



PHÁC THẢO VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TRONG MỐI LIÊN HỆ VỚI TỰ DO, QUYỀN, LỢI ÍCH CỦA CÔNG DÂN

GS. TS ĐINH VĂN MẬU*

1. Đổi mới lý luận về nhà nước là cần thiết.

Tổ chức nhà nước trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật, mà các đạo luật này được hình thành từ tranh luận xã hội, nhờ đó, có được sự đồng thuận là căn cứ hàng đầu trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức các thiết chế nhà nước hiện nay.

Để đạt được mong muốn đó, trước hết, cần hình thành lý thuyết về nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Nếu thừa nhận rằng lý thuyết là lịch sử được trình bày theo các quan niệm, khái niệm việc nhận thức khách quan về sự ra đời và phát triển lý luận về nhà nước XHCN là tất yếu.

C. Mác - người đầu tiên đề cập nhà nước XHCN bằng quan niệm về giành chính quyền và từ kinh nghiệm của công xã Paris đã tiên đoán đó là hình thức tổ chức tiên thân của nhà nước kiểu mới.

Lênin tiếp tục từng bước hình thành lý thuyết về nhà nước Xô viết và tổ chức gìn giữ, bảo vệ chính quyền công nông duy nhất trong thế bao vây.

Sau này, trong suốt quá trình thế giới tồn tại hai hệ thống chính trị - xã hội trong điều kiện "chiến tranh lạnh" nên việc tiếp tục nghiên cứu về xây dựng và bảo vệ chính quyền bị hạn chế bởi thực tế là ý kiến riêng dễ bị hiểu lầm, thái độ bình luận và phản biện là xương sống của tư duy triết học thường được thay thế bằng kinh nghiệm

chủ nghĩa và giáo điều có ảnh hưởng rộng rãi¹.

Khi Liên Xô tan rã và hệ thống XHCN không còn, để gìn giữ lý luận XHCN và phát triển trong thực tế thì việc nghiên cứu hình thành cơ sở lý luận đổi mới là cần thiết nhằm góp vào kho tàng lý luận của nhân loại, chứ không chỉ để tự vệ.

Hệ lý luận đổi mới, bước đầu hình thành trong tình trạng đã nhiều năm không quen tư duy độc lập và cũng khó tự tìm tòi ra hệ các vấn đề lý luận. Nhưng trong hoàn cảnh hiện nay không thể dựa hẳn vào ai được nữa, nên phải tạo được cho mình những "xác tín" mới².

Thứ hai, nghiên cứu mối quan hệ giữa công quyền, công lý, công dân; trong đó, khẳng định quyền lực nhà nước (công quyền, công lý) thuộc về nhân dân được thể hiện bằng chế định công dân là bản chất căn cốt nhất của dân chủ. Nói cách khác, dân chủ là sự cai trị bằng công lý thể hiện ở các đạo luật được hình thành từ tranh luận xã hội để đạt đến sự đồng thuận, mà chế độ dân chủ này chỉ trở thành hiện thực khi trong nó có một hình thức nhà nước pháp quyền và được đặc quyền sử dụng sức mạnh để thi hành luật.

Như vậy, dân chủ có tính đại diện và tính pháp quyền. Tính đại diện là ý chí của mỗi công dân trong quá trình xây dựng và

* Học viện Hành chính.

thực hiện công lý được ghi nhận trong luật. Tính pháp quyền thể hiện thông qua nội dung phổ quát, công bằng, chắc chắn của hệ thống pháp luật.

Thứ ba, ở nước ta hiện nay, các lý thuyết chính trị - pháp lý; trong đó, có lý thuyết nhà nước pháp quyền cần được tiếp thu và hoàn thiện bằng phương thức phân kỳ: nêu mục tiêu đúng tầm, không lãng mạn, có thể để ổn định, an tâm mà chăm lo cho mục tiêu đạt hiệu quả thiết thực.

Thứ tư, muốn đi nhanh đến mục tiêu phải có phương tiện tốt, chứ không phải đi tắt, đón đầu. Phương tiện ưu tiên cho tổ chức nhà nước pháp quyền là pháp luật. Pháp luật được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở khách quan của mối liên hệ giữa mô hình lý thuyết có tính triết học (là mô hình trong tư duy) với mô hình được tạo ra trong thực tiễn đời sống xã hội để xác định kiểu lựa chọn mô hình phù hợp với điều kiện khách quan của chính mình. Do vậy, mỗi dân tộc trong từng thời kỳ phát triển có kiểu lựa chọn khác nhau từ lý thuyết chung.

2. Tổ chức nhà nước trong mối liên hệ với đời sống xã hội.

Tổ chức nhà nước thực chất là xây dựng hệ thống tổ chức mang quyền lực nhà nước gồm ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm tác động quyền lực để đạt được hiệu lực, hiệu quả xã hội đối với đời sống cư dân quốc gia và trong bang giao quốc tế.

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các thiết chế như lực lượng vũ trang, an ninh quốc gia cần được xây dựng và hoàn thiện theo ba hướng chính yếu: thể hiện tư tưởng nhà nước pháp quyền Việt Nam lựa chọn; ghi nhận được trọn vẹn quyền lực thống nhất của Nhà nước bằng các thiết chế lập pháp, hành pháp, tư pháp; bảo đảm, bảo vệ sự đồng thuận giữa quyền con người, quyền công dân, quyền của các tổ chức dân sự và những quyền đó lại đồng thuận với quyền lực nhà nước được thừa nhận trong pháp luật và triển khai trong thực tiễn bằng các thiết chế nhà nước và tự quản xã hội.

a. Pháp luật về quyền lập pháp.

Quyền lập pháp được hiểu là quyền quyết định về luật gồm quyền lập kế hoạch, phân công soạn thảo, trình và thông qua luật. Đây là quyền duy nhất thuộc về cơ quan đại diện quyền lực nhân dân. Đồng thời với quyền lập pháp là quyền quyết định vấn đề quan trọng của quốc gia và quyền giám sát tối cao đối với bộ máy nhà nước.

Quyền quyết định về luật là khâu kết thúc của hoạt động lập pháp của Quốc hội đã quy định trong *Luật Tổ chức Quốc hội* và được thực hiện nhiều năm đang bộc lộ những vấn đề cần được xem xét. Trước hết, có một thực trạng là ngoài quy phạm có tính luật được ghi nhận chủ yếu trong các đạo luật vẫn còn những quy phạm có tính luật được thể hiện trong *Pháp lệnh* của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và trong Nghị quyết của Quốc hội. Hạn chế việc ban hành Pháp lệnh và Nghị quyết có tính chất như một đạo luật là chủ trương cần thiết. Nhưng để làm được điều này, cần xây dựng các bảo đảm bằng phân biệt nội dung điều chỉnh của luật để khởi thảo luật "lớn" và luật "nhỏ". Luật lớn là văn bản quy định rộng cần được cụ thể hoá bởi hành pháp bằng hoạt động lập quy. Luật nhỏ là văn bản điều chỉnh trực tiếp và áp dụng ngay không cần cụ thể hoá bằng văn bản dưới luật. Việc này muốn làm có chất lượng cần điều kiện cụ thể: đội ngũ chuyên gia dự luật có năng lực; bảo đảm tư vấn chuyên môn cho đại biểu Quốc hội bằng chế độ chuyên gia phục vụ và thư kí chuyên nghiệp; kì họp được tăng thời gian và phân tổ theo tính chất chuyên sâu của luật.

Quyền quyết định vấn đề quan trọng của quốc gia và quyền giám sát tối cao của cơ quan đại diện quyền lực nhân dân cũng được quy định bởi các đạo luật "nhỏ", được thực hiện trực tiếp bởi tổ chức có thẩm quyền theo cơ chế đã thể chế hoá.

b. Pháp luật về quyền tư pháp.

Quyền tư pháp là quyền xét xử cùng với các quyền khác liên quan trực tiếp và nếu

thiếu các quyền này thì không xét xử được. Có thể kể ra các quyền liên quan trực tiếp tới xét xử gồm: công tố, điều tra, giám định, công chứng, bào chữa, làm chứng... Những quyền này thường do bộ máy hành pháp thực hiện để bảo đảm, bảo vệ các quyền đó; đồng thời, kết quả hoạt động các quyền ấy là căn cứ bắt buộc và có đòi hỏi thực hiện tại phiên xét xử như quyền công tố, quyền bào chữa, quyền làm chứng.

Quyền xét xử luôn độc lập, chỉ tuân theo luật (*Hiến pháp* và các đạo luật). Vì vậy, phải có đủ và được hoàn thiện các luật nội dung và luật thủ tục trong các lĩnh vực dân sự, hình sự và công vụ. Cụ thể là *Luật Dân sự* và *Luật Tố tụng dân sự*, *Luật Hình sự* và *Luật Tố tụng Hình sự*, *Luật Hành chính* và *Luật Thủ tục hành chính*; trong đó, có một phần quy định về tố tụng hành chính.

Quyền xét xử hay là quyền tài phán độc lập, chỉ tuân theo luật được thực hiện bởi Tòa Hình sự, Tòa Dân sự, Trọng tài cùng cơ chế bảo hiến và tài phán hành chính thuộc Chính phủ độc lập với chính quyền địa phương và bộ, ngành. Đồng thời, thiết chế các cơ quan, tổ chức thực hiện quyền lực liên quan trực tiếp tới xét xử như điều tra, công tố, giám định, luật sư thực hiện quyền tố tụng tư pháp theo chức năng do pháp luật quy định.

c. Pháp luật về quyền hành pháp.

Quyền hành pháp, nếu hiểu theo phương pháp loại trừ quyền lập pháp và quyền tư pháp trong tính toàn vẹn quyền lực nhà nước, là lượng quyền còn lại. Cách hiểu khác theo định lượng thì hành pháp là quyền tổ chức đời sống xã hội và đời sống nhà nước trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật.

Để tổ chức thực hiện quyền hành pháp cần có các tổ chức, các thiết chế bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc trên cơ sở nhân thức hành pháp dưới luật, chấp hành quyết định chính sách của cơ quan đại diện quyền lực nhân dân và thực hiện quyền lập quy cùng với hành chính điều hành. Quyền lập quy và điều hành trong những trường

hợp cần thiết là quyền lực mặc nhiên được nhận diện là quyền lực hành chính chỉ bị phán quyết về tính bất hợp pháp bởi tài phán.

Quyền hành pháp được luật hoá. *Trước hết, là Luật Tổ chức Chính phủ*. Chính phủ chấp hành luật và hành chính nhà nước (hành pháp) cao nhất. Hai chức năng có thể thực hiện bởi một thiết chế (tổng thống hay chủ tịch nước và chính phủ hay nội các) và có thể tách thành hai thiết chế; trong đó, chủ tịch nước - nguyên thủ quốc gia cùng một số quyền hành pháp cao nhất và chính phủ có quyền lập quy cùng hành chính điều hành.

Thứ hai, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hoặc có thể ban hành các luật về tổ chức chính quyền các cấp (luật “nhỏ”) và theo từng cấp hành chính. Luật này khẳng định chính quyền địa phương thực hiện quyền hành pháp bằng thiết chế đại biểu nhân dân và hành chính điều hành. Trong cơ chế này, tổ chức được phân thành hai nhánh quan hệ. Cơ quan đại biểu nhân dân chịu sự hướng dẫn và kiểm tra bởi Chính phủ. Cơ quan hành chính điều hành chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ. Lập quy của các cấp chính quyền địa phương thuộc về cơ quan đại biểu nhân dân và các văn bản lập quy được ban hành trên cơ sở dự thảo chính sách của cơ quan hành chính nhà nước được trình và phê chuẩn tại kỳ họp cơ quan đại biểu nhân dân.

Thứ ba, luật quản lý nhà nước đối với ngành và lĩnh vực cần được xây dựng. Luật này điều chỉnh quan hệ giữa nhà nước với công dân và các tổ chức dân sự tham gia vào các ngành, lĩnh vực. Luật quản lý chuyên ngành được xây dựng (như *Luật Giáo dục*, *Luật Bảo vệ sức khoẻ*, *Luật Giao thông*, *Luật Hải quan*...).

Tổ chức và hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được quy định bằng nghị định theo từng nhiệm kỳ Chính phủ. Phương thức này phù hợp, bởi lẽ mỗi nhiệm kỳ Chính phủ thường có sự thay đổi về tổ chức bộ, ngành.

Thứ tư, cần thay thế các *Luật Cán bộ, công chức* và các đạo luật có thể ban hành như *Luật Viên chức* bằng *Luật Công vụ*; trong đó, khẳng định phạm vi công vụ với điều cấm đoán, bắt buộc trong công vụ. Đồng thời, quy định địa vị, quyền và nghĩa vụ chung của công chức được phân thành cán bộ, viên chức. Cán bộ là các chính khách làm việc thường xuyên trong bộ máy nhà nước theo nhiệm kỳ. Viên chức được chia thành công chức chính ngạch và công chức ngoại ngạch. Công chức chính ngạch (như cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp hiện nay) là những người phục vụ mang tính chất nhà nước nhằm bảo đảm tham mưu, giúp việc cho cơ quan, chức vụ nhà nước trong thực thi quyền lực. Công chức ngoại ngạch là những người thực hiện dịch vụ hành chính công và dịch vụ công cộng do nhà nước đảm nhiệm được phân hạng theo nghề nghiệp (ví dụ trong ngành giáo dục gồm giảng viên, giảng viên chính, giảng viên cao cấp như hiện nay hoặc thay thế bằng giảng viên, giảng viên chính, giảng sư và giáo sư).

3. Về tự do, quyền, lợi ích của công dân.

Con người sinh sống ở một quốc gia (đất nước) có chủ quyền thì mặc nhiên hoặc được thừa nhận là công dân của quốc gia đó.

Với tư cách con người xuất hiện từ người “khéo”, người “thẳng” đến người “khôn” (có tư duy) đã cho họ tự do được pháp luật quy định và bảo đảm bằng chế định nhân quyền (quyền con người) như một thuộc tính vốn có trong khái niệm người. Con người khi là công dân của một chính thể hiện hữu trong quốc gia có quyền công dân theo *Luật Quốc tịch*. Các tổ chức dân sự (tổ chức của con người - công dân) đều có quyền dân sự do luật pháp quốc gia quy định.

Trong quốc gia có chủ quyền ở thời nay, ba quyền trên có mối quan hệ với tổ chức mang quyền lực chính trị - pháp lý được

gọi là bộ máy hay hệ thống tổ chức nhà nước. Và quyền lực của tổ chức nhà nước ấy đều do pháp luật quy định trên cơ sở tranh luận để đi đến đồng thuận - xung đột - đồng thuận trong sự tiến hoá hoặc cách mạng xã hội hướng tới phát triển.

Xây dựng luật về tự do, quyền, lợi ích của công dân, tức là quy định về quyền con người, quyền công dân và quyền tổ chức phải trong mối liên hệ hợp pháp, hợp lý do tranh luận với nhau và với quyền lực nhà nước để đồng thuận và thể hiện ý chí chung ấy bằng quyền làm luật.

Xây dựng và ban hành luật về các mối quan hệ kể trên cần có quan niệm tương xứng với các quyền: quyền con người, quyền công dân, quyền tổ chức xã hội, quyền của bộ máy nhà nước.

Quyền con người là quyền tự nhiên, do vậy, pháp luật phải thừa nhận và bảo đảm bằng khả năng cao nhất của xã hội ở thời điểm quyền lực nhà nước hiện hữu; tức là bảo đảm thực chất chứ không phải bằng sự tưởng tượng (tuyên ngôn) hoặc lảng tránh một cách khôn khéo.

Quyền công dân là quyền của con người khi cá nhân đó mặc nhiên hoặc được thừa nhận tư cách công dân theo đạo luật hữu quan. Việc thôi hoặc mất quyền công dân là tự nguyện hoặc theo luật định.

Tổ chức dân sự luôn là biến động và phát triển theo nhu cầu của con người và của hoàn cảnh xã hội của từng quốc gia và quốc tế. Pháp luật hướng quy định khuôn khổ; trong đó, ấn định điều cấm đoán, bắt buộc đối với từng loại hình tổ chức xã hội.

Nhà nước, trước hết, mang quyền lực chính trị, được nhận từ xã hội để giải quyết lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm người. Như vậy, quyền của một cá nhân mà người đó không đại diện cho lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm thì không thuộc phạm vi tác động của quyền lực chính trị thể hiện trong định hướng và chính sách đối với lợi ích số đông.

(Xem tiếp trang 14).

Ở đây, nhiệm vụ đặt ra là cần nghiên cứu ra sao về vấn đề xác lập đơn vị hành chính để ổn định, phát triển, bởi lẽ, việc chia tách các đơn vị hành chính, bên cạnh ưu điểm là vừa với tầm quản lý của các đơn vị, lãnh đạo địa phương (nhất là địa phương khó khăn, miền núi, dân tộc, biên giới...), thì cũng bộc lộ những hạn chế, cụ thể là:

- Chia nhỏ các đơn vị hành chính làm phân tán tiềm năng, nguồn lực của các địa phương. Các đơn vị hành chính mới được thành lập thiếu hụt cán bộ, nhất là cán bộ chủ chốt, ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN.

- Chia tách làm tăng thêm nhiều tỉnh, huyện, xã mới..., làm bộ máy công kênh, chi phí tốn kém đầu tư cho bộ máy, trụ sở, hạ tầng kĩ thuật, hạ tầng xã hội.

Hiện nay, xu thế chia tách và thành lập thêm các đơn vị hành chính vẫn đang là vấn đề lớn ở nước ta; 90% xuất phát từ những đề nghị của địa phương. Trung ương chỉ chấp thuận đề nghị của địa phương chứ không tự đề xuất.

Để đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước, vấn đề về xác lập đơn vị hành chính các cấp cần nghiên cứu hướng đến hai vấn đề quan trọng:

Một là, cơ sở lý luận về xác lập đơn vị hành chính các cấp.

Hai là, đánh giá hệ thống đơn vị hành

chính nước ta hiện nay và xây dựng hệ các tiêu chí để hình thành, ổn định các đơn vị hành chính trước yêu cầu phát triển đất nước.

Về cơ sở lý luận, phải tập trung làm rõ các nguyên tắc cơ bản của việc xác lập các đơn vị hành chính. Trong giai đoạn hiện nay, cần phải chú ý đến vấn đề xác lập đơn vị hành chính trên cơ sở phát triển.

Về các tiêu chí xác lập đơn vị hành chính, cần xây dựng một cách toàn diện, không thể thiếu yếu tố nào, và phải nhận thức rằng, nếu chia, tách mà phát triển là điều nên làm, còn nếu chia tách vì địa phương chủ nghĩa hay vì lý do nào đó thì nên giữ nguyên tính ổn định để phát triển.

Sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra những yêu cầu mới trong việc xác định các đơn vị hành chính. Do đó, việc tiến hành nghiên cứu, làm rõ những cơ sở lý luận và thực tiễn xác lập các đơn vị hành chính, đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước không chỉ là một công việc cần thiết mà còn là một công việc cấp bách; trong đó, mục tiêu chính là phải xây dựng được văn bản pháp luật góp phần ổn định các đơn vị hành chính□

1. Thuật ngữ hành chính, H. 2009, tr.112.

* * * * *

PHÁC THẢO VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN...

(Tiếp theo trang 5)

Ngoài quyền lực chính trị, nhà nước còn quyền lực thực thi công lý nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội bằng hệ thống các quy tắc hành vi có tính bắt buộc chung và thực hiện lâu dài.

Nhìn nhận quan hệ giữa các quyền kể trên cho thấy rằng, để quy chế hoá các quan hệ xã hội, cần tranh luận để đồng thuận theo hướng điều hoà phù hợp với

quốc gia và thời đại mà quốc gia đó hiện diện bằng tổ chức quyền lực và đời sống xã hội trên nền tảng các quan hệ được luật hoá trong nền văn hoá pháp luật quốc gia đang hội nhập vào quy tắc chung của cộng đồng quốc tế□

1. Phan Ngọc: *Bản sắc văn hoá Việt Nam*, NXB Văn hoá - Thông tin, 2004.

2. Báo Văn nghệ trẻ, số 31-505, 2006, tr.3.