

KIỂM SOÁT PHÁP LUẬT NHẪM ĐẢM BẢO QUYỀN CON NGƯỜI TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Kiểm soát pháp luật là một yếu tố quan trọng trong tổng thể kiểm soát quyền lực nhà nước. Kiểm soát pháp luật có nội dung rộng lớn, bao quát toàn bộ đời sống pháp luật quốc gia, đặc biệt đối với lĩnh vực xây dựng và thực hiện pháp luật. Trong đó, kiểm soát pháp luật đối với hoạt động xây dựng pháp luật bao gồm phát hiện vi phạm về hình thức, thẩm quyền, quy trình xây dựng văn bản pháp luật nhằm tạo lập một hệ thống pháp luật thống nhất, đơn giản, thuận tiện cho việc tiếp cận và áp dụng pháp luật. Kiểm soát pháp luật là điều kiện đặc biệt quan trọng để hiện thực hóa các nguyên tắc pháp quyền, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người.

1. Nhà nước pháp quyền với trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền tự do của con người

Nhà nước pháp quyền xét về bản chất, mục tiêu, sứ mệnh và giá trị to lớn chính là một nhà nước và nền pháp luật vì con người, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do, lợi ích của con người. Nhà nước pháp quyền, hay nói rộng ra là xã hội pháp quyền, dân chủ, nơi con người là mục đích chứ không phải là phương tiện của nhà nước. Nhà nước pháp quyền là nhà nước hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, hợp đạo đức, dân chủ, công bằng, lẽ phải, hài hòa, cân bằng các loại lợi ích, hòa bình và hiệu quả. Nhà nước pháp quyền là nhà nước bị giới hạn quyền lực bởi pháp luật và các quyền, tự do, lợi ích của cá nhân. Trong nhà nước pháp quyền phải xác lập quyền lực của pháp luật, khác biệt với quyền lực thuộc về những cá nhân có quyền ra mệnh lệnh áp đặt xã hội phải phục tùng. Nhà nước pháp quyền khác biệt với các nhà nước không phải là nhà nước pháp quyền ở việc phải chịu sự kiểm soát thường xuyên bằng các thiết chế, hình thức thích hợp của các cơ quan, tổ chức xã hội và sự kiểm soát bên trong nhà nước đó. Cơ chế kiểm soát, phản biện pháp lý và xã hội làm cho nhà nước pháp quyền có khả năng mạnh nhất trong việc phòng ngừa, hạn chế và chống lại các hiện tượng, xu hướng lạm quyền, tùy tiện. Nhà nước pháp quyền là một nhà nước phải được đặt trong tình trạng bị kiểm soát, bị hạn chế quyền lực để bảo vệ con

người, tránh mọi sự lạm dụng quyền lực nhà nước phương hại quyền con người¹.

Nhà nước pháp quyền là nhà nước tôn trọng, có trách nhiệm với con người, bảo vệ, bảo đảm công bằng, công lý và an toàn cho cuộc sống của con người, luôn nỗ lực trong việc tìm kiếm, đem lại cho con người những gì có lợi nhất. Nhà nước với vai trò mới là người phục vụ xã hội, trách nhiệm thường trực “đem lại cuộc sống thật sự làm người cho tất cả mọi người là vai trò của Nhà nước hiện đại”². Trong xã hội pháp quyền, nhu cầu về bảo đảm an toàn pháp lý, về công lý; về an ninh, về dịch vụ công và về nâng cao toàn diện chất lượng cuộc sống ngày càng gia tăng mạnh mẽ. Platon đã khẳng định: “Chúng ta thừa nhận những nơi mà luật được định ra vì lợi ích của một số người, thì ở đó không có chế độ Nhà nước, chỉ có thể gọi là Nhà nước khi có sự công bằng”³

Mục đích cao nhất của nhà nước pháp quyền là bảo vệ con người, tránh mọi sự lạm dụng quyền lực nhà nước mà vi phạm quyền lợi của người khác. Tòa án chính là thành trì cuối cùng để thực hiện mục đích đó. Nhà nước pháp quyền là một nhà nước dân chủ, minh bạch, công khai, tôn trọng và tuân thủ quy trình, thủ tục pháp luật đã ban hành. Một trong những tiêu chí căn bản để nhận diện nhà nước pháp quyền là sự xác lập, thực hành, kiểm soát và bảo đảm nguyên tắc (chế độ) thượng tôn pháp luật. Trong nhà nước pháp quyền cần phân biệt luật và pháp luật. Luật chỉ là hình thức tồn tại của pháp luật và nó sẽ mất đi tính pháp quyền nếu nó không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, những nguyên tắc đó phải thể hiện được các giá trị quý giá như: bình đẳng, công bằng, nhân đạo.

2. Kiểm soát pháp luật - một trong những điều kiện căn bản nhằm đáp ứng các nguyên tắc pháp quyền, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người

Pháp luật đóng vai trò kép - vừa là công cụ để kiểm soát quyền lực nhà nước, vừa là công cụ xác lập, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người. Bản thân pháp luật do nhà nước ban hành và tổ chức thực thi cũng phải được đặt trong điều kiện, cơ chế bị kiểm soát từ phía các thiết chế nhà nước và xã hội. Kiểm

¹ Xem Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên): *Tòa án Việt Nam trong bối cảnh tr.58-70. xây dựng nhà nước pháp quyền*, Nxb, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2012,

² Yumirô, M. Takahara, S. Bikishimoto: *Chính trị và kinh tế Nhật Bản*, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, tr. 30.

³ Platon: *Chuyên khảo chính trị*, Nxb. Nhã Nam, Hà Nội, 2005, tr. 504

soát pháp luật trên phương diện lý luận và thực tiễn ở Việt Nam tuy cũng đã được quan tâm song chưa được tiếp cận và đầu tư một cách tương xứng. Vẫn còn nhiều bất cập, yếu kém trong pháp luật, cả pháp luật trên văn bản (law in book) và cả pháp luật trong thực tiễn (law in actions – living law). Theo nghĩa rộng, kiểm soát pháp luật bao quát toàn bộ đời sống pháp luật: hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật, dịch vụ pháp luật, thông tin, giáo dục và đào tạo pháp luật. Xây dựng và thực hiện pháp luật là những lĩnh vực vô cùng rộng lớn, phức tạp, có tác động lớn đến toàn xã hội, trong đó có thể có những tác động tiêu cực nếu có sự vi phạm, lạm dụng quyền lực từ phía các cơ quan, cá nhân công quyền. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ tập trung vào kiểm soát pháp luật đối với hoạt động xây dựng pháp luật. Về cơ sở pháp lý, Việt Nam đã có khá nhiều quy định liên quan đến kiểm soát pháp luật, kiểm soát quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 2013 đã đặt nguyên tắc cơ bản để xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Điều 119 Hiến pháp năm 2013 giao cho: Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Hiến pháp đã quy định thẩm quyền của Quốc hội là giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội (Điều 70). Tuy vậy, tính hiện thực của các quy định Hiến pháp, pháp luật về kiểm soát văn bản pháp luật còn rất hạn chế. Hệ lụy của tình trạng hạn chế về kiểm soát pháp luật được biểu hiện không chỉ ở sự vi phạm về tính hợp pháp, hợp lý, khả thi, tính ổn định mà còn ở sự chòng chéo, mâu thuẫn nhau giữa nhiều loại văn bản pháp luật của trung ương và địa phương; ở sự chậm trễ, nóng vội hoặc nơ động văn bản pháp luật.

Kiểm soát pháp luật không chỉ để phát hiện vi phạm về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành, công bố các văn bản pháp luật. Kiểm soát pháp luật còn có mục đích, nhiệm vụ bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, hài hòa, hạn chế đến mức thấp nhất sự chòng chéo, mâu thuẫn, khắc phục các lỗ hổng pháp luật của hệ thống pháp luật quốc gia nói chung và trong từng lĩnh vực điều chỉnh pháp luật nói riêng. Kiểm soát pháp luật một mặt là để phòng chống sự lạm dụng quyền lực nhà nước; bảo vệ các quyền, lợi ích của con người, nhưng mặt khác, làm sao để không phải vì kiểm soát pháp luật nói riêng cũng như kiểm soát quyền lực

nhà nước nói chung mà làm mất đi tính năng động, mềm dẻo cần phải có để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước. Vấn đề cơ bản của kiểm soát quyền lực nhà nước là làm cho bộ máy nhà nước vừa có khả năng kiểm soát được xã hội, lại vừa ràng buộc nhà nước phải tự kiểm soát được chính mình.

Mặt khác, cần phân biệt giữa hai khái niệm: kiểm soát pháp luật và kiểm tra văn bản pháp luật. Đây là hai khái niệm không hoàn toàn đồng nhất. Kiểm soát pháp luật bao gồm kiểm tra văn bản pháp luật nhưng rộng lớn hơn cả về phạm vi, mức độ, cách thức thực hiện. Hiện nay ở Việt Nam, kiểm tra văn bản pháp luật được xác định là hoạt động của cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản sau khi ban hành (hậu kiểm văn bản) nhằm phát hiện, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật. Đối tượng của kiểm tra văn bản pháp luật theo quy định hiện hành rất hẹp, chỉ bao gồm các văn bản pháp luật từ cấp Bộ trưởng trở xuống sau khi văn bản đã được ban hành. Như vậy, kiểm tra văn bản pháp luật theo quy định hiện hành thực chất là hoạt động hậu kiểm tra là chủ yếu. Theo quy định của khoản 1 Điều 103 Nghị định số 34/2016/ NĐ - CP ngày 14/5/2016 thì văn bản phải được kiểm tra, xử lý bao gồm: Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân. Trên bình diện chung nhất, kiểm soát pháp luật đối với hoạt động xây dựng pháp luật bao hàm những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, đó là kiểm soát Hiến pháp. Thực chất của việc kiểm soát hiến pháp là kiểm soát tính hợp hiến của tất cả các văn bản pháp luật, điều quan trọng là đối với các văn bản pháp luật của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp ở trung ương. Kiểm soát Hiến pháp còn bao hàm nội dung quan trọng nữa là kiểm soát việc thể chế hóa các nguyên tắc, quy định cụ thể của Hiến pháp thành các văn bản luật trong cuộc sống. Kiểm soát Hiến pháp đặt ra cả trước và sau khi ban hành văn bản pháp luật cũng như trong quá trình thực hiện chúng; kiểm soát cả vấn đề bảo đảm hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp đối với các nguyên tắc, các quy định về quyền con người, quyền công dân. Điều này vô cùng quan trọng ở Việt Nam hiện nay khi mà trên thực tiễn, để thi hành Hiến pháp thì cần phải cụ

thể hóa bằng rất nhiều văn bản luật. Kiểm soát Hiến pháp hay nói cách khác là bảo vệ Hiến pháp cả trên phương diện kiểm soát hành vi và quyết định dưới dạng văn bản pháp luật là công cụ quan trọng nhằm thiết lập, bảo vệ trật tự Hiến pháp - một trong những điều kiện cốt lõi của xã hội pháp quyền, dân chủ. Kiểm soát toàn bộ quy trình xây dựng chính sách, đánh giá tác động của các chính sách, văn bản pháp luật, dự thảo văn bản pháp luật. Để có các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng và bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn thì cần phải có chính sách tương ứng được xây dựng, phân tích thấu đáo. Về cơ sở pháp lý, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành Văn bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định, quy định quy trình xây dựng chính sách cần được thông qua, phê duyệt công đoạn chính sách đã được thực hiện với kết quả tích cực. Tuy vậy, trong thực tiễn, công đoạn xây dựng, phân tích, lấy ý kiến góp ý rộng rãi, đủ lượng thời gian cần thiết trước khi soạn thảo văn bản pháp luật còn nhiều hạn chế. Chất lượng xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình xây dựng pháp luật còn hạn chế về đánh giá tác động chính sách. Công đoạn phân tích chính sách, đánh giá tác động trước khi xây dựng dự thảo luật còn nhiều hạn chế, thậm chí trong một số trường hợp còn mang tính hình thức, chưa có sự đầu tư nghiêm túc cả về quy trình lẫn nội dung. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến chất lượng thấp của khá nhiều các văn bản quy phạm pháp luật, ảnh hưởng tiêu cực đến ý thức và hành vi tuân thủ pháp luật của các đối tượng chịu sự tác động của pháp luật. Sự bất cập, sự đồng nhất hai quá trình: xây dựng, phân tích chính sách và soạn thảo văn bản pháp luật. Đây có thể coi là một trong những hạn chế lớn nhất của quy trình lập pháp hiện nay, chưa hình thành nên những đề án chính sách - cơ sở vật chất cho việc hình thành một dự án luật. Các đề nghị xây dựng luật nhiều khi mới chỉ là cảm tính, chưa đưa được cuộc sống vào luật⁴. Nhiều dự án do vậy đã phải soạn thảo lại, sửa đổi nhiều lần, gây lãng phí lớn về thời gian, công sức và tiền bạc. Do chưa làm tốt ở công đoạn chính sách, chưa rõ ràng về chính sách trong dự thảo văn bản pháp luật nên phải lấy ý kiến nhiều lần, lặp lại, thiếu đánh giá tác động (RIA), thiếu tính toán về chi phí - lợi ích. Do đó, một khi chất lượng, tính khả thi của văn bản pháp luật thấp kém sẽ kéo theo nhiều hệ lụy như

⁴ Đinh Dũng Sỹ: Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 127 ngày 20/7/2008.

giảm mức độ ủng hộ, giảm niềm tin, khó khăn trong việc hiểu và áp dụng chúng tạo điều kiện thuận lợi cho các hiện tượng pháp luật chỉ trên lý thuyết cả thể nhẹ và thể nặng, dẫn đến vi phạm pháp luật, gây thiệt hại vật chất, tinh thần cho các cá nhân, tổ chức, tốn kém thêm tiền bạc, thời gian, công sức để khắc phục hậu quả. Như vậy, để có một chính phủ kiến tạo và phục vụ nhân dân, mong muốn và quyết tâm của các ban ngành, đoàn thể là chưa đủ. Một chính phủ kiến tạo chỉ có được trên nền tảng một thể chế đủ mạnh, trong đó xác định rõ vai trò và các chức năng của Nhà nước, nhiệm vụ và quyền hạn của Nhà nước và những người làm trong bộ máy nhà nước. Cơ cấu tổ chức và con người trong bộ máy nhà nước, các nguyên tắc và cách thức thi hành công vụ, với những chuẩn mực minh bạch, có thể giám sát, đo lường và đánh giá được. Thể chế đó cũng phải làm rõ quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, Nhà nước và xã hội, trên nguyên tắc Nhà nước tôn trọng quyền tự do của thị trường và xã hội, tôn trọng và tạo thuận lợi cho việc thực hiện sự giám sát của xã hội, của công dân.

Thứ hai là kiểm soát sự hài hòa, cân bằng các loại lợi ích trong các văn bản pháp luật. Hài hòa, cân bằng các loại lợi ích là một trong những điều kiện căn bản để bảo đảm tính đúng đắn của các quy định pháp luật và tính khả thi của chúng trong thực tiễn. Hiệu lực và hiệu quả của pháp luật phụ thuộc vào sự cân bằng các loại lợi ích của các chủ thể pháp luật. Bên cạnh đó, kiểm soát để phát hiện, nhận diện vấn đề lợi ích nhóm trong các văn bản pháp luật. Trong văn bản pháp luật cần được thể hiện rõ ràng những vấn đề cơ bản như: đối tượng có trách nhiệm thực hiện, cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện, cơ quan áp dụng chế tài; cơ quan giải quyết tranh chấp; cơ quan cấp vốn; cơ quan giám sát và đánh giá; cơ quan ban hành các văn bản dưới luật; cơ quan duy trì trật tự văn bản⁵.

Thứ ba, kiểm soát pháp luật bao hàm việc kiểm soát sự tuân thủ, tính phù hợp của các quy định pháp luật với các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, trong đó có các nguyên tắc cốt lõi như: tôn trọng trật tự thứ bậc về hiệu lực pháp lý của các văn bản pháp luật, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người; công bằng, bình đẳng, nhân đạo; “được làm tất cả những gì pháp luật không cấm” và nguyên tắc “chỉ được làm những gì pháp luật cho phép”. Trên thực tế, việc nhận thức và thực hành nguyên tắc “mỗi cá nhân được làm những gì mà pháp luật không cấm” còn rất nhiều bất cập, đôi khi còn có sự vi phạm. Tìm

⁵ Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyasekera: *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ- Sổ tay cho nhà soạn thảo*, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 70-72

trong hệ thống các quy định pháp luật hiện hành thì thấy rất rõ, cả về luật nội dung và luật hình thức còn thể hiện khá đậm nét sự trói buộc này. Kiểm soát pháp luật không chỉ để phát hiện vi phạm, mặc dù điều này có tầm quan trọng và ý nghĩa xã hội to lớn, Kiểm soát pháp luật phải nhằm bảo đảm tạo lập, vận hành một hệ thống pháp luật đơn giản, gọn nhẹ, khắc phục nhanh chóng sự phức tạp, rườm rà, số lượng quá lớn, khó tiếp cận, khó áp dụng, gây ảnh hưởng đến ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật. Đây chính là một trong những điều kiện cơ bản bảo đảm cho tính hiện thực của các quyền, lợi ích của con người mà Hiến pháp, pháp luật đã quy định.

Thứ ba, kiểm soát việc tổ chức, quản lý, xử lý, tiếp thu ý kiến, phản biện, tham vấn của người dân, doanh nghiệp đối với dự thảo chính sách và văn bản pháp luật trước và sau khi được ban hành. Chất lượng, tính đúng đắn của các văn bản pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào công đoạn tổ chức lấy ý kiến, tham vấn và phản biện xã hội một cách thực chất. Thời gian qua, các cơ quan xây dựng pháp luật cũng đã chú trọng công tác lấy ý kiến của người dân thông qua các hình thức, các kênh khác nhau. Tuy vậy, cần đổi mới cách làm, cách quản lý, xử lý thông tin lấy ý kiến một cách khách quan, thực chất hơn. Cần thu hút sự tham gia ý kiến của các chuyên gia, doanh nghiệp và người dân ngay từ khâu xây dựng chính sách chứ không chỉ góp ý vào các dự án, dự thảo văn bản pháp luật. Thực tiễn thời gian qua đã cho thấy, do có chỉ đạo quyết liệt từ chính phủ nên các thủ tục hành chính đã được cắt giảm đáng kể, tạo lập môi trường pháp lý, môi trường đầu tư thông thoáng, giảm phiền hà cho người dân và doanh nghiệp. Đối với cộng đồng doanh nghiệp, việc loại bỏ những quy định thủ tục rắc rối, rườm rà cùng một số điều kiện kinh doanh chính là sự “cởi trói” cho doanh nghiệp, tạo lập không gian tự do kinh doanh những gì pháp luật không cấm, mở ra cơ hội phát huy năng lực, tiềm năng, lợi thế và gia tăng sản phẩm có ích cho xã hội. Về thiết chế, cơ chế thực hiện kiểm soát pháp luật do vậy cần thay đổi mạnh mẽ. Trong khi chúng ta chưa có một thiết chế hoàn chỉnh về cơ chế bảo vệ Hiến pháp thì cũng nên kiện toàn các thiết chế chuyên trách về kiểm soát pháp luật theo hướng tăng thẩm quyền, mở rộng phạm vi, đối tượng kiểm soát văn bản pháp luật của tất cả các quan nhà nước. Nói cách khác, cần hoàn thiện thiết chế kiểm tra văn bản pháp luật hiện hành. Đặc biệt là cần có quy định rõ ràng, thiết thực, mạnh mẽ hơn nữa về hậu quả pháp lý đối với các văn bản pháp luật có vi phạm. Về lâu dài, cần tổ chức nghiên cứu, lấy ý kiến và xây

dựng các thiết chế kiểm soát văn bản pháp luật độc lập. Có như vậy mới có thể xây dựng, vận hành một hệ thống pháp luật thống nhất, đáp ứng được các nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên): Tòa án Việt Nam trong bối cảnh tr.58-70. xây dựng nhà nước pháp quyền, Nxb, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2012,
2. Yumirrô, M. Takahara, S. Bikishimoto: Chính trị và kinh tế Nhật Bản, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994,
3. Platon: Chuyên khảo chính trị, Nxb. Nhã Nam, Hà Nội, 2005
4. Đinh Dũng Sỹ: Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 127 ngày 20/7/2008.
5. Ann Seidman, Robert B, Seidman, Nalin Abeyesekers: Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ- Sổ tay cho nhà soạn thảo, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003