

# MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN HOÀN THIỆN THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

ĐÀO ĐÌNH THƯỜNG\*

Trong cuộc đời hoạt động cách mạng, Hồ Chí Minh đã sớm ý thức được tầm quan trọng của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền đối với sự nghiệp cách mạng Việt Nam. Ngay từ năm 1919, trong bản yêu sách của nhân dân An Nam gửi Hội Nghị Véc-Xây, Hồ Chí Minh đã yêu cầu Chính phủ Pháp và các nước đồng minh: “Phải cải cách nền pháp lý ở Đông Dương bằng cách cho người bản xứ cũng được quyền hưởng những đảm bảo về mặt pháp luật như người châu Âu, xóa bỏ tòa án đặc biệt dùng làm công cụ khủng bố và đàn áp bộ phận trung thực nhất trong nhân dân An Nam. Thay chế độ ra sắc lệnh bằng chế độ ra đạo luật”<sup>1</sup>. Bằng quan điểm cụ thể này ngay từ lúc còn tìm đường cứu nước, Hồ Chí Minh đã thể hiện là người nhận thức rất rõ vai trò của nhà nước pháp quyền đối với việc tổ chức và quản lý xã hội. Tư tưởng quản lý xã hội bằng pháp luật được thể hiện trong rất nhiều tác phẩm của Người.

Tư tưởng quản lý xã hội bằng pháp luật của Hồ Chí Minh được cụ thể hóa sau khi nước ta giành được độc lập. Trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời ngày 3/9/1945, một trong sáu nhiệm vụ cấp bách nhất của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được Hồ Chí Minh khẳng định là: “chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ<sup>2</sup>, nhằm “đảm bảo quyền tự do, dân chủ cho các tầng lớp nhân dân”<sup>3</sup>. Hiến pháp đó không chỉ là cơ sở để xây dựng Nhà nước hợp hiến, hợp pháp mà còn là nền tảng để ban hành các đạo luật nhằm cụ thể hóa các

quyền dân chủ của nhân dân. Hiến pháp là công cụ phản ánh, bảo vệ lợi ích của nhân dân lao động, các cơ quan nhà nước phải được tổ chức trên cơ sở pháp luật, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật. Trên tinh thần đó, Hiến pháp năm 1946 đã ra đời.

Trong suốt 2 cuộc kháng chiến chống Pháp và chống Mỹ, do yêu cầu, nhiệm vụ việc lãnh đạo, quản lý xã hội chủ yếu thuộc về các cơ quan Đảng, phương thức lãnh đạo của Đảng trong giai đoạn này là trực tiếp, toàn diện, thông qua các chỉ thị, nghị quyết. Điều đó thể hiện tính tối cao của đường lối, chủ trương, nghị quyết của Đảng. Các cơ quan Đảng, Nhà nước, đoàn thể đều thực hiện nhiệm vụ công tác theo chỉ thị của Đảng.

Tình trạng trên không còn phù hợp khi đất nước hòa bình, và thực sự bất cập khi nền kinh tế chuyển đổi từ cơ chế quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường - cơ chế đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật trong tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Thực trạng đó đặt ra yêu cầu đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng. Đảng lãnh đạo bằng đường lối, chỉ thị, nghị quyết. Đảng không làm thay chức năng của Nhà nước. Nhà nước thực hiện chức năng quản lý xã hội. Công cụ hữu hiệu để thực hiện chức năng này là pháp luật. Vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền lại càng được đặt ra như một đòi hỏi tất yếu, một nhu cầu cấp thiết.

Tại Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung ương khóa VII, ngày 29/11/1999, Tổng Bí thư Đỗ Mười đã đề cập đến khái niệm

\* ThS. Đại học Giao thông vận tải.

Nhà nước pháp quyền, đồng thời đặt ra yêu cầu bức thiết phải xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Tuy nhiên, phải đến Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, Đảng ta mới khẳng định chủ trương “xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”. Nội dung chủ yếu của nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền là: “Tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Đây là lần đầu tiên trong Văn kiện quan trọng của Đảng *chính thức sử dụng thuật ngữ Nhà nước pháp quyền* và nêu cụ thể, toàn diện các quan điểm, nguyên tắc, nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Định hướng cho toàn bộ quá trình và nội dung đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước.

Tiếp tục quan điểm hoàn thiện thể chế Nhà nước pháp quyền, Đại hội VIII nhấn mạnh vấn đề xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước vững mạnh, trong sạch, có hiệu lực, hiệu quả và đã cụ thể hóa các nhiệm vụ xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước<sup>4</sup>. Đại hội lần thứ IX của Đảng nhấn mạnh thêm: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật”<sup>5</sup>. Đại hội Đảng X một lần nữa khẳng định: “Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”<sup>6</sup>. Đại hội Đảng XI tiếp tục phát triển: “*Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa* của dân, do dân, vì dân, do Đảng lãnh đạo. Nhà nước chăm lo, phục vụ

nhân dân, bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Quyền lực của Nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”<sup>7</sup>.

Như vậy, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có đặc trưng cơ bản: 1: Là nhà nước của dân, do dân, vì dân. Bản chất giai cấp, tính dân tộc, tính nhân dân của nhà nước được thể chế hoá trong Hiến pháp, cụ thể hoá trong pháp luật trên mọi lĩnh vực hoạt động của nhà nước. 2: Thực hiện theo nguyên tắc phân công giữa cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp nhằm thực hiện thống nhất quyền lực thuộc về nhân dân. 3: Đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Thực tế cho thấy trong quá trình triển khai xây dựng mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, bên cạnh những thành tựu đạt được, chúng ta nhận thấy còn bộc lộ những hạn chế, bất cập sau đây:

*Thứ nhất*, chưa làm rõ mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Đảng và vai trò quản lý của Nhà nước. Nhiều nơi còn có sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa Đảng và Nhà nước dẫn đến tình trạng có nơi, có lúc Đảng không chỉ giữ vai trò lãnh đạo xã hội mà đồng thời thực hiện chức năng quản lý xã hội, bao biện, làm thay Nhà nước. Việc coi nhẹ công tác quản lý hành chính dẫn đến tình trạng làm cho các cơ quan Nhà nước không phát huy được tính chủ động, hoạt động kém hiệu quả. Có nơi, có lúc các cơ quan nhà nước rơi vào tình trạng thụ động, xa rời thực tế, không quan tâm đến quyền lợi chính đáng của quần chúng nhân dân.

*Thứ hai*, thể chế nhà nước pháp quyền chậm được hoàn thiện nhất là trong hoạt động lập pháp. Mỗi năm Quốc hội nước ta

mới chỉ thông qua được khoảng hai mươi dự án luật. Trong khi hàng năm Hạ viện Mỹ thông qua một nghìn dự án luật<sup>8</sup>. Do đó thiếu quá nhiều luật để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội mới phát sinh trong lĩnh vực hình sự, dân sự, hành chính, lao động, v.v... Không những thế luật pháp còn thiếu tính ổn định, hiện tượng các luật tuy được ban hành nhưng không có tính khả thi, tình trạng luật treo, luật khung, luật ống, “luật né”, v.v... vẫn là vấn đề thời sự.

*Thứ ba*, trong hoạt động hành pháp, bộ máy nhà nước làm quá nhiều việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, đầu tư nhiều sức người sức của cho khu vực doanh nghiệp nhà nước, chưa tập trung vào lĩnh vực hoạt động chính của mình là quản lý xây dựng hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội như cung cấp dịch vụ công, kiểm soát ô nhiễm môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, v.v... Trong những năm qua bất chấp những nỗ lực giảm biên chế, bộ máy Nhà nước càng ngày càng phình to, quản lý chồng chéo, chức năng nhiệm vụ không rõ ràng. Hiện nay có đến 6,1 triệu người ăn lương từ ngân sách. Trong đó có 370 nghìn công chức hành chính cơ quan Đảng, đoàn thể từ Trung ương đến cấp huyện. 300 nghìn cán bộ chuyên trách, bán chuyên trách và công chức cấp xã, 1,4 triệu người hưu trí. Hàng năm, ngân sách chi khoảng 200.000 tỷ đồng trả tiền lương, tương ứng với 30% trong tổng chi ngân sách, hay 60% chi thường xuyên từ ngân sách hàng năm.

Chính phủ cũng đã nhận thức được những mặt hạn chế của bộ máy hành chính và có nhiều chương trình cải cách để khắc phục tình trạng trên nhưng các chương trình cải cách đã quá chú trọng và tập trung vào cải cách thủ tục, văn bản hành chính mà không phải là cải cách con người trong hệ thống cơ quan hành chính nên hoạt động của các cơ quan hành pháp vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của nhà nước pháp quyền.

*Thứ tư*, cơ quan tư pháp chưa thật sự độc lập, chủ động trong công tác xét xử. Trong thực tế hoạt động xét xử để xảy ra nhiều vụ án oan sai, làm giảm niềm tin, sự tôn trọng của xã hội vào các cơ quan công quyền, gây bức xúc trong nhân dân và còn nhiều khiếu kiện vượt cấp kéo dài.

Những bất cập, hạn chế có tính chất hệ thống từ sự lãnh đạo của Đảng đến hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, đòi hỏi phải có những giải pháp mang tính toàn diện, triệt để nhằm xây dựng, hoàn thiện thể chế Nhà nước pháp quyền đáp ứng yêu cầu của tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

*Thứ nhất*, cần ban hành luật về Đảng. Đặc trưng cơ bản nhất của nhà nước pháp quyền là mọi vấn đề của xã hội đều được luật hóa, được pháp luật điều chỉnh như Bác Hồ nói: “Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Trong bối cảnh của nước ta thì Đảng vừa là lực lượng lãnh đạo Nhà nước nhưng cũng là một bộ phận của nhà nước nên không thể đứng trên, đứng ngoài Nhà nước, Đảng cũng phải lãnh đạo, làm theo pháp luật. Khi đó Đảng sẽ khắc phục được tình trạng buông lỏng lãnh đạo hoặc bao biện, làm thay Nhà nước.

*Thứ hai*, đối với cơ quan lập pháp. Cần đổi mới để xây dựng được một Quốc hội có thực quyền, thực sự là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất với 3 chức năng: lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước và giám sát tối cao. Theo đó, cần quán triệt nguyên tắc hiến định tức Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Để đảm bảo quyền này, Quốc hội cần tổ chức và hoạt động theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng ban hành pháp luật. Hạn chế quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tiến tới quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội không ban hành pháp lệnh. Muốn vậy phải hạn chế số

đại biểu kiêm nhiệm quá nhiều việc, dẫn đến tình trạng có những phiên họp toàn thể vắng đến hơn 100/500 đại biểu. Cần nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp 1992 để tăng số đại biểu chuyên trách ít nhất lên 50%. Các uỷ ban của Quốc hội phải là cơ quan đưa ra sáng kiến, đề ra và soạn thảo các dự án luật, hạn chế uỷ quyền lập pháp cho các cơ quan hành chính như hiện nay.

*Thứ ba*, đối với cơ quan hành pháp. Trước hết cần có sự nghiên cứu một cách nghiêm túc của các nhà khoa học, các cơ quan chuyên môn dưới sự lãnh đạo của Đảng, vạch ra lộ trình tách các cơ quan chính trị - xã hội ra khỏi bộ máy nhà nước phù hợp với điều kiện, thể chế chính trị ở Việt Nam. Khi đó chức năng chính của Uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp hiện nay là quản lý hành chính. Vì vậy cần sửa đổi tên chương IX của Hiến pháp năm 1992 về "HĐND và UBND" thành tên gọi "Tổ chức chính quyền địa phương"; đổi tên Uỷ ban nhân dân như hiện nay thành *Uỷ ban hành chính* nhằm phản ánh đúng tính chất pháp lý và chức năng cơ bản của cơ quan này là cơ quan hành chính.

Tiếp đến là chuyển những dịch vụ hành chính sang dịch vụ công để không gây lãng phí, lạm dụng quyền lực Nhà nước trục lợi. Tránh biện pháp giải quyết mang tính tình thế như hiện nay là giao khoán chi cho các đơn vị. Để có cơ hội tăng thêm thu nhập, nhiều đơn vị trong bộ máy Nhà nước đã nghĩ ra đủ các đề án, dự án ngay từ đầu đã không có tính khả thi như đề án phổ cập hóa 100% tiến sĩ diện Thành uỷ quản lý của Sở nội vụ, đề án đi xe biển chắn ngày chẵn, biển lẻ ngày lẻ của Sở giao thông công chính Hà Nội, v.v..

Song song với những giải pháp trên là cải cách con người trong bộ máy hành chính. Con người phải được đào tạo bài bản trước khi được nhận vào các cơ quan công quyền tránh tình trạng con ông cháu cha, nhận vào

làm trong các cơ quan mới đi học để hợp thức hóa "chỗ ngồi" bằng đủ các loại văn bằng tại chức, vừa học vừa làm. Do đó, phải xây dựng bộ máy nhà nước mạnh. Bộ máy nhà nước ấy là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng. Để bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả nhân danh công quyền thì phải trả lương phù hợp để nó hoàn thành tốt chức năng quản trị xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân. Bộ máy nhà nước phải được pháp luật đảm bảo cuộc sống một cách công khai, minh bạch. Vì vậy cần có luật về lương. Chỉ khi nào luật hóa được tiền lương mới áp đặt được sự minh bạch trong hoạt động công quyền, trong dịch vụ hành chính. Khi đó tình trạng xin - cho, ban ơn, hành hạ, hội chứng "tước đoạt để bù đắp tiền lương" trong thực thi công vụ (tham nhũng, tiêu cực) của cán bộ công chức, hay nói cách khác là "làm khó để ló ra tiền" sẽ chấm dứt.

Những giải pháp trên chỉ mang tính khả thi khi mỗi cơ quan, đơn vị xây dựng được cơ chế chịu trách nhiệm cá nhân trong tất cả hoạt động quản lý Nhà nước. Hoạt động của các cơ quan Nhà nước ở ta hiện nay thực hiện theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Trong thực tế nhiều nơi tập thể có nhiều quyền nhưng không chịu trách nhiệm, cá nhân quản lý trực tiếp không có quyền, có vấn đề xảy ra thì đùn đẩy trách nhiệm cho nhau. Cần có cơ chế quy trách nhiệm với bất cứ cá nhân nào có quyền ra các quyết định về hành chính, kinh tế, văn hóa, xã hội, nhân sự, v.v... Bất kỳ quyết định nào cũng phải có một chữ ký, người ký là người phải chịu trách nhiệm cuối cùng. Trách nhiệm luôn luôn phải là của cá nhân, trách nhiệm tập thể là vô nghĩa. Trách nhiệm không chỉ là hành chính, kinh tế mà có thể còn là hình sự.

*Thứ tư*, đối với cơ quan tư pháp. Theo Hiến pháp 1992 cơ quan tư pháp ở nước ta hiện nay là Toà án nhân dân và Viện kiểm

sát nhân dân các cấp. Đổi mới các cơ quan tư pháp và thủ tục tư pháp nhằm đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền là đổi mới hoạt động của các cơ quan này, trọng tâm là đổi mới hoạt động của toà án. Vì toà án là trung tâm hệ thống tư pháp. Toà án nhân dân phải thực hiện đúng nguyên tắc “độc lập xét xử và chỉ tuân theo pháp luật” mới đảm bảo vai trò của mình với tư cách là cơ quan bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người. Toà án phải quán triệt nguyên tắc xét xử theo hai cấp. Toà án nhân dân tối cao tập trung vào công tác tổng kết, hướng dẫn các toà án áp dụng pháp luật thống nhất, làm tốt chức năng giám đốc công tác xét xử, quản lý toà án địa phương. Hoạt động tổng kết và sửa đổi Hiến pháp cần nghiên cứu, tổ chức lại Viện Kiểm sát thành Viện công tố để gọi đúng tên chức năng công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp, chuyển chức năng kiểm sát chung cho các cơ quan khác. Xác định lại vị trí, phạm vi thẩm quyền của các cơ quan điều tra. Kiện toàn cơ cấu tổ chức thi hành án, chấn chỉnh các trại giam để giáo dục, cải tạo các phạm nhân, nghiên cứu khả năng xã hội hoá các hoạt động luật sư, giám định tư pháp, thi hành án dân sự. Xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp trong sạch vững mạnh, có phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực chuyên môn.

Cùng với những giải pháp trên để đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động tư pháp, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền cần nâng cao trách nhiệm pháp lý của các cơ quan tư pháp. Cần sớm ban hành Luật bồi thường để xác định tư cách bình đẳng của các cơ quan tư pháp với các chủ thể khác. Theo đó, các cơ quan tư pháp phải có trách nhiệm bồi thường không chỉ về kinh tế, chính trị cho những nạn nhân trong các vụ án oan sai mà các cán bộ, công chức làm sai lệch hồ sơ, xét xử oan sai cũng phải chịu trách nhiệm hành chính, kinh tế, hình sự về những hành vi của mình. Nếu các cơ quan tố tụng chỉ tích cực quy trách nhiệm cho người dân về

những hành vi sai trái nhưng lại không có luật đề quy trách nhiệm cho mình như hiện nay thì cơ quan chức trách có thiên hướng xây dựng cho mình một siêu chủ thể đứng trên các khuôn mẫu ứng xử. Vì vậy, để xây dựng được nhà nước pháp quyền các cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan tư pháp nói riêng phải bình đẳng với các chủ thể khác trong xã hội, phải chịu trách nhiệm pháp lý về những hệ lụy của những hành vi do mình thực hiện. Có như vậy mới xây dựng được tinh thần thượng tôn pháp luật trong xã hội, trước hết là trong các cơ quan bảo vệ, thực thi pháp luật.

Tóm lại, để xây dựng và hoàn thiện thể chế Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải thực hiện đồng bộ và hiệu quả tổng thể các giải pháp cần thiết, trong đó có thể tham khảo các giải pháp nêu trên. Đồng thời việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và xã hội dân sự sẽ tạo ra một thể chế đồng bộ, tạo ra động lực đẩy nhanh tiến trình xây dựng nước ta thành một nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dân chủ, công bằng, văn minh.

#### **Tài liệu tham khảo**

1. Hồ Chí Minh toàn tập (2000), tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.435 – 436.
- 2,3. Hồ Chí Minh toàn tập (2000), tập 4, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.8.
4. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr192.
5. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr131 – 132.
6. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr45.
7. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr52.
8. Bản tin thời sự, *Thông tấn xã Việt Nam*, ngày 7/12/2011.