụ thể, vai trò của pháp luật được thể hiện ở những mức độ khác nhau, lúc mạnh, lúc yếu nhưng ở mọi thời kỳ, pháp luật luôn là một trong những công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý xã hội, củng cố kỷ cương và tăng cường dân chủ. Ngày nay, khi đất nước bước vào một thời kỳ phát triển mới, vấn đề cải cách pháp

luật lại đang được đặt ra một cách cấp thiết. Hiến pháp 1992 đã xác định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế...”.

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, theo pháp luật là nguyên tắc có tính hiến định xác lập các cơ sở chủ yếu điều chỉnh các quan hệ cơ bản trong xã hội giữa công dân với công dân, giữa công dân với Nhà nước, giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội. Sự đổi mới pháp luật tăng cường pháp chế đang được tiến hành trên cả ba lĩnh vực cơ bản: xây dựng pháp luật, chấp hành pháp luật, bảo vệ pháp luật.

Trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, nhiệm vụ đang được đặt ra là:

* Hoàn thiện các quy định về thẩm quyền và thủ tục ban hành các văn bản pháp luật; đảm bảo pháp luật được xây dựng và ban hành đúng thẩm quyền, đúng thủ tục, đúng đối tượng. Đạo luật về thẩm quyền và thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đã được thông qua và đã góp phần đưa công tác xây dựng pháp luật vào nền nếp. Tuy nhiên, công tác xây dựng pháp luật vẫn chưa thể xem là đã phù hợp và đáp ứng được các nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền. Các vấn đề sáng kiến pháp luật, về tuân thủ quan hệ thứ bậc trong hệ thống các văn bản pháp luật với nguyên tắc về tính tối cao và thiêng liêng của Hiến pháp; về quy trình xây dựng một đạo luật, về vai trò của các cơ quan, Quốc hội, Chính phủ trong quá trình xây dựng và thông qua dự luật; về quyền ban hành pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; về các quan hệ giữa các đạo luật và các nghị định; về thẩm quyền và thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương... đang đòi hỏi phải được nghiên cứu để cải cách và hoàn thiện hoạt động xây dựng pháp luật trong các điều kiện hiện nay ở nước ta.

* Hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Nhu cầu cải cách bộ máy nhà nước hiện nay đòi hỏi phải đổi mới căn bản các quy định pháp luật về tổ chức, về phẩm quyền; về lễ lối làm việc, về cơ chế quan hệ quyền lực giữa các cơ quan nhà nước. Pháp luật trong lĩnh vực tổ chức quyền lực nhà nước phải đáp ứng được yêu cầu: Xây dựng một bộ máy nhà nước gọn nhẹ, hiệu lực và hiệu quả, đủ khả năng tổ chức và quản lý các quá trình kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự và an toàn cho sự phát triển đất nước, đồng thời đảm bảo khả năng kiểm soát quyền lực và việc thực thi quyền lực nhà nước trên thực tế từ phía nhân dân và toàn thể xã hội. Việc xây dựng các cơ sở pháp luật để kiểm soát quyền lực, đặc biệt kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, có ý nghĩa quyết định đối với tiến trình dân chủ hoá xã hội.

* Xây dựng và hoàn thiện pháp luật đối với việc củng cố và phát triển xã hội công dân. Nhà nước pháp quyền gắn liền với xã hội công dân, do vậy mọi củng cố các cơ sở pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của các tổ chức công quyền phải gắn liền với việc củng cố pháp luật xã hội công dân. Sự gắn bó liên hệ này thể hiện

ở chỗ, các quy định của pháp luật một mặt không làm lẫn lộn Nhà nước với tư cách là xã hội chính trị với xã hội công dân, Nhà nước không trùm lên xã hội mà Nhà nước chỉ là tổ chức phụng sự xã hội, bảo đảm cho xã hội. Mặt khác, xã hội công dân không tách khỏi sự quản lý bảo đảm của Nhà nước, luôn tồn tại và phát triển trong môi trường tự do, dân chủ nhưng có kỷ cương, có tổ chức và ổn định.

Để xây dựng các cơ sở pháp luật cho xã hội công dân, cần phải xây dựng các khuôn khổ pháp lý cho tự do và dân chủ trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội mà đặc biệt là lĩnh vực tự do dân chủ trong kinh tế và bảo vệ quyền con người.

Trong lĩnh vực kinh tế, pháp luật cần phải tạo lập được một môi trường pháp lý và một khuôn khổ thích hợp cho việc thực hiện quyền tự do kinh doanh trong cơ chế thị trường định hướng XHCN. Ở đây, các quy định pháp luật về chế độ sở hữu, về các quan hệ thị trường, về quy tắc kinh doanh, cách thức ứng xử trong đời sống kinh tế, cách giải quyết tranh chấp phát sinh phải thể hiện được các quy luật khách quan của kinh tế thị trường, đồng thời đảm bảo định hướng XHCN của nền kinh tế đất nước. Do vậy, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự, phương pháp điều chỉnh của pháp luật dân sự đòi hỏi phải được quán triệt trong chế độ pháp lý của nền kinh tế.

Trong lĩnh vực dân chủ và tự do của công dân, pháp luật vật chất và pháp luật hình thức phải tạo lập được một cơ chế pháp lý để thúc đẩy và bảo đảm dân chủ của xã hội và của công dân. Một trong những nhiệm vụ quan trọng trong công tác xây dựng pháp luật hiện nay là chú trọng đến việc đổi mới hoàn thiện pháp luật về dân chủ (cả dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp). Do vậy, việc đổi mới Luật Bầu cử có ý nghĩa quan trọng, không chỉ đảm bảo quyền bầu cử và ứng cử của công dân một cách thiết thực trong việc tự do và lựa chọn các đại biểu xứng đáng với ý chí và niềm tin của mình mà còn là điều kiện cơ bản để nhân dân thực hiện quyền kiểm soát của mình đối với hoạt động của các đại biểu do mình lựa chọn bầu ra. Bên cạnh đó, cần phải xây dựng một cơ chế pháp lý vững chắc cho việc thực hiện dân chủ trực tiếp của công dân.

Quy chế dân chủ ở cơ sở là những bước đi đầu tiên trong các nỗ lực đẩy mạnh quyền dân chủ trực tiếp của công dân. Sự phát triển của nền dân chủ trong nhà nước pháp quyền đang đòi hỏi phải nghiên cứu xây dựng các đạo luật về dân chủ trực tiếp, trong đó đáng chú ý là đạo luật về trưng cầu ý dân và đạo luật về chế độ tự quản của nhân dân.

Trong lĩnh vực thúc đẩy và đảm bảo quyền con người, nhiệm vụ đang đặt ra là cần nỗ lực xây dựng những cơ sở pháp lý vững chắc để đảm bảo thực hiện có hiệu quả các quyền cơ bản của công dân, phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội và lịch sử, văn hoá của dân tộc, cũng như các quy định có tính phổ quát của Bộ luật quốc tế về quyền con người.

Trước hết là xác định chế độ pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc đảm bảo và tôn trọng quyền công dân. Với ý nghĩa này, có nhiều phương diện pháp lý và đạo đức nảy sinh từ bản chất của một nhà nước của dân, do dân và vì dân, trong đó có hai phương diện đặc biệt quan trọng: đó là thủ tục hành chính và trách nhiệm dân sự của nhà nước đối với công dân trong những trường hợp lợi ích hợp pháp của họ bị các cơ quan nhà nước các công chức nhà nước vi phạm.

Cải cách thủ tục hành chính là một công việc đang được đẩy mạnh ở Việt Nam. Nhiệm vụ cải cách nền hành chính quốc gia trong điều kiện ngày nay đang tiếp tục đặt ra các yêu cầu cấp thiết về cải cách mạnh mẽ hơn nữa thủ tục hành chính theo hướng xoá bỏ triệt để cơ chế “xin - cho”; hạn chế các trường hợp phải “cấp phép”, đơn giản hoá triệt để thủ tục giải quyết các yêu cầu của người dân, tiến tới các điều kiện thực hiện trên thực tế nguyên tắc pháp lý cơ bản của xã hội công dân: Công dân được làm tất cả trừ những điều luật cấm.

Nhà nước, mà đại diện là các cơ quan nhà nước, các công chức phải chịu trách nhiệm bồi thường cho công dân trong các trường hợp lợi ích hợp pháp của họ bị các cơ quan công quyền vi phạm. Một dự luật về trách nhiệm dân sự của Nhà nước trong các quan hệ này rất cần được nghiên cứu xây dựng. Đặc biệt, cơ chế pháp lý đảm bảo việc thực hiện trách nhiệm dân sự của nhà nước đối với công dân có ý nghĩa to lớn. Ở đây, vai trò của các toà án, đặc biệt là toà án hành chính có ý nghĩa quyết định.

Nhà nước pháp quyền đòi hỏi pháp luật phải được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất. Sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật phải trở thành đạo đức hàng đầu, thành nếp sống tốt đẹp của mọi người. Pháp luật vừa là hình thức pháp lý của tự do và dân chủ, vừa là công cụ cơ bản để đảm bảo tự do và dân chủ. Do vậy, chỉ có trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật, tự do, dân chủ mới có ý nghĩa và giá trị thực tế. Điều này có nghĩa là tự do, dân chủ gắn liền mật thiết với kỷ cương và trật tự. Tuân thủ nghiêm chỉnh và triệt để pháp luật, thực hiện tích cực các quy định của pháp luật, sống làm việc có kỷ cương, kỷ luật là đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền và xã hội công dân.

Củng cố kỷ luật nhà nước, kỷ cương trật tự xã hội không chỉ là nghĩa vụ trách nhiệm pháp lý mà còn là nghĩa vụ đạo đức của mọi cán bộ, công dân.

Nhà nước ta quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục nâng cao đạo đức, kết hợp biện pháp hành chính với giáo dục tư tưởng, nâng cao dân trí kết hợp sức mạnh của pháp luật với sức mạnh của quần chúng. Đây chính là một nét đặc sắc trong tư tưởng văn hoá pháp lý truyền thống của các thế hệ người Việt Nam được kết tinh trong tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật.

Nhà nước pháp quyền hay một chế độ pháp trị trong thế giới ngày nay đang là một trong những vấn đề tiếp tục được các dân tộc quan tâm. Những giá trị của tư tưởng Nhà nước pháp quyền được đúc kết trong suốt tiến trình phát triển của tư tưởng pháp lý nhân loại đang tiếp tục được phát triển và làm phong phú thêm xu hướng giao thoa giữa các nền văn hoá Đông - Tây và do vậy ngày càng trở nên có giá trị, có tính phổ quát. Tuy nhiên, sự phổ quát đó không loại bỏ tính đặc thù của nền văn hoá của các dân tộc và vì thế không thể nói đến những chuẩn mực pháp lý thống nhất hay mô hình Nhà nước pháp quyền thống nhất cho mọi quốc gia, dân tộc. Việt Nam, xuất phát từ truyền thống văn hoá pháp lý của mình, với các đặc điểm của sự phát triển kinh tế - xã hội, kết hợp với việc tiếp thu các giá trị có tính phổ biến ấy đang nỗ lực xây dựng không chỉ các quan điểm có tính lý luận mà còn phải xây dựng một Nhà nước pháp quyền thực tế - Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.131.
- [2] Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 4, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.8.
- [3] *Hiến pháp nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*, NXB Pháp lý - NXB Sự thật, Hà Nội, 1992, tr.13.
- [4] Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 4, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.45.