



VNU Journal of Science: Legal Studies

Journal homepage: <https://js.vnu.edu.vn/LS>



Original Article

Legality - Theory and Practice

Pham Hong Thai*

VNU University of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Received 4 December 2023

Revised 18 May 2024; Accepted 25 September 2024

Abstract: Legality is a multifaceted, complex legal phenomenon. This phenomenon is central to legal theory and can be considered from many different aspects: political - ideological, economic - social, ethical, and legal. Law is the method of organizing and exercising state power, the principles of organization and operation of agencies, organizations, officials, civil servants, and the behavior of individuals. Today, under the impact of the market economy, misconducts, corruption, and legal violations tend to increase, so it is necessary to apply synchronous solutions to strengthen the legality.

Keywords: Legality, rule of law, corruption, misconduct, legal violation.

* Corresponding author.

E-mail address: thaihanapa201@yahoo.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4601>

Pháp chế - nhận thức và thực tiễn

Phạm Hồng Thái*

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 4 tháng 12 năm 2023

Chỉnh sửa ngày 18 tháng 5 năm 2024; Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 9 năm 2024

Tóm tắt: Pháp chế một hiện tượng pháp luật đa diện, phức tạp, là trung tâm của lý luận pháp luật, được xem xét từ nhiều phương diện khác nhau: chính trị - tư tưởng, kinh tế - xã hội, đạo đức, pháp luật, là phương thức tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước, nguyên tắc tổ chức, hoạt động của mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức, hành vi, xử sự của cá nhân. Ngày nay, dưới sự tác động của kinh tế thị trường, tình trạng tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật có xu hướng gia tăng, do đó cần áp dụng đồng bộ các giải pháp để tăng cường pháp chế.

Từ khóa: Pháp chế, pháp quyền, tham nhũng, tiêu cực, vi phạm pháp luật.

1. Đặt vấn đề

Hiến pháp năm 2013 không còn sử dụng thuật ngữ “pháp chế”, cũng không đề cập đến “tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”. Từ đó, trong các ấn phẩm khoa học ở nước ta, cũng vắng dần thuật ngữ pháp chế và cũng ít luận bàn về chủ đề này. Thay vào đó là những vấn đề lý luận về nhà nước pháp quyền, pháp quyền. Có người cho rằng nhận thức về pháp chế đã cũ, như là sản phẩm của chế độ Xô Viết, của các nước XHCN và trở nên lạc hậu, không còn phù hợp.

Thực tế là Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030, khẳng định cần tiếp tục nắm vững và xử lý tốt mối quan hệ “giữa thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội” [1]. Để góp phần làm rõ thêm, củng cố nhận thức và thực tiễn về pháp chế, bài viết tập trung khái quát những nhận thức về pháp chế, tiếp cận pháp chế trong điều kiện dân chủ, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền và đưa ra một số cách tiếp cận về pháp chế và có những nhận xét về tình trạng pháp

chế ở nước ta hiện nay, đưa ra một số giải pháp để tăng cường pháp chế trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền.

2. Sự hình thành và phát triển của nhận thức về pháp chế

Tư tưởng thượng tôn pháp luật đã hình thành từ thời cổ đại, Solon (638 - 559 TCN) cho rằng, chỉ có pháp luật mới thiết lập được trật tự và tạo nên sự thống nhất [2]; Thitheagore (580 - 500 TCN) quan niệm “pháp luật phải được đặt cao hơn phong tục, tập quán truyền thống”; theo Socrate (469 - 399 TCN) “muốn có tự do và bình đẳng thì nhân dân phải đấu tranh để bảo vệ pháp luật như bảo vệ chốn nương thân của bản thân mình” [3]; Demokrate (460 - 370 TCN) cho rằng: sự tự do của công dân chính là sự tuân thủ pháp luật [3]; Platon (427 - 347 TCN) nhận thức: “Ta nhìn thấy sự diệt vong của nhà nước, mà trong đó pháp luật không có sức mạnh và ở dưới quyền lực của ai đấy. Còn ở đâu mà pháp luật đứng trên nhà cầm quyền, họ chỉ là nô lệ của pháp luật thì ở đó tôi nhìn thấy sự cứu thoát của nhà nước” [4] và cho rằng để duy trì

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: thaihanapa201@yahoo.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4601>

quyền lực thì “điều cần giữ gìn triệt để hơn tinh thần thượng tôn pháp luật” [5].

Những tư tưởng này một mặt nhằm chống lại sự chuyên quyền, độc đoán, lạm dụng quyền lực nhà nước, mặt khác đề cao vai trò của pháp luật trong đời sống nhà nước, xã hội, cá nhân con người, đồng thời trở thành cơ sở hình thành nhận thức thượng tôn pháp luật, pháp chế trong hoạt động nhà nước, xã hội, cá nhân con người, vẫn còn nguyên giá trị trong thời đại ngày nay.

Khi cách mạng tư sản thành công và nhà nước tư sản ra đời, nhu cầu tôn trọng và thực hiện pháp luật nghiêm minh được nâng lên thành nguyên tắc pháp chế trong tổ chức và hoạt động của nhà nước và xã hội tư sản [6].

Ở nước Nga, tư tưởng về pháp chế hình thành từ thời Piot đệ nhất, nhưng bản thân thuật ngữ pháp chế (законность/zakonnost) xuất hiện trong thời đại mới khi đã có những tiền đề tư tưởng và kinh tế - xã hội [7]. Sau Cách mạng tháng Mười, những nghiên cứu về pháp chế đều dựa trên tư tưởng, quan điểm của V. I. Lê-nin vốn hình thành trong bối cảnh nước Nga - nhà nước liên bang có nhiều thành viên, có vùng, khu, tỉnh tự trị, nhiều dân tộc, sắc tộc và "trong tình trạng mà đâu đâu cũng có những hiện tượng không tôn trọng pháp luật và ảnh hưởng của địa phương là một trở ngại rất lớn cho công cuộc thiết lập pháp chế" [8], đồng thời nhằm đáp ứng yêu cầu tập trung, thống nhất quyền lực của nhà nước liên bang, đa dân tộc, sắc tộc và có lãnh thổ rộng lớn nhất thế giới, thống nhất trong thực hiện pháp luật. Theo V. I. Lê-nin, pháp chế là sự tuân thủ và chấp hành nghiêm minh và thường xuyên pháp luật trên toàn lãnh thổ quốc gia, đồng thời Người đòi hỏi «phải tuân theo từng li từng tí những luật lệ và mệnh lệnh của chính quyền Xô Viết và đôn đốc mọi người tuân theo» [9].

Về sau quan điểm về pháp chế của V.I. Lê-nin được phổ biến không chỉ ở Liên Xô, các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, mà còn ở Việt Nam. Ở Việt Nam, có nhiều quan niệm, cách tiếp cận khác nhau về pháp chế.

Theo cách tiếp cận hình thức và theo nghĩa hẹp, có quan điểm cho rằng: “Pháp chế chính là

sự đòi hỏi các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân phải thực hiện đúng, thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật trong hoạt động của mình” [10]; hay “Pháp chế XHCN là một chế độ đặc biệt của đời sống chính trị - xã hội, trong đó tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, nhân viên nhà nước và mọi công dân đều phải tôn trọng và thực hiện Hiến pháp, pháp luật một cách nghiêm chỉnh, triệt để, chính xác” [11]. Điều đáng lưu ý của quan niệm này là tác giả coi pháp chế là chế độ đặc biệt của đời sống chính trị - xã hội, ở đây có thể nhận thấy pháp chế như là một phương thức thực hiện quyền lực nhà nước, phương thức để quản lý xã hội dựa trên cơ sở pháp luật, đồng thời pháp chế còn là những yêu cầu, đòi hỏi phải thực hiện pháp luật của mọi chủ thể pháp luật.

Theo cách tiếp cận hình thức và theo nghĩa rộng, có thể hiểu: 1) Pháp chế “là sự hiện diện của một hệ thống pháp luật hoàn thiện và sự tôn trọng, thực hiện pháp luật hiện hành một cách chính xác, thường xuyên, thống nhất bởi Nhà nước và xã hội nhằm xây dựng một xã hội có trật tự, kỷ cương...” [12]; 2) pháp chế là những bảo đảm: “một là bảo đảm và bảo vệ các quyền, tự do và lợi ích chính đáng của công dân, đấu tranh loại trừ những hành vi và biểu hiện quan liêu, chuyên quyền, độc đoán, tùy tiện, xâm phạm các quyền, tự do và lợi ích của công dân, những lợi ích của xã hội; hai là bảo đảm việc thực hiện pháp luật một cách thường xuyên, nhất quán, nghiêm chỉnh của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân” [13]. Bên cạnh đó với cách tiếp cận pháp chế theo cả nội dung và hình thức, có tác giả quan niệm pháp chế: là sự hiện diện của một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, làm cơ sở cho sự tồn tại một trật tự pháp luật và kỷ luật, là sự tuân thủ và thực hiện đầy đủ pháp luật trong tổ chức và hoạt động của nhà nước, của các cơ quan, đơn vị, tổ chức và đối với công dân [14]. Các yêu cầu đối với pháp chế được tác giả nêu ra như sau: 1) Pháp chế là phương thức để tổ chức, để trật tự hóa đời sống xã hội và đồng nghĩa với yêu cầu về việc thể chế hóa các nhu cầu quản lý

xã hội, nhu cầu sử dụng pháp luật như một công cụ để tổ chức xã hội [14]; 2) Pháp luật là hình thức tồn tại của các cơ cấu và tổ chức xã hội, các thiết chế nhà nước. Tổ chức chính trị, hoạt động kinh tế, đời sống tinh thần được bảo đảm bằng pháp luật và trên cơ sở tôn trọng pháp luật [14]. Mức độ điều chỉnh và phương thức điều chỉnh của pháp luật phải đúng đắn để pháp luật thực sự là đại lượng của tự do, công bằng, bình đẳng và dân chủ [14]; 3) Tổ chức, hoạt động của nhà nước, của các cơ quan, tổ chức và hành vi của cá nhân phải phù hợp với pháp luật và tuân theo pháp luật, chấp hành pháp luật [14].

Như vậy, pháp chế là một hiện tượng chính trị - pháp lý gồm hai nội dung: pháp luật và tuân thủ, chấp hành pháp luật của mọi chủ thể pháp luật. Trong đó, pháp luật phải hoàn thiện về nội dung và hình thức, là đại lượng của “tự do, công bằng và dân chủ”, vì con người, là công cụ để xây dựng xã hội “dân giàu, nước mạnh, xã hội hội công bằng, dân chủ, văn minh” và được tuân thủ, chấp hành một cách nghiêm minh, thường xuyên, liên tục của mọi chủ thể pháp luật, mọi vi phạm đều được xử lý công bằng, đúng đắn, khách quan, vô tư, theo quy định của pháp luật.

Những quan điểm này về pháp chế vẫn còn nguyên giá trị của nó trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, đã khẳng định một trong những mục tiêu cơ bản của xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền là: “có hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật”. Đây là những nội dung căn bản của pháp chế theo nghĩa rộng, bao hàm cả pháp luật và thực hiện pháp luật. Tư tưởng thượng tôn Hiến pháp và pháp luật là một nội dung, một bộ phận căn bản của pháp chế - một nội dung, yêu cầu của công cuộc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, là sự kế thừa, phát triển tư tưởng về “thượng tôn pháp luật” của nhân loại - một nguyên tắc căn bản của nhà nước pháp quyền.

Cách ngày nay hơn một trăm năm, luật gia người Đức R. Iering trong tác phẩm nổi tiếng “Đấu tranh cho pháp luật” đã xây dựng một loạt ý tưởng, mà có lẽ mãi mãi có tính cấp thiết, chúng liên quan trực tiếp tới pháp chế và cần được lĩnh hội bởi tất cả những ai hiểu ý nghĩa của pháp chế [15]. Theo R. Iering, “Đời sống pháp luật là một cuộc đấu tranh của các dân tộc, của quyền lực nhà nước, của các tầng lớp, của các cá nhân; cuộc đấu tranh cho pháp luật là thi ca của chí khí; đối với nhân cách, pháp luật là điều kiện đạo đức cho sự hình thành nhân cách, còn bảo vệ pháp luật - là cơ sở đạo đức của bản thân nhân cách; bảo vệ pháp luật là nghĩa vụ trước xã hội; mỗi người là một chiến sỹ bẩm sinh đấu tranh cho pháp luật vì lợi ích của toàn xã hội; đấu tranh là công việc vĩnh cửu của pháp luật” [15].

Tư tưởng, quan điểm về pháp chế ở nước ta, là sự kế thừa, phát triển quan điểm của V.I. Lê nin về pháp chế, tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về thượng tôn Hiến pháp và pháp luật “Bảy xin Hiến pháp ban hành, trăm điều phải có thần linh pháp quyền” [16], quan điểm về tăng cường pháp chế đã được khẳng định trong nhiều văn kiện của Đảng, Hiến pháp năm 1980 (Điều 12), Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) (Điều 12). Hiến pháp năm 2013 không còn sử dụng thuật ngữ pháp chế xã hội chủ nghĩa, nhưng tư tưởng cốt lõi của pháp chế - thượng tôn Hiến pháp và pháp luật vẫn được thể hiện trong Hiến pháp với quy định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật” (Điều 8).

Từ những vấn đề trên có thể hiểu pháp chế là một chế độ chính trị - pháp luật bảo đảm của đời sống nhà nước, xã hội, được đặc trưng bởi hệ thống pháp luật hoàn thiện về nội dung, hình thức, có nội dung phù hợp với quy luật tự nhiên, xã hội, vì con người, bảo đảm, bảo vệ quyền, lợi ích của con người, tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật, bởi yêu cầu chấp hành, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật một cách nghiêm minh, thường xuyên, liên tục của tất cả các chủ thể pháp luật, sự hiện diện của các cơ chế bảo đảm an ninh và bảo vệ cá nhân khỏi mọi hành động

lạm quyền, không đe dọa đến thực hiện các quyền và tự do của cá nhân.

3. Mối quan hệ giữa pháp chế với pháp quyền

Thuật ngữ “rule of law” được sử dụng ở nước ta chưa lâu, được dịch sang tiếng Việt rất khác nhau: pháp quyền, chế độ pháp quyền, pháp trị, nhà nước pháp quyền [17].

Về pháp quyền có những cách tiếp cận khác nhau. Cách tiếp cận hình thức cũng đặt ra một số quan niệm khác nhau: “bất kỳ luật nào được cơ quan lập pháp thông qua một cách hợp pháp đều thỏa mãn yêu cầu của pháp quyền hình thức” [17]; “pháp luật cần phải có thể có thể được coi là phù hợp với pháp quyền như: pháp luật có thể được dự báo và không có tính hồi tố; luật tương đối ổn định; luật được hướng dẫn bởi các quy phạm mở, áp dụng chung và rõ ràng; tư pháp độc lập; quyền tiếp cận tòa án; các cơ quan thực thi pháp luật không được tùy tiện làm mất đi mục đích điều chỉnh của pháp luật” “pháp quyền có nghĩa là các quan chức chính phủ và công dân bị ràng buộc bởi và tuân theo luật pháp”; “quan điểm về pháp quyền hình thức đặt trọng tâm vào việc tuân thủ pháp luật hơn là nội dung của luật lệ và giá trị mà nó theo đuổi” [17]. Có thể viện dẫn ra nhiều quan niệm với cách diễn đạt khác nhau về pháp quyền hình thức, nhưng tựu chung lại, theo cách tiếp cận hình thức, pháp quyền là những yêu cầu, đòi hỏi phải chấp hành, tuân theo pháp luật của mọi chủ thể pháp luật, có pháp luật, bất luận như thế nào cũng phải thực hiện.

Trong khi đó, quan niệm về pháp quyền từ cách tiếp cận nội dung quan tâm đến chất lượng của pháp luật và các giá trị mà pháp luật theo đuổi, pháp luật và các quyền cơ bản phải được coi trọng trường phái này ít quan tâm đến hình thức quy trình, nhưng chú ý nhiều hơn đến những giá trị mà họ muốn thúc đẩy và đạt được [17]. Liên Hợp quốc coi là “nguyên tắc quản trị mà trong đó tất cả mọi cá nhân, tổ chức, thiết chế, cả công và tư, bao gồm cả nhà nước, đều phải tuân thủ pháp luật được công bố công khai, được áp dụng bình đẳng và được phán quyết một cách độc lập, phù hợp với các nguyên tắc và tiêu

chuẩn nhân quyền quốc tế. Pháp quyền đòi hỏi các biện pháp để bảo đảm tuân thủ các nguyên tắc thượng tôn pháp luật, bình đẳng trước pháp luật, trách nhiệm pháp lý, công bằng áp dụng pháp luật, phân chia quyền lực, sự tham gia vào việc ra quyết định, tính tin cậy pháp lý, tránh sự tùy tiện và tính minh bạch của pháp luật, thủ tục” [17].

Trường phái pháp quyền hình thức và trường phái pháp quyền nội dung không thừa nhận lẫn nhau. Từ đó xuất hiện trường phái trung dung, có sự kết hợp pháp quyền hình thức và pháp quyền nội dung. Dự án Tư pháp thế giới liệt kê các nguyên tắc của pháp quyền gồm: 1) Chính phủ, các quan chức, các cơ quan đại diện, cá nhân, các tổ chức tư nhân đều phải tuân thủ pháp luật; 2) Luật pháp rõ ràng, công khai, ổn định và đúng đắn; được áp dụng đồng đều và bảo vệ các quyền cơ bản, bao gồm cả an toàn của người và tài sản, các quyền con người đã được xác định; 3) Quy trình pháp luật theo đó pháp luật được ban hành, quản lý và thi hành có thể tiếp cận được, công bằng và hiệu quả; 4) Hoạt động tư pháp phải được thực hiện kịp thời bởi đại diện có thẩm quyền, có đạo đức, độc lập và trung lập, có đủ nhân lực và nguồn lực cần thiết và làm việc với tinh thần phục vụ [17]. Quan niệm pháp quyền từ cách tiếp cận thủ tục đòi hỏi không chỉ tuân thủ nội dung pháp luật mà việc thực hiện pháp luật cũng phải tuân theo những trình tự, thủ tục nhất định do luật định [17].

Như vậy, pháp quyền là một khái niệm mở, có nhiều cách tiếp cận khác nhau, mỗi cách tiếp cận có những giá trị nhất định cho nhận thức và thực tiễn, có nội dung rộng, gồm các nội dung căn bản: pháp quyền là những yêu cầu đòi hỏi phải chấp hành, tuân thủ pháp luật, cả pháp luật nội dung và pháp luật thủ tục; để có pháp quyền phải có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, công khai, minh bạch, không mâu thuẫn, có nội dung vì con người, phục vụ con người; có phương thức, cách thức bảo đảm để pháp luật được thực hiện, pháp quyền còn là phương thức tổ chức thực hiện quyền lực dựa trên cơ sở nguyên tắc phân quyền,...

Từ những vấn đề nêu trên về pháp chế và pháp quyền, có thể nêu ra một số kết luận sau:

Thứ nhất, quan niệm về pháp chế theo nghĩa hẹp và pháp quyền hình thức có nội dung tương đồng đều là những yêu cầu đòi hỏi phải chấp hành, tuân thủ pháp luật, đề cao tính tối thượng của pháp luật, có pháp luật bất luận pháp luật đó như thế nào cũng đều phải thực hiện.

Thứ hai, pháp chế theo cách tiếp cận hình thức, theo nghĩa rộng và pháp quyền theo cách tiếp cận nội dung cũng có những điểm tương đồng, cả pháp chế và pháp quyền đều đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về nội dung và hình thức, công khai, minh bạch, thực hiện pháp luật đúng quy trình, thủ tục.

Thứ ba, điểm khác nhau căn bản của nhận thức về pháp chế và pháp quyền là ở chỗ, khi đề cập đến pháp chế thường chú trọng nhấn mạnh đến tính tối cao của pháp luật, đến chấp hành pháp luật, đến sự hoàn thiện của pháp luật về nội dung và hình thức, thủ tục, còn khi đề cập đến pháp quyền, ngoài những nội dung trên, còn đặc biệt nhấn mạnh đến nội dung của pháp luật phải vì con người, hướng đến bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

4. Các khía cạnh tiếp cận pháp chế

Pháp chế một hiện tượng đa diện, phức tạp, cần được khám phá từ nhiều phương diện khác nhau, mà mỗi diện, mỗi mặt chỉ có thể phản ánh khía cạnh này hay khía cạnh khác những biểu hiện của nó trên mọi lĩnh vực của đời sống nhà nước, xã hội. Vì vậy, không nên phủ nhận những nhận thức, giá trị của pháp chế cả về khoa học và thực tiễn, mà cần coi đó là phạm trù khoa học, luôn phải được làm đầy lên và hoàn thiện thêm cả ở phương diện nhận thức lý luận, thực tiễn của pháp chế, vốn quyết định các lĩnh vực của chức năng pháp chế, mà trong đó hiện thực hóa các đòi hỏi trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, nhà nước: chính trị - tư tưởng, kinh tế - xã hội, pháp luật, đạo đức, dân chủ, lịch sử.

Ở khía cạnh chính trị - tư tưởng pháp chế là chế độ chính trị, do đó pháp chế tồn tại ngay cả trong chế độ chuyên quyền, độc đoán, phản dân

chủ, thậm chí có ở cả nhà nước không có dân chủ. Quan điểm xem xét pháp chế chỉ là sự tuân thủ pháp luật, bất luận nội dung pháp luật như thế nào, sẽ không phù hợp trong thời đại ngày nay. Ở Việt Nam hiện nay (trong điều kiện dân chủ ngày càng được mở rộng, phát huy, dân chủ trong bầu cử, sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, xã hội, quản trị quốc gia có sự thực hiện của mọi thiết chế xã hội - chủ thể xã hội, cùng với nhà nước, Hiến pháp ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, xây dựng nhà nước pháp quyền), có thể thấy rằng nội dung pháp luật, pháp chế cũng có những thay đổi, tính dân chủ, vì con người, tính xã hội của pháp luật ngày càng được đề cao, tăng dần trong hiện thực đời sống xã hội. Tính giai cấp của pháp luật, pháp chế chỉ tồn tại khi nào chúng thể hiện được tính xã hội. Như C. Mác đã khẳng định về mối tương quan giữa tính giai cấp và tính xã hội của nhà nước, pháp luật “chức năng xã hội là cơ sở của sự thống trị chính trị và sự thống trị chính trị cũng chỉ kéo dài chừng nào nó còn thực hiện chức năng xã hội đó của nó” [18].

Từ khía cạnh kinh tế - xã hội, có thể thấy pháp chế thể hiện dưới hình thức trật tự hóa các quan hệ sản xuất, phương thức sản xuất và phân phối sản phẩm xã hội trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, thì tất cả các chủ thể quan hệ xã hội đều có lợi ích kinh tế của mình ở mức độ khác nhau, đều đánh giá mức độ ảnh hưởng của pháp chế đối với hoạt động hàng ngày của họ. Lợi ích kinh tế của các chủ thể quan hệ xã hội, sự phân phối sản phẩm xã hội có công bằng hay không, tình trạng giàu nghèo, phân hóa xã hội như thế nào, giáo dục, y tế, an sinh xã hội và nhiều vấn đề khác cũng tùy thuộc vào nội dung pháp luật và việc tuân thủ pháp luật trong lĩnh vực kinh tế - xã hội. Vì chính pháp luật là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực kinh tế - xã hội, là thước đo của sự công bằng, bình đẳng trong lĩnh vực này. Còn pháp chế như là sự “hiện thực hóa” pháp luật trong lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Ở khía cạnh pháp luật, pháp chế trực tiếp liên quan với hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp và các hoạt động nhà nước khác. Tính quy

phạm của pháp chế liên quan với các phạm trù pháp luật, đạo luật, quan hệ pháp luật, ý thức pháp luật, cho phép khám phá nội dung “đích thực”, vị trí và vai trò của pháp chế trong hệ thống pháp luật. Điều này đòi hỏi cơ quan lập pháp phải tôn trọng Hiến pháp trong hoạt động lập pháp để sao cho mọi đạo luật được ban hành phải phù hợp, không trái với các quy định, nguyên tắc, tinh thần Hiến pháp; các cơ quan hành pháp có trách nhiệm trong đề nghị chính sách, xây dựng dự án luật, hay ban hành chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật trong khuôn khổ thẩm quyền, tổ chức thực hiện chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật, ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính cũng đều phải tôn trọng pháp luật, tôn trọng các quy luật tự nhiên, xã hội, hướng đến vì con người; cơ quan tư pháp trong nhà nước pháp quyền là cơ quan “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”, do vậy mọi phán quyết của Tòa án phải hợp hiến, hợp pháp, công bằng, vô tư, đúng bản chất của sự việc, hiện tượng.

Từ khía cạnh đạo đức, pháp chế tùy thuộc vào mức độ nhận thức xã hội về điều thiện, cái ác, danh dự, nhân phẩm, bổn phận con người, đặc biệt là đạo đức trong công vụ của cán bộ, công chức. Vì vậy, nhận thức về đạo đức và văn hóa của các thành viên xã hội, văn hóa pháp lý của họ ở mức độ cao thì việc chấp hành pháp luật sẽ tự giác, dễ dàng hơn và không có những sung đột xảy ra trong quá trình thực hiện pháp luật, tổ chức đời sống xã hội, cá nhân dựa trên pháp luật. Mặt khác, khi đạo đức công vụ, văn hóa pháp lý của cán bộ, công chức càng được nâng cao thì chất lượng của việc xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật ngày càng được nâng cao hơn, là tiền đề cho tăng cường pháp chế.

Pháp chế một hiện tượng chính trị - pháp lý gắn với dân chủ, dân chủ chỉ có thể được bảo đảm bởi pháp chế, rằng mọi thể chế dân chủ đều được thiết lập dựa trên cơ sở của pháp luật và sự tuân thủ, chấp hành (thực hiện pháp luật), không có bất kỳ một nền dân chủ nào lại nằm ngoài

pháp luật dù đó là dân chủ trực tiếp hay gián tiếp, dân chủ ở cơ quan nhà nước, hay các tổ chức, dân chủ ở cơ sở, hay ở những quy mô rộng hơn trên phạm vi toàn quốc. Dân chủ mà không có pháp luật, pháp chế, kỷ cương dễ dẫn đến “vô dân chủ”, lạm dụng dân chủ có khi còn phương hại cho xã hội, nhà nước, cộng đồng. Ngược lại, pháp luật, pháp chế không có dân chủ sẽ dẫn đến sự tùy tiện đưa ra các quy định pháp luật, tùy tiện trong thực hiện pháp luật cũng sẽ dẫn đến tình trạng vi phạm các quyền con người, quyền, lợi ích hợp hiến, hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Từ khía cạnh lịch sử, pháp chế là một phạm trù lịch sử, luôn thay đổi về nội dung của nó, tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau: chính trị, pháp luật, kinh tế - xã hội. Vì vậy, tình trạng pháp chế hay nền pháp chế của một quốc gia cũng thay đổi qua các giai đoạn lịch sử nhất định, trước hết tùy thuộc vào sự chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan đó.

5. Tình trạng pháp chế ở nước ta hiện nay

Như đã nêu ở trên, pháp chế bao gồm hai bộ phận cấu thành: pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật của các chủ thể pháp luật. Vì vậy, thực trạng pháp chế của đất nước tùy thuộc trước hết vào mức độ hoàn thiện về nội dung, hình thức của hệ thống pháp luật và mức độ nội dung pháp luật phù hợp với quy luật tự nhiên và xã hội. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã khẳng định “hệ thống pháp luật còn một số bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn”. Nhận định này là sự phản ánh tình trạng của pháp chế ở nước ta, rằng pháp chế tùy thuộc vào pháp luật, không có pháp luật tốt, hoàn thiện về nội dung, hình thức, không có pháp chế, trật tự pháp luật, kỷ luật, kỷ cương trong nhà nước và xã hội như mong đợi mà con người nhận thức được. Khi pháp luật còn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn sẽ dẫn đến tình trạng là trì trệ, ảnh hưởng đến hoạt động không chỉ của các cơ quan nhà nước, tổ chức, mà còn ảnh hưởng đến mọi mặt đời sống của cá nhân con người. Trong

thực tiễn khi pháp luật không đáp ứng, phù hợp với thực tiễn, nên không ít hiện tượng cơ quan nhà nước nếu năng động thì “lách luật”, nếu không năng động thì sẽ “ngồi chờ”, hay “xin ý kiến” cấp trên, hoặc bỏ bê công việc, còn cá nhân sẽ lẩn tránh pháp luật, vi phạm pháp luật. Vì vậy cần phải “đưa cuộc sống vào luật và đưa luật vào cuộc sống”.

Nội dung thứ hai của pháp chế là sự tuân thủ, chấp hành, thi hành, áp dụng pháp luật một cách nghiêm minh, thường xuyên, liên tục, là tấm gương phản chiếu đời sống pháp luật của đất nước, phản ánh tình trạng pháp chế, thượng tôn Hiến pháp và pháp luật của các chủ thể pháp luật. Báo cáo tóm tắt tổng kết công tác năm 2022 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2023 của Tòa án (ngày 22/12/2022) của Tòa án nhân dân tối cao đã phân nào phác họa tình trạng pháp chế ở nước ta trong năm 2022. Theo đó, các tòa án đã thụ lý 567.521 vụ việc; về hình sự, các tòa án đã thụ lý 93.452 vụ với 178.830 bị cáo; đã tổ chức xét xử nhiều vụ án kinh tế, tham nhũng do những người có chức vụ, quyền hạn gây ra những thiệt hại đặc biệt lớn, được dư luận xã hội rất quan tâm. Các tòa án đã tuyên thu hồi tiền, tài sản đối với 840 vụ, 1.995 bị cáo trong các vụ án kinh tế, tham nhũng với số tiền trên 4.027 tỷ đồng và nhiều tài sản khác [19].

Bên cạnh đó, cũng cần phải thấy rằng tình trạng vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, đảng viên có xu hướng gia tăng: Từ đầu nhiệm kỳ XIII đến nay, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã thi hành kỷ luật 67 cán bộ diện Bộ Chính trị, Ban Bí thư quản lý trong đó có những cán bộ bị kỷ luật nặng như khai trừ Đảng, khởi tố hình sự, truy tố, xét xử,... Các cơ quan tiến hành tố tụng cả nước đã khởi tố, điều tra 2.474 vụ/4.646 bị can, truy tố 2.157 vụ/ 4.564 bị can, xét xử sơ thẩm 2.198 vụ/4.620 bị cáo về các tội tham nhũng, chức vụ, kinh tế (trong đó về tham nhũng đã khởi tố mới 414 vụ án/ 939 bị can). Đối với các vụ án thuộc diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo đã khởi tố mới 10 vụ án/ 37 bị can; đã kết thúc điều tra 16 vụ án/248 bị can, kết luận điều tra bổ sung 8 vụ án/148 bị can; ban hành cáo trạng truy tố 13 vụ án/122 bị can; xét xử sơ thẩm 10 vụ án/ 101 bị cáo; xét xử

phúc thẩm 9 vụ án/ 66 bị cáo [19], gần đây có những vụ án lớn, nổi lên như vụ án “chuyến bay giải cứu”, hay vụ án “Tân Hoàng Minh”,...

Bên cạnh đó, tình trạng pháp chế còn được đánh giá thông qua việc xem xét, đánh giá tính hợp pháp của các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành; qua việc xử lý vi phạm hành chính trên các lĩnh vực của quản lý nhà nước, tình trạng vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội. Trong năm 2022, về các vụ án hành chính, các Tòa án đã thụ lý 11.746 vụ; đã giải quyết, xét xử được 8.524 vụ,... Về áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, các Tòa án đã áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đối với 17.416/17.432 hồ sơ, đạt tỷ lệ 99,9%. Tòa án nhân dân cấp huyện đã giải quyết 100% hồ sơ đề nghị áp dụng việc đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc [19].

Thêm vào đó, tình trạng pháp chế còn được đánh giá thông qua tình trạng khiếu nại, tố cáo của công dân: Qua giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi cho nhà nước 25,2 tỷ đồng, 1,9 ha đất; trả lại cho tổ chức, cá nhân 319,0 tỷ đồng, 8 ha đất; khôi phục, đảm bảo quyền lợi cho 61 tổ chức, 702 cá nhân; kiến nghị xử lý 466 người (trong đó có 408 cán bộ, công chức); chuyển cơ quan điều tra xử lý 32 vụ, 35 đối tượng (có 13 cán bộ, công chức).

Thanh tra Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương tiến hành 1.268 cuộc thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo tại 1.873 cơ quan, tổ chức, đơn vị; đã ban hành 1.051 kết luận thanh tra. Cơ quan thanh tra đã kiến nghị xử lý hành chính đối với 155 tổ chức, 365 cá nhân, đã xử lý 114 tổ chức, 293 cá nhân. Các kết luận, kiến nghị về thanh tra cơ bản được các cơ quan, đơn vị nghiêm túc thực hiện [20].

Từ thực tiễn này, có thể khẳng định một cách khách quan, trung thực rằng tình trạng vi phạm pháp luật ở nước ta hiện nay xảy ra ở tất cả các cấp, các ngành, ở trung ương, địa phương, bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị, cả khu vực công, khu vực tư, có nhiều diễn biến phức tạp, gia tăng, có những vụ án có nhiều người thực hiện hành vi phạm tội tham nhũng. Hiến pháp và

pháp luật chưa thực sự được thượng tôn, ý thức thượng tôn pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức, kể cả một số cán bộ do Trung ương quản lý còn thấp, không phù hợp với yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, đòi hỏi của nền pháp chế xã hội.

Tình trạng pháp chế tỷ lệ nghịch với tình trạng vi phạm pháp luật, vi phạm pháp luật càng gia tăng, tình trạng pháp chế càng giảm. Nguyên nhân của tình trạng vi phạm pháp luật, tình trạng pháp chế giảm sút có nhiều. Có thể kể ra một số nguyên nhân sau: do pháp luật chậm được hoàn thiện về nội dung, hình thức, chưa phù hợp với thực tiễn; công tác tổ chức thực hiện pháp luật còn nhiều bất cập; kiểm soát quyền lực nhà nước chưa được thực hiện đầy đủ, còn mang tính hình thức; xử lý vi phạm pháp luật, kỷ luật vẫn còn tình trạng “nể nang, sợ mất cán bộ”. Do đó, cần phải có các giải pháp pháp lý, tổ chức phù hợp để tăng cường pháp chế, thúc đẩy tinh thần “thượng tôn Hiến pháp và pháp luật”.

6. Các giải pháp tăng cường pháp chế

Để tăng cường pháp chế ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, cần phải áp dụng đồng bộ các giải pháp tổ chức - pháp lý bao gồm:

i) Hoàn thiện hệ thống pháp luật, loại bỏ những văn bản pháp luật đã lỗi thời không còn phù hợp với thực tiễn đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, xây dựng “hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán”. Đồng thời cần “Tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật trên tất cả các lĩnh vực, tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc, khơi dậy, phát huy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho phát triển nhanh và bền vững của đất nước” [21].

Hiến pháp năm 2013 đã giành một chương ghi nhận về quyền con người, quyền cơ bản của công dân, đồng thời thể hiện sự cam kết của nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân về chính trị,

dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo hiến pháp và pháp luật. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Đây là những yêu cầu, đòi hỏi hiến định đối với hệ thống pháp luật cần phải có trong giai đoạn mới ở nước ta, pháp luật hướng tới phục vụ con người, vì con người. Bảo đảm, bảo vệ quyền con người là tiêu chuẩn để đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật, bên cạnh đó cần phải coi khả năng phòng, chống vi phạm pháp luật, đặc biệt là phòng, chống tham nhũng là tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của các văn bản quy phạm pháp luật. Vì, pháp luật - một bộ phận căn bản, quan trọng của pháp chế là tiền đề của pháp chế, không có pháp luật hoàn thiện về nội dung, hình thức thì không có được một nền pháp chế như mong đợi, quyết định bản chất của pháp chế trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật về nội dung cần hoàn thiện pháp luật về hình thức, cần phải tăng cường ban hành luật, giảm dần các văn bản dưới luật, để sao cho việc điều chỉnh các quan hệ xã hội chủ yếu bằng luật, bảo đảm sự ổn định, phát triển của các quan hệ xã hội, ổn định đời sống nhà nước, xã hội. Có như vậy mới đáp ứng được yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền. Pháp luật rất đa dạng, vi phạm pháp luật cũng rất đa dạng, do đó, ngoài pháp luật về đời sống dân sự, kinh tế, đặc biệt phải quan tâm đến pháp luật quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực nhằm bảo đảm trật tự, kỷ luật, kỷ cương trong quản lý, trật tự trị an, an toàn xã hội, an toàn về pháp lý cho mọi cá nhân, tổ chức. Đồng thời, phải gia tăng tính răn đe, trừng phạt của pháp luật đối với vi phạm pháp luật của mọi đối tượng cá nhân, tổ chức, đặc biệt là cán bộ, công chức để sao cho họ “không thể, không dám vi phạm pháp luật”, rằng kỷ luật, kỷ cương không thể được thiết lập chỉ bằng giáo dục, thuyết phục, mà phải được thiết lập trên cơ sở “trừng phạt”, nếu không trừng

phạt nghiêm minh, thậm chí là nghiêm khắc, sẽ không có được một trật tự pháp luật và pháp chế như mong đợi.

ii) Đối với cán bộ, công chức cần tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, đặc biệt là giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng thực hành pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật của của cán bộ, công chức mọi cấp, mọi ngành, trên quan điểm đề cao dân chủ, xây dựng nhà nước pháp quyền để sao cho không một cán bộ, công chức nào không biết pháp luật dẫn đến vi phạm, mọi cán bộ, công chức có ý thức tôn trọng, chấp hành hiến pháp và pháp luật và coi đó là bổn phận, trách nhiệm, đạo đức của mình. Nghị quyết số 27, Hội nghị lần thứ sáu BCH TW khóa 13 của Đảng đã khẳng định cần “Xây dựng ý thức và lối sống thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội... Nâng cao ý thức trách nhiệm, năng lực của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức trong thực thi Hiến pháp, pháp luật”.

Cùng với đó cần phải tăng cường giáo dục lòng tự tôn dân tộc, phẩm giá con người của cán bộ, công chức. Thường xuyên quán triệt quan điểm, đường lối đổi mới của Đảng đến mọi đối tượng xã hội, đặc biệt là cán bộ, công chức, coi việc “Học tập làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh” là công việc lâu dài, thường xuyên trong toàn xã hội. Trong các cơ quan, tổ chức nhà nước phải đề cao công tác phê và tự phê đối với cá nhân, tổ chức có những biểu hiện lệch lạc, trốn tránh trách nhiệm, hay có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật dù là nhỏ nhất. Qua đó hình thành được lối sống tôn trọng, chấp hành hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan, tổ chức. Đồng thời phát huy dân chủ, tích cực chính trị của mọi cá nhân, cơ quan, tổ chức trong đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, đặc biệt là phòng, chống tham nhũng trong các cơ quan, tổ chức công quyền.

Tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật cho mọi đối tượng xã hội, đưa giáo dục pháp luật vào tất cả các cơ sở giáo dục quốc dân. Đối với người dân tùy theo địa bàn sinh sống của người dân mà phổ biến những nội

dung pháp luật cần thiết cho họ, đặc biệt là những quy định pháp luật về sinh hoạt đời sống cộng đồng, trật tự trị an, an toàn xã hội, luật hôn nhân và gia đình, luật đất đai.

iii) Với quan điểm “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” đã được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013. Do đó, để tăng cường pháp chế cần phải hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và phải thiết lập được cơ chế, mô hình kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Cần phải trao cho Tòa án thẩm quyền phán xét về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật, khi bị khởi kiện. Bên cạnh đó phải tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước (cả cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, tòa án, viện kiểm sát) và các thiết chế nhà nước khác. Đồng thời, cần kết hợp với giám sát xã hội - giám sát, kiểm tra của Đảng, của các tổ chức chính trị - xã hội, của các tổ chức xã hội, giám sát của công dân đối với mọi hành vi vi phạm pháp luật bất luận là của cá nhân, cơ quan, tổ chức nào. Qua đó có thể phát hiện những vi phạm, để xử lý kịp thời, tác động đến ý thức chấp hành, tôn trọng pháp luật của các đối tượng xã hội dần mới có thể hình thành và củng cố được ý thức “sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật”.

iv) Xử lý nghiêm minh mọi vi phạm pháp luật, bất luận là cá nhân, tổ chức nào vi phạm “không có vùng cấm”, bảo đảm sự công bằng, bình đẳng trước pháp luật. Chỉ trên cơ sở trừng phạt của pháp luật một cách nghiêm minh mới có thể hình thành được ý thức tôn trọng pháp luật, vì ý thức pháp luật không tự mà có, khi các biện pháp giáo dục, thuyết phục không mang lại kết quả, hiệu quả như mong đợi, thì phải áp dụng các biện pháp kinh tế, hành chính, hay hình sự tương xứng đối với người vi phạm. Đặc biệt, cần giám sát cán bộ, công chức sao cho họ không thể vi phạm và không dám vi phạm pháp luật. Để đạt được điều này, cần kết hợp các biện pháp pháp lý với các biện pháp tác động xã hội qua các tổ

