

Kinh nghiệm xây dựng nhà nước pháp quyền của một số quốc gia trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam

Lê Mai Thanh^(*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích mô hình nhà nước pháp quyền theo những giá trị tư tưởng cốt lõi mang tính phổ quát được thừa nhận chung trong điều kiện chính trị pháp lý, kinh tế, xã hội đặc thù của một số quốc gia có lịch sử xây dựng nhà nước pháp quyền lâu đời trên thế giới như Đức, Pháp, Hoa Kỳ và Anh cùng các quốc gia đã từng hoặc đang theo con đường xã hội chủ nghĩa như Nga, Trung Quốc. Từ những kinh nghiệm quốc tế và dựa trên những yêu cầu, đặc trưng phổ quát của nhà nước pháp quyền, bài viết rút ra một số kinh nghiệm xây dựng nhà nước gắn với điều kiện đặc thù của Việt Nam.

Từ khóa: Pháp luật, Nhà nước pháp quyền, Nguyên tắc pháp quyền, Hiến pháp, Kinh nghiệm, Đức, Pháp, Hoa Kỳ, Anh, Việt Nam

Abstract: The paper analyzes the rule of law state model in terms of core ideological values which are universally recognized in certain political, legal, economic, and social conditions of some countries with a long tradition of building the rule of law state, namely, Germany, France, the United States, and the United Kingdom, as well as Russia and China who used to be or are pursuing socialism, respectively. Based on international experience and requirements as well as universal characteristics of the rule of law, some lessons are drawn for state-building in association with the specific context of Vietnam.

Keywords: Law, Rule of Law State, Rule of law, Constitution, Experience, Germany, France, USA, UK, Vietnam

1. Dẫn đề

Nhà nước pháp quyền (NNPQ) tuy được định nghĩa khác nhau nhưng về cơ bản được hiểu là các tư tưởng và giá trị phổ biến hay tổng thể các yêu cầu, đặc trưng, nguyên tắc tổ chức quyền lực trên cơ sở pháp luật (Xem: Đào Trí Úc, 2022). Ở một định nghĩa khác được đưa ra bởi Liên Hợp Quốc thông qua Báo cáo của Tổng Thư ký

Liên Hợp Quốc về “Nhà nước pháp quyền và tư pháp chuyển đổi trong các xã hội xung đột và hậu xung đột” trình bày tại Hội đồng Bảo an ngày 23/8/2004: “Nhà nước pháp quyền là nguyên tắc quản trị mà trong đó tất cả cá nhân, tổ chức, thiết chế, cả công và tư, kể cả Nhà nước đều phải tuân thủ pháp luật, mà pháp luật này phải được công bố công khai, được thực thi bình đẳng và tư pháp phải độc lập, phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế” (UN Security Council, 2004: 4). Các tư tưởng và giá trị, các đặc

^(*) PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: lemaithanhvn@yahoo.com

trung phổ biến về NNPQ là những giá trị chung được hình thành và phát triển lâu dài trong nhận thức cũng như thực tiễn lịch sử với bối cảnh và nhu cầu của các quốc gia trong những giai đoạn phát triển khác nhau. Những yêu cầu, đặc trưng và nguyên tắc cơ bản của NNPQ mang tính phổ quát có thể được áp dụng trong những mô hình các quốc gia khác nhau gắn với nhu cầu và các điều kiện chính trị pháp lý, kinh tế xã hội, văn hóa đặc thù, riêng biệt. Tuy nhiên, những điều kiện đặc thù này không làm lu mờ đi các đặc trưng, nguyên tắc cơ bản, phổ quát của NNPQ.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới trong xây dựng nhà nước pháp quyền

2.1. Đức

Đức là một quốc gia có truyền thống sâu rộng trong việc nghiên cứu bản chất của NNPQ hơn bất kỳ quốc gia nào; khái niệm NNPQ (Rechtsstaat) của Đức được chấp nhận và áp dụng khá rộng rãi.

Khái niệm Rechtsstaat khởi đầu được sử dụng để chỉ một phương thức tổ chức nhà nước mà trong đó các cơ quan hành pháp luôn hoạt động theo sự điều chỉnh của pháp luật. Trong thời gian gần đây, khái niệm Rechtsstaat được bổ sung thêm; Rechtsstaat bao gồm các nguyên tắc pháp lý thúc đẩy tiếp cận công lý, nguyên tắc phân chia quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước và sự công nhận các quyền con người (Theo: Ngô Vĩnh Bạch Dương, 2012).

Mô hình NNPQ tiếp tục được thảo luận và sau đó được khẳng định chắc chắn trong Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức năm 1949 sau Chiến tranh thế giới thứ Hai; bản Hiến pháp này được sửa đổi nhiều lần, lần sửa đổi mới nhất là năm 2012. *Thượng tôn pháp luật chỉ là một khía cạnh quá nhỏ của NNPQ*, khái niệm ấy hoàn toàn có thể bị bóp méo, lợi dụng nếu chỉ có việc thượng

tôn pháp luật mà thiếu đi sự bảo đảm của các nguyên tắc NNPQ (Rechtsstaatlichkeit) đối với tự do, dân chủ của người dân.

Điều 20 Hiến pháp Đức bao gồm một vài nguyên tắc, tuy nhiên không phải là nguyên tắc NNPQ kiểu Đức theo nghĩa truyền thống. Nguyên tắc pháp quyền theo cách hiểu của người Đức còn bao gồm việc: (i) Cấm hồi tố; (ii) Tính tương xứng của các công cụ; (iii) Giải quyết các cuộc xung đột về thẩm quyền trong trường hợp cá nhân bị thiệt hại do công quyền gây ra; (iv) Xét lại một cách hoàn chỉnh và hiệu quả các phán quyết trong trường hợp liên quan đến tự do cá nhân và quyền sở hữu (Điều 19 khoản 4 Hiến pháp Đức). Trong đó, nguyên tắc về *tính tương xứng* được coi là đặc trưng rõ nhất của quan niệm về NNPQ của người Đức. Hiện nay, nguyên tắc tương xứng cho phép tòa án thẩm tra lại tất cả các hoạt động của lập pháp hoặc hành pháp dựa theo những tiêu chí bảo vệ quyền con người (Điều 1 khoản 3, Điều 19 khoản 2 Hiến pháp Đức)¹. Các hoạt động liên quan đến các quyền con người cơ bản được kiểm soát bởi Tòa Hiến pháp Liên bang (“Bundesverfassungsgericht”, Điều 92-93 Hiến pháp Đức).

Hiện nay, các nguyên tắc NNPQ của Đức chủ yếu được khẳng định trong Hiến pháp. Hiến pháp không chỉ bao hàm nguyên tắc của *Nhà nước phúc lợi xã hội* (Điều 20 khoản 1 Hiến pháp) mà còn cho phép sự giám sát công lập (Điều 7 Hiến pháp); đảm bảo thông tin tự do (Điều 5 khoản 1 Hiến

¹ Xem thêm: Yutaka ARAI-Takahashi (2012), *Proportionality - A German approach*, Amicus Curiae Brief on the Abortion-Related Provisions of Law 603 of 2006 (Penal Code), presented by Human Rights Watch before the Supreme Court of Justice, Full Court, Issue 19 July 1999, page 2, <http://sas-space.sas.ac.uk/3907/1/1458-1702-1-SM.pdf>, truy cập ngày 30/6/2012.

pháp); và bảo vệ quyền truyền đạt các giá trị và ý nghĩa tôn giáo (Điều 4 Hiến pháp). Nguyên tắc NNPQ sẽ luôn bị ràng buộc với bối cảnh Nhà nước có Hiến pháp dân chủ và xã hội.

2.2. Pháp

Trong một thời gian dài, mặc dù thuật ngữ pháp quyền không được sử dụng trong tư tưởng pháp lý của Cộng hòa Pháp, nhưng quốc gia này vẫn luôn được quản lý bởi luật pháp; và thay vào đó, thuật ngữ pháp quyền vẫn được sử dụng kiểu dịch thuật thành “République” hoặc “État”. Thực tế, phải đến đầu thế kỷ XX, một thuật ngữ mang tính dịch thuật từ “Rechtsstaat” trong tiếng Đức mới xuất hiện - “État de droit”. Kể từ khi thành lập Hội đồng Bảo hiến vào năm 1958 (được sửa đổi năm 2008), Pháp được mô tả đầy đủ như một État de droit, nơi mỗi cơ quan quyền lực, bao gồm cả cơ quan lập pháp, hoạt động dưới sự kiểm soát của một thẩm phán để đảm bảo rằng cơ quan này tôn trọng toàn bộ các nguyên tắc hiến định có giá trị thực chất. Ở Pháp, tương tự như Đức, khái niệm État de droit là viết tắt của nguyên tắc tối cao của Hiến pháp và trách nhiệm bảo vệ các quyền cơ bản của con người bởi bất kỳ cơ quan công quyền nào, đặc biệt là cơ quan lập pháp (Theo: Pech, 2004).

NNPQ trở thành một nguyên tắc thống trị hệ thống pháp luật thực định. Nó không chỉ xây dựng nên một trật tự pháp lý có thứ bậc mà nó còn là một tập hợp của các quyền và tự do cơ bản. Logic này đã được khẳng định trong nguyên tắc “tính ưu tiên của pháp luật”. Cách tiếp cận này đã tạo nên thực tế của phiên bản NNPQ được xây dựng trên cơ sở tự do, nguyên tắc cơ bản của tự do công cộng, dân chủ và vai trò của Nhà nước trong việc tạo nên nền tảng của trật tự pháp lý (Theo: Nguyễn Linh Giang, 2012).

Các nguyên tắc cơ bản của NNPQ của Pháp gồm: (i) Củng cố nguyên tắc pháp chế. Sự phục tùng của hành pháp và hành chính đối với pháp luật chính là trung tâm của học thuyết NNPQ; (ii) Nguyên tắc độc lập của thẩm phán: Không thể bãi miễn thẩm phán, có một Hội đồng Cấp cao quản lý nghiệp vụ và bảo đảm trật tự tổ tụng tại Tòa; tư pháp độc lập với hành pháp và lập pháp; (iii) Nguyên tắc kiểm tra, giám sát: Các biện pháp kiểm soát mang tính tư pháp chính là cơ sở để đảm bảo tính hiệu quả của NNPQ (Xem: Chevallier, 1996).

Bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp: Tòa án Hiến pháp giúp giảm tải công việc của các tòa án khác và thúc đẩy sự hội nhập của hệ thống pháp luật Pháp vào hệ thống pháp luật thế giới. Hội đồng Bảo hiến có các thẩm quyền chủ yếu sau: Kiểm tra tính hợp hiến của văn bản pháp luật; tuyên bố về phân định thẩm quyền giữa luật và quy định; tuyên bố về tính phù hợp của cam kết quốc tế với Hiến pháp; kiểm tra tính hợp lệ của bầu cử cơ quan, bầu cử Nghị viện, bầu cử Tổng thống và trưng cầu ý dân.

2.3. Anh

NNPQ theo học thuyết của các nhà tư tưởng Anh cho rằng, tất cả người dân phải tuân theo pháp luật, không phân biệt xuất thân, giới tính, tôn giáo hoặc khả năng tài chính. Vương quốc Anh không có Hiến pháp thành văn. NNPQ, cùng với thẩm quyền tối cao của Nghị viện là trụ cột Hiến pháp Anh; các nguyên tắc NNPQ được coi là luật bất thành văn¹.

NNPQ là khuôn khổ làm nền tảng cho xã hội cởi mở, công bằng và hòa bình, nơi công dân và doanh nghiệp có thể phát triển thịnh vượng. Về cơ bản, nó đảm bảo

¹ Xem: *Suicide Act 1961*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/9-10/60>, truy cập ngày 20/10/2021.

rằng: Cơ quan công quyền bị ràng buộc và chịu trách nhiệm trước pháp luật rõ ràng và khả đoán; công dân được đối xử bình đẳng trước pháp luật; quyền con người được bảo vệ; công dân có thể tiếp cận các cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả; luật và các chỉ thị có giá trị phổ biến (Xem: Lê Mai Thanh, 2012).

Chính phủ có trách nhiệm, minh bạch và các thiết chế tư pháp thực hiện tốt chức năng, tạo nền tảng xã hội cởi mở và công bằng mà ở đó các chuẩn mực pháp lý và trải nghiệm của công dân về pháp luật và các dịch vụ pháp lý được cải thiện¹.

Vương quốc Anh bảo đảm các quyền và tự do của con người dựa trên Đạo luật Quyền Con người năm 1998².

2.4. Hoa Kỳ

Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ là đạo luật cơ bản; hệ thống hóa các giá trị cốt lõi của con người. Các tòa án có trách nhiệm giải thích ý nghĩa của Hiến pháp, cũng như ý nghĩa của bất kỳ đạo luật nào được Quốc hội thông qua. Ghi chú số # 78 Liên bang³ cho rằng, nếu bất kỳ luật nào được Quốc hội thông qua mâu thuẫn với Hiến pháp, thì “Hiến pháp phải được ưu tiên hơn luật, ý của người dân cao hơn ý của các cơ quan công quyền của họ”.

Điều này cũng không có nghĩa là ở nước này quyền tư pháp vượt trội so với quyền lập pháp. Nó chỉ có nghĩa rằng, quyền lực của nhân dân vượt trội hơn cả hai; và khi ý chí của cơ quan lập pháp được tuyên trong

luật đối lập với ý chí của người dân được tuyên trong Hiến pháp thì các thẩm phán phải tuân theo Hiến pháp. Họ phải đưa ra phán quyết của mình dựa trên đạo luật cơ bản này⁴.

Tính tối cao của Hiến pháp Hoa Kỳ: Hiến pháp Hoa Kỳ được lập năm 1787, thông qua năm 1788 và có hiệu lực từ năm 1789 cho đến nay. Điểm nổi bật nhất trong Hiến pháp Hoa Kỳ thể hiện quan điểm về NNQP chính là tính tối cao của Hiến pháp và sự phân chia quyền lực nhằm kiểm soát và đối trọng giữa các nhánh quyền lực⁵. Giám sát Hiến pháp được trao cho Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ. Giám sát Hiến pháp là biện pháp quan trọng bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp.

Kiểm soát quyền lực trong bộ máy Nhà nước Hoa Kỳ: Kiểm soát quyền lực là một trong những giá trị quan trọng được thể hiện độc đáo trong thực tiễn đời sống pháp lý Hoa Kỳ. Bộ máy Nhà nước Hoa Kỳ được thiết kế hướng tới bảo đảm mỗi nhánh quyền lực phải được kiểm soát bởi nhánh khác và kiểm soát từ bên trong của mỗi nhánh theo những cách khác nhau.

Cùng với việc tạo ra những cơ chế kiểm soát giữa các nhánh quyền lực thì Hiến pháp cũng trao sự độc lập tương đối cho các nhánh quyền lực. Điều này thể hiện rõ ràng nhất trong tính độc lập của các cơ quan tư pháp đối với lập pháp và hành pháp, thể hiện trong việc bầu chọn Thẩm phán. Theo đó, Thẩm phán Tòa án tối cao Hoa Kỳ sẽ được bổ nhiệm bởi Tổng thống Hoa Kỳ với nhiệm kỳ suốt đời và chỉ bị sa thải khi có

¹ Xem: *What is the rule of law*, ROLE UK (Rule of Law Expertise), <https://www.roleuk.org.uk/what-is-the-rule-of-law>, truy cập ngày 20/11/2020.

² Xem: <http://ukinvietnam.fco.gov.uk/vi/visiting-uk/about-uk/people-and-politics/human-rights>, truy cập ngày 20/11/2020.

³ Xem: *FEDERALIST NO. 78*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-71-80#s-lg-box-wrapper-25493470>, truy cập ngày 20/11/2020.

⁴ Xem: *Overview - Rule of Law*, US Courts, <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/overview-rule-law>, truy cập ngày 20/11/2020.

⁵ Xem: *Constitution of United States*, US Senate, https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, truy cập ngày 20/11/2020.

hành vi sai trái. Chính điều này đã đảm bảo cho việc thực hiện nhiệm vụ bảo hiến của Tòa án tối cao Liên bang.

Tự do, dân chủ và quyền con người: Hiến pháp với 10 Tu chính án đầu tiên¹ là công cụ bảo đảm quyền con người, đồng thời giới hạn quyền lực của Nhà nước. Không một nhánh quyền lực nào tại Hoa Kỳ là tuyệt đối và không thể bị kiểm soát. Như vậy, Hoa Kỳ đã tiếp thu có chọn lọc các tư tưởng pháp lý của Anh, từ những giá trị hoang sơ về NNPQ cùng với những ước nguyện tự do của chính Hoa Kỳ xây dựng nên một mô hình tổ chức quyền lực thiết thực và hữu hiệu (Lê Mai Thanh, 2012).

2.5. Trung Quốc

Trong xã hội Trung Quốc hiện đại, quan điểm pháp trị “dĩ pháp trị quốc” (rule by law) đang dần được thay thế bằng quan điểm xây dựng NNPQ “y pháp trị quốc” (rule of law). Hiến pháp năm 1982 của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa được sửa đổi nhiều lần (lần sửa đổi gần đây nhất là năm 2018) xác định, Trung Quốc điều hành đất nước theo luật và phát triển đất nước thành NNPQ “xã hội chủ nghĩa”². NNPQ xã hội chủ nghĩa mà Trung Quốc đang xây dựng mang những đặc trưng của mô hình NNPQ nói chung nhưng cũng mang những đặc thù riêng; sự đặc thù trong mô hình NNPQ Trung Quốc nằm ở vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc bên

cạnh vai trò của pháp luật³. Theo các nhà khoa học Trung Quốc, NNPQ mà Trung Quốc đang xây dựng có những đặc trưng cơ bản sau: (i) Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc; (ii) Lợi ích của nhân dân là trung tâm; (iii) Kiên trì con đường pháp quyền - quản lý đất nước theo pháp luật; (iv) Thực thi tốt pháp luật, Hiến pháp; (v) Thúc đẩy quản trị đất nước theo khuôn khổ pháp quyền...⁴.

Theo một số nhà nghiên cứu, NNPQ Trung Quốc đang trong giai đoạn nghiên cứu, tổng kết và rút kinh nghiệm (Lê Mai Thanh, 2012).

2.6. Nga

Các học giả của Nga giải thích khái niệm NNPQ dựa trên sự viện dẫn từ khái niệm “Rechtsstaat” của Đức, trong đó đề cao tính tối cao của Hiến pháp và sự tuân thủ của Nhà nước; Hiến pháp phải hướng tới mục tiêu Nhà nước bảo đảm cuộc sống hòa bình, hạnh phúc của người dân trong điều kiện bảo đảm quyền sở hữu của họ (Xem: Neate, 2009). NNPQ là thuật ngữ, khái niệm

¹ Xem: *The bill of rights: what does it say?*, <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights/what-does-it-say#:~:text=The%20Bill%20of%20Rights%20is,speech%2C%20press%2C%20and%20religion>, truy cập ngày 20/11/2020.

² Xem: Mục 7 Lời mở đầu, *Hiến pháp CHND Trung Hoa* (bản sửa đổi năm 2018), Trang điện tử Quốc hội nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/36a2566d029c4b39966bd-942f82a4305.shtml>, truy cập ngày 20/8/2021.

³ Xem thêm: Bài phát biểu “Kinh nghiệm và cách làm của Đảng Cộng sản Trung Quốc về kiên trì sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý đất nước theo pháp luật một cách toàn diện” của GS.TS. Chu Tịnh, Trường Đảng Trung ương Trung Quốc tại Tọa đàm trực tuyến giữa Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam và Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 22/7/2022, tại phòng họp trực tuyến Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

⁴ Xem thêm: Bài phát biểu “Khái quát về chính sách quản lý nhà nước theo pháp luật một cách toàn diện” của GS.TS. Vương Nhược Lỗi và bài phát biểu “Kinh nghiệm và cách làm của Đảng Cộng sản Trung Quốc về kiên trì sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý đất nước theo pháp luật một cách toàn diện” của GS.TS. Chu Tịnh tại Tọa đàm trực tuyến giữa Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam và Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 22/7/2022, tại phòng họp trực tuyến Ban Đối ngoại Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

và nguyên tắc cơ bản của Nga (Xem: Петр Баренбойм, 2010); được giải thích trong giới khoa học mang tính đa ngành (Xem: П. Баренбойм, А. Захаров, 2010) và được Hiến định tại Điều 1 Hiến pháp Liên bang Nga hiện hành.

Hiến pháp này được thông qua năm 1993 và được sửa đổi lần gần đây nhất có hiệu lực từ ngày 01/7/2020¹. Theo Hiến pháp, Điều 1.1: Liên bang Nga là Nhà nước liên bang dân chủ pháp quyền theo hình thức cộng hòa. Con người, quyền và tự do cơ bản của con người có giá trị tối cao; Điều 2: Việc ghi nhận, thực thi và bảo vệ quyền con người và công dân là trách nhiệm của Nhà nước; Điều 10: Quyền lực nhà nước được phân chia thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các cơ quan thuộc các nhánh quyền lực này độc lập với nhau; Điều 11.1: Quyền lực nhà nước được thực hiện bởi Tổng thống, Quốc hội, Chính phủ và Tòa án Liên bang.

Hiến pháp Nga chứa đựng các nguyên tắc cơ bản của cơ chế pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng nhất nhằm thiết lập NNPQ và xã hội dân sự (Xem: Давитадзе М.Д., 2020).

Ở một góc độ khác, NNPQ cũng được hiểu là Nhà nước được thiết lập trên cơ sở pháp luật và phải tuân thủ pháp luật. Nhà nước tự tổ chức theo pháp luật và đề cao pháp luật với tư cách là sức mạnh tự thân tối cao của xã hội chứ không phải là sản phẩm của Nhà nước. Nguyên tắc tính tối thượng của pháp luật với Hiến pháp ở vị trí cao nhất là nguyên tắc được thừa nhận chung và thể hiện giá trị xã hội; pháp luật theo các chuẩn mực của luật pháp quốc tế. Các đạo luật có hiệu quả khi có tính nhân

văn, đáp ứng nhu cầu của xã hội và được thông qua theo trình tự xây dựng dân chủ².

Thực tiễn mô hình NNPQ của Nga bị nhiều học giả phương Tây nhìn nhận như mô hình “NNPQ kiểu Nga” (Xem: Hendley, 2009) hoặc “NNPQ kiểu Putin” (Xem: Popova, 2017). Những đánh giá này còn liên quan đến thứ bậc xếp hạng thực hiện NNPQ tại Nga năm 2021 của Dự án Tư pháp thế giới³. Theo quan điểm của các học giả phương Tây và dựa trên các tiêu chí phổ quát thì sự thay đổi pháp luật của Nga bị tác động bởi mục tiêu quyền lực chính trị cũng như sự thiếu độc lập trong thực tế hoạt động tư pháp (Xem: Popova, 2017; WJP, 2021); điều này dẫn đến chỉ số xếp hạng NNPQ của Nga theo đánh giá của Dự án Tư pháp thế giới không cao.

3. Quan điểm về nhà nước pháp quyền của một số tổ chức quốc tế

Ủy ban Luật gia quốc tế (International Commission of Jurists - “ICJ”) đã đưa ra các khái niệm về pháp quyền từ những năm 1950. Sau đó, ICJ đã xác định và giải thích quan niệm pháp quyền thông qua Tuyên bố của Đại hội ICJ (từ Đạo luật Athens năm 1955 đến Tuyên bố Tunis năm 2019). ICJ

² Xem: Bài giảng của В.Б. Коженевский, “Правовое государство и некоторые особенности его формирования в российской федерации”, Омский государственный университет, Кафедра теории и истории государства и права. <https://smekni.com/a/187425/pravovoe-gosudarstvo-i-nekotorye-osobennosti-ego-formirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii/>, truy cập ngày 20/10/2021.

³ Năm 2021, WJP đã xếp hạng chỉ số NNPQ 139 quốc gia trên thế giới trên cơ sở điều tra 138.000 hộ gia đình và 4.200 luật sư, chuyên gia pháp lý dựa trên các thông tin chính từ nguồn sơ cấp là quan điểm và kinh nghiệm của thường dân. Kết quả xếp hạng như sau: Đức - 5; Vương quốc Anh - 11; Pháp - 23; Hoa Kỳ - 27; Việt Nam - 88; Trung Quốc - 98; Nga - 101 (Xem: WJP, 2021: 9-11). Thứ hạng này không thay đổi nhiều so với thứ hạng của các quốc gia này vào năm 2020 (Xem thêm: WJP, 2020).

¹ Xem thêm: Конституция Российской Федерации с изменениями, внесенными в соответствии с Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ от 14.03.2020 г.

cho rằng, để thúc đẩy pháp quyền trên toàn thế giới, cần các biện pháp bảo vệ pháp luật và thủ tục trong NN PQ nhằm phát triển mạnh mẽ văn hóa pháp quyền quốc gia; để đánh giá hiệu quả NN PQ cần dựa trên tiêu chí khách quan (ICJ, 2019). Ngoài ra, như đã dẫn ở trên, vào năm 2004, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc - tổ chức liên chính phủ lớn nhất và có vai trò trung tâm quan trọng trong hệ thống cơ chế quốc tế đa phương - cũng nhận định rằng, pháp quyền là nguyên tắc quản trị đối với một quốc gia mà trong đó tất cả các chủ thể công (kể cả nhà nước) và tư đều phải tuân thủ pháp luật. Đặc biệt, pháp luật này phải được công bố công khai để bảo đảm tính minh bạch, khả đoán; được áp dụng bình đẳng và tư pháp phải bảo đảm tính độc lập, phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế (UN Security Council, 2004: 4).

Pháp quyền được hiểu là tập hợp các tiêu chuẩn chung cho mọi hoạt động dựa trên luật pháp. Pháp luật được thực thi trên thực tế thông qua các thủ tục và cơ chế giải trình đáng tin cậy, khả đoán và “quản trị thông qua luật pháp”¹. NN PQ được xem như thước đo chính xác chất lượng và quản trị của một quốc gia (Xem: Santos, 2006).

Đề đo lường về chất lượng quản trị quốc gia, cộng đồng quốc tế thừa nhận và áp dụng bốn nguyên tắc phổ quát của pháp quyền do Dự án Tư pháp Thế giới (WJP) nghiên cứu xây dựng và phát triển thành bộ Chỉ số pháp quyền (Chỉ số WJP) (Xem: WJP, 2015: 9). Bộ Chỉ số WJP từ 9 thành tố ban đầu đã rút lại còn 8 thành tố,

bởi thành tố thứ 9 khó lượng hóa (Xem: WJP, 2018)².

4. Kết luận và gợi mở cho Việt Nam

NN PQ thông qua nhận thức quốc tế là tổ hợp các yêu cầu, đặc trưng và nguyên tắc phổ quát tổ chức quyền lực nhà nước theo pháp luật, nhưng mô hình cụ thể của các quốc gia có thể khác nhau do nhu cầu và điều kiện đặc thù của quốc gia đó, điều đó dẫn đến sự khác biệt trong một vài đặc trưng không cơ bản từ mô hình pháp quyền phổ quát. Tùy vào mô hình NN PQ và cơ cấu tổ chức quyền lực, quan điểm về phân chia quyền lực, điều kiện cụ thể cũng như cơ sở pháp luật tổ chức quyền lực khác

² Bộ Chỉ số WJP sau rút gọn bao gồm: (i) *Giới hạn quyền lực của chính phủ* (Quyền lực của chính phủ bị hạn chế bởi cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp; bị giới hạn bởi kiểm toán và đánh giá độc lập; công chức bị xử phạt vì hành vi sai trái; quyền lực của chính phủ được kiểm tra bởi lực lượng phi nhà nước; chuyên gia quyền lực phải tuân theo pháp luật); (ii) *Không tham nhũng* (Công chức trong nhánh hành pháp, tư pháp, lập pháp không sử dụng nguồn lực công vì lợi ích cá nhân. Đối với cơ quan hành pháp thì không nhận tiền hối lộ, minh bạch hóa trong thủ tục, không lạm dụng nguồn lực công); (iii) *Chính phủ mở* (Pháp luật và dữ liệu của chính phủ phải được công bố; bảo đảm quyền được thông tin; bảo đảm sự tham gia của công dân; có cơ chế khiếu nại); (iv) *Các quyền cơ bản* (Bảo đảm các quyền được đối xử bình đẳng và không phân biệt đối xử; quyền sống và an ninh con người; thủ tục tố tụng và quyền của bị can; quyền tự do ngôn luận và biểu đạt; tự do tín ngưỡng và tôn giáo; quyền riêng tư; tự do hội họp và lập hội; các quyền lao động cơ bản); (v) *Trật tự và An ninh* (Tội phạm được kiểm soát hiệu quả; tranh chấp dân sự được giải quyết sẽ hạn chế việc người dân sử dụng bạo lực để xử lý những yêu sách cá nhân); (vi) *Thực thi pháp luật* (Có thể đánh giá thực tế thực thi pháp luật bằng việc sử dụng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)); (vii) *Tư pháp dân sự* (Người dân có thể tiếp cận tư pháp dân sự một cách bình đẳng, không phân biệt đối xử, có thể trông chờ vào việc thi hành án và có khả năng trả án phí); (viii) *Tư pháp hình sự* (Hiệu quả tư pháp hình sự dựa trên toàn bộ hệ thống gồm cảnh sát, luật sư, công tố viên, thẩm phán và giám thị trại giam).

¹ Xem: OECD (2013), “Rule of law”, in: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, Paris, p. 44, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-9-en.pdf?expires=1664519358&id=id&accname=guest&checksum=7E6C3EEA2193B-45CE2326DA93F51F1A5.

nhau mà có một số khác biệt trong mô hình của các quốc gia.

Hoa Kỳ chịu ảnh hưởng của tư tưởng pháp quyền Anh nhưng đã phát triển mô hình NNPQ với sự phân chia quyền lực và kiểm soát lẫn nhau một cách thành công, cùng với đó là cơ chế bảo đảm dân chủ, quyền con người hiệu quả. Vai trò tối cao của Hiến pháp Hoa Kỳ là cơ sở để các cơ quan quyền lực phải thực thi trong phạm vi hiến định. Cơ chế bảo hiến không cần trao cho cơ quan chuyên trách mà thuộc chức năng tư pháp. Pháp luật Hoa Kỳ cũng như Anh đều hướng tới sự rõ ràng và dễ tiếp cận.

Pháp chịu ảnh hưởng của tư tưởng NNPQ của Đức với cơ chế bảo hiến chuyên trách, đề cao dân chủ và quyền con người như yếu tố tiền đề trong quá trình phát triển mô hình NNPQ.

NNPQ của Hoa Kỳ và Anh thường hướng tới tính thiết thực và hiệu quả; NNPQ của Đức và Pháp hướng tới nhà nước phúc lợi, dân chủ và thúc đẩy xã hội dân sự.

Mô hình NNPQ của Trung Quốc và Nga cùng những điều kiện cụ thể có nhiều điểm chung với Việt Nam, nhưng cũng như Việt Nam, các nước này cũng đang nghiên cứu, hoàn thiện mô hình phù hợp với nhu cầu, lợi ích của mình.

Như vậy, có thể nói rằng, mô hình NNPQ phổ quát được xây dựng dựa trên những đặc trưng và nguyên tắc chung; việc áp dụng trong các điều kiện cụ thể khác nhau không làm thay đổi các đặc trưng mang tính phổ quát đó. Dựa trên các điều kiện đặc thù, mô hình NNPQ của các quốc gia cũng có những đặc điểm riêng, nhưng không vì thế mà thay đổi yêu cầu, đặc trưng, nguyên tắc phổ quát của NNPQ nói chung. Đối với Việt Nam, đặc điểm đặc thù trong mô hình nhà nước pháp quyền là vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam dựa trên Điều 4 Hiến pháp. Theo truyền thống lập pháp của Việt Nam, các

quy phạm mang tính hiến định luôn được giải thích và cụ thể hóa bằng các quy phạm pháp luật cụ thể để có thể bảo đảm tính nhất quán trong thực hiện pháp luật. Bên cạnh đó, tính đặc thù cũng liên quan đến vai trò của tư pháp hành chính trong xã hội phương Đông điển hình - luôn né tránh đối đầu và coi trọng các phương thức pháp lý hành chính khác. Để phá vỡ sự nghi ngại của dân chúng trong tiếp cận tư pháp hành chính, nâng cao vị thế tư pháp hành chính trong hệ thống tư pháp, cần tăng cường sự hỗ trợ của hội đồng xét xử trong việc thu thập tài liệu chứng cứ của người khởi kiện, tăng cường hiệu lực thực tế của các bản án hành chính cũng như những cải cách khác trong lĩnh vực này □

Tài liệu tham khảo

1. Ngô Vĩnh Bạch Dương (2012), “Thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền Đức”, Chuyên đề thuộc Đề tài cấp Bộ *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn thế giới về xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền*, PGS.TS. Lê Mai Thanh chủ nhiệm, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam chủ trì, thực hiện năm 2011-2012.
2. Nguyễn Linh Giang (2012), “Thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền Pháp”, Chuyên đề thuộc Đề tài cấp Bộ *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn thế giới về xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền*, PGS.TS. Lê Mai Thanh chủ nhiệm, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam chủ trì, thực hiện năm 2011-2012.
3. Hendley, Kathryn (2009), “Rule of law, Russian-style”, *Current History*, Vol. 108 (720), pp. 339-340, https://media.law.wisc.edu/m/zgyzz/russian_style_rol.pdf, truy cập ngày 28/2/2021.
4. International Commission of Jurists (ICJ, 2019), *Rule of law in Europe: ICJ responds to european commission consultation*,

- <https://www.icj.org/rule-of-law-in-europe-icj-responds-to-european-commission-consultation/>, truy cập ngày 20/10/2021.
5. Neate, Francis (2009), *The rule of law: Perspectives from around the globe*, London.
 6. Pech, Lauren (2004), *Rule of law in France*, ASIAN discourses of rule of law. Theories of rule of law in twelve ASIAN countries, France and the U.S., R.P. Peerenboom (ed), Routledge Publisher, London.
 7. Popova, Maria (2017), “Putin-style “Rule of Law” & the prospects for change”, *Dædalus on the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Vol. 146(2), Spring 2017, p.64-74.
 8. Santos, Alvaro (2006), “The World Bank’s uses of the “rule of law” promise in economic development”, in: Trubek, David M. and Santos, Alvaro (ed, 2006), *The New Law and Economic Development - A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, Harvard University, Massachusetts, pp. 253-300.
 9. Lê Mai Thanh (2012), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn thế giới về xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền*, Báo cáo Đề tài cấp Bộ, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam chủ trì, thực hiện năm 2011-2012.
 10. Đào Trí Úc (2022), “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - những giá trị, đặc trưng phổ biến và tính đặc thù”, Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 2+3.
 11. UN Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post - conflict societies*, Report of the Secretary General, S/2004/616, <https://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, truy cập ngày 20/10/2021.
 12. World Justice Project (WJP, 2015), *WJP Rule of Law Index 2015*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf, truy cập ngày 22/7/2022.
 13. World Justice Project (WJP, 2018), *WJP Rule of Law Index 2017-2018*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf, truy cập ngày 22/7/2022.
 14. World Justice Project (WJP, 2020), *WJP Rule of Law Index 2020*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf, truy cập ngày 22/7/2022.
 15. World Justice Project (WJP, 2021), *WJP Rule of Law Index 2021*, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>, truy cập ngày 22/7/2022.
 16. Jacques Chevallier (1996), *L’État de droit*, Montchrestien 2d ed., Paris.
 17. Петр Баренбойм (2010), “Правовое государство и гражданское общество”, *Законодательство и экономика*, No. 9.
 18. П. Баренбойм, А. Захаров (2010), *Философия права в начале 21 столетия через призму конституционализма и конституционной экономики*, Издание Московско-Петербургского философского клуба, М., 2010, ISBN 978-5-98856-119-4, с. 29.
 19. Давитадзе М.Д. (2020), “Конституционные принципы - основа правового государства и гражданского общества”, *Международной научно-практической конференции “Основные направления построения правового государства: проблемы и пути реализации”*, Автономной некоммерческой организацией высшего образования “Открытый гуманитарно-экономический университет”, 25 марта 2020 г. в г. Москве.