

Yêu cầu đối với pháp luật trong nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, như cách ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 là nhà nước mà mọi tổ chức và hoạt động của nó đều phải dựa trên cơ sở của pháp luật. Chính vì thế, nói tới nhà nước pháp quyền không thể không nói tới pháp luật và lại càng không thể không đề cao vai trò của pháp luật. Điều cần được lưu ý là, pháp luật trong nhà nước pháp quyền và pháp luật trong các loại hình tổ chức bộ máy nhà nước khác có sự khác biệt lớn về mặt nội dung và cách thức thể hiện. Chẳng hạn, với yêu cầu về việc bảo đảm tính dân chủ và sự giới hạn kiểm soát quyền lực nhà nước, quan niệm pháp luật chỉ là công cụ để nhà nước kiểm soát xã hội vốn được thừa nhận rộng rãi trong lý luận về pháp luật ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây đã không còn phù hợp. Thay vào đó, với nhà nước pháp quyền, pháp luật không thể chỉ là công cụ để nhà nước quản lý kiểm soát xã hội mà còn là công cụ để nhân dân kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm nhân dân là chủ thể đích thực và tối cao của quyền lực nhà nước, công cụ tạo ra khoảng không gian tự do sáng tạo cho mỗi cá nhân còn người. Pháp luật chính là cơ sở, là tiền đề tổ chức và vận hành các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Mọi tổ chức và hoạt động của nhà nước theo nguyên tắc pháp quyền đều phải bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp. Nội dung của pháp luật suy cho cùng chính là ý chí chung của nhân dân, phản ánh nguyện vọng của nhân dân, phản ánh giá trị chung mà nhân dân thừa nhận.

Làm rõ những yêu cầu đối với pháp luật trong nhà nước pháp quyền là vấn đề không hề đơn giản. Từ góc độ kinh nghiệm quốc tế, có thể nói rằng, các chuyên gia của Dự án công lý thế giới (World Justice Project)¹, đã khá thành công khi thực hiện nhiệm vụ này bằng việc đưa ra quan điểm cho rằng, pháp luật trong nhà nước pháp quyền phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau:

Thứ nhất, ghi nhận và có cơ chế thực hiện trên thực tế yêu cầu chính quyền, công chức và viên chức phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Yêu cầu này được thể hiện ở những điểm sau:

- Quyền hạn của chính quyền và công chức, viên chức phải được xác định và hạn chế bởi Hiến pháp hoặc đạo luật cơ bản;

¹ Xem thêm thông tin về Dự án này tại địa chỉ website: [http:// worldjusticeproject.org/](http://worldjusticeproject.org/)

- Quyền hạn của chính quyền và công chức, viên chức được kiểm soát chính thức (bởi các cơ quan nhà nước) và phi chính thức (bởi các thiết chế xã hội);

- Chính quyền phải tuân thủ các hiệp định quốc tế mà mình là thành viên và tuân thủ tập quán pháp luật quốc tế;

- Chính quyền, công chức, viên chức phải chịu trách nhiệm theo pháp luật (về những hành vi sai trái, kể cả việc lạm dụng chức vụ vì lợi ích cá nhân, những hành vi vượt quá quyền hạn được giao cũng như các vi phạm pháp luật khác).

Thứ hai, pháp luật phải rõ ràng, được công bố công khai, ổn định. Yêu cầu này được thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Các quy định của pháp luật phải rõ ràng (làm cho đối tượng chịu sự điều chỉnh có thể hiểu để chấp hành);

- Luật và những hệ thống các văn bản pháp luật, hành chính phải được công bố và mang tính tiếp cận rộng rãi theo cách thức có thể cập nhật mới nhất được công bố bằng những ngôn ngữ chính thức và có những phương thức để những người khuyết tật có thể tiếp cận được.

- Các văn bản luật phải ổn định ở mức đủ để công chúng có thể nắm vững được hành vi nào được phép và hành vi nào bị cấm và không được sửa đổi hoặc bị làm sai lệch một cách bí mật hoặc bằng quyết định hành chính.

Thứ ba, pháp luật phải công bằng. Yêu cầu này được thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Các đạo luật không được tạo ra sự độc tôn hay sự phân biệt vô lý dựa trên địa vị kinh tế hoặc địa vị xã hội (chủng tộc, màu da, nguồn gốc xã hội hoặc nguồn gốc, thiểu số, đẳng cấp, quốc tịch, người ngoại lai, tôn giáo, ngôn ngữ), quan điểm hoặc xu hướng chính trị giới, tình trạng hôn nhân, xu hướng chuyển đổi giới hoặc giới tính, tuổi và khuyết tật.

- Các đạo luật không được buộc những người không tôn giáo phải theo giáo điều;

- Các đạo luật phải cấm việc áp dụng hồi tố, tăng nặng hình phạt trong pháp luật hình sự;

- Các đạo luật bảo đảm quyền được tham gia các hoạt động thương mại theo các quy chế hợp lý.

Thứ tư, pháp luật phải bảo vệ quyền cơ bản của con người. Yêu cầu này được thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Các luật phải bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật và như nhau và chống phân biệt đối xử;

- Các luật phải bảo vệ quyền riêng tư, quyền tự do ý kiến, tụ tập, lập hội và thương lượng tập thể;

- Các luật phải bảo vệ tự do tư tưởng, tự do tín ngưỡng và tự do đi lại cũng như tự do trao đổi quan điểm;

- Các luật phải bảo vệ quyền của bị cáo, quyền được yêu cầu cơ quan xét xử có thẩm quyền phục hồi các quyền bị vi phạm;

- Pháp luật phải bảo vệ an toàn thân thể, tinh mạng con người (thể hiện ở những khía cạnh như: pháp luật phải bảo vệ cá nhân khỏi những đối xử hoặc hình phạt bất công từ phía chính quyền, kể cả nhục hình, bắt bớ tùy tiện, giam giữ hay trục xuất vô cớ; phải bảo vệ cá nhân và trừng phạt các tội phạm chống con người);

- Pháp luật phải bảo vệ an toàn tài sản của cá nhân (thể hiện ở những khía cạnh như: bảo đảm quyền chiếm hữu, chuyển nhượng, cho thuê tài sản bao gồm cả động sản, bất động sản và tài sản trí tuệ; phải cấm việc trưng thu tài sản, kể cả việc trưng thu bởi chính quyền mà không có sự đền bù công bằng; phải chống các tội phạm xâm hại tài sản.

Thứ năm, pháp luật phải được ban hành, thực hiện và cưỡng chế thông qua quy trình mà công chúng có thể tiếp cận được. Yêu cầu này thể hiện ở các khía cạnh sau:

- Các trình tự lập pháp hành chính và tư pháp được thực hiện và việc thông hành kịp thời và công khai cho công chúng;

- Trình tự xây dựng pháp luật thể có trình tự lập pháp và trình tự ban hành (văn bản hành chính) phải bảo đảm các ý kiến khác nhau đều được lắng nghe và cân nhắc;

- Các dự thảo ghi chép hoặc biên bản về các quy trình lập pháp quy trình hành chính phải dễ dàng tiếp cận đối với công chúng;

- Các quyết định hành chính, quyết định tư pháp phải được công bố rộng rãi và đúng lúc;

- Không được áp dụng hoặc thể hiện sự tùy tiện hay vì lợi thế chính trị, để tri thủ các hoạt động hay việc bày tỏ quan điểm hợp pháp;

- Các nhượng quyền giấy phép hợp đồng mua sắm công hay các ưu đãi khác không được giao phân bố hoặc từ chối dựa trên địa vị kinh tế - xã hội, chủng tộc, màu da, nguồn gốc thiểu số hoặc nguồn gốc xã hội, đẳng cấp quốc tịch, người ngoại lai, chính kiến, xu hướng, chính trị giới, giới tính hoặc xu hướng giới tính, tuổi và tình trạng khiếm khuyết;

- Cá nhân và pháp nhân không bị áp đặt các khoản phí thái quá hay thiếu hợp lệ hoặc bị buộc phải thanh toán hoặc phải thuyết phục các nhân viên chính quyền có nhiệm vụ phải thực hiện hoặc công chế pháp luật để giải quyết vấn đề kịp thời ngoài những gì luật định.

- Các quy trình lập pháp hành chính được thực hiện ngay không chậm trễ và các quyết định hành chính, các bản phải được thực thi kịp thời;

- Phải bảo đảm việc khôi phục hiệu quả và kịp thời quyền bị xâm hại nhằm ngăn chặn và xử lý việc không tuân thủ pháp luật.

Như vậy, những yêu cầu, đòi hỏi kể trên đối với pháp luật trong nhà nước pháp quyền nói chung, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nói riêng là những yêu cầu, đòi hỏi rất nhân bản và cần được đáp ứng. Nhìn lại thực tiễn Việt Nam, có thể thấy, làm rõ các yêu cầu mà pháp luật cần phải đáp ứng trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cùng đã được các văn kiện của Đảng và nhiều nhà nghiên cứu, hoạt động thực tiễn quan tâm giải mã. Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020” đã đề ra các yêu cầu cơ bản của một hệ thống pháp luật theo tiêu chí, yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Theo đó, về mặt nội dung, pháp luật trong nhà nước pháp quyền phải mang bản chất dân chủ, tức là pháp luật của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, bảo vệ quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Pháp luật ấy cũng là công cụ để người dân kiểm soát

sự vận hành quyền lực nhà nước, bảo đảm cho nhà nước "trong sạch, vững mạnh", không tham nhũng, không làm quyền, thực sự là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân không xâm phạm quyền làm chủ của dân. Đó cũng chính là pháp luật góp phần thúc đẩy phát triển đất nước, mà với Việt Nam hiện nay chính là phải góp phần thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, mở cửa, hội nhập. Với tư cách là hệ thống "biên chỉ dẫn hành vi" cho mọi tổ chức, cá nhân, cơ quan nhà nước, pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa muốn thể hiện được đầy đủ vai trò của mình, sứ mệnh của mình thì phải là hiện thân của trí tuệ, sự sáng suốt của đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước, sự đồng thuận cao của nhân dân đối với nội dung của pháp luật. Điều này cũng có nghĩa rằng Pháp luật ấy phải là sản phẩm của một quy trình xây dựng mang tính dân chủ và khoa học.

Về mặt kỹ thuật, pháp luật trong nhà nước pháp quyền coi Hiến pháp có vị trí tối thượng, các đạo luật là nguồn quy phạm cơ bản điều chỉnh các quan hệ xã hội². Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền phải "đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch", và dễ tiếp cận. Pháp luật giữ vị trí tối thượng trong việc bảo đảm tính chính danh, chính đáng của Nhà nước, không chỉ là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội mà còn là công cụ để nhân dân (cũng như các cơ quan hữu quan) quản lý, kiểm soát, chế ước quyền lực Nhà nước. Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền phải có "chất lượng cao", dựa trên các văn bản pháp luật có "chất lượng tốt" (tất nhiên, ở các nước theo truyền thống án lệ, còn đòi hỏi án lệ chất lượng tốt). Văn bản pháp luật "tốt" được nhiều chuyên gia ở Việt Nam xác định là văn bản đáp ứng các tiêu chuẩn sau đây³:

- Phải giải quyết mục tiêu vấn đề đặt ra trên cơ sở bảo đảm tính kinh tế, hiệu quả;
- Các chính sách thể hiện trong văn bản rõ ràng, bảo đảm nhất quán với chính sách chung của Nhà nước trong lĩnh vực mà dự thảo điều chỉnh;
- Nội dung văn bản phải hợp hiến, hợp pháp, bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật, bảo đảm tính tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập;

² Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên): Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lý luận và thực tiễn. NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr.58.

³ Hoàng Thế Liên (chủ biên): Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật, XB Tư pháp, Hà Nội, 2011, Tr21-22.

- Nội dung quy định trong dự thảo phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội; vừa phải bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước đồng thời phải bảo đảm thúc đẩy phát triển xã hội;

- Nội dung văn bản phải bảo đảm tính khả thi (các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản như nguồn tài chính, nguồn nhân lực; các biện pháp bảo đảm thực hiện nội dung các chính sách của văn bản... phải được quy định cụ thể, đầy đủ và hợp lý);

- Nội dung các quy định phải minh bạch, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện (đối tượng chịu sự tác động của văn bản phải biết được họ phải làm gì, được phép làm gì, không được phép làm gì; cơ quan nhà nước. chỉ được phép làm gì, đến mức độ nào...);

- Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật, các quy định trong văn bản phải cụ thể, nhưng không quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành;

- Chế tài đặt ra phải hợp lý, tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm. Tám tiêu chuẩn kể trên được các chuyên gia Việt Nam đúc rút từ thực tiễn kinh nghiệm lập pháp của Việt Nam cũng như có tham khảo kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này.

Thực tế cho thấy, vi phạm các tiêu chuẩn trên dẫn đến những bức xúc của xã hội trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam mà nhiều học giả ở Việt Nam đã chỉ ra⁴.

Bên cạnh đó cũng cần phải nhấn mạnh tới thực tế rằng xây dựng pháp luật" là một quá trình ra quyết định và pháp luật là các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết những vấn đề mà thực tiễn xã hội đòi hỏi⁵. Xét theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, thì xây dựng pháp luật là quá trình nhân dân ra quyết định thông qua những người đại diện (công bộc) của mình. Ở các quốc gia có chế độ trung cầu dân, nhân dân có thể trực tiếp ra quyết định trong việc xây dựng pháp luật.

⁴ Hà Thị Mai Hiên "Những phát triển mới của hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2004-2009, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3-4 (164165), 2010, 1r, 62 - 67.

⁵ Bộ Khoa học và Công nghệ. Đề tài "Nghiên cứu mô hình xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, Tlđd. 33-34

Nói cách khác, xây dựng pháp luật là quá trình xã hội thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chọn lựa những giải pháp pháp lý để xử lý các vấn đề mà xã hội đang đặt ra, đòi hỏi nhà nước phải có biện pháp ứng phó. Xây dựng pháp luật chính là quá trình xã hội ra quyết định về việc thay đổi hành vi của những chủ thể nhất định để giải quyết các vấn đề xã hội đặt ra. Việc quan niệm xây dựng pháp luật là một quá trình ra quyết định sẽ đưa tới nhiều gợi mở quan trọng cho việc nhân diện chính xác hơn những vấn đề trong công tác hoàn thiện pháp luật.

Theo lý thuyết về ra quyết định, một quyết định chỉ có thể là quyết định hợp lý (tối ưu), nếu người ra quyết định đáp ứng tốt thiểu 2 điều kiện sau⁶:

Một là, người ra quyết định (hoặc tham gia vào quá trình ra quyết định) phải có thông tin đầy đủ về vấn đề mà mình cần phải quyết định. Những thông tin phải trả lời được các câu hỏi mà xã hội dùng để đặt ra đòi hỏi phải giải quyết là vấn đề gì? Nguyên nhân của vấn đề này là ở đâu sự tồn tại của vấn đề này (nếu không được giải quyết) sẽ mang lại những tác hại và cho xã hội. Ai (nhóm đối tượng nào) là người phải chịu những tác hại đó. Mức độ phân bố tác hại đó có đồng đều hay không? Xã hội cần có những giải pháp: về nguồn lực, về tổ chức, về nhân lực, về hệ thống truyền thông như thế nào để giải quyết các vấn đề đối với nguồn lực giải quyết các vấn đề đó lấy từ đâu?

Hai là, người ra quyết định phải có năng lực xử lý các thông tin do mình thu thập được hoặc được cung cấp, để nhận diện đúng vấn đề, lựa chọn được giải pháp tối ưu xử lý vấn đề. Quan niệm “xây dựng pháp luật” là một quá trình ra quyết định cho thấy về mặt phương pháp luận, chúng ta chỉ có thể cải thiện chất lượng của pháp luật khi chất lượng thông tin sử dụng trong quá trình xây dựng pháp luật phải tốt (tức là phải đầy đủ, toàn diện, khách quan, trung thực) và người ở vị thế ra quyết định phải thực sự đủ "tâm" và "tầm" để xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng. Thực tế cho thấy việc ra được một quyết định tốt để có những văn bản pháp luật tốt không phải là dễ dàng. Việc ra quyết định này của các cơ quan nhà nước dĩ nhiên sẽ ảnh hưởng đến chất lượng, đặc điểm các thuộc tính của pháp luật.

⁶ Xem: Stephen P. Robbins and Mary Coulter Management, 11 ed (Boston Prentice Hall, 2012) at 179-185; cũng xem John Adair. Decision Making and Problem Solving Strategies (London: Koganpage, 2010) at 19.

Tài liệu tham khảo:

1. [http:// worldjusticeproject.org/](http://worldjusticeproject.org/)
2. Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên): Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lý luận và thực tiễn. NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008
3. Hoàng Thế Liên (chủ biên): Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2011
4. Hà Thị Mai Hiện "Những phát triển mới của hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2004-2009, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3-4 (164165), 2010
5. Bộ Khoa học và Công nghệ. Đề tài "Nghiên cứu mô hình xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế", Chương trình "Nghiên cứu khoa học phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam đến năm 2020" Mã số: KX 02/11-15, Chủ nhiệm: Lê Hồng Hạnh, Phó Chủ nhiệm: Nguyễn Văn Cường, Hà Nội, 2015.
6. Stephen P. Robbins and Mary Coulter Management, 11 ed (Boston Prentice Hall, 2012)
7. John Adair. Decision Making and Problem Solving Strategies (London: Koganpage, 2010)