

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 2+3 (187+188) / Tháng 1+2/2011



Mừng Xuân Tân Mão 2011

DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 7** Thư của Tạp chí nghiên cứu Lập pháp gửi cộng tác viên cùng bạn đọc nhân dịp xuân Tân Mão năm 2011
NCLP
- 8** 65 năm – một chặng đường lịch sử vẻ vang của Quốc hội Việt Nam
GS, TS. Nguyễn Phú Trọng
- 14** Đảng chính trị và điều kiện cầm quyền
PGS, TS. Lê Văn Hòa
- 18** Bàn về tính chính đáng chính trị
TS. Đặng Đình Tân
- 24** Tìm hiểu tư tưởng triết học pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh
PGS, TS. Thái Vinh Thắng
- 29** Đổi mới thiết chế Chủ tịch nước và Chính phủ ở Việt Nam hiện nay
PGS, TS. Nguyễn Thị Hải - TS. Phạm Quang Tiến
- 34** Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục rút gọn trong hoạt động lập pháp của Quốc hội
TS. Vũ Hồng Anh
- 39** Giải quyết vấn đề chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành trong cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ
ThS. Nguyễn Thị Hạnh
- 50** Sáu vấn đề đặt ra trong thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phường
TS. Dương Quang Tung
- 55** Hệ thống pháp luật và chế độ pháp quyền
PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa
- 60** Hoàn thiện thể chế hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa
TS. Trương Thị Hồng Hà
- 67** Chủ nghĩa hợp hiến và sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam
Bùi Ngọc Sơn
- 73** Chế độ sở hữu ở Việt Nam
PGS, TS. Nguyễn Minh Đoan
- 79** Lại bàn về “đường lười bò” trong Biển Đông
PGS, TS. Nguyễn Hồng Thao
- 82** Bàn về tổ chức thực hiện pháp luật
TS. Tạ Thị Minh Lý

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ
GS. TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS. TS. PHAN TRUNG LÝ
PGS. TS. ĐẶNG VĂN THANH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364
TP. HỒ CHÍ MINH: 080-83558

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 30.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Tranh cổ động chào mừng Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng - 2011
Tác giả: Quốc Dân

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

92 Lợi ích của việc xây dựng chế định vật quyền đối với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật tài sản

PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện

97 Xây dựng pháp luật Việt Nam về sử dụng khoáng không vũ trụ vì mục đích hòa bình

PGS, TS. Nguyễn Bá Diễn

CHÍNH SÁCH

104 Phối hợp sử dụng công cụ luật và chính sách trong công tác quản lý nhà nước

Đoàn Văn Dũng

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

110 Những điều cần lưu ý trong hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội

TS. Bùi Ngọc Thanh

114 Vấn đề hủy bỏ quyết định của Đại hội đồng cổ đông theo pháp luật doanh nghiệp Việt Nam

TS. Bùi Xuân Hải

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

120 Một số nội dung trong Luật trách nhiệm xâm hại quyền lợi của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa

TS. Đồng Hiểu Tùng (Dong XiaoSong)

THÔNG TIN LẬP PHÁP

125 Định hướng chủ đề Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp năm 2011

NCLP



**Mừng
Xuân
Tân
Mão
2011**



Legis 1-2/2011

STATE AND LAW

- 7** Editorial Board's Letter to the collaborators and readers in the Tan Mao New Year 2011

NCLP

- 8** 65 years - a lengthy and glorious history of the Vietnam National Assembly

Prof, Dr. Nguyen Phu Trong

- 14** Political party and the conditions to hold the power

Prof, Dr. Le Van Hoe

- 18** Discussion on political legitimacy

Dr. Dang Dinh Tan

- 24** Discovering Ho Chi Minh's philosophical thoughts of the rule of law

Prof, Dr. Thai Vinh Thang

- 29** Innovation institutions of the Head of State and the Government of Vietnam today

Prof, Dr. Nguyen Thi Hoi - Dr. Pham Quang Tien

- 34** Accomplishing provisions of law on simplified procedures in the legislative activities of the National Assembly

Dr. Vu Hong Anh

- 39** Problem solving on the overlapping functions and tasks between ministries and state agencies in the organizational structure reform of the Government

LL.M. Nguyen Thi Hanh

- 50** Six issues raised in the pilot execution of not holding the People's Councils at district and ward

Dr. Duong Quang Tung

- 55** Legal system and the rule of law

Prof, Dr. Pham Duy Nghia

- 60** Perfecting administrative institutions to respond the needs of building a socialist law-governed State

Dr. Truong Thi Hong Ha

- 67** Constitutionalism and the amendment of the Constitution in Vietnam

Bui Ngoc Son

- 73** Property regime in Vietnam

Prof, Dr. Nguyen Minh Doan

- 79** Again discussion on the U-shaped line in the South China Sea

Prof, Dr. Nguyen Hong Thao

- 82** Discussion on the implementation of legislation

Dr. Ta Thi Minh Ly

EDITORIAL:

Dr. TRAN DINH DAN (Chairman)
Dr. NGUYEN SI DUNG (Vice Chairman)
Prof. Dr. DAO TRONG THI
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. TRAN DINH NHA
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY
Prof. Dr. DANG VAN THANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Dr. NGO DUC MANH
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISHMENT:

N^o 117/GP-DATE 30-3-2001
MINISTRY OF CULTURE AND
INFORMATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364
HO CHI MINH CITY: 080-83558

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 30,000 VND

DISCUSSION OF BILLS

92 Benefits of building Jus in re in relationship with the completion of the legal system on property

Prof, Dr. Nguyen Ngoc Dien

97 Construction of the Vietnamese law on the use of outer space for peaceful purposes

Prof, Dr. Nguyen Ba Dien

POLICIES

104 Coordinating the use of law and policy tools in the management of state

Doan Van Dung

LEGAL PRACTICE

110 Things to note in maintaining contact with the voters of the National Assembly Deputies

Dr. Bui Ngoc Thanh

114 Canceling the decision of the General Assembly of shareholders in Vietnam enterprises law

Dr. Bui Xuan Hai

FOREIGN EXPERIENCE

120 Some of the content in the Law on responsibility of harming the interests of the People's Republic of China

Dr. Dong Hieu Tung (Dong Xiao Song)

LEGISLATIVE NEWS

125 Oriented themes of the Legislative Study Journal in the year 2011

NCLP



**HAPPY
NEW
YEAR
2011**



Hà Nội, ngày 01 tháng 01 năm 2011

THƯ CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP GỬI CỘNG TÁC VIÊN CÙNG BẠN ĐỌC NHÂN DỊP XUÂN TÂN MÃO NĂM 2011

Nhân dịp xuân Tân Mão 2011, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin gửi tới các cộng tác viên và bạn đọc lời chúc mừng tốt đẹp nhất.

Trong những năm qua, với vai trò là **Diễn đàn lý luận và thực tiễn về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách**, Tạp chí đã hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, được lãnh đạo Đảng, Nhà nước, đại biểu Quốc hội và bạn đọc cả nước đánh giá cao. Nhân dịp kỷ niệm 10 năm ngày thành lập (14/12/2000 – 14/12/2010), Tạp chí đã được Thủ tướng Chính phủ tặng Bằng khen.

Những thành công mà Tạp chí có được là nhờ vào sự cố vũ chân tình của bạn đọc trong và ngoài nước, đồng thời, đó là kết quả của sự hợp tác, ủng hộ, giúp đỡ và chỉ đạo có hiệu quả của các nhà khoa học, cộng tác viên và các đồng chí lãnh đạo Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, đại biểu Quốc hội với Tạp chí.

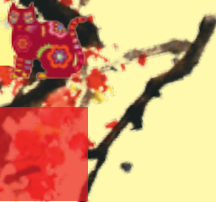
Năm 2011 tiếp tục đòi hỏi cán bộ, phóng viên, biên tập viên, các nhà khoa học, cộng tác viên của Tạp chí có sự đổi mới hơn nữa trong công tác nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách được đặt ra trong Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI và những bài học kinh nghiệm qua 65 năm hoạt động của Quốc hội, kể từ cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên (6/1/1946 – 6/1/2011).

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sẽ bước sang năm 2011 với những kế hoạch cụ thể, nhằm xây dựng thành công chiến lược phát triển trong thời kỳ mới, thực hiện sứ mệnh: **“Nâng niu, quý trọng mọi ý tưởng lập pháp vì con người”**, đồng thời, là địa chỉ tin cậy để các nhà khoa học, cộng tác viên công bố những kết quả nghiên cứu khoa học, cũng là nơi để các nhà lập pháp và hoạch định chính sách tìm thấy những thông tin tin cậy cho hoạt động của mình.

Phát huy kết quả đạt được trong những năm qua, Tạp chí sẽ luôn luôn sát cánh, đồng hành cùng các nhà khoa học, cộng tác viên và bạn đọc để đạt được những kết quả nghiên cứu mới. Chúc các cộng tác viên và bạn đọc sức khỏe, hạnh phúc và thành công.

TỔNG BIÊN TẬP TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

TS. Phạm Văn Hùng



KỶ NIỆM 65 NĂM QUỐC HỘI VIỆT NAM

65 năm

một chặng đường lịch sử vẻ vang của Quốc hội Việt Nam

■ GS, TS. NGUYỄN PHÚ TRỌNG
ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

một khối hy sinh không sợ nguy hiểm tranh lấy nền độc lập cho Tổ quốc”¹.

Cách đây 65 năm, ngày 06/01/1946, chỉ sau 5 tháng giành được độc lập, trong hoàn cảnh muôn vàn khó khăn, nhân dân ta dưới sự lãnh đạo hết sức tài tình và sáng suốt của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh, đã tiến hành thắng lợi cuộc Tổng tuyển cử, bầu ra Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam mới bằng phương thức bầu cử dân chủ, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Sự kiện trọng đại này đã đi vào lịch sử nước ta như một mốc son chói lọi, đánh dấu bước phát triển nhảy vọt về thể chế dân chủ của nước ta, mở ra một thời kỳ phát triển mới của dân tộc. Lần đầu tiên trong lịch sử, nước ta chẳng những đã trở thành một quốc gia độc lập mà còn có cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, thay mặt nhân dân quyết định những công việc hệ trọng của đất nước. Đó là “*kết quả của sự hy sinh, tranh đấu của tổ tiên ta, ... là kết quả của sự đoàn kết anh dũng phấn đấu của toàn thể đồng bào Việt Nam ta, sự đoàn kết của toàn thể đồng bào không kể già trẻ, lớn bé, gồm tất cả các tôn giáo, tất cả các dân tộc trên bờ cõi Việt Nam đoàn kết chặt chẽ thành*

Thắng lợi của cuộc Tổng tuyển cử ngày 06/01/1946 là thắng lợi của tinh thần yêu nước của toàn dân Việt Nam; thắng lợi của *chính thể dân chủ cộng hoà* lần đầu tiên được thiết lập trên đất nước Việt Nam. Đó là thắng lợi của đường lối cách mạng đúng đắn, của chính sách đại đoàn kết dân tộc, của tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Nhà nước pháp quyền. Có thể nói, kể từ bản *Yêu sách của nhân dân An Nam* (năm 1919) đến *Quốc dân Đại hội Tân Trào* (1945), rồi đến *Quốc hội khóa I* (1946), tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Nhà nước pháp quyền đã được phát triển và cụ thể hoá từng bước bằng những việc làm từ thấp đến cao, và cuối cùng đã biến thành hiện thực sinh động.

*

* *

Ngay sau khi ra đời, Quốc hội khóa I (1946-1960) đã có những đóng góp to lớn vào công cuộc củng cố nền độc lập, xây dựng Nhà nước dân chủ cộng hòa, tiến hành thắng lợi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp. Những năm

(1) Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tập 4, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 189.



Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng đọc Diễn văn tại Lễ kỷ niệm - Ảnh: TTXVN

đầu sau khi hòa bình lập lại, Quốc hội đã thông qua các kế hoạch khôi phục, cải tạo và phát triển kinh tế, văn hóa, xây dựng chế độ dân chủ nhân dân, đưa miền Bắc tiến dần trên con đường xã hội chủ nghĩa, làm cơ sở vững chắc cho cuộc đấu tranh thống nhất đất nước, tạo thế và lực cho cách mạng miền Nam tiến lên. Trong 14 năm hoạt động, Quốc hội khóa I đã xem xét và ban hành Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959, 11 đạo luật và 50 nghị quyết, nhất là trong việc thành lập Chính phủ hợp hiến, hợp pháp do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu và bảo đảm cho Chính phủ đủ uy tín, hiệu lực để tổ chức nhân dân kháng chiến, kiến quốc, thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại.

Trong thời kỳ 1960-1980 với 5 khóa Quốc hội, hoạt động theo Hiến pháp 1959, Quốc hội đã phát huy vai trò quan trọng của mình trong việc động viên sức người, sức của để xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước. Quốc hội đã từng bước mở rộng quan hệ đối ngoại với các nước anh em, bè bạn trên thế giới nhằm tranh thủ sự ủng hộ, đồng tình của nhân dân yêu chuộng hòa bình đối với cuộc kháng chiến của dân tộc.

Sau ngày miền Nam hoàn toàn giải phóng,

thống nhất đất nước, kể từ khóa VI (1976-1981), chúng ta có Quốc hội chung của cả nước. Quốc hội đã ban hành những quyết định hết sức quan trọng nhằm tiếp tục củng cố và phát huy thành quả của cách mạng, xây dựng Nhà nước Việt Nam thống nhất, trong đó có Hiến pháp năm 1980, các đạo luật và nghị quyết về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Đây là cơ sở pháp lý cần thiết cho hoạt động của bộ máy nhà nước và toàn xã hội trong điều kiện cả nước đi lên chủ nghĩa xã hội.

Trong những năm 1980-1992, hoạt động theo Hiến pháp năm 1980, chức năng và nhiệm vụ của Quốc hội được xác định đầy đủ và cụ thể hơn. Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, mục tiêu phát triển kinh tế và văn hóa, những quy tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân; thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Ngoài các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước được ban hành mới theo Hiến



pháp năm 1980, lần đầu tiên Quốc hội đã ban hành Bộ luật Hình sự (1985), Luật Hôn nhân và gia đình (1986), thể hiện bước phát triển đáng kể trong hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Bước vào thời kỳ Đổi mới, từ năm 1986 đến nay, vị trí, vai trò của Quốc hội ngày càng được khẳng định; uy tín của Quốc hội ngày càng được nâng cao. Quốc hội chú trọng và chủ động hơn trong việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình, mục tiêu quốc gia, bảo đảm an ninh - quốc phòng và về tổ chức bộ máy, nhân sự của các cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật.

Quốc hội khóa VIII (1987-1992) là Quốc hội của giai đoạn khởi đầu sự nghiệp Đổi mới toàn diện đất nước. Nhiều đạo luật quan trọng thể chế hóa chính sách kinh tế mới lần đầu tiên đã được Quốc hội ban hành, như Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (1987), Luật Doanh nghiệp tư nhân (1990). Đây là những đạo luật quan trọng thể chế hóa đường lối phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần ở nước ta. Lần đầu tiên các luật này thừa nhận quyền sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất và quyền thành lập công ty và doanh nghiệp tư nhân. Ngoài ra, Quốc hội còn ban hành các luật thuế như Luật Thuế doanh thu, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật Thuế lợi tức, Bộ luật Hàng hải, Luật Hàng không dân dụng và hàng loạt pháp lệnh.

Từ năm 1992 đến nay, được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp 1992 và qua gần 4 nhiệm kỳ hoạt động, Quốc hội đã có những đổi mới mạnh mẽ, đúng đắn, khắc phục dần tính hình thức trên một số mặt. Tổ chức của Quốc hội từng bước được kiện toàn với việc thành lập thêm Ủy ban Quốc phòng – An ninh trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX (1992-1997); Ủy ban Tài chính, Ngân sách và Ủy ban Tư pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011); tăng số đại biểu hoạt động chuyên trách lên 29,4% và thành lập thêm một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Với sự nỗ lực cao trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, số lượng

luật và pháp lệnh được sửa đổi, bổ sung và ban hành mới đã tăng lên rất nhiều qua mỗi nhiệm kỳ. Từ 1992 đến nay, Quốc hội đã ban hành 214 luật, bộ luật và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành 130 pháp lệnh, tạo cơ sở pháp lý để điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực của đời sống và xã hội. Chất lượng hoạt động lập pháp ngày càng được nâng lên; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và tính đồng bộ của hệ thống pháp luật với các quy định cụ thể hơn.

Quốc hội đã có nhiều quyết sách quan trọng như quyết định tổ chức và nhân sự cấp cao của Nhà nước; xem xét và thông qua các nghị quyết về dự toán và quyết toán ngân sách, phân bổ ngân sách nhà nước; các nghị quyết về nhiệm vụ, các kế hoạch kinh tế - xã hội hàng năm và 5 năm; Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm; phê chuẩn các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; quyết định chủ trương đầu tư xây dựng các công trình quan trọng quốc gia như: đường Hồ Chí Minh, nhà máy khí điện đạm Bà Rịa – Vũng Tàu, nhà máy thủy điện Sơn La, nhà máy lọc dầu Dung Quất, nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận... tạo tiền đề cho việc đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát tối cao cũng không ngừng được chú trọng. Tại mỗi kỳ họp, Quốc hội đã dành nhiều thời gian để xem xét, thảo luận về các báo cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo luật định; tăng cường giám sát chuyên đề, tập trung vào các vấn đề bức xúc của cuộc sống mà cử tri quan tâm; nâng cao hiệu quả chất vấn và trả lời chất vấn, tạo không khí cởi mở, dân chủ trong hoạt động của Quốc hội, ngày càng được nhân dân quan tâm theo dõi và hoan nghênh.

Trên lĩnh vực đối ngoại, hoạt động của Quốc hội cũng ngày càng được đẩy mạnh và mở rộng trên cả bình diện song phương và đa phương. Hiện nay, Quốc hội Việt Nam là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế như Hội đồng liên nghị viện Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (AIPA), Diễn đàn đối tác Nghị viện Á - Âu (ASEP), Diễn đàn Nghị viện các quốc



gia châu Á – Thái Bình Dương (APPF), Liên minh nghị viện Cộng đồng Pháp ngữ (APF), Liên minh nghị viện thế giới (IPU). Không chỉ là thành viên tích cực tham gia đầy đủ các hoạt động của các tổ chức này, Quốc hội nước ta còn tích cực, chủ động đề xuất nhiều sáng kiến quan trọng nhằm tăng cường tình đoàn kết, hữu nghị, hợp tác giữa các nghị viện. Đặc biệt, Quốc hội Việt Nam đã đảm nhiệm chức vụ Chủ tịch AIPO nhiệm kỳ 2001-2002, tổ chức thành công Đại hội đồng AIPO-23 (tháng 9/2002); và đảm nhiệm chức vụ Chủ tịch AIPA nhiệm kỳ 2009-2010, tổ chức thành công Đại hội đồng AIPA-31 (tháng 9/2010). Và mới đây, Quốc hội nước ta được nghị viện các nước bầu làm Phó Chủ tịch Đại hội đồng Liên minh nghị viện thế giới nhiệm kỳ 2010-2011, đánh dấu sự trưởng thành nhanh chóng của ngoại giao nghị viện Việt Nam, góp phần nâng cao vai trò, vị thế của Quốc hội Việt Nam trên trường quốc tế.

*

* *

Nhìn lại chặng đường 65 năm ra đời, phát triển và trưởng thành của Quốc hội Việt Nam, chúng ta nhận thấy:

Một là, sự ra đời của Quốc hội là thành quả đấu tranh cách mạng của nhân dân ta dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng Cộng sản Việt Nam và Chủ tịch Hồ Chí Minh. Được thai nghén trong hành trình tìm đường cứu nước của lãnh tụ Hồ Chí Minh, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc hội Việt Nam đã ra đời trong bối cảnh lịch sử đầy cam go, thử thách. Quá trình hình thành và sự ra đời của Quốc hội là kết tinh của sự lựa chọn đúng đắn, kết hợp nhuần nhuyễn chủ nghĩa yêu nước với những giá trị phổ quát của chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, phù hợp với nguyện vọng của nhân dân và quy luật phát triển của lịch sử.

Từ Quốc dân Đại hội Tân Trào - mô hình tiền thân của Quốc hội Việt Nam - đến sự ra đời của Quốc hội khóa I và sự vận động phát triển của 11 nhiệm kỳ Quốc hội tiếp theo là quá trình tích lũy tri thức lý luận và kinh nghiệm thực tiễn, được cụ thể hóa từng bước, với những việc làm cụ thể, kịp thời, từ thấp đến cao, phù

hợp với diễn biến và yêu cầu của mỗi giai đoạn. Ngay sau khi ra đời, Quốc hội đã hòa mình vào dòng chảy của lịch sử dân tộc, cùng toàn Đảng, toàn quân và toàn dân ta đi dọc cuộc kháng chiến trường kỳ, gian khổ cho đến ngày toàn thắng, thống nhất Tổ quốc và tiếp đó là tiến hành công cuộc đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước từ những thập niên cuối cùng của thế kỷ XX và đang tiếp nối ở những năm đầu của thế kỷ XXI.

Hai là, từ khi ra đời đến nay, Quốc hội luôn luôn là hiện thân của khối đại đoàn kết toàn dân tộc, đại diện cho các tầng lớp nhân dân, các thành phần xã hội, cùng thực hiện mục tiêu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam. Ngay từ khóa I, trong cơ cấu và cách thức tổ chức của Quốc hội đã thể hiện tính đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, gắn bó mật thiết với nhân dân. *Tuyên ngôn của Quốc hội* (tại kỳ họp đầu tiên Quốc hội khóa I, tháng 3/1946) đã ghi rõ: “Chủ quyền của nước Việt Nam độc lập thuộc về toàn thể nhân dân Việt Nam. Vận mệnh quốc gia Việt Nam là ở trong tay Quốc hội Việt Nam”. Từ tuyên ngôn này, Quốc hội các khóa tiếp theo của nước ta luôn bảo đảm tính đại diện sâu sắc, bao gồm các đại biểu đại diện cho tầng lớp nhân dân, cho các vùng lãnh thổ của cả nước, thể hiện rộng rãi khối đại đoàn kết toàn dân tộc ở nước ta.

Ba là, từ khi ra đời đến nay, tư tưởng về vị trí, tính chất của Quốc hội luôn được khẳng định một cách nhất quán và xuyên suốt trong cương lĩnh, đường lối chính trị của Đảng, được thể chế hóa trong các bản Hiến pháp của nước ta. Qua mỗi lần sửa đổi Hiến pháp, vị trí, tính chất của Quốc hội lại được hoàn thiện hơn ở một tầm cao mới. Quốc hội là cơ quan nhà nước duy nhất do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, nghĩa là nhân dân ủy quyền cho Quốc hội thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực bằng con đường nhà nước. Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn to lớn để thiết lập trật tự chính trị, pháp lý trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước.



Bốn là, quá trình hình thành, ra đời và phát triển của Quốc hội là quá trình liên tục kế thừa, không ngừng đổi mới cả về tổ chức và hoạt động, đáp ứng kịp thời nhiệm vụ chiến lược trong từng giai đoạn cách mạng. Kể từ khóa I đến nay, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội không ngừng được đổi mới cả về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động. Kinh nghiệm thực tiễn của Quốc hội khóa trước luôn là bài học quý giá cho việc kiện toàn, củng cố Quốc hội khóa sau. Và mọi kết quả hoạt động và trưởng thành của Quốc hội khóa sau là sự kế thừa và phát triển liên tục của Quốc hội các khóa trước. Đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội luôn được tiến hành đồng bộ, từ việc thử nghiệm mô hình và cách thức, phương pháp cho đến đổi mới cơ bản về thể chế pháp luật. Đó là cơ sở để Quốc hội hoàn thành sứ mệnh của mình trong từng giai đoạn lịch sử.

Năm là, bảo đảm và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định để Quốc hội trở thành cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của đất nước, hoàn thành xuất sắc trọng trách mà nhân dân ủy thác. Đây không chỉ là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, cũng như trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở nước ta, mà còn là quan điểm chỉ đạo quá trình đổi mới, hoàn thiện Nhà nước, bảo đảm cho Nhà nước hoạt động theo đúng định hướng chính trị của Đảng, thực hiện tốt các mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước luôn gắn liền với việc đổi mới, chỉnh đốn Đảng, bao gồm đổi mới cả nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng.

Quốc hội các khóa từ trước đến nay đã luôn luôn nắm vững và vận dụng đúng đắn đường lối, quan điểm và các chủ trương của Đảng vào các hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Thực tế cho thấy, sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng tạo khả năng xây dựng một cơ cấu tổ chức thống nhất của Quốc hội và là tiền đề bảo đảm cho Quốc

hội phát huy được các hoạt động của mình.

*

* *

Hiện nay, toàn Đảng, toàn dân ta đang đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tiến hành công nghiệp hóa, hiện đại hóa nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Đây là thời kỳ mà tình hình thế giới tiếp tục có những diễn biến phức tạp, khó lường. Hòa bình, hợp tác và phát triển vẫn là xu thế lớn, nhưng các cuộc chiến tranh cục bộ, xung đột vũ trang, sắc tộc, tôn giáo, khủng bố... có nguy cơ gia tăng. Cuộc đấu tranh dân tộc và đấu tranh giai cấp tiếp tục diễn biến phức tạp và gay gắt. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương là khu vực phát triển năng động, nhưng vẫn tiềm ẩn những nguy cơ gây mất ổn định. Những vấn đề mang tính toàn cầu như biến đổi khí hậu, đói nghèo, thiên tai, dịch bệnh, tình trạng buôn bán người, tội phạm... đòi hỏi các quốc gia phải đối phó và phối hợp hành động mới có thể giải quyết được. Ở trong nước, bên cạnh những thuận lợi cơ bản, chúng ta vẫn phải đương đầu với không ít khó khăn, thách thức. Cuộc khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu, những yếu kém vốn có của nền kinh tế, cùng với mặt trái của cơ chế thị trường và mở cửa hội nhập cũng tác động tiêu cực đến quá trình phát triển của đất nước. Các thế lực thù địch tiếp tục đẩy mạnh chiến lược “diễn biến hòa bình”, bạo loạn lật đổ, sử dụng chiêu bài “dân chủ”, “nhân quyền”, vấn đề dân tộc, tôn giáo để can thiệp vào công việc nội bộ của nước ta. Thực tế đó đòi hỏi chúng ta hơn bao giờ hết, càng phải đoàn kết chặt chẽ, thống nhất ý chí và hành động, tận dụng thời cơ và thuận lợi, vượt qua khó khăn, thách thức, huy động tốt mọi nguồn lực, đưa đất nước phát triển nhanh và bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Muốn thế, chúng ta phải xây dựng được một môi trường hòa bình, ổn định, một nền kinh tế phát triển, một nền quốc phòng, an ninh đủ mạnh, một chiến lược, định hướng đúng đắn, một hệ thống pháp luật ngày càng đầy đủ và hoàn thiện.

Kế thừa và phát huy những thành tựu và kinh



nhệm của 65 năm qua, Quốc hội nước ta đang tiếp tục nỗ lực phấn đấu, thực hiện tốt hơn nữa các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mình, để đáp ứng tốt nhất yêu cầu, nhiệm vụ xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới. Đặc biệt, đang tập trung vào một số vấn đề sau đây:

1- Nhận thức đầy đủ và sâu sắc về vai trò, vị trí của Quốc hội, xác định rõ Quốc hội là một thiết chế của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, là nơi tập trung cao nhất quyền lực của nhân dân trong hệ thống nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Từ đó, tiếp tục kiện toàn tổ chức của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đề cao vị trí, vai trò của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội theo hướng phát huy trí tuệ tập thể, tăng cường thảo luận dân chủ để có những quyết định đúng đắn, chính xác.

2- Chú trọng nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, coi đây là một khâu có ý nghĩa quyết định trong việc nâng cao chất lượng thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội. Hoàn thiện cơ chế lựa chọn, giới thiệu và tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội theo hướng vừa nâng cao chất lượng đại diện theo địa phương, vừa chú ý đến yêu cầu đại diện theo ngành, giới, nghề nghiệp; tăng cường mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri; tăng hợp lý số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách, phát huy mạnh mẽ vai trò của đại biểu Quốc hội ở cả trung ương và địa phương. Đồng thời, củng cố, nâng cao năng lực các cơ quan tham mưu giúp việc, nhằm hỗ trợ đắc lực cho các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội.

3- Tăng cường năng lực và hoạt động lập pháp của Quốc hội, đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Tiếp tục nêu cao tính chủ động trong hoạt động lập pháp, đổi mới quy trình lập pháp, bảo đảm tiến độ và chất lượng chuẩn bị dự án luật ngay từ những công đoạn đầu, coi trọng xác định nội dung chính sách luật trước khi tiến hành các bước

tiếp theo trong quy trình lập pháp. Phấn đấu đến năm 2020, nước ta có đủ các đạo luật cơ bản để điều chỉnh các quan hệ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

4- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát; tập trung vào những vấn đề lớn bức xúc trong đời sống kinh tế - xã hội (như quản lý, sử dụng đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý sử dụng vốn, tài sản, ngân sách nhà nước, phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...). Thông qua giám sát để đánh giá đúng hiệu quả hoạt động và xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người đứng đầu thực thi công vụ nhằm thúc đẩy hoạt động của bộ máy nhà nước.

5- Đề cao trách nhiệm và nâng cao chất lượng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, bảo đảm lợi ích chung của quốc gia, phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân; nâng cao chất lượng việc quyết định ngân sách nhà nước, các vấn đề về kinh tế - xã hội, tổ chức bộ máy nhà nước.

6- Đẩy mạnh các hoạt động đối ngoại của Quốc hội, góp phần thực hiện có kết quả chính sách đối ngoại rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ đối ngoại của Đảng, Nhà nước và nhân dân ta. Tranh thủ những điều kiện khách quan thuận lợi để triển khai mạnh mẽ hơn nữa hoạt động đối ngoại nghị viện trong tình hình mới, góp phần thúc đẩy tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế.

Với những kết quả và kinh nghiệm đã thu được qua 65 năm xây dựng và phát triển, chúng ta có cơ sở để tin chắc rằng, trong thời gian tới, dưới sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng, sự ủng hộ, giúp đỡ, giám sát của nhân dân; sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội, sự giúp đỡ của bạn bè quốc tế, Quốc hội nước ta nhất định sẽ làm tròn trọng trách mà Tổ quốc và nhân dân giao phó. ■



ĐẢNG CHÍNH TRỊ VÀ ĐIỀU KIỆN CẦM QUYỀN

■ LÊ VĂN HOÈ *

Ở Việt Nam, sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, về thực chất, đã tồn tại chế độ một đảng cầm quyền, mặc dù có một thời gian dài ngoài Đảng Cộng sản Việt Nam còn có Đảng Dân chủ, Đảng Xã hội cùng hoạt động chính trị. Và có lẽ vì thế, mọi chủ trương xây dựng Đảng đều tập trung vào vấn đề nâng cao năng lực cầm quyền, ít và dường như không đề cập đến vấn đề điều kiện để Đảng giữ vững được vị thế cầm quyền.

Về mặt pháp luật, Bộ luật Dân sự Việt Nam đã xác định cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội... là những pháp nhân dân sự, nhưng không xác định rõ tổ chức nào là tổ chức chính trị. Điều đó làm cho khái niệm “tổ chức chính trị”, tiêu chí phân biệt nó với các tổ chức khác, nhất là với tổ chức chính trị - xã hội trở nên không rõ ràng. Trên thực tế, người ta có thể hiểu tổ chức chính trị rộng hơn, không chỉ là Đảng và các tổ chức của Đảng, vượt ra ngoài phạm vi điều chỉnh mà các nhà lập pháp xác định.

Cũng từ yêu cầu và chủ trương chính trị nên nhiều chương trình, đề tài khoa học chỉ khuôn

vào nghiên cứu những vấn đề lý luận về đảng cầm quyền, trong đó có khái niệm “đảng cầm quyền”; khái niệm “tổ chức chính trị”, “đảng chính trị” ít được chú ý làm rõ. Nhưng, thực tiễn chính trị cả trong quá khứ và hiện tại, ở tất cả các quốc gia đều cho thấy, không một đảng cầm quyền nào lại trước hết không là đảng chính trị. Công đoàn Đoàn kết Ba Lan trước đây đã trở thành lực lượng chính trị cầm quyền, mà thực chất là đảng chính trị, mang bản chất và thuộc tính của đảng chính trị, phai lạt, mất đi các thuộc tính vốn là thiên chức của Công đoàn.

Như vậy, làm rõ những đặc trưng bản chất của đảng chính trị, từ đó đặt cơ sở cho việc xác định khách quan những điều kiện để một đảng chính trị cầm quyền giữ được vị thế cầm quyền, dù trong chế độ đa đảng hay một đảng, là hết sức có ý nghĩa khoa học và thực tiễn.

Cũng như sự phức tạp của chính trị, của chính trường chính trị, quan niệm về đảng chính trị không kém phần phức tạp. Trước đây, trong một đạo luật về đảng chính trị của Cộng hoà liên bang Đức đã đưa ra khái niệm “đảng chính trị” và các khái niệm về hội, hiệp

(*) PGS, TS, Luật học.



hội - những thành viên của xã hội dân sự, làm nên diện mạo và sức sống của xã hội ấy. Theo đạo luật này thì Đảng chính trị là một tổ chức được hình thành trên cơ sở các thành viên có chung một thế giới quan và chung mục đích là đấu tranh (tranh giành) giành quyền lực nhà nước; còn Hội hoặc hiệp hội là sự tập hợp của những cá nhân có chung những lợi ích nhất định, nhằm hình thành ý chí tập thể và để bảo vệ những lợi ích chung đó của các thành viên.



Theo quan niệm trên và từ nghiên cứu thực tiễn chính trị các nước, có thể thấy sự khác nhau giữa đảng chính trị và tổ chức xã hội (hội, hiệp hội) căn cứ chủ yếu vào hai tiêu chí sau:

Một là, Cơ sở hình thành tổ chức, với đảng chính trị là thế giới quan, gắn với nó là lợi ích chính trị của một giai cấp, tầng lớp xã hội nhất định; với tổ chức xã hội là lợi ích, chủ yếu là lợi ích nghề nghiệp. Như thế, đảng chính trị mang tính giai cấp, là đảng của giai cấp, trong khi tổ chức xã hội mang tính xã hội, của xã hội.

Biểu hiện tập trung của thế giới quan của đảng chính trị là ở hệ tư tưởng và chủ thuyết cầm quyền, thể hiện ra ở cương lĩnh chính trị của đảng, ở quan điểm của đảng về các vấn đề xã hội, chính trị, kinh tế, về quan hệ giữa các quốc gia, dân tộc và các vấn đề quốc tế khác, nhằm bảo vệ lợi ích của quốc gia, dân tộc mà đảng chính trị có tham vọng đại diện. Ở các nước có hệ thống chính trị đa đảng, cương lĩnh chính trị của đảng thể hiện ở cương lĩnh tranh cử trong các cuộc bầu cử nghị viện, tổng thống, các hội đồng địa phương. Từ cương lĩnh tranh cử và bằng một bộ máy vận động bầu cử hết sức phức tạp, sôi động mà đảng chính trị tranh đua số phiếu với ứng cử viên của các đảng chính trị khác. Trước đó, một cuộc tranh đua không kém phần quyết liệt đã được diễn ra ngay trong nội bộ đảng chính trị,

giữa các đảng viên để được đảng giới thiệu là ứng cử viên. Như vậy, tranh cử giữa các đảng chính trị không chỉ là tranh giành quyền lực mà còn là hoạt động tổ chức quan trọng để đánh giá, lựa chọn người đứng đầu đảng, thay mặt đảng để sử dụng các cơ cấu quyền lực xã hội phục vụ lợi ích của đảng. Đó cũng là sự đánh giá của xã hội đối với tính đúng đắn của hệ tư tưởng, cương lĩnh của đảng, là sự tham gia của xã hội vào sự lựa chọn chính xác người đứng đầu đảng.

Trong khi đó, sự hình thành tổ chức xã hội chỉ là sự tập hợp, liên kết các thành viên trên cơ sở những lợi ích tinh thần, vật chất nhất định, cùng chia sẻ và bảo vệ những lợi ích ấy. Đương nhiên, các đảng chính trị cũng có lợi ích, nhưng đó không phải là lợi ích nghề nghiệp, mà là lợi ích chính trị, lợi ích quyền lực, không gắn với ngành nghề mà gắn với vị trí, địa vị của giai cấp, tầng lớp xã hội mà đảng đại diện. Nếu lợi ích của các tổ chức xã hội chịu sự chi phối của các quy luật xã hội, chủ yếu là quy luật kinh tế, các quy tắc kỹ thuật, thì lợi ích của đảng chính trị lại phụ thuộc và chịu sự tác động bởi tương quan so sánh giữa các giai cấp, tầng lớp xã hội, và ở một mức độ đáng kể, trực tiếp phụ thuộc vào sự đánh giá của xã hội, sự lựa chọn của cử tri.

Hai là, Phân biệt về mục đích thành lập và tính chất hoạt động của tổ chức. Đối với đảng



chính trị, đó chính là mục đích tranh giành quyền lực nhà nước, nhằm chia sẻ hoặc nắm giữ toàn bộ quyền lực nhà nước. Đây cũng là lý do chính trị sâu xa mà ở các nước có hệ thống đa đảng, mô hình phân quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước được áp dụng phổ biến để tạo ra trạng thái ổn định và cơ hội chia đều cho các đảng trong cuộc tranh giành quyền lực. Trong khi đó, mục đích hình thành tổ chức xã hội là để hình thành ý chí tập thể, trên cơ sở những lợi ích chung của các thành viên, nhằm chia sẻ, bảo vệ, phối hợp các hoạt động cho lợi ích chung ấy, và chống lại có hiệu quả các tác động có tính xâm phạm từ phía Nhà nước, cá nhân và các tổ chức xã hội khác. Vì mục đích thành lập như vậy nên hoạt động của các tổ chức xã hội có tính chất xã hội, đôi khi cũng gay gắt, quyết liệt song không có nguy cơ làm thay đổi định hướng phát triển xã hội, đảo lộn thể chế.

Ba là, Phân biệt về tính chặt chẽ và ổn định về tổ chức. Dù là đảng chính trị, ngay cả đảng chính trị cầm quyền hay tổ chức xã hội thì việc tổ chức, từ thành lập, xây dựng cương lĩnh, điều lệ và toàn bộ hoạt động của nó đều phải theo những nguyên tắc nhất định và đều phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, đối với đảng chính trị, việc kết nạp đảng viên, thực hiện các quyền hạn, nhiệm vụ, đến việc quản lý, kiểm tra, đánh giá, kỷ luật đảng viên... đều hết sức chặt chẽ, nghiêm ngặt. Trong khi đó, đối với các tổ chức xã hội, những yếu tố trên mềm dẻo, linh hoạt hơn. Đảng chính trị hay tổ chức xã hội - theo pháp luật các nước, trong đó có pháp luật Việt Nam - đều là các pháp nhân dân sự, song ngay cả điều này giữa đảng chính trị và tổ chức xã hội cũng có sự khác nhau. Người đứng đầu tổ chức xã hội chỉ có tư cách thay mặt tổ chức (pháp nhân) để thực hiện các quyền và nghĩa vụ ấy, mà pháp luật quy định cho tổ chức, trong khi với đảng chính trị, người đứng đầu không chỉ thay mặt đảng thực hiện quyền và nghĩa vụ, mà còn đại diện, thay mặt cho cả một giai cấp, tầng lớp xã hội, vì lợi ích của giai cấp, tầng lớp xã hội này. Tổ chức xã hội có thể được thành

lập, giải thể dễ dàng, bởi nó phụ thuộc vào những lợi ích nghề nghiệp, sở thích... do đó, phụ thuộc vào những rủi ro nghề nghiệp, vào tiến bộ của khoa học công nghệ, vào trạng thái tâm lý xã hội... Trong khi đó, đảng chính trị lại hết sức ổn định về tổ chức, thể hiện tính vững bền và tính đúng đắn của cương lĩnh chính trị của đảng, ở sự kiên định của đội ngũ đảng viên của đảng, ở sự hiện diện với tính cách là một lực lượng của các giai cấp và tầng lớp xã hội mà đảng chính trị đại diện.

Từ sự phân tích về đảng chính trị, phân biệt nó với tổ chức xã hội, chúng ta có thể khái quát những đặc trưng cơ bản của đảng cầm quyền như sau:

- Đảng cầm quyền là đảng chính trị, có những đặc trưng của đảng chính trị, song là đảng đối lập với các đảng chính trị khác (trong chế độ đa đảng).

- Đảng cầm quyền có thể là một đảng độc lập, song cũng có thể là một liên minh nhiều đảng cùng cầm quyền, trong trường hợp không đảng nào giành đủ số phiếu trong Quốc hội để thành lập Chính phủ. Trường hợp này diễn ra ở nhiều nước tư bản theo chế độ cộng hòa đại nghị.

- Điều quan trọng nhất khiến cho một đảng chính trị là đảng cầm quyền là nó không chỉ chi phối được Nhà nước mà còn chi phối được định hướng phát triển của xã hội. Đó là hai mặt thống nhất mà đảng cầm quyền phải giải quyết hài hòa, tùy theo điều kiện lịch sử, hoàn cảnh chính trị cụ thể trong nước và quốc tế để có được cách thức, phương pháp phù hợp. Suy cho cùng, đảng cầm quyền là đảng được xã hội tôn vinh, thừa nhận là người lãnh đạo, chi phối và sử dụng Nhà nước, pháp luật như một công cụ, sức mạnh để duy trì, củng cố, không ngừng làm tăng thêm lòng tin của xã hội đối với chính mình, làm cho vị thế xã hội của đảng luôn ưu trội so với các đảng chính trị đối lập.

Cho dù là tồn tại trong hệ thống chính trị đa đảng hay một đảng, trong điều kiện của nền chính trị đương đại, toàn cầu hóa và kinh tế thị trường, một đảng cầm quyền, ngay cả với Đảng Cộng sản Việt Nam, để giữ được vị thế



cầm quyền cần phải đáp ứng được những điều kiện tiên quyết sau:

- Có một chủ nghĩa, chủ nghĩa luôn được cách tân, phát triển, hợp thời đại, thuận lòng dân. Sinh thời, khi đề cập đến điều cốt tử này, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: “Đảng muốn vững thì phải có chủ nghĩa làm cốt, trong Đảng ai cũng phải hiểu, ai cũng phải theo chủ nghĩa ấy. Đảng mà không có chủ nghĩa thì cũng như người không có trí khôn, tàu không có bàn chỉ nam”¹. Trên nền tảng của chủ nghĩa ấy, đảng phải xây dựng được cương lĩnh, đường lối chính trị sát hợp từng giai đoạn lịch sử, thể hiện quan điểm, chính sách của đảng trên những vấn đề bức xúc của xã hội, trong việc bảo vệ chủ quyền quốc gia, lợi ích cơ bản của dân tộc, trong những vấn đề về phát triển, về đời sống và sự hài lòng của dân chúng đối với sự cầm quyền của đảng. Như thế, đảng cần phải có sự tự nhận thức và một cơ chế phản biện, bảo đảm sự phán xét kịp thời những sai lầm của đường lối, không để trở thành những vấn đề mà sự phán xét chỉ thuộc về lịch sử.

- Ở thời kỳ lịch sử nào, đảng cầm quyền cũng phải có lãnh tụ. Lãnh tụ của đảng cũng phải là lãnh tụ của dân tộc, được cả dân tộc, nhân dân lựa chọn, tôn vinh theo những hình thức nhất định, tùy theo truyền thống chính trị của mỗi nước. Có thể quan niệm về lãnh tụ còn có sự khác nhau, song chắc chắn đó phải là người kết tinh được tinh hoa trí tuệ, văn hóa của dân tộc, thời đại, có đầy đủ phẩm chất của một nhà cai trị, đề ra được chủ thuyết cai trị hiệu quả, huy động được mọi nguồn lực của dân tộc, quốc gia, sức mạnh của đảng và Nhà nước cho việc thực hiện thành công chủ thuyết.

Một đảng có lãnh tụ là có được một sức mạnh của trí tuệ và một uy quyền thu phục. Và điều đó tránh cho đảng nguy cơ bè phái, tranh giành quyền lực, và nhất là nguy cơ hình thành chủ nghĩa độc tài tập thể, đem đa số thay cho trí tuệ, lẽ phải. Bi kịch của một đảng cầm quyền, của một quốc gia, dân tộc là ở một thời

kỳ lịch sử nào đó đã không có được một lãnh tụ của mình.

- Đảng cầm quyền phải chính danh, nghĩa là toàn bộ hoạt động của đảng phải đúng với mục tiêu, lý tưởng mà đảng theo đuổi, hứa hẹn với công chúng; đường lối, chủ trương của đảng phải được công khai, minh bạch; từ lãnh tụ của đảng đến mọi đảng viên trong suy nghĩ, lời nói và việc làm phải nhất quán, đúng với con người, chức danh và trách nhiệm của mình, sẵn sàng nhận sai lầm và chịu trách nhiệm cá nhân trước đảng, trước Nhà nước và trước dân chúng. Đảng chính danh như thế là làm cho nền chính trị cai trị chính danh, cái đem lại lòng tin cho dân chúng, là điều kiện cho hội nhập quốc tế.

- Đảng cầm quyền, và là đảng vô sản cầm quyền, phải có một đội ngũ đảng viên trung thành với lý tưởng của đảng, có phẩm chất cá nhân ưu việt, là “những đầu óc tích cực nhất, sáng suốt và cương quyết nhất”, “vô cùng trung thực, thông minh, tận tụy, trong sạch và cuồng tín hiệu theo nghĩa tốt nhất của chữ đó”, như những Ủy viên Công xã Paris mà một nhà văn tư sản đương thời ca ngợi. Điều cốt yếu là đội ngũ đảng viên ấy, dù có giữ trọng trách cao nhất trong đảng cũng đều phải được kiểm soát chặt chẽ, được đặt trong khuôn khổ pháp lý, với những thể chế tổ tụng tương xứng. Và, vì đảng là đảng cầm quyền nên đội ngũ đảng viên của đảng phải biết cầm quyền, nghĩa là phải “biết tri ân với dân và thông hiểu hình luật”, phải hành xử theo nguyên tắc “trăm điều phải có thần linh pháp quyền”- nguyên tắc cai trị hàng đầu mà sinh thời, ngay từ năm 1918 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng đề xướng.

Thiết nghĩ, với những điều kiện cầm quyền nêu trên, thực trạng cầm quyền của Đảng ta hiện nay đặt ra nhiều vấn đề hết sức đáng suy nghĩ, để áp dụng cái đúng, khắc phục các tồn tại. ■

(1) Xem Văn kiện Hội nghị lần thứ Tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng, khóa VII, Hà Nội, 1995 tr. 7.



BÀN VỀ TÍNH CHÍNH ĐÁNG CHÍNH TRỊ

■ ĐẶNG ĐÌNH TÂN *

Tính chính đáng trong chính trị là vấn đề hệ trọng, liên quan trực tiếp đến hiệu lực thực thi quyền lực chính trị, cũng như hiệu lực của một mệnh lệnh, chỉ thị phát ra từ một cơ quan quyền lực, liên quan trực tiếp đến sự ổn định chính trị, phát triển của xã hội, quyết định thời gian tồn tại của chủ thể cầm quyền. Đòi hỏi nâng cao tính chính đáng của xã hội đối với các chủ thể cầm quyền là yêu cầu khách quan ở mọi thời đại chính trị nói chung và trong quá trình đổi mới ở nước ta nói riêng.

Phạm trù tính chính đáng đã được đề cập trong tư tưởng chính trị từ thời cổ đại, nhưng chưa được nghiên cứu sâu. Ở Việt Nam đã có một số nghiên cứu về vấn đề này. Dưới đây là nghiên cứu bước đầu về phạm trù tính chính đáng trong chính trị.

1. Quan niệm về tính chính đáng của các chủ thể chính trị

Có nhiều hướng tiếp cận khác nhau về tính chính đáng, do đó cũng có nhiều quan niệm khác nhau về tính chính đáng trong chính trị. Chúng tôi thấy, tính chính đáng chính trị nổi lên một số đặc điểm cơ bản :

- Tính chính đáng chính trị là một biểu hiện của *quan hệ chính trị*, giữa các chủ thể trong quan hệ quyền lực, quan hệ giữa cai trị và bị cai trị.

- Tính chính đáng chính trị liên quan đến *danh vị, quyền hạn* (vị trí, vai trò, quyền và lợi) được xác lập của chủ thể quyền lực đối với khách thể quyền lực (các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội).

- Trong quan hệ quyền lực, các mục tiêu của chủ thể quyền lực, ngoài lợi ích của mình thì đồng thời phải đáp ứng được lợi ích của khách thể (cộng đồng, xã hội).

- Một chủ thể quyền lực chính trị được coi là chính đáng khi quan hệ quyền lực đó dựa trên sự đồng thuận giữa khách thể và chủ thể quyền lực. Một chủ thể chính trị được coi là chính đáng hay không tùy thuộc ở chỗ *xã hội có thừa nhận* hay không.

- Cầm quyền và thực thi quyền lực chính đáng tạo nên *sự phục tùng hoàn toàn* tự nguyện của các khách thể thực hiện quyền lực trên cơ sở niềm tin, sự chấp thuận hoàn toàn của khách thể quyền lực.

Từ đó, chúng tôi bước đầu đưa ra quan

(*) TS. Giảng viên cao cấp, Viện Chính trị học, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.



niệm về tính chính đáng chính trị như sau: *Tính chính đáng chính trị là một biểu hiện của quan hệ chính trị, quan hệ quyền lực, trong đó, các chủ thể này có vị trí và quyền năng với các chủ thể khác dựa trên sự thừa nhận và sự phục tùng tự nguyện của các khách thể quyền lực, nhờ đó nâng cao hiệu quả thực hiện và củng cố địa vị của chủ thể quyền lực chính trị.*

Các chủ thể quyền lực ở đây là tất cả các chủ thể chính trị trong xã hội nói chung: đảng chính trị, đảng cầm quyền và các cơ quan công quyền, tổ chức chính trị - xã hội, công dân, cán bộ, công chức.

Khó có thể định lượng tính chính đáng, phần lớn chỉ có thể định tính tính chính đáng. Tình trạng, mức độ của tính chính đáng thể hiện ở chỗ *khách thể quyền lực quay mặt đi hay ngoảnh mặt lại với chủ thể; tình trạng ổn định hay bất ổn định, mâu thuẫn, xung đột giữa chủ thể và khách thể quyền lực, thời gian tồn tại của khách thể quyền lực...*

2. Các tiêu chí chung đánh giá tính chính đáng của các chủ thể chính trị

Theo chúng tôi, tính chính đáng của các chủ thể chính trị biểu hiện dưới những tiêu chí chung sau đây:

a. Tính chính đáng của các chủ thể chính trị là cái thể hiện sự cần thiết, tất yếu, tất nhiên

Từ xa xưa, khi lực lượng sản xuất còn rất thấp kém, con người sống thành bầy đàn, “ăn lông ở lỗ”, con người đã cần phải hiệp đồng với nhau để chống chọi với thiên nhiên, duy trì cuộc sống, từ đó hình thành nên các bộ tộc, bộ lạc. Trong điều kiện đó, phải có những người thay mặt cộng đồng đứng ra duy trì, điều hành hoạt động của cả cộng đồng, và do đó, xuất hiện các tù trưởng, tộc trưởng, già làng, trưởng bản đứng ra thay mặt cộng đồng điều hành hoạt động chung của cả cộng đồng. Như vậy, khởi đầu trong đời sống, con người đã quan niệm sự hiện diện, hoạt động chính đáng của cơ quan quyền lực công là *sự cần thiết, tất yếu, tất nhiên, hợp lý, thậm chí là chân lý*¹ phải có.

Theo quan niệm truyền thống về tính chính đáng (traditional), thời phong kiến, xã

(1) TS Đặng Đình Tân, Về tính chính đáng trong tổ chức và vận hành của các cơ quan nhà nước hiện nay, Tạp chí điện tử Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2008, tr. 1.



hội thừa nhận nguồn gốc của quyền lực nhà nước, quyền lực của vua chúa là thứ quyền lực siêu nhiên. Vua không phải là người thay mặt cho đa số, nhưng vua là con trời, là người thay mặt thiên tử hành đạo. Vua có quyền nắm tất cả các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp để thực hiện cai trị thiên hạ, vua cha truyền ngôi cho vua con là đương nhiên, tất yếu. Sự tuân thủ đó là bổn phận tuyệt đối, không cần suy nghĩ của muôn dân². Max Weber cho rằng bất cứ một nhà nước nào cũng gắn với sử dụng quyền lực, nhưng không phải việc sử dụng quyền lực nào cũng là chính đáng. Theo ông, tính chính đáng trước hết thể hiện ở tính truyền thống, Weber gọi tính chính đáng dựa trên truyền thống là quyền lực của “ngày hôm qua bất diệt - *eternal yesterday*”. Người dân có bổn phận phải tuân thủ quyền lực của vua chúa chính là bổn phận tuân thủ quyền lực của thượng đế.

Lão tử quan niệm tính chính đáng là hợp tự nhiên, là hợp đạo, là hợp với những quy luật tự nhiên phổ quát của vũ trụ. Một khi là tự nhiên và hợp đạo lý thì việc cai trị trở nên dễ dàng, mệnh lệnh được tuân thủ một cách tự nhiên và tự nguyện, là “trị mà như không trị” - “vô vi nhi trị”.

Các nhà tư tưởng thời cận đại, như J. Locke, Mông-tec-xki-ơ, J.J. Rut-so đều cho rằng, con người từ khi sinh ra đã có những quyền bất khả xâm phạm - quyền tự do công dân - họ là những công dân chính trị. Bất cứ nhà nước nào cũng gắn với quyền lực, nhưng quyền lực nhà nước là quyền lực của dân, do dân ủy quyền, dân nuôi nhà nước và do đó, nhà nước phải phục vụ dân, cán bộ nhà nước phải là công bộc của dân. Nhà nước thực hiện được những nguyên tắc đó thì sự tồn tại nhà nước đó là chính đáng. Nếu nhà nước vi phạm hợp đồng, có thể dân sẽ thay nhà nước đó bằng một nhà nước khác.

Chủ nghĩa Mác - Lênin khẳng định, sự xuất hiện giai cấp và đấu tranh giai cấp là kết quả tất yếu của sự phát triển kinh tế, khi xã hội

có sản phẩm dư thừa và bộ phận người này chiếm đoạt sản phẩm lao động của bộ phận người khác. Giai cấp nắm quyền lực kinh tế *tất yếu* trở thành giai cấp nắm quyền lực thống trị và quyền lực của giai cấp thống trị bao giờ cũng được tổ chức thành nhà nước.

Theo Chủ nghĩa Mác, sự xuất hiện nhà nước vô sản và đảng vô sản nắm quyền trong thời đại ngày nay là hoàn toàn *chính đáng*. Điều đó là khách quan khi mâu thuẫn cơ bản giữa quan hệ sản xuất tư bản chủ nghĩa với lực lượng sản xuất trở nên gay gắt, xung đột, trở thành lực lượng kìm hãm sự phát triển của lực lượng sản xuất; nhà nước tư sản trở thành lực lượng thối nát, phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa trở thành lạc hậu, lỗi thời, thì đấu tranh giai cấp giữa giai cấp tư sản và giai cấp vô sản, giai cấp đại diện cho lực lượng sản xuất tiên tiến, *tất yếu* dẫn đến cách mạng vô sản và sự chuyên chính của giai cấp vô sản, nhà nước vô sản.

b. Tính chính đáng đồng nghĩa với sự thừa nhận, niềm tin, sức cuốn hút xã hội

Sự thừa nhận quyền lực là chính đáng đối với chủ thể chính trị (thủ lĩnh chính trị, người đứng đầu một cơ quan quyền lực, một tổ chức chính trị hoặc chính trị - xã hội, địa vị chính trị của công dân...) đó là *sự thừa nhận của xã hội* đối với các chủ thể quyền lực đó.

Sự thừa nhận xã hội đối với một chủ thể xã hội hay chủ thể chính trị nào đó là sự thừa nhận về danh vị (địa vị, chức danh trong các thang bậc của quyền lực) và quyền hạn được làm những gì và không được làm những gì (nhiệm vụ, bổn phận, quyền và lợi) trong hành vi của mỗi chủ thể chính trị, xã hội. Sự thừa nhận xã hội là cái tạo cho mỗi chủ thể chính trị tính chính đáng. Trong quan niệm của Nho giáo, “chính” là một phẩm chất hàng đầu, là giá trị đầu tiên và có tính khái quát nhất mà nền chính trị cần vươn tới.

Nho giáo đặc biệt nhấn mạnh tính chính đáng theo tiêu chí *sự thừa nhận xã hội*. Người cai trị được coi là chính đáng khi họ *chính*

(2) Cao Huy Thuần, Không thể có quyền lực chính đáng, nếu dân không tin. Vietnamnet 31/8/2010.



đanh, nhân chính, vi chính. Theo Khổng giáo, “Chính” có nghĩa là *chính đáng*. Để duy trì được quyền lực, điều quan trọng nhất là nhà vua phải giữ được đức tin, giữ được lòng tin của dân. Nếu dân không tin chính quyền thì chính quyền phải được thay thế. Người làm đế vương tuy rằng có uy quyền rất lớn, thế lực rất mạnh, nhưng không được lạm dụng uy quyền và thế lực ấy mà làm điều tàn bạo. Vì “vi thiện bất đồng, đồng qui vu trị; vi ác bất đồng, đồng qui vu loạn, nhĩ kỳ giới tai!” (làm điều lành cũng không giống nhau, nhưng kết quả là trị; làm điều ác cũng không giống nhau, nhưng kết quả là loạn, người phải lấy làm răn vậy thay!). Trong ba yếu tố *luong thực, binh bị, và dân tin chính quyền* thì nếu bất đắc dĩ phải bỏ thì bỏ binh bị, lương thực chứ không được bỏ lòng tin của dân. Dân đã tin thì thành ra cái thế lực rất mạnh, làm việc gì cũng được.

Sự thừa nhận của xã hội về vị trí, vai trò, quyền lực chính trị đối với mỗi chủ thể chính trị bao giờ cũng thể hiện ở *niềm tin chính trị*, sự *tín nhiệm* xã hội đối với chủ thể đó. Chính niềm tin, sự tin nhiệm của khách thể với chủ thể quyền lực, với đảng cầm quyền là cái tạo nên *sức cuốn hút* (charismatic) họ thực hiện quyền lực. Đây cũng là một trong ba sự lý giải mang tính nội tại của Max Weber về sử dụng quyền lực chính đáng. Nhưng để có được niềm tin, để xã hội giao quyền cho một chủ thể nào đó và để có sự phục tùng nghiêm túc của khách thể đối với chủ thể trong quan hệ quyền lực, lại tùy thuộc chủ yếu ở việc thực hiện các quan hệ lợi ích có đáp ứng được các yêu cầu chính đáng của xã hội hay không.

Theo nhà triết học chính trị người Đức, Dolf Sternberger, “tính chính đáng là sự thiết lập và thực thi quyền lực cai trị, trong đó về phần chủ thể quyền lực thì có ý thức là mình có quyền cai trị, còn về phía người dân là sự chấp nhận về sự cai trị đó”³. Seymour Martin Lipset -

nhà xã hội học chính trị người Mỹ - tranh luận rằng, tính chính đáng “liên quan đến năng lực của một hệ thống chính trị để khiến cho người ta nảy sinh và giữ vững niềm tin rằng, chế độ chính trị hiện tại là chế độ phù hợp và thích hợp nhất cho xã hội”⁴. Trong khái niệm này, cơ sở của sự thống trị là sự thừa nhận và ủng hộ của quần chúng nhân dân. Nhà chính trị người Pháp Jean- Marc Coicaud cũng đưa ra cách nhìn giống như vậy. Ông nói: “tính chính đáng tức là sự thừa nhận quyền lực thống trị. Xét từ góc độ này, nó giải quyết vấn đề cơ bản, mà cách giải quyết lại đồng thời chứng minh được quyền lực chính trị và tính phục tùng”⁵. Còn theo John Locke, nhà tư tưởng lớn người Anh, ông nhìn nhận vấn đề tính chính đáng có liên quan tới sự đồng ý, ưng thuận của người bị cai trị đối với chủ thể cai trị, “Chính phủ được coi là không chính đáng nếu nó không được thực hiện dựa trên sự ưng thuận về sự cầm quyền”⁶.

Một khi quyền lực nhà nước được thừa nhận là của dân, là do dân ủy quyền thì *cơ sở của sự ủy quyền, của sự thừa nhận đó là sự tin cậy*. Nếu anh làm tôi mất lòng tin thì tôi rút lui sự tin cậy. Theo J.Locke, dân trao quyền không phải là trao hẳn, mà là trao có điều kiện. Điều kiện đó là phải giữ lòng tin (*trus*). Nếu quyền lực không làm đúng nhiệm vụ được giao phó, dân sẽ xem như đang ở trong tình trạng chiến tranh, nghĩa là sẽ chống lại để lấy lại tự do nguyên thủy. Cơ sở của quyền hành là trách nhiệm, không biết trách nhiệm thì quyền lực chỉ là bạo lực. Ở đâu có cản trở tự do, mất tự do thì ở đây lòng tin bị mất.

c. Tính chính đáng của các chủ thể chính trị được thể hiện ra là cái hợp với chuẩn mực xã hội, hợp pháp

Những chuẩn mực đó là chuẩn mực đạo đức, nội quy, quy chế, các quy định, các nguyên tắc pháp luật do xã hội định ra để bắt các chủ thể

(3) Sternberger, Dolf (1968), “Legitimacy” in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. D.L.Sills) Vol.9, New York: Macmillan, tr. 244.

(4) Lipset, Seymour Martin (1983), *Political Man: The Social Bases of Politics* (2nd ed), London: Heinemann, tr. 64.

(5) Coicaud, Jean- Marc (2002), *Legitimacy and Politic*, Cambridge University Press, tr. 10.

(6) Ashcraft, Richard (ed) (1991), *John Locke: Critical Assessments*, London: Routledge, tr 524.



chính trị phải tuân thủ nhằm duy trì sự phát triển của xã hội. Những chuẩn mực đó được coi là những nguyên tắc quy định, đánh giá tính chính đáng về sự tồn tại, hành vi của mỗi chủ thể và được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ giữa các chủ thể xã hội, chính trị. Sự thừa nhận của xã hội ở một góc độ nào đó thể hiện ở sự tuân thủ những *chuẩn mực xã hội*.

Trong xã hội quân chủ chuyên chế, một khi vị thế quyền lực của vua chúa đã được thừa nhận, thì việc tuân thủ pháp luật là vấn đề mang tính cưỡng chế với mọi chủ thể chính trị khác. Làm sai các quy định luật pháp, cho dù pháp luật đó có những hạn chế như thế nào, đều là vi phạm pháp luật, là không chính đáng. Đây cũng là đòi hỏi tất yếu ở mọi thời đại chính trị.

Trong xã hội dân chủ hiện đại, thước đo của tính hợp pháp trong quá trình giành và thực thi quyền lực của các chính đảng đó là những nguyên tắc đã được quy định trong hiến pháp. Những nguyên tắc pháp luật đó thể hiện trên hai phương diện: một là, sự liên quan mật thiết giữa hình thức hình thành chủ thể quyền lực chính trị với chế độ bầu cử và chế độ bãi miễn; hai là, sự vận hành quyền lực chịu sự ràng buộc và giám sát nghiêm ngặt của hiến pháp và pháp luật. Bất cứ một lực lượng chính trị nào muốn trở thành lực lượng cầm quyền, trong quá trình giành quyền lực đều phải chịu sự ràng buộc nghiêm ngặt của hiến pháp và pháp luật. Một lực lượng chính trị nào đó chiến thắng trong các cuộc bầu cử một cách hợp pháp, khi đó lực lượng chính trị đó trở thành lực lượng cầm quyền một cách hợp pháp, được xã hội công nhận.

Cách thức đạt quyền lực của các chủ thể cai trị trong mỗi thời kỳ là khác nhau. Nhưng cho dù bằng cách thức nào đi nữa, chủ thể đạt quyền lực cũng đều tìm được một mẫu số chung - đó là sự ủng hộ, đồng thuận chung từ nhân dân.

d. Một chủ thể cầm quyền được coi là chính đáng khi nó luôn ở vị trí tiên tiến, tiên phong trong xã hội

Một lực lượng nào đó muốn nắm được quyền lực, muốn giữ được quyền lực lâu dài thì chủ thể đó phải luôn ở vị trí tiên tiến, tiên phong.

Trong các xã hội thực dân xâm lược, thống trị, vấn đề độc lập dân tộc trở thành vấn đề chính trị chủ yếu; và trong các thời đại mà chính trị đã tỏ ra lỗi thời, tầng lớp cai trị trở nên phản động, là lực lượng đối lập với lợi ích toàn xã hội, kìm hãm phát triển xã hội, thì có thể, một lực lượng chính trị mới, sẽ thông qua một cuộc cách mạng để giành quyền lực. Lực lượng chính trị nào thực hiện việc thông qua một cuộc cách mạng để giành vị trí quyền lực nhằm thay đổi xã hội, thúc đẩy xã hội phát triển theo hướng hợp lòng dân, hợp với xu thế thời đại, thì lực lượng cầm quyền đó sẽ được xã hội thừa nhận là chính đáng.

Thời cận hiện đại, với tư tưởng dân quyền lên ngôi, một lần nữa tính chính đáng được đặt ra. Vấn đề trung tâm của tính chính đáng chính trị là quá trình và phương thức *thuyết phục* của chính quyền với người dân, bằng *lý lẽ và lương tri* trong mọi hoạt động của *xã hội công dân* hiện đại.

C. Mác và F. Ăng-ghe-n trong nhiều nghiên cứu của mình đều khẳng định, xã hội tư bản dưới sự thống trị của giai cấp tư sản là xã hội đầy áp bức, bất công. Đấu tranh giai cấp giữa giai cấp tư sản và giai cấp vô sản tất yếu diễn ra, dẫn đến giai cấp công nhân, giai cấp tiêu biểu cho lực lượng sản xuất tiên tiến - dưới sự lãnh đạo của đảng cộng sản tiên phong ở nhiều nước châu Âu, châu Á - thực hiện cuộc cách mạng vô sản giành chính quyền, xây dựng chủ nghĩa xã hội là tất yếu, phù hợp với xu thế của thời đại, do đó được xã hội thừa nhận là chính đáng. Nhiều nước thuộc địa ở châu Á, châu Phi và châu Mỹ La-tinh, nhiều đảng tư sản dân tộc, đảng công nhân đã đứng ở vị trí tiên phong trong lãnh đạo cuộc đấu tranh chống thực dân, giành độc lập cho đất nước, và nhiều đảng trong số đó đã cầm quyền cho đến ngày nay, được dân tín nhiệm, thừa nhận.

Nhưng để mỗi một chính đảng, mỗi lực



lượng chính trị - xã hội vươn lên nắm được quyền lực, cầm quyền một cách chính đáng thì phải tỏ rõ là *vị trí tiên phong* về đường lối, chiến lược, sách lược và về nghệ thuật tập hợp lực lượng cách mạng, đứng về lợi ích của dân tộc, của đa số để giành được ưu thế trong cuộc cạnh tranh quyết liệt với nhiều lực lượng chính trị, nhiều xu hướng chính trị khác nhau.

d. Trong quan hệ giữa các chủ thể quyền lực, tính chính đáng thể hiện ở khả năng thuyết phục của chủ thể quyền lực và sự tuân thủ tự nguyện của khách thể thực hiện quyền lực

Tính chính đáng thể hiện ở khả năng thuyết phục của chủ thể quyền lực và khả năng tuân thủ của khách thể quyền lực hiện diện như là tổng hợp của các biểu hiện chính đáng đã nói ở trên. Nhờ đó, các khách thể quyền lực thực hiện các mệnh lệnh từ chủ thể quyền lực một cách tự giác, tự nguyện.

Học thuyết của Khổng tử đặt nặng chữ “chính” này ở trung tâm. Hiển nhiên, không phải cứ muốn “vi chính” là được. Đó phải là quá trình, mà chủ yếu là quá trình học: Cách vật - Chí tri - Chính tâm - Thành ý. Đây là điều kiện, là nền tảng, là nỗ lực và khả năng của cá nhân, để “Tu - Tề - Trị - Bình”, trong cai trị phải *chính danh*, phải dùng *đức* để thu phục “thân kỳ chính bất lệnh nhi hành” (dùng quyền lực cai trị chính đáng thì không cần cưỡng bức bằng mệnh lệnh mà người dân vẫn làm theo), “kỳ nhân chính, bất lệnh nhi hành, tuy lệnh bất tòng” - mình ngay chính thì không sai khiến người ta cũng làm, mình không ngay chính thì tuy có sai khiến cũng không ai theo (*Luận ngữ: Tử Lộ, XIII*). Khổng Tử luôn phản đối những người thực hiện quyền lực đi ngược với ý trời, trái với lòng dân (cai trị bất chính). Chính điều này, “tính chính đáng là sự thiết lập và thực thi quyền lực cai trị, trong đó, về phần chủ thể quyền lực thì có ý thức là mình có quyền cai trị, còn về phía người dân là sự

chấp nhận về sự cai trị đó”⁷, và “chính phủ được coi là không chính đáng nếu nó không thực hiện dựa trên sự ưng thuận về sự cầm quyền”⁸.

Khi xem xét đến tính chính đáng trong các quá trình chính trị là xem xét đến trạng thái, *mức độ bất tuân thủ* quyền lực. “Tính chính đáng là những yếu tố mà chủ thể cai trị thiết lập được để thuyết phục những người bị trị phải tuân thủ và ủng hộ các mệnh lệnh mà chủ thể cai trị đưa ra một cách tự nguyện nhằm đạt được hiệu lực và hiệu quả của quyền lực”⁹. Như vậy, tính chính đáng gắn với *nghĩa vụ, bốn phận* của các khách thể chính trị trong việc *tuân thủ* các mệnh lệnh của chủ thể quyền lực. Nghĩa vụ tuân thủ như vậy có cơ sở không phải từ *nỗi sợ hãi* bị trừng phạt hay thuận tụy từ lợi ích cá nhân, mà là từ sự công nhận về chuẩn mực *đạo đức, sự hợp lẽ, sự hợp lý, khách quan và tự nhiên* của chủ thể quyền lực mà nhà nước là hiện thân.

e. Tính chính đáng là một phạm trù khả biến

Tính chính đáng trong chính trị không bất biến mà khả biến (thay đổi) theo từng giai đoạn lịch sử phát triển của xã hội. Có những cái trong xã hội cũ được coi là chính đáng, nhưng có thể trong xã hội mới nó lại không được coi là chính đáng và ngược lại. Những yếu tố cho sự thừa nhận xã hội về tính chính đáng của chủ thể chính trị thay đổi theo thời gian, theo sự phát triển của xã hội, theo trình độ tư duy chính trị ở mỗi thời đại, theo bản chất của giai cấp nắm quyền thống trị và theo quan niệm của các học thuyết, trường phái tư tưởng chính trị. Sự biến chuyển của các chế độ chính trị, của quyền lực, có thể coi là sự thay đổi trong quan niệm về tính chính đáng chính trị.

Do đó, tính chính đáng trong chính trị là một khái niệm có nội hàm mang tính tương đối. ■

(7) Sternberger & Dolf (1968): “Legitimacy in International encyclopedia of the Social sciences” (ed.D.L.sills) Vol.9. New York, Macmillan.
 (8) Ashcraft, Richard (ed)(1991): “John Locke-Critical Assessments”, London, Routledge.
 (9) Nguyễn Văn Quang (2010), *Tính chính đáng của đảng cầm quyền*, Luận văn chính trị học, tr. 13.

Tìm hiểu tư tưởng triết học pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh

■ THÁI VĨNH THẮNG *

C hủ tịch Hồ Chí Minh được thế giới công nhận là Anh hùng dân tộc, danh nhân văn hóa kiệt xuất của nhân loại, là một trong những người tạo nên khuôn mặt và tầm vóc của thế kỷ XX. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chất lọc những tinh hoa văn hóa của dân tộc và của nhân loại để tạo nên tư tưởng độc lập của mình. Vì vậy, khi tìm hiểu nguồn gốc tư tưởng và tư tưởng triết học pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, chúng ta nhất thiết phải tìm hiểu sự kết hợp hài hòa giữa tinh hoa văn hóa dân tộc và tinh hoa văn hóa của nhân loại mà Người đã tiếp thu được không những qua sách vở mà còn qua những ngày tháng bôn ba khắp năm châu, bốn biển.

Trước hết, phải lý giải tư tưởng triết học pháp quyền là gì và tầm quan trọng của nó đối với việc xây dựng hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia như thế nào.

Theo Hê-ghen, tác giả của tác phẩm nổi tiếng “Triết học pháp quyền” xuất bản năm

1820 thì triết học pháp quyền nghiên cứu tư tưởng của pháp luật. Nhiệm vụ chủ yếu của triết học pháp quyền là tìm hiểu tư tưởng chủ đạo nằm trong pháp luật¹ tạo nên tinh thần pháp luật. Tư tưởng triết học pháp quyền của Hê-ghen thực chất là tư tưởng về nguyên tắc và tính chất pháp luật².

Theo cuốn “Từ điển tiếng Pháp” nổi tiếng của Paul Robert³ thì triết học pháp quyền nghiên cứu những nguyên tắc chung, theo đó, một hệ thống pháp luật được xây dựng và thực hiện. Còn theo “Từ điển Bách khoa toàn thư tiếng Pháp” do Nhà xuất bản ALPHA phát hành tại Paris 1993⁴ thì triết học pháp quyền cũng nghiên cứu những nguyên tắc tạo nên nền tảng của một hệ thống pháp luật. Tóm lại, tư tưởng triết học pháp quyền là tư tưởng chỉ đạo cho việc xây dựng, thực hiện một hệ thống pháp luật nhất định.

Việc xác định tư tưởng triết học pháp quyền có tầm quan trọng đặc biệt đối với xây dựng hệ thống pháp luật của một quốc gia. Chỉ khi nào

(*) PGS, TS. Đại học luật Hà Nội.

(1) Hêghen, *Triết học pháp quyền M.1990*, tr. 59 (bản tiếng Nga).

(2) V.X.Nher-se-sians, *Triết học pháp quyền M.1993*, tr.13 (bản tiếng Nga).

(3) *Dictionnaire de la langue Francaise par Paul Robert, Paris 1993*, tr.1660.

(4) *Dictionnaire encyclopedique da la langue Francaise Paris 1993*, tr. 973.



có tư tưởng triết học pháp quyền độc lập thì khi đó một dân tộc, một quốc gia mới không bị lệ thuộc và không bị đô hộ bởi tư tưởng triết học pháp quyền của một quốc gia khác. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy rằng, sở dĩ có hiện tượng sao chép, “nhập khẩu” pháp luật nước ngoài là do các nhà lập pháp không có tư tưởng triết học pháp quyền độc lập. Pháp luật do một quốc gia đặt ra là để điều chỉnh các quan hệ xã hội tồn tại trong quốc gia đó, mỗi dân tộc, mỗi quốc gia đều có những đặc điểm đặc thù của mình. Những đặc điểm đó thể hiện trong những phong tục tập quán, nếp sống, cách giao tiếp, cách ăn mặc, tính cách con người, trong quan hệ mà xã hội phong kiến cho là rường cột như quan hệ vua tôi, cha con, vợ chồng, anh em, bạn bè, trong tiếng nói chữ viết, trong cách thiết lập mối quan hệ giữa cá nhân và cộng đồng. Nói tóm lại, mỗi dân tộc đều có nền văn hóa của mình. Khi một dân tộc đánh mất bản sắc văn hóa của mình thì dân tộc đó đã bị dân tộc khác mạnh hơn đồng hóa. Việc “nhập khẩu” pháp luật, sao chép y nguyên pháp luật nước ngoài làm pháp luật của Nhà nước mình là biểu hiện của sự lệ thuộc tư tưởng triết học pháp quyền nước ngoài.

Tuy nhiên cần phải phân biệt sự sao chép máy móc, photocopie nguyên bản với sự học tập, nghiên cứu, tiếp thu những tinh hoa, những hạt nhân hợp lý trong pháp luật nước ngoài. Một tư tưởng triết học pháp quyền đúng đắn là tư tưởng về xây dựng một hệ thống pháp luật Việt Nam vừa tiếp thu những tinh hoa của khoa học pháp luật hiện đại của nhân loại, vừa mang bản sắc của khoa học pháp lý Việt Nam. Với quan điểm chủ đạo này, chúng ta thử tìm hiểu một số tư tưởng triết học pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

1. Tư tưởng “nước lấy dân làm gốc”

Tư tưởng “nước lấy dân làm gốc” có nguồn gốc từ Khổng Tử và Mạnh Tử. Khổng Tử sinh dưới đời vua Linh Vương nhà Chu ở Trung

Hoa (năm 551 trước Công nguyên), là người đề xướng thuyết “Tôn quân quyền”. Theo ông, quân quyền (vương quyền) là quyền lực tối cao của một nước cần phải dành riêng cho một người để đảm bảo sự thống nhất trong xã hội. Người nắm quyền tối cao này là đế hay là vương. Vì quân quyền hay quan hệ đến vận mệnh của xã hội, của cả dân tộc nên người nắm quyền lực tối cao này phải là người chính nghĩa, là người được mệnh trời. Muốn được mệnh trời nhà vua cần cư xử có đức độ và trong phép trị nước phải lấy dân làm gốc. Nghĩa là vua phải biết thương dân như con đẻ của mình, chăm nom đến quyền lợi của dân và hết sức công minh, không thể vì lợi ích của riêng mình, của dòng họ mình, của người thân mình mà làm hại đến lợi ích của dân. Nhà vua không được làm điều gì trái với lòng dân vì ý dân là ý trời. Vì vua nào làm trái lòng dân thì vận nước sẽ suy vong, ngai vàng sẽ không được lâu bền. Trong sách Đại học của Khổng Tử có viết: “Dân chi sở hiếu, hiếu chi, dân chi sở ố, ố chi, thử chi vị, dân chi phụ mẫu” (nghĩa là: phải thích cái dân thích, phải ghét cái dân ghét thể mới là cha mẹ của dân). Trong Kinh thư, mệnh trời và lòng dân rất gần gũi nhau: “Thiên cặng vu dân, dân chi sở dục, thiên tất tòng chi” (trời thương dân, dân muốn gì trời cũng theo). Mạnh Tử - người kế tục xuất sắc tư tưởng của Khổng Tử cũng đã viết: “Dân vi quý, xã tắc thứ chi, quân vi khinh” nghĩa là dân là quý hơn hết, sau đó là giang sơn, xã tắc, cuối cùng mới tới vua⁵. Tư tưởng “lấy dân làm gốc” được các nhà tư tưởng lớn của các triều đại phong kiến Việt Nam quán triệt một cách sâu sắc. Khi được hỏi về kế sách giữ nước trước khi lâm chung, Hưng đạo vương Trần Quốc Tuấn đã nói: “Hãy khoan sức dân để làm kế sâu rễ bền gốc”⁶. Nguyễn Trãi - danh nhân văn hóa thế giới, tác giả của “Bình Ngô Đại Cáo” nổi tiếng - cũng đã nói: “Dân là nước chỡ thuyền nhưng cũng có thể lật thuyền”. Chủ tịch Hồ Chí Minh vừa tiếp thu tư tưởng “lấy dân làm

(5) Xem *Pháp chế sử - Vũ Quốc Thông, Sài Gòn 1973, tr. 53.*

(6) Xem *Quynh Cư - Đổ Đức Hùng, Các triều đại Việt Nam, Nxb. Thanh Niên, Hà Nội 1999, tr. 22.*



gốc” của Khổng Tử, Mạnh Tử, của Trần Hưng Đạo, Nguyễn Trãi, vừa tiếp thu những tinh hoa của tư tưởng dân chủ phương Tây để xây dựng nền tư tưởng dân chủ của mình. Hồ Chí Minh đã viết: “Nước ta là nước dân chủ. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân. Sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc là công việc của dân. Nói tóm lại quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”⁷. Người đã thấy tất cả sức mạnh của chính quyền nhà nước là ở nhân dân: “Để trăm lần không dân cũng chịu. Khó vạn lần dân liệu cũng xong”.

Đối với Chủ tịch Hồ Chí Minh, dân chủ bao gồm cả ba vấn đề: dân quyền, dân sinh và dân trí. Quan điểm dân chủ của Người là quan điểm dân chủ thiết thực, cụ thể. Người viết: “Chúng ta tranh được tự do, độc lập rồi mà dân cứ chết đói, chết rét thì tự do, độc lập cũng không làm gì”. Dân chỉ biết giá trị của tự do, độc lập khi mà dân được ăn no, mặc đủ. Cần thực hiện ngay:

- Làm cho dân có ăn
- Làm cho dân có mặc
- Làm cho dân có chỗ ở
- Làm cho dân có cơ hội học hành⁸

Đối với một Nhà nước “của dân”, Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định Chính phủ phải là người phục vụ nhân dân. Người đã viết: “Chính phủ dân chủ cộng hòa là gì? là đầy tớ trung thành của dân từ Chủ tịch toàn quốc đến Chủ tịch làng. Dân là chủ thì Chính phủ là đầy tớ. Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đũa Chín phủ. Những người trong các công sở đều có nhiều hoặc ít quyền hành. Nếu không giữ đúng cần, kiệm, liêm, chính thì dễ trở nên hư hại, biến thành sâu mọt của dân... Cán bộ phải tôn kính dân, phải làm cho dân tin, phải làm gương cho dân. Phải làm cho dân tin, dân phục, dân yêu”.

Tư tưởng dân chủ của Chủ tịch Hồ Chí Minh không những chỉ thể hiện ở quan điểm lý luận mà nó còn thể hiện sinh động bằng cả cuộc

đời hoạt động cách mạng toàn tâm, toàn lực vì nước, vì dân của mình. Về điều này, Người đã viết: Tôi chỉ có một ham muốn, ham muốn tột bậc là làm sao cho nước ta được hoàn toàn độc lập, dân ta được hoàn toàn tự do, đồng bào ai cũng được học hành. Bất kỳ bao giờ, bất kỳ ở đâu, tôi chỉ đeo đuổi một mục đích là làm cho ích quốc, lợi dân.

2. Tư tưởng Hồ Chí Minh về việc kết hợp giữa đức trị và pháp trị

Học thuyết cai trị của người phương Đông thời trung cổ có khi nghiêng về đức trị, có khi nghiêng về pháp trị, song xu hướng chung là kết hợp giữa đức trị và pháp trị.

Về đức trị, Nho giáo cho rằng, có năm mối quan hệ rường cột: vua tôi, cha con, vợ chồng, anh em, bạn hữu là những mối quan hệ chính mà bất kỳ người nào cũng không tránh khỏi, giữ được tốt năm mối quan hệ ấy thì xã hội hòa mục, gia đình yên vui. Vua Minh Mạng hàng năm vào tháng 4 ban hành “Huấn điều” đến tận thôn xã, trong đó ngũ luân được định nghĩa ngắn gọn như sau: Đạo làm người không có gì cốt yếu bằng làm cho luân lý được trong sáng: Vua tôi có nghĩa, cha con có tình thân, vợ chồng có riêng biệt, anh em có thứ bậc, bạn bè có tin cậy, ấy là năm điều luân lý quan trọng của người ta. Vua Tự Đức đặt ra phương châm trị nước là “kính thiên, pháp tổ, cần chính, ái dân, thân hiền”.

Nói về tầm quan trọng của luân lý đạo đức trong việc trị nước, nhà cách mạng Phan Đình Phùng đã viết: “Nước ta nghìn năm lại đây, đất không rộng, binh không mạnh, của không nhiều, cái chỗ dựa để dựng nước chỉ ở nơi luân thường, vua tôi, cha con mà thôi”. Nguyễn Đình Chiểu, nhà thơ yêu nước nổi tiếng, cũng đã từng viết: “Hai chữ cương thường giảng cả nước. Một câu trung hiếu dựng nên nhà”.

Đạo đức đối với mọi người là yếu tố quan trọng nhất, bởi vậy, thi hào Nguyễn Du đã từng viết “Chữ tâm kia mới bằng ba chữ tài”. Đạo

(7) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 5, Nxb. Sự thật, 1985, tr.229.

(8) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, Nxb. Sự thật, 1984.



đức đối với người đứng đầu Nhà nước lại càng quan trọng hơn bởi đạo đức của người đó ảnh hưởng đến đạo đức của hàng chục, hàng trăm triệu người. “Vua phải đức độ, gương mẫu thì quan mới liêm, dân mới sống, nhược bằng vua muốn lấy gỗ thì bề tôi phá rừng, vua muốn lấy cá thì bề tôi tát cạn ao ngòi, vua đa dục thì quan không thanh liêm” (*Nam sơn tùng thoai* của Nguyễn Đức Đạt). Suốt đời mình với “cuộc đời thanh bạch chẳng vàng son”, Hồ Chí Minh luôn luôn là tấm gương đạo đức: cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư. Người luôn luôn “Tiên thiên hạ chi ưu nhi ưu, Hậu thiên hạ chi lạc nhi lạc” (lo thì lo trước mọi người, vui thì vui sau mọi người). Người còn là tấm gương sáng



ngời về việc tự học, kể cả khi đã ngoài 70 tuổi. Trong buổi nói chuyện với những đảng viên hoạt động lâu năm ngày 9/12/1961, Người nói: “Tôi năm nay 71 tuổi, ngày nào tôi cũng phải học, việc lớn, việc nhỏ phải tham gia. Công việc cứ tiến mãi, không học thì theo không kịp, công việc nó sẽ gạt mình lại phía sau”.

Đối với Chủ tịch Hồ Chí Minh, lời nói và việc làm luôn đi đôi với nhau. Người luôn luôn thống nhất trong lời nói và hành động vì vậy ai ai cũng cảm thấy gần gũi và quý mến Người.

Coi trọng đạo đức nhưng Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng là người đặt nền móng cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Ngay trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 3/9/1945, Người đã đề ra một trong những nhiệm vụ cấp bách là xây dựng cho nước nhà một bản Hiến pháp. Về tư tưởng pháp trị, Chủ tịch Hồ Chí Minh thể hiện sự nghiêm khắc đối với người vi phạm pháp luật bất kể người đó ở cương vị nào. Để thi hành pháp luật, Người cũng rất nghiêm khắc trong việc xử lý những kẻ sâu một đục khoét của dân. Mặc dù rất đau lòng nhưng người đã đặt bút ký duyệt bản án tử hình Cục trưởng Cục quân nhu Trần Dụ

Châu, kẻ đã hà lạm công quỹ dành cho quân đội để ăn chơi sa đọa. Người đã từng nói trước Quốc hội khóa I (nhân việc Bộ trưởng Kinh tế của Chính phủ liên hiệp kháng chiến Chu Bá Phượng, đại biểu của Việt Nam quốc dân Đảng, lợi dụng công tác để buôn lậu vàng): “Chính phủ hiện thời đã cố gắng liêm khiết lắm. Nhưng trong Chính phủ, từ Hồ Chí Minh đến những người làm việc ở các Ủy ban đông lắm, phức tạp lắm. Dù sao Chính phủ đã hết sức làm gương và nếu làm gương không xong, thì sẽ dùng pháp luật mà trị những kẻ ăn hối lộ. Đã trị, đang trị và sẽ trị cho kỳ hết”⁹. Tư tưởng Hồ Chí Minh là thực hiện triệt để nguyên tắc mọi công dân bình đẳng trước pháp luật: “Phải thẳng tay trừng trị kẻ bất liêm, bất kỳ kẻ ấy ở địa vị nào, làm nghề nghiệp gì”¹⁰.

3. Tư tưởng về chủ nghĩa xã hội

Chủ tịch Hồ Chí Minh nhận thức về chủ nghĩa xã hội rất giản dị và trong sáng. Người không bao giờ chấp nhận những lý thuyết rối rắm và giáo điều. Với người: “Xã hội ngày càng tiên, vật chất ngày càng tăng, tinh thần ngày càng tốt, đó là chủ nghĩa xã hội”¹¹. Người

(9) Xem Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và Pháp luật - Viện nghiên cứu Khoa học Pháp lý, 1993, tr. 213.

(10) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 5, tr. 245.

(11) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 8, Nxb. Sự thật, 1989, tr.388.



tự đặt câu hỏi: “Chủ nghĩa xã hội là gì” và Người trả lời: “Là mọi người được ăn no, mặc ấm, sung sướng, tự do”¹². Chủ nghĩa xã hội là làm cho mọi người dân được ấm no hạnh phúc và học hành tiến bộ¹³. Chủ nghĩa xã hội là tất cả mọi người, mọi dân tộc được ấm no hạnh phúc và con cháu chúng ta ngày càng sung sướng¹⁴. Người nói một cách tóm tắt, dễ hiểu với tất cả mọi người: “Chủ nghĩa xã hội trước hết làm cho nhân dân lao động thoát nạn bần cùng, làm cho mọi người có công ăn việc làm, được ấm no và sống một đời hạnh phúc”¹⁵, chủ nghĩa xã hội là làm sao cho dân giàu nước mạnh¹⁶.

Để chống lại chủ nghĩa giáo điều - tiếp nhận mô hình chủ nghĩa xã hội một cách máy móc, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: Ta không thể giống Liên Xô, vì ta có phong tục tập quán khác, có lịch sử, địa lý khác. Ta có thể đi con đường khác để tiến lên chủ nghĩa xã hội¹⁷.

4. Dựa trên tư tưởng triết học pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh để xây dựng triết học pháp quyền Việt Nam

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng viết: “Học thuyết của Khổng Tử có ưu điểm của nó là sự tu dưỡng đạo đức cá nhân. Tôn giáo của Giêsu có ưu điểm của nó là lòng nhân ái cao cả, Chủ nghĩa Mác có ưu điểm của nó là phương pháp làm việc biện chứng, Chủ nghĩa Tôn Dật Tiên có ưu điểm của nó là thích hợp với điều kiện nước ta¹⁸. Khổng Tử, Jesu, Mác, Tôn Dật Tiên chẳng có ưu điểm chung đó sao. Họ đều muốn mưu hạnh phúc cho loài người, mưu phúc lợi cho xã hội. Nếu hôm nay họ còn sống trên đời này, nếu họ họp lại một chỗ, tôi tin rằng họ nhất định sống chung với nhau rất hoàn mỹ như những người bạn thân thiết. Tôi cố gắng làm người học trò nhỏ của các vị ấy”¹⁹.

Quán triệt tư tưởng trên đây của người,

bên cạnh việc nghiên cứu phương pháp biện chứng của chủ nghĩa Mác, chúng ta cần mạnh dạn hơn trong việc nghiên cứu các tinh hoa văn hóa của nhân loại. Đó là con đường giúp chúng ta tránh được bệnh giáo điều, bệnh nhập khẩu máy móc pháp luật nước ngoài, bệnh chủ quan duy ý chí.

Học tập tư tưởng “lấy dân làm gốc” của Chủ tịch Hồ Chí Minh, chúng ta phải nhận thức và quán triệt sâu sắc hơn nữa để có thể khắc phục các căn bệnh quan liêu, hách dịch, coi thường hoặc thiếu sự tin tưởng vào sự sáng suốt của nhân dân. Cần phải có nhiều cuộc “Hội nghị Diên Hồng” để lấy ý kiến của nhân dân. Cần phải thể chế hoá quy định trong Hiến pháp về trung cầu dân ý, xây dựng thành Luật Trưng cầu dân ý.

Học tập tư tưởng kết hợp đức trị và pháp trị của Người cần phải đề cao hơn nữa giá trị đạo đức của người cán bộ nhà nước. Đảng ta, Nhà nước ta không thể chấp nhận sự tồn tại của những cán bộ nhà nước có lối sống không lành mạnh, đạo đức không trong sáng. Bên cạnh năng lực chuyên môn, cần phải đặc biệt chú ý tiêu chuẩn đạo đức khi bổ nhiệm cán bộ trong bộ máy nhà nước.

Nhà nước kết hợp với Mặt trận đoàn kết dân tộc và các tổ chức thành viên của Mặt trận xây dựng những chuẩn mực của con người trong xã hội mới. Nhà nước cần phải phong tặng các danh hiệu cao quý cho công dân đã nêu những tấm gương đạo đức trong sáng trong xã hội. Tôn vinh cao hơn nữa những người có công lao trong việc xây dựng đời sống tinh thần của đất nước như các nhà văn, nhà thơ, các nhà sử học, triết học, các kiến trúc sư, các nhạc sĩ, họa sĩ, các nhà tư tưởng, các nhà văn hóa lớn của dân tộc. ■

(12) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 8, sđd tr. 682.

(13) sđd tr. 673.

(14) sđd tr. 73.

(15) sđd tr. 603

(16) Hồ Chí Minh toàn tập, tập 7, Nxb Sự thật 1987, tr.498.

(17) Hồ Chí Minh toàn tập, sđd tr.499.

(18) Chủ nghĩa tam dân của Tôn Dật Tiên: Dân tộc độc lập; Dân quyền tự do; Dân sinh hạnh phúc.

(19) Hồ Chí Minh, Nxb. Tam Liên, Thượng Hải, 1949, tr. 1.



ĐỔI MỚI

THIẾT CHẾ CHỦ TỊCH NƯỚC VÀ CHÍNH PHỦ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ NGUYỄN THỊ HÔI *
■ PHẠM QUANG TIẾN **

Nguyên thủ quốc gia và Chính phủ là những thiết chế không thể thiếu trong bộ máy nhà nước của các quốc gia đương đại và thường thuộc nhánh quyền lực hành pháp. Ở nước ta, từ sau công cuộc đổi mới trở lại đây, tổ chức và hoạt động của hai thiết chế này đã được cải cách nhiều so với trước và đã đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước và xã hội trong điều kiện mới, thiết chế Chủ tịch nước và Chính phủ cần được tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hơn, nhất là trong việc sửa đổi Hiến pháp sắp tới.

1. Thiết chế Chủ tịch nước

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, ở nước ta, thiết chế Chủ tịch nước là cá nhân được xác lập trở lại để thay thế cho thiết chế Chủ tịch nước là tập thể. Đây là cải cách tất yếu và cần phải có để bảo đảm cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phù hợp với điều kiện của đất nước và xu thế của thời đại. Bởi vì, ở phần lớn các quốc gia đương đại, bộ máy nhà nước thường có một nhân vật trung tâm của quyền lực nhà nước, có ảnh hưởng tới Nhà nước lớn đến mức, hễ nói đến Nhà nước đó thì người ta nhắc ngay đến nhân vật này. Chẳng hạn, nói đến nước Mỹ, nước Pháp, nước Nga... là người ta nhắc ngay đến Tổng thống, nói đến các nước Anh, Nhật, Đức,

Italia... là người ta nhắc ngay đến Thủ tướng. Người này là linh hồn, là trung tâm quyết sách của Chính phủ, có quyền lựa chọn nhân sự và phải chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ. Chúng tôi cho rằng, theo tập tục và truyền thống phương Đông thì ở nước ta hiện nay, người này nên là Chủ tịch nước. Chúng ta đề cao vai trò của quần chúng nhân dân nhưng cũng không thể phủ nhận vai trò của cá nhân trong lịch sử. Thực tế đã chứng minh, nếu nguyên thủ quốc gia là một người tài đức và có thực quyền trong lĩnh vực hành pháp thì có thể dẫn dắt quốc gia vững bước trên con đường phát triển. Bác Hồ của chúng ta là một trong những ví dụ điển hình.

Tuy nhiên, theo quy định của Hiến pháp

(*) PGS, TS. Trưởng bộ môn Lý luận nhà nước và pháp luật, Khoa Hành chính – Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

(**) TS. Viện Khoa học giáo dục Việt Nam.



hiện hành, Chủ tịch nước chỉ đứng đầu Nhà nước mà không phải là thành viên của Chính phủ nên quyền lực của Chủ tịch nước trong lĩnh vực hành pháp còn khá khiêm tốn. Vì thế, Hiến pháp hiện hành nên được sửa đổi theo hướng tăng thêm hơn nữa quyền lực cho Chủ tịch nước trong lĩnh vực hành pháp, nhất là những vấn đề liên quan tới nhân sự và chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ. Khi sửa đổi Hiến pháp hiện hành, chúng ta nên kế thừa quy định về vị trí và quyền lực của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp năm 1946, đó là: Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia, đại diện chính thức cho Nhà nước trong các quan hệ đối nội, đối ngoại, đồng thời là Chủ tọa Hội đồng Bộ trưởng, người trực tiếp chỉ đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ.

Hiện nay, ở nước ta, Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ. Song, theo chúng tôi, Hiến pháp nên quy định cho Chủ tịch nước có quyền đề cử và với sự phê chuẩn của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thủ tướng, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là thành viên của Chính phủ và có tác động trực tiếp đến bộ máy hành pháp. Chủ tịch nước sẽ chủ trì việc hoạch định các chủ trương, chính sách của Chính phủ và phải là trung tâm quyết sách của Chính phủ. Nếu quy định như vậy, thì vai trò, vị trí và quyền lực của Chủ tịch nước sẽ tương tự như quyền lực của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp năm 1946 hoặc tương tự như quyền lực của Tổng thống trong các nước có chính thể cộng hoà hỗn hợp hiện nay. Muốn quyền lực của Chủ tịch nước được tăng

cường theo hướng này thì quy định về cách thức hình thành chức vụ Chủ tịch nước phải được thay đổi theo hướng Chủ tịch nước là do nhân dân trực tiếp bầu ra. Như thế, quyền lực của Chủ tịch nước nhận được từ nhân dân, do nhân dân uỷ quyền cho nên có thể độc lập với Quốc hội ở một mức độ nhất định.

Với điều kiện Đảng lãnh đạo như ở nước ta hiện nay, nên chẳng có thể quay lại thực tế lịch sử của đất nước trước đây (và cũng giống với quy định của Trung Quốc hiện nay) là Nguyên thủ quốc gia sẽ đồng thời là Tổng Bí thư hoặc Chủ tịch Đảng. Trước khi qua đời, Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng vừa là Chủ tịch nước, vừa là Chủ tịch Đảng.

Trong xu thế hiện nay và nhằm đáp ứng mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền, sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cần phải rạch ròi hơn, sự giám sát và kiểm soát quyền lực nhà nước cũng cần được tăng cường. Thiết nghĩ, Hiến pháp nên quy định cho Chủ tịch nước quyền yêu cầu Quốc hội thảo luận lại hoặc xem xét lại một dự luật mà Quốc hội đã thông qua trong một thời gian nhất định và quyền này không thể bị từ chối. Nếu ở lần thảo luận lại này mà Quốc hội vẫn thông qua với ít nhất là 2/3 số phiếu tán thành thì Chủ tịch nước phải công bố. Quy định như vậy sẽ vừa làm tăng trách nhiệm, sự cẩn trọng của Quốc hội trong việc làm luật, vừa làm cho quy trình làm luật cẩn thận, kỹ càng và chắc chắn hơn, qua đó vừa nâng cao sự ổn định của luật, vừa tăng cường được ảnh hưởng, sự quan tâm và trách nhiệm của Chủ tịch nước với việc làm luật của Quốc hội và đảm bảo sự giám sát lẫn nhau trong hoạt động giữa các cơ quan nhà nước.

Ngoài ra, Hiến pháp cũng nên quy định rõ: Chủ tịch nước đảm nhiệm chức vụ không quá hai nhiệm kỳ, bởi vì, khả năng của con người không phải vô hạn. Thiết nghĩ, trong hai nhiệm kỳ lãnh đạo đất nước và Chính phủ như vậy, khả năng, tâm trí và sức lực của Chủ tịch nước đã được huy động đến mức tối đa,



tài năng đã được bộc lộ hết. Vì vậy, chức vụ này phải được trao cho người khác để vừa có thể huy động được nhiều nhân tài phục vụ cho đất nước, vừa có thể tránh được tình trạng chuyên quyền, trì trệ khi quyền lực nằm quá lâu trong tay một người, có thể mang lại sự đổi mới trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và bước phát triển mới cho đất nước.

2. Thiết chế Chính phủ

J.J. Rousseau quan niệm: “Chính phủ là một cơ thể trung gian giữa các thần dân với cơ quan quyền lực tối cao, để hai bên tương ứng với nhau, thi hành các luật, giữ gìn quyền tự do dân sự cũng như tự do chính trị”¹. Quan niệm này của Rousseau đã chỉ rõ vị trí, tính chất của Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện luật và bảo vệ các quyền tự do của công dân. Bên cạnh đó, Hiến pháp của đa số các nước hiện nay đều xác định Chính phủ là cơ quan hành pháp hay cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của quốc gia, có chức năng quản lý các lĩnh vực hoạt động

cơ bản của đời sống. Điều này cũng được thể hiện rõ trong Hiến pháp của nước ta: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Điều 109 Hiến pháp năm 1992).

Việc Hiến pháp quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là hợp lý. “Quy định rất quan trọng này của Hiến pháp năm 1992, một mặt tuân thủ yêu cầu của nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất và nguyên tắc phân công, phối hợp quyền lực, mối quan hệ giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp, mặt khác, bảo đảm tính độc lập tương đối của quyền hành pháp trong quan hệ với quyền lập pháp, quyền tư pháp, qua đó đề cao vai trò của hành pháp, tạo cơ sở cho Chính phủ quyền độc lập và chủ động, linh hoạt, nhanh nhạy trong quản lý, điều hành có hiệu lực, hiệu quả mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước”². Tuy nhiên, quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội vẫn còn có điểm cần xem xét lại. Thực tế,

(1) Jean Jacques Rousseau, “Bàn về kế ước xã hội”, bản dịch của Thanh Đạm, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1992, tr. 92.

(2) Nguyễn Phước Thọ, Một số thành tựu cải cách Chính phủ theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 16 (153) tháng 8/2009, tr. 22.



Chính phủ là cơ quan chấp hành cao nhất của quyền lực nhà nước chứ không phải chỉ là cơ quan chấp hành cao nhất của Quốc hội. Bởi lẽ, Chủ tịch nước ra lệnh ân xá, quyết định tặng quà nhân ngày thương binh liệt sĩ, nhân dịp Tết Nguyên đán... thì Chính phủ phải tổ chức thực hiện. Tòa án ban hành ra các bản án, Chính phủ cũng phải tổ chức thực hiện. Mặt khác, nếu hiểu sự chấp hành chỉ là việc thực hiện các quy định pháp luật do Quốc hội ban hành ra và việc chịu trách nhiệm, báo cáo công tác trước Quốc hội thì cả Tòa án nhân dân tối cao lẫn Viện kiểm sát nhân dân tối cao cũng là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Vì thế, Hiến pháp chỉ nên quy định: “Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” là đủ. Quy định như vậy sẽ vừa bảo đảm sự phân công giữa lập pháp với hành pháp, vừa giúp Chính phủ chỉ tập trung vào việc thực hiện quyền hành pháp. Tất nhiên Chính phủ vẫn có thể trình dự án luật ra trước Quốc hội vì thông qua chức năng trực tiếp quản lý mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống cũng như tổ chức thực hiện Hiến pháp và luật. Thực tế cho thấy, ở hầu hết các nước trên thế giới, Chính phủ đều có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Kể cả Mỹ là nước mà Hiến pháp không cho phép Tổng thống và Chính phủ có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, song phần lớn số dự án luật của Quốc hội là do Tổng thống đề nghị thông qua các thông điệp hàng năm gửi cho Quốc hội. Ngay cả dự án ngân sách, về mặt pháp lý thì không thể là công việc của Tổng thống, song thực tế, dự án đó chỉ có thể do Tổng thống mà ra (vì chỉ Chính phủ mới có đủ tài liệu và kinh nghiệm để làm được văn kiện đó).

Trước công cuộc đổi mới, Chính phủ được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo kết hợp với trách nhiệm cá nhân

nhưng xu thế nghiêng về tập thể lãnh đạo, trách nhiệm cá nhân không thể hiện rõ. Trải qua thời gian thực hiện, nguyên tắc này đã bộc lộ rõ một số điểm hạn chế mà ảnh hưởng của nó vẫn còn khá đậm nét cho đến nay, dẫn đến “hiện tượng cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới không tuân thủ hoặc thực hiện không đúng với nội dung quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên còn diễn ra khá phổ biến. Nhiều quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ không được thực hiện nghiêm chỉnh”³. Để chấm dứt tình trạng này và để nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ nói riêng, của bộ máy hành chính nhà nước nói chung, chúng tôi ủng hộ ý kiến cho rằng, Hiến pháp nên thiết lập lại nguyên tắc tập trung quyền hành pháp vào tay một người hay nguyên tắc thủ trưởng chế trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, tương tự như cách tổ chức bộ máy Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 và tương tự như thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước của nhiều nước trên thế giới hiện nay. Điều này cũng phù hợp với quan điểm của nhiều nhà tư tưởng nổi tiếng trên thế giới như Jonh Locke, Montesquieu, Rousseau... Chẳng hạn, Locke cho rằng quyền hành pháp nên trao cho nhà vua là thích hợp nhất. Montesquieu thì cho rằng, quyền lực hành pháp phải ở trong tay một vị vua chúa vì bộ phận này của chính thể lúc nào cũng cần đến một hành động tức thời, sẽ được quản trị một cách hữu hiệu do một người hơn là do nhiều người. Còn Rousseau thì khẳng định “...Chính phủ phải do một người nắm, ý chí riêng của người đó với ý chí cơ thể Chính phủ hoàn toàn nhập lại, nên nó có một cường độ rất cao. Thế mà việc vận dụng lực là tùy thuộc vào cường độ của ý chí, mà lực tuyệt đối của Chính phủ thì không thay đổi, cho nên Chính phủ năng động nhất sẽ là Chính phủ của một người”⁴.

(3) Xem Vũ Hồng Anh, *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 4/2004, tr. 7.

(4) J.J. Rousseau, *sdd*, tr.99.



Như vậy, chúng tôi cho rằng, nếu Hiến pháp được sửa đổi theo hướng quy định Chủ tịch nước vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người trực tiếp chỉ đạo, điều hành Chính phủ thì nguyên tắc thủ trưởng chế trong hoạt động của Chính phủ sẽ được xác lập trở lại như thuở ban đầu, khi Nhà nước ta mới ra đời.

Đối với Thủ tướng, theo quy định của Hiến pháp năm 1992, quyền lực của Thủ tướng đã được tăng cường hơn nhiều so với các bản Hiến pháp trước thể hiện qua việc lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp đã có một điều quy định cụ thể về nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ (Điều 114). Chế độ trách nhiệm của Chủ tịch nước, Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ cũng được ấn định chặt chẽ và rõ ràng hơn qua quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chủ tịch nước, Thủ tướng, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, xem xét và quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức những người này. Song theo chúng tôi, nếu chấp nhận phương án tăng cường quyền lực cho Chủ tịch nước và tăng thêm tinh thần trách nhiệm của tập thể Chính phủ thì Hiến pháp nên quy định Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước, Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách và nếu quá nửa tổng số thành viên của Chính phủ bị Quốc hội bất tín nhiệm thì Chính phủ phải từ chức tập thể để thành lập Chính phủ mới. Muốn cho cơ chế này đạt hiệu quả thì luật phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, chế độ trách nhiệm cho từng thành viên của Chính phủ theo hướng tăng cường quyền lực và trách nhiệm cá nhân của họ, vì quyền và lợi ích phải đi đôi với trách nhiệm, ở đâu có trách nhiệm thì ở đó có thực quyền. Quy định theo hướng đó thì có thể khắc phục được tình trạng phổ biến ở các cơ quan nhà nước hiện nay là quyền và lợi ích

thì cá nhân hưởng, còn trách nhiệm thì tập thể gánh chịu và Nhà nước rất khó truy cứu trách nhiệm cá nhân. Đồng thời cũng có thể khắc phục và chấm dứt được tình trạng đã từng xảy ra trước đây là việc trả lời chất vấn của các Bộ trưởng trước Quốc hội nhiều khi rất chung chung, không cụ thể và đôi khi có vị Bộ trưởng còn né tránh, không trả lời trực diện vào vấn đề bị chất vấn hoặc không thực hiện nghiêm chỉnh những điều đã hứa trước Quốc hội “Việc trả lời chất vấn liên tục trong nhiều kỳ họp trùng lặp nhau, nói đi nói lại nhưng vẫn chưa rõ ràng, không dứt mạch, hoặc không thực hiện những điều đã hứa nên kỳ sau phải tiếp tục kiến nghị tiếp, hiệu quả giải quyết còn hạn chế”. Và quy định theo hướng trên còn có thể khẳng định được tài năng của mỗi cá nhân để qua đó mà phát hiện và sử dụng người tài.

Đối với các thành viên của Chính phủ, để đáp ứng các yêu cầu của đất nước trong hoàn cảnh tham gia vào quá trình toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng thì đòi hỏi mỗi người trong số họ không chỉ cần có kiến thức, năng lực và trình độ quản lý; không chỉ cần có phẩm chất chính trị, đạo đức xã hội và đạo đức công vụ tốt, đặc biệt là trong điều kiện tham nhũng còn là “quốc nạn” như hiện nay; mà còn cần phải hiểu được tiếng Anh ở nhiều khía cạnh: ngôn ngữ, văn hoá, pháp lý... Có như vậy thì khi đại diện cho quốc gia tham gia các Hội nghị quốc tế, Hội nghị liên Chính phủ cấp bộ trưởng, tham gia các quan hệ đối ngoại hoặc tham gia thương lượng, đàm phán, ký kết các hiệp định song phương và đa phương hoặc các điều ước quốc tế sẽ không phải phụ thuộc hoàn toàn vào phiên dịch. Tất nhiên, trong số các thành viên của Chính phủ hiện nay, số người đáp ứng được yêu cầu này không nhiều, song chúng tôi cho rằng, đây cũng là một yêu cầu phải tính đến và cần phải đạt tới khi đào tạo đội ngũ kế cận trong tương lai. ■



Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục rút gọn trong hoạt động lập pháp của Quốc hội

■ VŨ HỒNG ANH*

Một trong những điểm mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Luật BHVBQPPL 2008) so với Luật BHVBQPPL năm 1996 (sửa đổi năm 2002) là Luật BHVBQPPL 2008 bổ sung quy định về trình tự, thủ tục rút gọn trong hoạt động lập pháp và lập quy (Chương VIII). Việc áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn đã giúp cho hoạt động lập pháp của Quốc hội đẩy nhanh được một bước đáng kể. Số lượng văn bản luật ban hành trong một kỳ họp được tăng lên trong khi quỹ thời gian họp không kéo dài thêm¹. Mặt khác, việc áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành luật đã tạo thuận lợi cho việc nhanh chóng sửa đổi những quy định của pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội. Bên cạnh kết quả ban đầu khá khả quan nêu trên, trong quá trình tổ chức thực hiện cũng đã phát sinh một số vấn đề đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện những quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục này, nhằm bảo đảm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội.

1. Thực trạng quy định của pháp luật về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

Việc xây dựng quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội theo thủ tục rút gọn là một trong những giải pháp để thực hiện nội dung Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị là “đổi mới cơ bản quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật từ sáng kiến lập pháp đến thông qua luật nhằm đẩy nhanh quá trình soạn thảo, ban hành luật”. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khả thi, tính ổn định của VBQPPL, Luật BHVBQPPL 2008 đã xác định trường hợp áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn. Theo đó, việc

áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn chỉ được áp dụng trong hai trường hợp sau:

Một là, trong trường hợp khẩn cấp.

Mặc dù Luật không giải thích thế nào là “khẩn cấp”, tuy nhiên có thể hiểu rằng, trường hợp “khẩn cấp” là trường hợp rất cấp thiết, tức là thực tiễn đòi hỏi cần xây dựng, ban hành VBQPPL trong một thời gian ngắn để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và xã hội. Trong trường hợp chậm ban hành sẽ gây ra những hậu quả nhiều mặt về kinh tế - xã hội hoặc gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội².

Hai là, cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới ban hành.

(*) TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp

(1) Qua 7 kỳ họp, Quốc hội khóa XII đã thông qua được 55 luật, trong đó có 14 luật sửa đổi, bổ sung chiếm 25,45%; trong số đó có 09 luật được thông qua theo thủ tục rút gọn tại một kỳ họp.

(2) Xem, Vũ Hồng Anh, Về thủ tục rút gọn trong quy trình lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 2 năm 2008.



Hệ thống pháp luật là một chỉnh thể thống nhất, mỗi một VBQPPL, ở mức độ nhất định, liên quan tới các VBQPPL khác. Nước ta đang trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế tập trung bao cấp sang phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hệ thống pháp luật hình thành trong thời kỳ bao cấp đang dần được sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng yêu cầu của sự chuyển đổi đó. Mặt khác, trong điều kiện nước ta ngày càng hội nhập sâu với nền kinh tế thế giới đòi hỏi hệ thống pháp luật phải được xây dựng, hoàn thiện phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Trong bối cảnh đó, việc ban hành VBQPPL mới hay sửa đổi, bổ sung những VBQPPL hiện hành sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp tác động đến các quy định của văn bản pháp luật hiện hành. Do vậy, để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật thì việc sửa đổi, bổ sung những VBQPPL có liên quan cần phải được thực hiện theo thủ tục rút gọn, nếu không sẽ kéo theo hệ lụy phức tạp, gây ra sự tổn kém không cần thiết và bỏ lỡ cơ hội trong việc sửa ngay những nội dung cần phải sửa³.

Khi đáp ứng được một trong hai trường hợp trên, thì cơ quan chủ trì soạn thảo không nhất thiết phải thành lập ban soạn thảo và tổ biên tập, mà có thể trực tiếp tổ chức việc soạn thảo. Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản ngay sau khi nhận được hồ sơ thẩm tra (Điều 75).

Như vậy, so với thủ tục thông thường, việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm của Quốc hội theo thủ tục rút gọn có thể gián lược được một số công việc sau đây:

- Tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các VBQPPL hiện hành có liên quan đến dự án luật, pháp lệnh;
- Khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án;
- Đề nghị cơ quan, tổ chức hữu quan tổng kết, đánh giá việc thực hiện các VBQPPL thuộc

lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách có liên quan đến nội dung của dự án (khoản 1 Điều 33);

- Tổ chức đánh giá tác động và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản (khoản 2 Điều 33).

Bên cạnh đó, nếu như theo thủ tục thông thường, thời hạn gửi hồ sơ thẩm tra là 20 ngày trước kỳ họp Quốc hội, thì đối với các trường hợp rút gọn, cơ quan soạn thảo có thể trình bất cứ lúc nào và khi đó, cơ quan thẩm tra cần thẩm tra ngay.

Ngoài ra, Luật BHVBQPPL 2008 cũng không quy định cụ thể đối với các dự án luật trình theo thủ tục rút gọn thì quy trình, nội dung thẩm tra có gì khác so với các dự án luật trình theo thủ tục thông thường hay không? Các vấn đề liên quan đến hoạt động xem xét, cho ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đối với dự án luật có cần thực hiện đầy đủ như quy định tại Mục 4, Chương 3 Luật BHVBQPPL 2008 hay không? Tuy nhiên, theo ý kiến của cơ quan soạn thảo dự án Luật sửa đổi Luật BHVBQPPL năm 1996 và ý kiến của cơ quan thẩm tra của Quốc hội, thì việc thẩm tra cũng như việc UBTVQH cho ý kiến đối với các dự án trình theo thủ tục rút gọn được thực hiện như thủ tục thông thường.

2. Thực trạng vận dụng quy định của Luật BHVBQPPL 2008 về quy trình, thủ tục rút gọn

Từ khi Luật BHVBQPPL 2008 có hiệu lực đến nay, Quốc hội đã vận dụng quy định của Luật về quy trình, thủ tục rút gọn cho việc xem xét, thông qua các dự án luật: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh (2009); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa (2009); Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 Luật Nhà ở và Điều 121 Luật Đất đai (2009); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản (2009); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục (2009)...

(3) Xem, Bộ Tư pháp, Tài liệu tham khảo về dự thảo Luật BHVBQPPL. Hà Nội, tháng 10/2007, tr. 22.



Thực tiễn việc xem xét, thông qua các dự án luật nêu trên cho thấy một số bất cập sau:

Thứ nhất, quy trình, thủ tục rút gọn được áp dụng quá rộng so với quy định của Luật BHVBQPPL 2008.

Thực tế áp dụng quy định của Luật BHVBQPPL 2008 cho thấy, quy trình, thủ tục rút gọn được áp dụng cho các dự án đã được dự kiến trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (ví dụ, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật Di sản văn hóa) và cả những dự án không có trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Quản lý thuế)⁴.

Quy trình, thủ tục rút gọn cũng được áp dụng cho dự án sửa đổi, bổ sung một luật (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật Điện ảnh), cho cả dự án sửa đổi, bổ sung nhiều luật (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Điều 125 Luật Nhà ở và Điều 121 Luật Đất đai; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản).

Ngoài ra, quy trình, thủ tục rút gọn còn được áp dụng cho dự án sửa một số điều (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Điều 125 Luật Nhà ở và Điều 121 Luật Đất đai), dự án sửa nhiều điều (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật Điện ảnh), dự án luật sửa rất nhiều điều (Dự án Luật sửa đổi bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản).

Thứ hai, trong quá trình soạn thảo dự án, việc áp dụng quy định của luật theo quy trình, thủ tục rút gọn còn chưa thống nhất, dẫn đến chất lượng soạn thảo của một số dự án luật còn chưa đảm bảo.

Một số dự án luật được chuẩn bị kỹ lưỡng, áp dụng đầy đủ các yêu cầu đối với quy trình

lập pháp thông thường như thành lập ban soạn thảo, tổ biên tập, tiến hành tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện những quy định của luật hiện hành đến đánh giá tác động của việc sửa đổi... Đó là các dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục...

Một số dự án luật khác không tiến hành tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện như quy định của luật hiện hành, không đánh giá tác động của việc sửa đổi..., thời gian chuẩn bị gấp, trong khi đó phạm vi điều chỉnh lại rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực. Điều này đã gây ảnh hưởng đến chất lượng của dự án.

Ví dụ, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản được thực hiện quá gấp nên cơ quan chủ trì soạn thảo không kịp tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện quy định của pháp luật; không khảo sát dự báo tác động của những sửa đổi, bổ sung, dẫn đến chất lượng của dự án không đảm bảo. Cụ thể, lần đầu trình UBTVQH cho ý kiến, Dự án đề nghị sửa bốn luật. Sau khi UBTVQH cho ý kiến, Dự án bổ sung sửa đổi thêm hai luật với tổng số 35 điều sửa đổi, một điều bổ sung. Khi xem xét, thông qua, Quốc hội chỉ đồng ý sửa đổi, bổ sung các điều liên quan đến năm luật với 33 điều sửa đổi, một điều bổ sung⁵.

Tương tự như vậy, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa đề nghị sửa đổi, bổ sung 16 điều. Sau khi thảo luận, Quốc hội biểu quyết thông qua 23 điều sửa đổi, bổ sung trong đó có tám điều sửa đổi thêm, một điều bổ sung⁶.

Thứ ba, thời gian gửi các dự án luật cho các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội không thống nhất.

Một số dự án luật được gửi trước kỳ họp

(4) Tại phiên họp trừ bị sáng 20/5/2009, theo đề nghị của UBTVQH, Quốc hội đã thông qua Chương trình kỳ họp thứ năm trong đó có bổ sung việc xem xét, thông qua Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Quản lý thuế theo quy trình tại một kỳ họp. Tuy nhiên, qua xem xét việc chuẩn bị Dự án Luật còn có nhiều ý kiến khác nhau nên UBTVQH đề nghị Quốc hội chưa xem xét Dự án này tại kỳ họp thứ 5. Đề nghị này được Trưởng Đoàn thư ký kỳ họp thông báo tới từng đại biểu Quốc hội.

(5) Xem Ký yếu kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XII, UBTVQH, H. 2010.

(6) Xem Ký yếu kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XII, UBTVQH, H. 2010.



tạo điều kiện cho các đại biểu Quốc hội sớm tiếp cận, có thời gian để nghiên cứu nội dung của dự án. Ví dụ, Dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa, Dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục. Nhưng một số dự án luật được gửi quá chậm, ngay trong kỳ họp, trước ngày đại biểu thảo luận ở tổ, như Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản. Việc chậm gửi tài liệu đã không đảm bảo thời gian để đại biểu nghiên cứu, gây ảnh hưởng đến chất lượng của các phiên thảo luận ở tổ, ở hội trường.

Quốc hội hiện nay có đa số (khoảng 2/3) đại biểu kiêm nhiệm, thời gian dành cho hoạt động đại biểu không nhiều, trong khi đó kỳ họp gồm rất nhiều vấn đề, đòi hỏi đại biểu phải xử lý một lượng thông tin lớn. Vì vậy, việc chậm gửi tài liệu về dự án luật sẽ không bảo đảm cho đại biểu có thể nắm bắt một cách thấu đáo mọi khía cạnh, nên đại biểu bị lệ thuộc chủ yếu vào nguồn thông tin do Ban soạn thảo cung cấp (cho dù bên cạnh đó còn có thông tin trong báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội). Đây là một trong những nguyên nhân khiến đại biểu không yên tâm khi bấm nút biểu quyết thông qua Dự án luật.

Theo chúng tôi, nguyên nhân dẫn đến những bất cập nêu trên là:

- Do Luật BHVBQPPL 2008 không quy định rõ tiêu chí áp dụng hai trường hợp quy định tại Điều 75. Thực tế cho thấy, quy định về trường hợp “khẩn cấp” tại Điều 75 mà không kèm theo điều kiện ràng buộc đã tạo ra việc vận dụng không thống nhất quy định này. Khi cần sửa đổi, bổ sung một văn bản luật nào đó, cơ quan quản lý đưa ra các lý do để viện dẫn về sự cần thiết đến mức “khẩn cấp” phải sửa đổi, bổ sung một văn bản luật đó, cho dù việc chậm ban hành văn bản không làm trầm trọng mối quan hệ xã hội cần được điều chỉnh, không gây ảnh hưởng xấu đến tình hình kinh tế - xã hội của đất nước, quyền, lợi ích của công dân (Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 Luật Nhà ở và Điều 121 Luật Đất đai).

Việc không ràng buộc điều kiện áp dụng thủ

tục rút gọn cho các trường hợp “sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới ban hành” tạo điều kiện cho các cơ quan quản lý đề xuất áp dụng thủ tục này cho nhiều dự án luật sửa đổi, bổ sung, cho dù “việc sửa đổi ngay” một số dự án luật đòi hỏi cần phải có thời gian, theo quy trình thủ tục thông thường mới bảo đảm chất lượng của luật.

- Luật BHVBQPPL 2008 không đòi hỏi trong quy trình, thủ tục rút gọn, cơ quan chủ trì soạn thảo phải thực hiện đầy đủ các yêu cầu như trong quy trình thông thường. Việc không đòi hỏi cơ quan chủ trì soạn thảo các dự án luật được xem xét, thông qua theo quy trình, thủ tục rút gọn phải thành lập ban soạn thảo, tổ biên tập, gửi tài liệu kèm theo báo cáo nghiên cứu tổng kết, đánh giá việc thực pháp luật cũng như báo cáo đánh giá tác động của việc sửa đổi, bổ sung luật v.v.. dẫn đến sự không thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, gây ảnh hưởng tới chất lượng soạn thảo của cơ quan chủ trì soạn thảo; chất lượng thảo luận, thông qua dự án luật của Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Từ đây dẫn đến chất lượng của các dự án luật sẽ bị ảnh hưởng.

3. Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục rút gọn

Để bảo đảm cho quy trình, thủ tục rút gọn được vận dụng thống nhất trong thực tiễn, bảo đảm chất lượng của các dự án luật, cần phải hoàn thiện quy định về quy trình, thủ tục rút gọn theo hướng sau:

- Cụ thể hóa các trường hợp áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn quy định tại khoản 1 Điều 75 Luật BHVBQPPL 2008.

Các nước trên thế giới đều xây dựng quy trình lập pháp theo hướng kéo dài quá trình lập pháp. Ở nước ta, thủ tục thông qua luật tại hai kỳ họp Quốc hội được áp dụng từ năm 2002 đến nay là một bước tiến theo hướng kéo dài quá trình xem xét, thông qua một văn bản luật. Thủ tục này, một mặt bảo đảm tính khả thi, mặt khác bảo đảm tính ổn định của văn bản luật. Do đó, việc xem xét thông qua luật theo quy trình thủ tục khác (thủ tục rút gọn) cần phải



được cân nhắc một cách kỹ lưỡng. Do vậy, bên cạnh hai trường hợp nêu trong khoản 1 Điều 75 Luật BHVBQPPL 2008, cần xác định các điều kiện cụ thể để áp dụng hai trường hợp đó. Trong quá trình soạn thảo Dự án Luật BHVBQPPL năm 2008, Ban soạn thảo có đề cập đến bốn tiêu chí áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn, đó là: văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều mà nội dung sửa đổi không ảnh hưởng lớn đến quyền và nghĩa vụ công dân; quy định văn bản không làm phát sinh lớn về nguồn nhân lực và tài chính bảo đảm thực hiện; ban hành trong trường hợp đột xuất, khẩn cấp nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm lợi ích chung; ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung về mặt kỹ thuật của văn bản do hệ quả, tác động của VBQPPL khác nhằm bảo đảm thống nhất với nội dung của văn bản đã được ban hành trước đó.

Tuy nhiên, các tiêu chí nêu trên lại không được cụ thể hóa trong luật. Để bảo đảm quy trình, thủ tục rút gọn được áp dụng có chọn lọc cho các dự án luật, cần luật hóa bốn tiêu chí nêu trên, đồng thời bổ sung thêm tiêu chí: nội dung sửa đổi không liên quan đến nhiều lĩnh vực.

- Sửa đổi quy định của khoản 3 Điều 75 theo hướng yêu cầu thành lập ban soạn thảo, tổ biên tập.

Thực tế cho thấy, việc sửa đổi, bổ sung luật không chỉ đơn giản là thêm hay bớt hoặc sửa đổi một điều khoản nào đó, mà còn liên quan, có ảnh hưởng tới các mối quan hệ xã hội khác. Do vậy, để đảm bảo tính toàn diện, tính khả thi của những sửa đổi, bổ sung đó, cần phải có một cơ quan chuyên trách với đội ngũ chuyên gia am hiểu sâu về những vấn đề sửa đổi, bổ sung đặt ra. Vì vậy, việc thành lập ban soạn thảo là yêu cầu cần được đặt ra cho bất cứ dự án luật nào, kể cả đối với dự án luật áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn.

- Bổ sung quy định về thời hạn gửi hồ sơ cho cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Việc quy định về thời hạn gửi hồ sơ cho cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội (thời hạn đó có thể ngắn hơn thời hạn của thủ tục

thông thường) là cần thiết.

Bởi lẽ, quy định này một mặt bảo đảm cho các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có thời gian nghiên cứu tài liệu trước khi cho ý kiến đóng góp vào dự thảo, mặt khác nâng cao trách nhiệm của cơ quan soạn thảo đối với công tác chuẩn bị dự án luật. Bên cạnh đó, thời hạn đặt ra cũng giúp cho cơ quan soạn thảo chủ động xây dựng kế hoạch soạn thảo dự án.

- Bổ sung quy định yêu cầu về tài liệu trong hồ sơ trình dự án, bao gồm báo cáo tổng kết tình hình thực hiện luật, báo cáo đánh giá tác động của dự án luật, ý kiến của đối tượng bị tác động và của các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Việc sửa đổi, bổ sung luật xuất phát từ nhu cầu thực tiễn điều chỉnh các quan hệ xã hội. Để đánh giá sự phù hợp giữa các quy định của pháp luật với thực tiễn vận động của những quan hệ xã hội, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, đánh giá thực tế. Vì vậy, phải tổ chức tiến hành tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật, qua đó rút ra những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện pháp luật. Có như vậy việc sửa đổi, bổ sung luật mới bảo đảm tính khả thi, đáp ứng đòi hỏi của cuộc sống xã hội.

Bên cạnh đó, việc đánh giá tác động của dự án luật là hết sức cần thiết. Điều này giúp cơ quan chủ trì soạn thảo, Quốc hội, đại biểu Quốc hội lường trước được những vấn đề sẽ phát sinh để đề xuất những giải pháp thích hợp bảo đảm phát huy hiệu quả của dự án luật sau khi được thông qua.

Bản chất của quy trình rút gọn là quy trình thông qua luật tại một kỳ họp, một phiên họp. Trong quy trình này, thời gian đại biểu Quốc hội tiếp cận, cho ý kiến vào dự án luật là không nhiều. Để bảo đảm cho đại biểu có thể nắm bắt được nội dung của dự án luật, cần phải cung cấp nhiều thông tin cho đại biểu hơn. Những thông tin đó cần phải có trong hồ sơ trình dự án luật. Như vậy, xét về mặt lý luận và thực tiễn, hồ sơ trình dự án luật theo thủ tục rút gọn cần phải đầy đủ, bằng hoặc hơn hồ sơ trình dự án theo thủ tục thông thường. ■



Giải quyết vấn đề

chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành trong cải cách cơ cấu tổ chức Chính phủ

■ NGUYỄN THỊ HẠNH *

Tiến hành cải cách tổ chức bộ máy hành chính từ năm 2001 đến nay, cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã có nhiều thay đổi đáng kể. Gần đây nhất, để thực hiện Nghị quyết số 01/2007/QH12 ngày 31/7/2007 của Quốc hội về cơ cấu tổ chức của Chính phủ, việc sáp nhập các bộ có nhiều lĩnh vực hoạt động tương đồng theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đã và đang được Chính phủ triển khai. Tuy nhiên, thực trạng cơ cấu tổ chức Chính phủ hiện nay vẫn đặt ra nhiều vấn đề về cải cách Chính phủ.

1. Thực trạng cơ cấu tổ chức Chính phủ Việt Nam hiện nay

Có thể nói, những khó khăn trong việc giải quyết vấn đề xung đột thẩm quyền giữa các bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình sắp xếp bộ máy Chính phủ mới cho thấy cơ cấu các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ hiện còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu, hoàn thiện.

1.1. Cơ cấu các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ mới

Chính phủ khoá XII, sau khi sắp xếp, điều chỉnh số lượng, cơ cấu các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ còn lại 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ.

Tiêu chí sáp nhập, hợp nhất các bộ, cơ quan ngang bộ là “theo mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và các bộ, cơ quan ngang bộ có chức năng, nhiệm vụ và phạm vi, đối

tượng quản lý giống nhau, gần nhau, liên thông với nhau và phương thức quản lý tương tự nhau vào một bộ”. Ví dụ: Bộ Thương mại và Bộ Công nghiệp được hợp nhất thành Bộ Công thương; Bộ Thủy sản được hợp nhất với Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Ủy ban Dân số - gia đình và trẻ em được sáp nhập vào Bộ Y tế; Ban Tôn giáo Chính phủ, Ban Cơ yếu Chính phủ, Ban Thi đua khen thưởng trung ương, Học viện Hành chính quốc gia được sáp nhập vào Bộ Nội vụ; Tổng cục Du lịch, Tổng cục Thể dục, thể thao được chuyển về Bộ Văn hoá - thông tin và sáp nhập thành Bộ Văn hoá, thể thao, du lịch; Bộ Tư pháp, viễn thông được đổi tên thành Bộ Thông tin và truyền thông trên cơ sở có điều chỉnh nhiệm vụ quản lý báo chí, xuất bản từ Bộ Văn hoá - thông tin (trước đây).

Con số các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan

(*) ThS. Vụ Pháp luật Hình sự-Hành chính, Bộ Tư pháp



thuộc Chính phủ tuy đã được giảm nhưng chắc chắn chưa làm thoả mãn các yêu cầu.

Trước khi cải cách cơ cấu Chính phủ, trả lời phỏng vấn trước kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XII, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An có đề cập: “Tại sao chúng ta có tới 26 bộ và cơ quan ngang bộ? Tại sao những nước có nền kinh tế lớn thứ nhất, thứ nhì thế giới mà chỉ có 15-17 bộ, những nước hàng đầu châu Âu chỉ có 13-15 bộ chứ không nhiều bộ như ta? Phải nhập bớt một số bộ lại với nhau vì để nhiều bộ thì quản lý không tốt. Nhiều bộ thì có nhiều chỗ giáp ranh giữa các bộ; thực tiễn, bao giờ chỗ giáp ranh cũng là yếu nhất. Chỗ giáp ranh càng ít càng tốt vì sẽ giảm bớt khoảng trống, giảm bớt chỗ chồng chéo mà không rõ trách nhiệm”¹.

Ông Trần Xuân Giá, Nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và đầu tư cho rằng: “Ngày xưa, Liên Xô chia bộ theo chuyên ngành hẹp, nên có đến hơn 104 bộ và cơ quan ngang bộ. Đến nay, không còn nước nào tổ chức bộ máy nhà nước theo cách đó nữa. Nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa rất to, nhưng địa phương của họ ít, số bộ cũng chỉ tương đương Việt Nam. Nền công nghiệp của họ phát triển mạnh mẽ đến như vậy nhưng họ không có Bộ Công nghiệp. Hay như Bộ Kế hoạch và đầu tư một thời tôi làm bộ trưởng, nhiều nước cũng không có.

Mặc dù Trung Quốc đã phát triển theo kế hoạch nhưng họ cũng không có Bộ Kế hoạch và đầu tư. Bài toán hiện nay của chúng ta là chống chồng chéo trong bộ máy nhà nước. Mà chống chồng chéo ở đây là có cả giữa bộ với bộ, giữa bộ với ban của Đảng, giữa các vụ của các bộ với nhau, rồi giữa các vụ trong một bộ... Đôi khi có vấn đề cần hỏi ý kiến của các vụ trong một bộ thôi đã nhiều kê không kém gì sự nhiều kê khi có một bộ hỏi ý kiến các bộ khác”².

Các ý kiến trên đều có trước việc sắp xếp

các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Sẽ tiếp tục còn có những tranh luận về vấn đề này. Điều đáng lưu ý ở đây là tuy con số các bộ, cơ quan ngang bộ có giảm nhưng trong cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực thì các vụ và các tổ chức tương đương làm chức năng tham mưu không nhiều hơn mà thậm chí ít hơn so với trước khi hợp nhất, sáp nhập bộ, cơ quan ngang bộ; nhưng các tổ chức quản lý chuyên ngành, lĩnh vực (tổng cục, cục và tổ chức tương đương) vừa thực hiện chức năng tham mưu, vừa tổ chức thực thi, không những không giảm mà còn tăng thêm. Có rất nhiều vụ đã chuyển thành cục, ví dụ như tại Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và môi trường, Bộ Tài chính... Nếu theo Nghị định số 178/2007/NĐ-CP ngày 3/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ thì cục được thành lập để tham mưu giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước chuyên sâu, ổn định và thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ. Đối tượng quản lý của cục là những tổ chức và cá nhân hoạt động liên quan đến chuyên ngành, lĩnh vực, chịu sự điều chỉnh của pháp luật về chuyên ngành, lĩnh vực đó. Cục được giao thực thi nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực phân cấp hạn chế cho địa phương, có thể được thành lập chi cục thuộc cục. Cục có ưu thế hơn so với vụ ở chỗ có con dấu riêng, tài khoản riêng, hoạt động tương đối độc lập. Cục tuy vẫn có chức năng tham mưu về chính sách cho Bộ trưởng nhưng nếu như vừa tổ chức thực thi, vừa tham mưu thì sẽ khó vẹn toàn.

Bên cạnh số lượng các cục tăng đáng kể, số lượng tổng cục cũng tăng lên và tên gọi cũng như cơ cấu các cơ quan thuộc Chính phủ vẫn không có gì thay đổi, mặc dù đã

(1) Khiết Hưng-Lê Anh Đủ, Nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An : Thủ tướng phải được chọn 'đội hình'; xem: <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/204066/Thu-tuong-phai-duoc-chon-'doi-hinh'.html>

(2) PGS,TS. Nguyễn Đăng Dung, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2008, tr. 437.



được nhập vào với các bộ (ví dụ: Ban cơ yếu Chính phủ, Ban Thi đua khen thưởng,...). Tổng cục được thành lập theo yêu cầu chức năng, nhiệm vụ, trên nguyên tắc có đối tượng quản lý chuyên ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ và thực hiện theo quy định của pháp luật. Ranh giới giữa cục và tổng cục không rạch ròi, rõ ràng nên nhiều bộ có xu hướng đề xuất thành lập tổng cục, nếu không được chấp thuận thì lại thành cục (ví dụ: Bộ Giao thông vận tải đầu tiên đề xuất thành lập 4 tổng cục, sau chỉ có một tổng cục thuộc Bộ). Bộ Tài nguyên và môi trường cũng có rất nhiều Tổng cục trong khi đó, tiền thân của Bộ này cũng chỉ là một Tổng cục (Tổng cục Đất đai); tương tự, sau cải cách, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn có thêm một số tổng cục.

Ngoài ra, số đầu mỗi các đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp... đều không giảm mà còn tăng thêm (Ví dụ, Tổng cục Dự trữ quốc gia nay có 22 cục, còn trước cải cách chỉ là Cục dự trữ quốc gia). Việc sắp xếp bộ máy như vậy phần nhiều mang tính cơ học và vấn đề nhân sự cũng không thay đổi đáng kể, nhân sự không giảm theo việc giảm số lượng các

bộ, cơ quan ngang bộ.

Không những nhân sự các bộ, cơ quan ngang bộ không giảm đi mà còn có chiều hướng tăng lên vì các tổng cục, cục được thành lập mới hay được đổi tên từ các vụ đều đang đề xuất tăng nhân sự. Xu hướng đó xuất phát từ quan niệm của các cơ quan đề xuất “nâng vụ thành cục” là cục “to” hơn vụ, độc lập hơn vụ và cần nhiều người làm việc hơn vì cục có cả chức năng “tham mưu” và “tổ chức thực thi”. Về việc tổ chức thực thi thì chỉ có bản thân cục đó mới biết được mình cần bao nhiêu người cho phù hợp.

Liệu nhân sự phát triển theo hướng như vậy có đi ngược với mục tiêu: “tinh giản, gọn nhẹ” của bộ máy nhà nước không? Gọn nhẹ về bộ máy phải đồng thời với giảm nhân sự, còn nếu chuyển từ đơn vị này sang đơn vị khác, từ mô hình này sang mô hình khác, từ vị trí này sang vị trí khác thì thực chất không gọn nhẹ, không phải là đổi mới, cải cách.

1.2. Khó khăn trong việc giải quyết vấn đề xung đột thẩm quyền giữa các bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình sắp xếp bộ máy Chính phủ mới

Việc điều chuyển chức năng, nhiệm vụ



giữa các bộ, cơ quan ngang bộ hiện cũng còn nhiều vấn đề bất cập. Mâu thuẫn về chức năng, nhiệm vụ, xung đột thẩm quyền của các bộ là vấn đề muôn thuở, không chỉ của Việt Nam mà còn là vấn đề của nhiều nước khác. Tuy nhiên, để sắp xếp lại chức năng, xử lý các nhiệm vụ, quyền hạn còn chông chéo giữa các bộ thì cần phải có tiêu chí, định hướng, cơ sở lý luận rõ ràng; nếu không, sẽ không thể giải quyết triệt để. Ví dụ: xử lý mối xung đột thẩm quyền giữa Bộ Tài nguyên và môi trường và Bộ Tài chính về nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định cơ chế, chính sách tài chính về đất đai và khung giá các loại đất. Mặc dù đã qua nhiều cấp bàn bạc, thảo luận và Chính phủ cũng đã thông qua Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và môi trường theo hướng trao thẩm quyền cho Bộ Tài nguyên và môi trường nhưng sau đó, Dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính vẫn tiếp tục quy định thuộc thẩm quyền của Bộ Tài chính. Trước đó, vấn đề này cũng đã được Thủ tướng Chính phủ kết luận trên cơ sở cuộc họp của Thường trực Chính phủ ngày 06/8/2008 có sự tham gia của các Phó Thủ tướng và đại diện các bộ, ngành liên quan như Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và môi trường... và đã thống nhất về những nhiệm vụ còn chông chéo giữa các bộ, ngành. Thông báo số 198/TB-VPCP ngày 8/8/2008 của Văn phòng Chính phủ trình bày rõ kết luận của Thủ tướng Chính phủ: “Bộ Tài nguyên và môi trường thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn xây dựng trình Chính phủ quyết định cơ chế, chính sách tài chính về đất đai và khung giá các loại đất theo quy định tại các điểm c và h Khoản 5 Điều 2 Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008...”. Thiết nghĩ, xây dựng chính sách tài chính về đất đai là một trong những nhiệm vụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Việc xây dựng các chính sách tài chính sẽ tốt hơn nếu trên cơ sở hài hòa với

các chính sách về đất đai nói chung. Việc xây dựng chính sách tài chính về đất đai cũng phải dựa trên chế độ quản lý, sử dụng đất đai, chính sách về đất đai đối với các đối tượng, vùng, miền, thời điểm khác nhau. Hơn nữa, nhiệm vụ này cũng phù hợp và có mối quan hệ chặt chẽ với các nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên và môi trường trong quản lý đất đai. Do đó, việc giao nhiệm vụ trên cho Bộ Tài nguyên và môi trường là không trái với nguyên tắc giao cho mỗi bộ “quản lý thống nhất” một lĩnh vực, mặc dù Bộ Tài chính có chức năng quản lý nhà nước về tài chính, về thuế...

Hoặc như vấn đề sửa đổi, bổ sung Nghị định số 86/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và môi trường nhằm điều chuyển nhiệm vụ quản lý lưu vực sông từ Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn sang Bộ Tài nguyên và môi trường, thống nhất xác định quản lý lưu vực sông là một trong những nội dung quản lý tài nguyên nước đã được tiến hành từ nhiều năm, nhưng trong lần sửa đổi Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức các bộ vừa qua, vấn đề này lại tiếp tục gây nhiều tranh cãi.

Về chức năng của Bộ Kế hoạch và đầu tư, trong quá trình xây dựng Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ này, có không ít tranh luận về chức năng “tham mưu tổng hợp” của bộ. Nếu như các bộ, ngành đều có chức năng lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực (mà theo xu hướng đa ngành, đa lĩnh vực) thì vai trò của Bộ Kế hoạch và đầu tư là gì? Liệu có một chiến lược “đứng trên” chiến lược của các bộ không, có tầm “vĩ mô” hơn không? Như vậy, trách nhiệm của các bộ, ngành khác trong việc xây dựng chiến lược sẽ như thế nào?

Trong Dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Bộ



Kế hoạch và đầu tư và Bộ Tài chính đều có chung nhiệm vụ phân bổ vốn ngân sách trung ương và vấn đề này đã mất rất nhiều thời gian để giải quyết, tránh chông chéo. Tương tự, vấn đề quản lý doanh nghiệp của Bộ Kế hoạch và đầu tư cũng có nhiều tranh luận, vì dự kiến ban đầu sẽ chuyển nhiệm vụ đăng ký kinh doanh sang Bộ Tài chính (Bộ này cũng có Cục quản lý doanh nghiệp).

Việc quản lý khai thác, chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng, nguyên liệu sản xuất xi măng cũng có xung đột thẩm quyền giữa Bộ Tài nguyên và môi trường và Bộ Công thương, Bộ Xây dựng. Bộ nào quản lý sẽ hợp lý hơn? Mỗi bộ đều có lý lẽ riêng của mình nhưng khó có thể chứng minh ai quản lý tốt hơn ai, chỉ có điều doanh nghiệp phải chịu cấp phép mấy lần trong quá trình khai thác. Đó là chưa kể việc các bộ đồng loạt “hướng dẫn, chỉ đạo, thẩm định dự án đầu tư thăm dò, khai thác (trong Dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ của các bộ, nhiệm vụ này của Bộ Công thương không chỉ trùng với nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên và môi trường mà có thể còn chông chéo với nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và đầu tư).

Trong quá trình soạn thảo Dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ của Bộ Lao động - thương binh và xã hội, một vấn đề xung đột thẩm quyền giữa bộ này với các bộ chuyên ngành khác, đặc biệt là Bộ Công thương là: “Quy định và hướng dẫn đăng ký và kiểm định máy, thiết bị, vật tư, các chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động, vệ sinh lao động”...

Cũng có những nhiệm vụ tuy đã được bóc tách giữa các bộ nhưng hiện nay không phải không còn những bất cập. Ví dụ, trong việc quản lý lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật đô thị, Bộ Xây dựng có thẩm quyền quản lý đối với hè, đường đô thị, bãi đỗ xe, kết cấu hạ tầng giao thông đô thị (bao gồm cả hệ thống đường và hầm giao thông ngầm, cầu vượt, bến xe, bãi đỗ xe ngầm...); trong khi đó, Bộ Giao thông vận tải quản lý chung về kết cấu hạ tầng giao

thông, ban hành tiêu chuẩn xây dựng, quy định việc bảo trì, quản lý, sử dụng, khai thác kết cấu giao thông... Việc xé lẻ nhiệm vụ, “cắt khúc” như vậy sẽ khó bảo đảm việc quản lý đồng bộ, thống nhất cũng như hiệu quả quản lý, bảo đảm quy hoạch tổng thể.

Trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước không tránh khỏi có sự trùng lặp về nhiệm vụ; vì vậy, cần có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn để sao cho rõ cơ quan chịu trách nhiệm về vấn đề; cơ quan đó phải thực hiện có hiệu quả và thuận lợi; một cơ quan có thể thực hiện nhiều nhiệm vụ nhưng không nên giao một nhiệm vụ cho nhiều cơ quan đảm nhiệm để dẫn đến tình trạng không xác định được trách nhiệm hoặc bỏ sót nhiệm vụ không cơ quan nào thực hiện. Đây cũng là chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ trong các phiên họp Chính phủ và trong quá trình phân công sắp xếp lại nhiệm vụ cho các bộ, ngành trong quá trình hình thành cơ cấu Chính phủ mới, đặc biệt là trong các buổi làm việc trực tiếp với các bộ, ngành nhằm tìm ra cách giải quyết những chông chéo, xung đột về nhiệm vụ, quyền hạn.

Những xung đột về thẩm quyền nói trên là khá gay gắt trong quá trình điều chỉnh nhiệm vụ giữa các bộ cũng như cơ cấu lại bộ máy của các bộ. Mặc dù cho đến nay, những xung đột đã được giải quyết tương đối (chưa hoàn toàn triệt để) song khó có thể chắc chắn rằng, trên thực tế, trong quá trình áp dụng có còn tiếp tục xung đột nữa không.

Trên thực tế, ngay cả đợt sắp xếp tổ chức bộ máy vừa qua, vẫn tồn tại tình trạng chông chéo, chông chéo về chức năng giữa các bộ, giữa các đơn vị của bộ này với bộ kia, thể hiện ngay cả trong tên gọi của các đơn vị, tổ chức thuộc bộ cũng có nhiều lúng túng (ví dụ: Bộ Tài chính có Cục quản lý doanh nghiệp; Bộ Kế hoạch và đầu tư cũng có Cục tương tự. Bản thân trong bộ có các tổng cục thì giữa các cục của tổng cục cũng có sự trùng lặp về nhiệm vụ, tên gọi với các cục khác của bộ (ví dụ, trong Bộ Tài nguyên và môi trường có



Tổng cục Môi trường; trong Tổng cục này lại có Cục Môi trường).

2. Cải cách cơ cấu Chính phủ như thế nào?

Lý lẽ của cải cách cơ cấu tổ chức Chính phủ của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua là gì? Tiêu chí đổi mới theo hướng “bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực” chỉ là biểu hiện bề ngoài. Mục đích là gì? Gốc rễ của nó là gì? Nếu thiếu cơ sở lý luận rõ ràng thì chúng ta sẽ tiến hành một cách máy móc và khó thuyết phục, tiến trình cải cách vì thế cũng khó có thể triệt để và nhanh chóng. Liệu có phải chỉ do nhu cầu chống chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ đã đặt ra bài toán phải tinh gọn bộ máy Chính phủ hay còn cả những vấn đề khác? Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc tinh gọn cơ cấu Chính phủ còn cần thiết vì những mục tiêu khác như xác định lại vai trò mới của Chính phủ trong một nhà nước hiện đại; từ đó, cho chúng ta một cách nhìn mới về việc sắp xếp lại cơ cấu Chính phủ Việt Nam trong thời gian tới.

2.1. Kinh nghiệm quốc tế: cải cách cơ cấu Chính phủ bắt đầu từ quan niệm, cách nhìn mới về vai trò của Chính phủ trong một nhà nước hiện đại

Theo F.X. Xavat, “từ *Chính phủ* bắt nguồn từ một từ Hy Lạp có nghĩa là “cầm lái”. Việc của Chính phủ là cầm lái chứ không phải bơi chèo. Cung ứng dịch vụ là bơi chèo, mà Chính phủ thì không giỏi bơi chèo lắm”³. Kinh nghiệm của nhiều nước cho ta thấy điều này.

2.1.1. Kinh nghiệm của Mỹ

Vào những năm 70, một số thị trường, thống đốc bang của Mỹ đã tiến hành hàng loạt các cải cách chính quyền để khôi phục nền kinh tế của thành phố, bang của mình. Gioócgior Lêtaimơ - một thị trường - đã rất thành công trong việc đưa thành phố Xanh Pôn từ thành phố nghèo nàn thành một thành phố giàu có, giải quyết tốt các vấn đề xã hội

trên cơ sở xác định lại một cách căn bản vai trò của chính quyền là vai trò xúc tác, huy động các nguồn lực của tư nhân. Theo Gioócgior Lêtaimơ, “muốn thành công trong tương lai, chính quyền thành phố sẽ phải tiên hành một vài sự chỉnh lý và xác định lại trong chừng mực nào đây vai trò truyền thống của nó. Tôi tin tưởng rằng thành phố sẽ xác định lại một cách thường xuyên hơn nữa vai trò của nó là một chất xúc tác và một nhân tố tạo thuận lợi. Thành phố sẽ thường xuyên hơn nữa thấy được năng lực của mình trong vai trò xác định các vấn đề và sau đó tập hợp các nguồn lực cho những người khác sử dụng vào việc xử lý những vấn đề đó. Chính quyền thành phố thậm chí sẽ phải sẵn sàng hơn nữa trong việc kết hợp các nguồn tiền ít ỏi của nhà nước với các nguồn tiền của tư nhân để đạt những mục tiêu của cộng đồng chúng ta”⁴. Thống đốc Mariô Cumô của bang New York cho rằng: “Nhiệm vụ của Chính phủ không phải là cung ứng dịch vụ mà là *trông nom* cho những dịch vụ đó được cung ứng”.

Pitơ Đrăccơ, trong “Thời đại gián đoạn”, xuất bản năm 1968, đã viết: “Bất kỳ cố gắng nào nhằm kết hợp cai quản với “thực hiện” trên quy mô lớn đều làm tê liệt năng lực ra quyết định. Bất kỳ mưu toan nào muốn làm cho các cơ quan ra quyết định thực sự “thực hiện” cũng đều có nghĩa là sự “thực hiện” rất tồi. Chúng không tập trung vào việc thực hiện. Chúng không được trang bị để làm việc đó. Chúng hoàn toàn không quan tâm đến việc đó”.

Theo Đêvít Âuxbót và Tét Gheblơ, những Chính phủ mà chúng ta thấy cầm lái nhiều hơn và bơi chèo ít hơn là những Chính phủ mạnh hơn. Những người lái chiếc thuyền có vai trò quyết định đối với đích đi tới của nó nhiều hơn nhiều so với những người chèo thuyền. Các Chính phủ tập trung vào việc cầm lái tích cực tạo nên dáng vóc cho các cộng đồng, quốc gia và dân tộc của mình. Chúng đưa ra

(3) Đêvít Âuxbót và Tét Gheblơ, *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 1997, tr. 55.

(4) Đêvít Âuxbót và Tét Gheblơ, *sđd*, tr. 58.



hiều quyết định hơn về chính sách. Chúng đưa nhiều tổ chức xã hội và kinh tế hơn vào hoạt động. Thậm chí một số còn điều tiết nhiều hơn. Chúng kiểm tra các cơ quan khác cung ứng dịch vụ và đáp ứng các nhu cầu của cộng đồng hơn là thuê nhiều viên chức nhà nước hơn. Ngược lại, những Chính phủ bận tâm đến việc cung ứng dịch vụ thường từ bỏ chức năng cầm lái đó⁵.

Từ những năm 80, chính quyền nhiều bang của Mỹ đã tìm cách tách chức năng cầm lái khỏi chức năng bơi chèo. Họ phát hiện ra rằng nếu Chính phủ đặt việc cầm lái và việc bơi chèo vào trong cùng một tổ chức sẽ bó mình vào trong những chiến lược tương đối chật hẹp. Đường lối tấn công của họ được xác định bởi các chương trình chứ không phải bởi những vấn đề.

Trong một Chính phủ cầm lái, số lượng công chức, viên chức nhà nước chắc chắn phải giảm đi chứ không tăng lên như ở Việt Nam hiện nay. Nỗi sợ lớn nhất do việc sử dụng các tổ chức phi Chính phủ để bơi chèo đem lại là việc đó có thể làm cho nhiều viên chức nhà nước mất việc làm. Nhiều chính quyền bang của nước Mỹ đã có cách làm như sau: trên cơ sở số lượng viên chức Chính phủ mỗi năm giảm tự nhiên 10% (do tuổi tác, sức khoẻ... hoặc lý do khác), có thể lợi dụng sự giảm tự nhiên này; chuyển viên chức hoặc yêu cầu người nhận thầu phải thuê lại họ với tiền lương tương ứng; yêu cầu chuyển nhân viên nhà nước sang khu vực tư nhân khi ký hợp đồng công việc với các công ty tư nhân⁶.

Như vậy, tăng các cục, tổng cục của Việt Nam cũng đồng nghĩa với việc tăng các tổ chức vừa thực hiện chức năng cầm lái, vừa thực hiện việc bơi chèo. Điều đó có cần thiết?

2.1.2. Kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp

Việc cải cách cơ cấu Chính phủ xuất phát

từ quan điểm xây dựng một nhà nước hiện đại. Hiện đại hoá, đổi mới phương thức hoạt động của nhà nước là ưu tiên hàng đầu của Pháp và phần lớn các nước thuộc khối Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế châu Âu.

Từ nhiều năm nay, mô hình nhà nước can thiệp của Pháp đang bắt đầu được xem xét lại. Tuy nhiên, nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng của mình là điều tiết, kiểm soát sự vận hành của thị trường, bảo đảm sự tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh, kiềm chế sự mất cân đối vĩ mô về kinh tế, tài chính. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chính là nội dung chính trong vai trò điều chỉnh xã hội này của nhà nước.

Nước Pháp khi nói đến cải cách tổ chức bộ máy, cơ cấu lại một cách căn bản, đồng bộ tất cả các cơ quan hành chính trung ương đã xuất phát từ yêu cầu, mục tiêu cơ bản là: đổi mới vai trò của nhà nước trung ương với vai trò là nhà hoạch định chiến lược. Vì sao phải đổi mới? Nền hành chính Pháp vốn vẫn quan liêu nhưng khôn khổ hoạt động của nhà nước Pháp cũng như các nhà nước khác trước đây chỉ phù hợp với một xã hội vẫn còn đơn giản, ở đó việc phân chia lĩnh vực quản lý, phân chia trách nhiệm giữa các trung tâm ra quyết định quản lý vẫn còn dễ thực hiện, người dân vẫn được coi là chủ thể bị quản lý mà chưa được coi là chủ thể tích cực của quá trình quản lý. Tình hình kinh tế xã hội ngày nay đã trở nên phức tạp hơn, số lượng các trung tâm ra quyết định cũng tăng lên, các vấn đề phức tạp đan xen lẫn nhau, đòi hỏi nhà nước, người đảm bảo cho lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội, sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, phải xác định được những mục tiêu rõ ràng trong hoạt động của mình, xác định những chính sách ưu tiên, tạo khuôn khổ rõ ràng, chặt chẽ cho các thành phần trong xã hội chủ động ra quyết định trong phạm vi thẩm quyền của mình. Nhà nước phải chứng

(5) *Đévít Auxbót và Tét Gheblơ, sđd, tr. 63, 64, 65.*

(6) *Đévít Auxbót và Tét Gheblơ, sđd, tr. 74-75.*



tỏ được khả năng của mình trong việc hoạch định các chính sách mang tính chiến lược. Nhà nước phải hoạch định những chiến lược rõ ràng, với những định hướng dài hạn cho tương lai chứ không chỉ giới hạn dựa trên những thông tin có được từ thị trường; các chính sách phải đồng bộ, tổng thể, thống nhất; đồng thời nhà nước phải bảo đảm các chính sách đó được thực hiện nghiêm chỉnh, thường xuyên tổng kết, đánh giá những kết quả đạt được và đó là những mục tiêu chính nhà nước cần theo đuổi, với vai trò là nhà hoạch định chiến lược.

Chính vì vậy, người Pháp quan niệm: “Ngày nay, các cơ quan bộ, ngành trung ương chỉ nên tập trung vào các nhiệm vụ chiến lược”. Các vị bộ trưởng, cùng với các cơ quan chức năng trong bộ, phải theo sát được những mục tiêu chiến lược. “Việc xây dựng chính sách, quyết định chiến lược không thể tương thích với một cơ cấu tổ chức Chính phủ công kênh, không ổn định, nhiều tầng nấc, không bảo đảm hiệu quả phối hợp hoạt động, giải quyết hữu hiệu sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các vấn đề đặt ra”. “Việc xé lẻ thẩm quyền giữa các cơ quan sẽ không cho phép có được cách tiếp cận đồng bộ, mang tính tổng thể, dễ dẫn đến tình trạng khác biệt về ý kiến, lại đòi hỏi phải có sự trọng tài ở cấp liên bộ⁷, và kết quả là gây ra rất nhiều khó khăn cho việc xây dựng các chiến lược tổng thể”⁸.

Số lượng các bộ trưởng nhiều, tạo ra sự chồng lấn về thẩm quyền, không phân biệt rõ trách nhiệm của từng người. Sẽ không hợp lý khi cùng một lĩnh vực trợ giúp xã hội mà thuộc thẩm quyền của hai bộ trưởng, một vấn đề an toàn vệ sinh thực phẩm thuộc thẩm quyền của ba bộ trưởng, một vấn đề liên quan đến đất đai thuộc thẩm quyền của ba bộ trưởng... tương tự như vậy, vấn đề xây dựng, kinh tế lại cũng liên quan đến một số bộ trưởng.

Cơ cấu tổ chức Chính phủ công kênh sẽ không bảo đảm giải quyết được những vấn đề tổng hợp đặt ra. Với xu hướng toàn cầu hoá và các Chính phủ đều ưu tiên thực hiện chính sách hội nhập thì cơ cấu tổ chức ngành dọc truyền thống sẽ không cho phép giải quyết được những vấn đề tổng hợp liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoạt động của Chính phủ.

Việc tổ chức hợp lý hơn cơ cấu tổ chức của các bộ, ngành cũng phải được xác định rõ trên nguyên tắc: các cục, vụ, cơ quan hành chính trung ương phải thực sự trở thành những cơ quan có nhiệm vụ chủ yếu là hoạch định chiến lược, phải trao cho các cơ quan này một phạm vi thẩm quyền đủ rộng, có sự phối hợp hoạt động với nhau để thực hiện những nhiệm vụ chung. Các bộ, ngành, cơ quan trung ương đóng vai trò là bộ tham mưu, hỗ trợ, thúc đẩy, còn các cơ quan địa phương trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách đã được hoạch định (theo đó, việc phân quyền phải được thực hiện mạnh mẽ). Nếu các cơ quan trung ương ôm đồm hết cả trách nhiệm thừa hành, thực hiện và trách nhiệm quản lý thì sẽ không thể tập trung làm tốt chức năng chính yếu của mình là xây dựng, hoạch định chính sách. Chính vì vậy, nước Pháp đang nỗ lực tổ chức lại nhiệm vụ cũng như cơ cấu các bộ để giảm bớt số lượng các đơn vị vụ, cục, tổng cục trong các bộ.

2.1.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Cam kết của Chính phủ Trung Quốc trong việc thực hiện những nguyên tắc công bằng, công lý và công khai là những điều kiện hết sức quan trọng cho công tác cải cách. Theo các nhà hoạch định Trung Quốc, để thiết lập và hoàn thiện nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, Chính phủ phải xác định được một cách thích hợp những chức năng của mình. Thông qua cải cách cơ cấu tổ chức,

(7) Ở Việt Nam, các Phó Thủ tướng, Thủ tướng thường phải đứng ra làm trọng tài trong các vụ việc như vậy. Nhưng ngay cả trong các trường hợp như vậy, cũng ít đạt được kết quả mỹ mãn.

(8) “Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung”, trong “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000”, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 2000, tr. 93 - 95.



Chính phủ cần phải điều chỉnh cơ cấu các cơ quan Chính phủ, giảm bớt số lượng các cơ quan và tái phân bổ quyền lực cho các cơ quan khác nhau nhằm “hợp pháp hoá các cơ quan Chính phủ cũng như các chức năng, quy mô và quy trình làm việc của các cơ quan này”, đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính và thiết lập một bộ máy chính quyền gọn nhẹ và hiệu quả cao nhằm đảm bảo cho những thành tựu phát triển kinh tế và xã hội.

Công tác cải cách tổ chức chính quyền trung ương đã được tiến hành từ trên xuống dưới và đã được hoàn tất vào tháng 10/2000. Nhờ đó đã hình thành nên được một mô hình cơ bản bao gồm tái cơ cấu hoặc xoá bỏ một số bộ phận trực tiếp làm công tác quản lý kinh tế, tăng cường các bộ phận chịu trách nhiệm kiểm soát kinh tế vĩ mô, tăng thêm số lượng các bộ phận phụ trách các dịch vụ xã hội và phát triển thêm các tổ chức xã hội trung gian. Công cuộc cải cách ở cấp trung ương đã đặt ra cho công tác cải cách tổ chức ở cấp chính quyền địa phương một số tiêu chuẩn, ví dụ như tốc độ cải cách và một số chính sách của Chính phủ đối với những cán bộ mà vị trí công tác của họ bị thay đổi. Những tiêu chuẩn này tạo ra khuôn mẫu cho công tác cải cách ở địa phương. Sự thành công trong cải cách chính quyền trung ương đồng thời cũng tạo ra một ảnh hưởng mạnh mẽ và áp lực chính trị lên các cấp chính quyền địa phương, buộc họ phải hoàn thành công việc cải cách cơ cấu tổ chức trong thời gian sớm nhất.

Công tác cải cách cơ cấu tổ chức phải đối mặt với những thách thức lớn. Có lẽ thách thức lớn nhất là việc sắp xếp lại vị trí công tác cho cán bộ dôi dư. Theo như yêu cầu cải cách ở chính quyền trung ương thì, về nguyên tắc, khoảng 45%-50% số cán bộ trong các cơ quan chính quyền địa phương cần phải được sắp xếp lại vị trí công tác, trong khi con số này đối với các cơ quan chính quyền thành

phố là khoảng 30%. Về cơ bản, công tác cải cách cơ cấu tổ chức ở các cấp chính quyền địa phương cần phải được tiến hành phù hợp với các hoạt động cải cách ở cấp trung ương. Sau khi Chính phủ trung ương Trung Quốc đã giảm khoảng một nửa số cán bộ thì các cơ quan chính quyền địa phương cũng nối tiếp bằng việc giảm bớt 50% số lượng cán bộ làm việc ở đó.

Trước khi tiến hành cải cách, đặc trưng của hệ thống chính quyền Trung Quốc là sự tập quyền trung ương, và như vậy, chính quyền địa phương không có quyền tự chủ cũng như không được góp ý kiến trong việc thiết kế hệ thống chính quyền mới. Sau khi cải cách, Chính phủ trung ương đã trao nhiều quyền lực cho chính quyền địa phương theo những cách khác nhau, ví dụ như trao cho chính quyền địa phương thêm quyền tự chủ đối với các hoạt động kinh tế trong những khu vực kinh tế đặc biệt và mở rộng phạm vi quyền lực của chính quyền địa phương. Đồng thời, vì các cơ quan chính quyền địa phương phải tái cơ cấu hoặc bỏ đi một số bộ phận trực tiếp quản lý kinh tế, nên các cơ quan đó sẽ bị giảm bớt quyền lực.

Nói chung, để tiến hành cải cách thành công, các nhà cải cách cần phải tâm niệm rằng mục tiêu của cải cách không chỉ làm giảm số lượng công chức và hợp lý hoá cơ cấu của một số cơ quan Chính phủ, mà còn là thay đổi cơ cấu lợi ích của người dân và tác động vào các cơ quan⁹.

2.2. Việt Nam cần cải cách Chính phủ như thế nào?

Việc Việt Nam gia nhập WTO và hội nhập quốc tế, hội nhập khu vực đã đặt ra những thách thức mới, đòi hỏi Nhà nước Việt Nam phải có những cải cách mạnh mẽ, toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Cùng với những kết quả đạt được trong lĩnh vực lập pháp như đổi mới hệ thống thể chế, cải

(9) Quingyun Chen, Ji Chen, Quing Zhang - Đại học Bắc Kinh; Justin Yifu Lin, Trung tâm nghiên cứu kinh tế Trung Quốc, Đại học Bắc Kinh; Ran Tao, Trung tâm chính sách về nông nghiệp của Trung Quốc, Viện khoa học của Trung Quốc; Tạp chí Hành chính Trung Quốc tập 1, số 2, tháng 4/6 năm 2002.



cách hành chính cũng đã có những chuyển biến tích cực.

Ngày nay, với sự xuất hiện của nền kinh tế toàn cầu, năng lực cầm lái là đặc biệt quan trọng. Như vậy, Chính phủ - hay các bộ, cơ quan ngang bộ cần xác định lại chức năng của mình. Chức năng chủ yếu của các bộ, cơ quan ngang bộ là tập trung vào quản lý vĩ mô, tăng cường chức năng hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật, quy hoạch, kế hoạch và thanh tra, kiểm tra; phân cấp mạnh hơn nữa cho địa phương.

Việc sáp nhập các bộ có nhiều lĩnh vực hoạt động tương đồng theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực là chủ trương đã được Đảng, Nhà nước đề ra từ nhiều năm. Hiện nay, mặc dù có những cải cách nhưng việc giảm bớt đầu mối các bộ vẫn còn chậm (có nhiệm kỳ giảm được một bộ so với nhiệm kỳ trước, nhiệm kỳ sau lại tăng thêm), nếu chỉ dừng ở con số 22 bộ, cơ quan ngang bộ thì vẫn chưa đạt được mục tiêu đề ra trong nhiều nghị quyết của Đảng: bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đa số các nước phát triển, con số các bộ, cơ quan ngang bộ là từ 13 đến 15¹⁰ (Ví dụ, Mỹ có 14 bộ là các Bộ Nông nghiệp, Bộ Thương mại, Bộ Quốc phòng, Bộ Giáo dục, Bộ Năng lượng, Bộ Y tế và các dịch vụ con người, Bộ Nhà ở và phát triển đô thị, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động, Bộ Ngoại giao, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Ngân khố, Bộ Các vấn đề về cựu chiến binh). Thực tế cho thấy, việc sáp nhập các đơn vị hành chính, các cơ quan thuộc Chính phủ vào bộ tạo thuận lợi hơn cho hoạt động quản lý, điều hành của bộ trưởng, nhất là định hướng phát triển có tính chiến lược, vĩ mô hơn, các bộ sẽ có thuận lợi trong việc thực hiện chức năng hoạch định, ban hành thể chế, chính sách đồng bộ, nhất quán. Do đó, sự gắn kết những mảng lĩnh vực gần nhau hoặc có tính chất tương tự tạo nên

sự phát triển đồng bộ, mạnh mẽ của Chính phủ và hệ thống chính trị nói chung.

Bộ máy của Chính phủ và chính quyền địa phương phải được sắp xếp gọn hơn. Cần tiếp tục giảm số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ xuống còn 13-15 bộ, cơ quan ngang bộ. Ví dụ: Bộ Kế hoạch và đầu tư cần phải được nhập với các bộ khác trên cơ sở sắp xếp lại các chức năng, nhiệm vụ (không nhất thiết phải nhập hoàn toàn vào Bộ Tài chính); Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải có thể hợp nhất với nhau; một số cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có thể nhập vào các bộ khác như Thanh tra Chính phủ, Ủy ban Dân tộc; không cần tồn tại độc lập một Bộ Khoa học và công nghệ, một Bộ Thông tin và truyền thông, một Bộ Tài nguyên và môi trường.

Những năm trước đây, số lượng bộ và ban, ngành ngang bộ của Việt Nam là rất lớn, có thời kỳ có tới 90 bộ và cơ quan ngang bộ, 9 Phó Thủ tướng, có một số bộ có tới 2 bộ trưởng cùng điều hành như Ủy ban kế hoạch Nhà nước¹¹. Tương ứng với mỗi một ngành kinh tế phải có một bộ quản lý tạo thành một ngành quản lý¹².

Ngoài ra, tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính cần được thay đổi thông qua một số biện pháp như: phân cấp, ủy quyền cho địa phương, tạo cơ sở chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền; tư nhân hoá và tách hoạt động cung ứng dịch vụ ra khỏi các cơ quan hành chính. Theo TS. Phạm Duy Nghĩa, “một chính quyền mạnh trước hết là một chính quyền gọn. Muốn thu gọn, phải tách khỏi chính quyền những cơ quan không có chức năng làm chính sách, bắt đầu bằng những dịch vụ kinh doanh thương mại thuần túy, tiếp tới là các dịch vụ công như đăng ký, quản lý công sản, bảo tồn.

Xã hội lớn như có thể, chính quyền gọn nhẹ như cần thiết, để làm được điều ấy nền

(10) Các nước Pháp, Đức, Nhật, Mỹ... đều có số lượng các bộ rất ít.

(11) Lịch sử Chính phủ, Nxb. Chính trị quốc gia, 2005.

(12) PGS, TS. Nguyễn Đăng Dung, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền, sđd, tr. 434.



hành chính từ xã tới tỉnh và Chính phủ trung ương đang cần tới những cuộc cải cách nhỏ, trước hết để xác định đúng việc mà nền hành chính cần làm”¹³.

Hiện nay, nhiều bộ của ta đang tồn tại để quản lý một lĩnh vực hẹp như xây dựng, giao thông vận tải, sẽ rất khó cho việc xây dựng chính sách chung, vì với xu hướng tương tác ngày càng mạnh thì cần những chính sách dựa trên quy hoạch đa ngành rộng “để không tạo điều kiện cho anh này nhưng vô tình lại làm tổn hại anh kia hoặc làm tổn hại môi trường”¹⁴.

Theo ông Trần Xuân Giá: “Nếu tách được quản lý nhà nước ra khỏi quản lý sản xuất kinh doanh như đã nêu trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước ta thì có thể tinh giảm các bộ. Tôi lấy ví dụ như Bộ Xây dựng, nếu ta làm cái việc đã nói từ lâu là tách các tổng công ty xây dựng, các đơn vị kinh tế ra theo cơ chế không còn bộ ngành chủ quản, thì Bộ Xây dựng sẽ được bớt đi số lượng ghê gớm công việc mà hiện nay đang làm”. Sự chồng chéo, trùng lặp dễ thấy ở đây là có nhiều công ty xây dựng thuộc Bộ Xây dựng, một số thuộc Bộ Giao thông vận tải, một số khác thì lại thuộc Bộ Công nghiệp¹⁵... Nếu có quy định quản lý hoạt động xây dựng thôi, đáng ra chỉ một người làm, ở đây lại là ba người làm”¹⁶.

Khi thực hiện phân cấp cho địa phương, cần phân cấp thẳng cho từng cấp chính quyền cụ thể tỉnh/huyện/xã mà không chỉ dừng ở việc phân cấp cho cấp tỉnh để bảo đảm cấp huyện, cấp xã có những thẩm quyền độc lập, không phải gánh vác, “làm thay” các công việc của chính quyền cấp trên, không quá tải trong công việc, đồng thời được phân bổ đủ nguồn lực để đảm đương tốt nhiệm vụ được phân cấp. Một nhiệm vụ chỉ nên giao một cơ quan thực hiện và chịu trách nhiệm, không nên

một nhiệm vụ có cả ba cấp chịu trách nhiệm, không có đầu công việc chung cho cả ba cấp như hiện nay; khi giao nhiệm vụ cần tính đến khả năng có thể làm tốt được nhiệm vụ đó.

Về trách nhiệm của các cơ quan hành chính: các cơ quan hành chính không tự đặt thêm các loại giấy phép hoặc tương tự nếu luật không quy định (kể cả các văn bản của Chính phủ cũng không quy định thêm các loại giấy phép, tránh tình trạng hiện nay chính văn bản của các bộ tạo thêm cơ chế xin - cho). Xây dựng và thực hiện các cơ chế tổ chức, tài chính và nhân sự cho các cơ quan hành chính, tổ chức sự nghiệp dịch vụ công nhằm mục tiêu phân định rõ hành chính với sản xuất kinh doanh, hành chính với sự nghiệp.

Tóm lại, chúng ta không chỉ đặt mục tiêu sáp nhập các bộ, cơ quan ngang bộ để gọn bớt các đầu mối, cơ quan của Chính phủ mà cần phải tiến hành đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ trên cơ sở điều chỉnh lại chức năng của Chính phủ, các bộ; thay đổi lại vai trò của Chính phủ với vai trò là chất xúc tác, người “cầm lái”; phân quyền cho chính quyền địa phương và đặc biệt là tăng cường “tư nhân hoá”, chuyển sang các khu vực tư nhân thực hiện dịch vụ công để đồng thời cắt giảm đáng kể số lượng cán bộ, công chức, viên chức trong khu vực nhà nước. Với chức năng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, các bộ cần tập trung hơn vào quản lý vĩ mô, cụ thể là tập trung vào việc xây dựng chính sách, thể chế, pháp luật; xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước và thanh tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thực hiện (của chính quyền địa phương các cấp, của khu vực tư nhân, các tổ chức phi Chính phủ, các thành phần khác trong xã hội...) để bảo đảm tính thông suốt, tính thống nhất của cơ chế, chính sách. ■

(13) Xem: <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-xa-hoi/Phap-luat/204020/Cong-ty-990--nbspPhai-tach-viec-quannbspkhai-viec-kinh-doanh.html>.

(14) Phát biểu của ông Trần Xuân Giá, xem trong: PGS, TS. Nguyễn Đăng Dung, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền, sđd, tr. 437.

(15) Nay là Bộ Công thương.

(16) PGS, TS. Nguyễn Đăng Dung, sđd, tr. 437.



SÁU VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG THÍ ĐIỂM KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở HUYỆN, QUẬN, PHƯỜNG

■ DƯƠNG QUANG TUNG *

Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 của Ban chấp hành Trung ương (Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm, Ban chấp hành trung ương khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã chủ trương tổ chức thí điểm việc không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) ở huyện, quận, phường, để tiến tới bỏ cơ quan HĐND ở ba loại hình đơn vị hành chính này. Việc không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường nhằm hướng tới một mô hình tổ chức chính quyền địa phương hợp lý, góp phần nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và chất lượng, hiệu quả phục vụ nhân dân. Đây là một vấn đề còn mới mẻ, nên cần thiết phải tổ chức thí điểm để rút kinh nghiệm trước khi triển khai áp dụng rộng rãi mô hình mới này.

Lý do không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường là ở chỗ, những loại hình đơn vị hành chính này, do đặc điểm, tính chất của nó, HĐND không có điều kiện, khả năng để thực hiện hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của mình. Sau hơn một năm thực hiện thí điểm, hàng loạt các vấn đề đang đặt ra cần được giải quyết cả về mặt lý luận và thực tiễn. Sau đây là một số vấn đề cụ thể cần có câu trả lời trong thời gian thí điểm này.

Một là, việc không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường đã làm thay đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương, từ mô hình ba cấp chính quyền (tỉnh, huyện, xã) sang mô hình hai cấp chính quyền đối với vùng nông thôn (tỉnh, xã) và mô hình một cấp chính quyền đối với đô

thị (kể cả đô thị thuộc tỉnh và đô thị trực thuộc trung ương).

Sự thay đổi này đòi hỏi phải *xác định lại vị trí, vai trò của mỗi cấp chính quyền địa phương ở nước ta*, cụ thể:

- Đối với các tỉnh vùng nông thôn, chỉ còn hai cấp chính quyền là chính quyền tỉnh và chính quyền xã, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; trong đó có thể hiểu, thuộc cấp chính quyền cơ sở không chỉ có chính quyền xã, thị trấn mà còn có cả chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Bởi lẽ, trong các thị xã, thành phố thuộc tỉnh chỉ còn một cấp chính quyền (có HĐND và UBND) đó là chính quyền thành phố, thị xã, có vị trí, vai trò là cấp chính quyền cơ sở, giống như xã, thị trấn. Đây là vấn đề rất mới ở nước ta, làm thay đổi cơ bản nhận thức về

(*) TS. nguyên Phó Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức, Bộ Nội vụ



cấp chính quyền cơ sở và về mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo tư duy pháp luật hiện hành.

- Đối với các đô thị quy mô lớn (thành phố trực thuộc trung ương) thì chỉ còn một cấp chính quyền (có HĐND và UBND), các đơn vị hành chính nội bộ quận, phường chỉ là một cấp hành chính hoặc là cơ quan đại diện hành chính của UBND cấp trên. Mô hình này tuy có mang tính khoa học nhất định, nhưng đối với các thành phố quy mô lớn, trực thuộc trung ương thì việc thực thi nó sẽ gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp, và rất có thể sẽ không mang lại kết quả mong muốn. Trái lại, có thể còn làm hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công, vì có sự mâu thuẫn đáng kể giữa yêu cầu, *nhệm vụ quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công với năng lực, điều kiện thực tế của bộ máy chính quyền thành phố trong điều kiện chỉ có một cấp chính quyền*.

Mặt khác, theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5, khóa X thì UBND quận và UBND phường chỉ là các cơ quan hành chính đại diện của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên tại địa phương. Nếu như vậy thì UBND phường lại là cơ quan hành chính đại diện của UBND quận, tức là tồn tại hình thức “đại diện của đại diện”. Điều này có phần chưa ổn.

Hai là, việc không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường có làm thay đổi vị trí pháp lý của cơ quan hành chính (UBND) ở ba loại hình đơn vị hành chính này?

Vấn đề đặt ra ở đây là, các cơ quan hành chính huyện, quận, phường có là một cấp hành chính hay chỉ là cơ quan hành chính đại diện của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên tại địa phương?

Nếu các cơ quan hành chính huyện, quận, phường là cơ quan hành chính đại diện thì nó không phải là một cấp hành chính mà chỉ như là “cánh tay nối dài” của cơ quan hành chính cấp trên để thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý nhà nước và dịch vụ hành chính trên địa bàn. Vì không phải là một cấp hành chính nên không thể có sự phân cấp, phân quyền cho

các cơ quan đại diện hành chính này, mà chỉ có sự ủy quyền của cơ quan hành chính cấp trên cho nó.

Trái lại, nếu các cơ quan hành chính huyện, quận, phường là các cấp hành chính nhà nước thì nó có thẩm quyền, trách nhiệm riêng theo luật định, được phân cấp, phân quyền một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn. Nếu là một cấp hành chính thì các cơ quan hành chính này có tính độc lập hơn với cơ quan hành chính cấp trên.

Việc xác định rõ vị trí pháp lý của ba loại cơ quan hành chính huyện, quận, phường trong hệ thống hành chính nhà nước có ý nghĩa quan trọng trong việc hoạch định các chủ trương, giải pháp tiếp tục cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Ba là, sự thay đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo tinh thần thí điểm đặt ra vấn đề phải phân định lại chức năng, thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền địa phương như thế nào để bảo đảm thực hiện tốt nhất các yêu cầu và nhiệm vụ của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn lãnh thổ địa phương. Theo mô hình mới về tổ chức chính quyền địa phương đang tiến hành thí điểm thì huyện, quận, phường không còn là một cấp chính quyền vì không có cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương (HĐND), tức là không có cơ quan quyết định và giám sát. Ở ba loại hình đơn vị hành chính này chỉ còn cơ quan hành chính (hiện vẫn đang gọi là UBND) thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn. Điều đó đòi hỏi phải điều chỉnh lại nội dung phân cấp, phân quyền giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp xã, cũng như nội dung phân cấp, ủy quyền giữa các cấp hành chính địa phương trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ công theo hướng vừa bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước trên địa bàn, vừa nâng cao chất lượng, hiệu quả cung ứng dịch vụ công, đáp ứng tốt mọi nhu cầu và lợi ích của nhân dân địa phương,



trong điều kiện không còn chính quyền huyện, quận, phường.

Vấn đề phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước nói chung chỉ được thực hiện đối với những cấp chính quyền đầy đủ (có HĐND và UBND). Những nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền phải do cơ quan HĐND quyết định, còn UBND chỉ là cơ quan thực thi, điều hành hành chính trên địa bàn. Do đó, *không nên đặt vấn đề phân cấp, phân quyền về kinh tế - xã hội, tài chính - ngân sách và tổ chức - cán bộ* cho cơ quan hành chính huyện, quận, phường. Nếu các cơ quan hành chính huyện, quận, phường là một cấp hành chính thì có thể áp dụng hai hình thức *phân cấp và ủy quyền trong việc thực thi một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý và cung ứng dịch vụ hành chính công*. Nếu các cơ quan hành chính huyện, quận, phường là các cơ quan hành chính đại diện thì chủ yếu áp dụng hình thức ủy quyền của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (tỉnh, thành phố, thị xã) cho các cơ quan hành chính huyện, quận, phường trong việc thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính và dịch vụ hành chính trên địa bàn.

Đối với khu vực nông thôn, cần giải quyết đúng đắn vấn đề phân cấp quản lý giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền cấp xã theo hướng phân cấp, phân quyền nhiều hơn, rõ hơn, cụ thể hơn cho chính quyền cấp xã (xã, thị trấn), tạo điều kiện cho chính quyền cấp xã tự quyết định nhiều hơn các vấn đề cụ thể của địa phương, nhất là những vấn đề có liên quan trực tiếp đến người dân và những vấn đề có tính chất tự quản của cơ sở. Tuy nhiên, thực hiện được ý tưởng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho chính quyền cấp xã là không hề đơn giản, dễ dàng vì năng lực thực tế của chính quyền cấp xã đang còn nhiều yếu kém, đồng thời khung khổ thể chế hiện hành đang còn nhiều ràng buộc, hạn chế việc phát huy vai trò chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cơ sở.

Đối với cơ quan hành chính huyện (hiện gọi là UBND huyện) cần xác định như là cánh tay nối dài của UBND tỉnh, với chức năng thực thi

một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính nhà nước và kiểm tra việc thực thi luật pháp, chính sách nhà nước của chính quyền cấp xã, của các tổ chức và nhân dân trên địa bàn theo sự ủy quyền của Chủ tịch UBND tỉnh.

Đối với các thành phố trực thuộc trung ương, khi không còn các cấp chính quyền quận, phường mà chỉ còn hai cơ quan hành chính tương ứng thì không nên đặt vấn đề phân cấp, phân quyền giữa chính quyền thành phố, thị xã với các cơ quan hành chính quận, phường mà chủ yếu áp dụng *hình thức ủy quyền* của cơ quan hành chính thành phố, thị xã cho cơ quan hành chính quận và phường. Việc phân cấp nếu có thì chỉ rất hạn hẹp trong một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý và dịch vụ hành chính, với điều kiện đây là một cấp hành chính, không phải là cơ quan hành chính đại diện. Mặt khác, chính quyền đô thị cần áp dụng rộng rãi *hình thức tản quyền* để thực thi các nhiệm vụ của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công, tức là các sở, ngành của UBND thành phố phải tổ chức các bộ phận, chi nhánh đặt tại các khu vực lãnh thổ hoặc tại các đơn vị hành chính trong nội bộ (quận, phường) để thực thi các nhiệm vụ chuyên môn của mình.

Như vậy, khi mô hình tổ chức chính quyền đô thị chỉ còn một cấp chính quyền (cấp thành phố, thị xã) thì cần thiết phải áp dụng *phương thức quản lý tập trung thống nhất* (vào cấp chính quyền thành phố, thị xã) với các hình thức tản quyền, ủy quyền mà *rất hạn chế việc áp dụng phương thức phân cấp, phân quyền* cho cơ quan hành chính cấp dưới, kể cả đây là những cấp hành chính.

Việc thay đổi phương thức phân định chức năng, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền ở vùng nông thôn và đô thị là vấn đề rất khó khăn, phức tạp, không thể giải quyết trong một sớm, một chiều, nhất là đối với chính quyền các thành phố quy mô lớn trong việc thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công của chính quyền đô thị. Đây thực sự là vấn đề nan giải, khó giải quyết khi áp dụng mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5, khóa X.



Bốn là, việc không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường đòi hỏi phải cơ cấu lại bộ máy của cơ quan hành chính ở ba loại hình đơn vị hành chính này.

Hiện nay, theo tinh thần thí điểm, ba cơ quan hành chính huyện, quận, phường vẫn được gọi là UBND, trong đó có Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các Ủy viên. UBND làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số. Việc duy trì chế độ Ủy ban (chế độ tập thể) đối với các cơ quan hành chính này có phần không phù hợp với đặc điểm, tính chất của một cơ quan hành chính đại diện, kể cả là một cấp hành chính. Bởi lẽ, việc thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính và dịch vụ công cần phải nhanh nhạy, thông suốt, ít tầng cấp, ít hội họp, không nhất thiết phải qua thảo luận, quyết định tập thể mà cần đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu hành chính, theo chế độ thủ trưởng. Nên chăng, cần nghiên cứu áp dụng mô hình *thủ trưởng hành chính* đối với: cơ quan hành chính huyện - *Huyện trưởng*, cơ quan hành chính quận - *Quận trưởng* và cơ quan hành chính phường - *Phường trưởng*. Mỗi cơ quan hành chính này có các chức danh phó của người đứng đầu và bộ máy chuyên môn giúp việc. Việc áp dụng chế định thủ trưởng hành chính cho phép đơn giản hóa bộ máy và nâng cao tính nhanh nhạy, quyết đoán của người đứng đầu hành chính ở những cơ quan hành chính này, tạo tiền đề nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước và phù hợp với thông lệ chung của thế giới hiện đại (trên thế giới hiện nay nói chung đều áp dụng chế định thủ trưởng hành chính đối với tất cả các cấp hành chính).

Về bộ máy các cơ quan chuyên môn của UBND huyện, quận, phường khi không còn HĐND thì các nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội của cơ quan hành chính huyện, quận, phường sẽ giảm đáng kể. Như vậy cần phải cơ cấu lại bộ máy các cơ quan chuyên môn của UBND huyện, quận theo hướng gọn, nhẹ, ít đầu mối hơn. Tuy nhiên, cần phải xem xét, tính toán cụ thể các nhiệm vụ đích thực của cơ quan hành chính huyện, quận, phường để cơ cấu lại bộ

máy chuyên môn cho hợp lý. Đây cũng là một vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu giải quyết.

Năm là, việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đòi hỏi phải đổi mới cơ chế bố trí cán bộ chủ chốt của các cơ quan hành chính ở ba loại hình đơn vị hành chính này.

Hiện nay, HĐND các cấp bầu ra UBND, Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND các cấp và được UBND cấp trên phê chuẩn và bổ nhiệm. Nay khi không còn HĐND thì việc bố trí cán bộ của cơ quan hành chính (UBND) huyện, quận, phường tất yếu phải đổi mới, nhưng đổi mới theo hướng nào cho phù hợp với điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay là vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu.

Đối với cơ quan hành chính huyện, có thể có hai phương án bố trí cán bộ khác nhau:

Phương án 1: Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm Chủ tịch, Phó chủ tịch và các thành viên UBND huyện (nếu vẫn duy trì chế định UBND) hoặc bổ nhiệm người đứng đầu hành chính huyện (Huyện trưởng) và cấp phó của người đứng đầu, do người đứng đầu giới thiệu (nếu chuyển sang chế định thủ trưởng hành chính). Phương án này đơn giản, dễ áp dụng và phù hợp trong điều kiện các cơ quan hành chính này là cơ quan hành chính đại diện.

Áp dụng phương án này sẽ đề cao hơn vai trò, trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới được chính cấp trên bổ nhiệm. Phương án này đang được áp dụng ở các địa phương thí điểm hiện nay.

Phương án 2: HĐND (hoặc đại diện HĐND) các xã trong huyện bầu ra UBND huyện (hoặc Huyện trưởng, Phó huyện trưởng). Phương án này bảo đảm dân chủ hơn, tạo điều kiện cho cơ quan hành chính huyện bám sát cơ sở hơn, trực tiếp hơn với người dân, đồng thời còn tạo điều kiện thuận lợi để người dân và cơ sở giám sát hoạt động của cơ quan hành chính huyện. Phương án này phù hợp với điều kiện cơ quan hành chính huyện không phải là cơ quan hành chính đại diện mà là một cấp hành chính nhà nước. Trong lịch sử nước ta, ở giai đoạn sau Cách mạng tháng



Tám năm 1945 đã áp dụng phương án này, theo đó, ở huyện không có HĐND; Ủy ban hành chính huyện do đại diện HĐND các xã trong huyện bầu ra.

Đối với cơ quan hành chính quận, chỉ nên áp dụng một phương án, đó là: Chủ tịch, Phó chủ tịch và các thành viên UBND quận (hoặc Quận trưởng, Phó quận trưởng) do Chủ tịch UBND Thành phố bổ nhiệm, trong đó, các Phó chủ tịch và thành viên UBND phải được Chủ tịch UBND quận giới thiệu.

Đối với cơ quan hành chính phường, các chức danh Chủ tịch, Phó chủ tịch và thành viên UBND (hoặc Phường trưởng, Phó phường trưởng) do Chủ tịch UBND quận (hoặc Quận trưởng) bổ nhiệm.

Việc bổ nhiệm các chức danh chủ chốt của cơ quan hành chính quận và phường là phù hợp với đặc điểm, tính chất của chính quyền đô thị với yêu cầu phải đảm bảo tính tập trung thống nhất cao trong quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị.

Trên đây đều là các phương án giả định, cần tiếp tục nghiên cứu để có thể lựa chọn được phương án tối ưu phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay.

Sáu là, khi không còn HĐND thì cơ quan nhà nước nào giám sát hoạt động của cơ quan hành chính huyện, quận, phường? Đây cũng là vấn đề đặt ra cần phải giải quyết.

Đối với cơ quan hành chính (UBND) huyện, có thể có hai phương án giải quyết: hoặc chịu sự giám sát của các HĐND các xã trong huyện; hoặc chịu sự giám sát của HĐND tỉnh.

Theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5, khóa X thì UBND huyện do UBND tỉnh bổ nhiệm và chịu sự giám sát của HĐND tỉnh. Tuy nhiên, cũng cần tính đến phương án các HĐND xã trong huyện giám sát UBND huyện, bởi lẽ mọi hoạt động của UBND huyện đều hướng tới cơ sở, đều nhằm phục vụ nhân dân địa phương. Do vậy, đại biểu HĐND các xã trong huyện có thể và cần thiết phải giám sát hoạt động của UBND huyện. Như vậy, có thể có phương án kết hợp giám sát của hai

cơ quan: HĐND tỉnh và HĐND xã đối với UBND huyện. Vấn đề đặt ra ở đây là cần phải lựa chọn một phương án thích hợp và xác định đúng, rõ nội dung, phương thức giám sát của HĐND tỉnh và HĐND xã đối với UBND huyện sao cho có kết quả, hiệu quả cao nhất.

Đối với cơ quan hành chính (UBND) quận và phường, thì chỉ có một phương án, đó là giám sát của HĐND thành phố, thị xã đối với hoạt động của UBND quận, phường. Tuy nhiên, việc HĐND thành phố thực hiện việc giám sát này sẽ rất phức tạp vì phải giám sát cả UBND quận và UBND phường, nội dung, phương thức và tổ chức giám sát thế nào là vấn đề cần được làm rõ.

* * *

Trên đây là sáu trong rất nhiều vấn đề đặt ra khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường. Những vấn đề này đều rất quan trọng, có liên quan trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương và hệ thống hành chính nhà nước, cũng như có liên quan trực tiếp đến việc sửa đổi Hiến pháp và hệ thống pháp luật hiện hành. Điều đó đòi hỏi các cơ quan lãnh đạo, các cơ quan hoạch định chính sách và các cơ quan nghiên cứu khoa học có liên quan phải tập trung xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng trước khi đưa ra các quyết định đổi mới để áp dụng vào thực tiễn, nhằm nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương và hệ thống hành chính nhà nước trong bối cảnh đổi mới đất nước, cải cách hành chính và mở cửa, hội nhập quốc tế hiện nay của nước ta. Mọi quyết định về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đều tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hy vọng các vấn đề nêu ra trên đây sẽ sớm được giải quyết thỏa đáng và sáng suốt sau việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường hiện nay. ■



HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ CHẾ ĐỘ PHÁP QUYỀN

■ PHẠM DUY NGHĨA *

Bước vào năm mới Tân Mão, người dân nước ta chỉ còn một thập kỷ để thực hiện ước mơ trở thành một quốc gia công nghiệp. Vẫn biết, cảng biển, khu công nghiệp, tàu cao tốc... và mọi văn minh vật chất khác đều có thể dựa trên tiền vay mà dựng lên chóng vánh. Song, một quốc gia công nghiệp còn cần tới phong cách ứng xử công nghiệp; ứng xử giữa các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải dựa trên một hệ thống pháp luật bền vững. Trong một thập kỷ tới, diện mạo hệ thống pháp luật Việt Nam sẽ ra sao, những tác nhân nào góp phần định hình hệ thống pháp luật ấy là một đề tài rất lớn, cần được thảo luận. Bài viết dưới đây góp vài thiếu ý mạo muội dự báo một số thách thức trong xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam trong khoảng thời gian không còn dài tiến tới năm 2020.

Xây dựng hệ thống luật pháp phải gắn với chế độ pháp quyền

Nhà kinh tế học nổi danh Milton Friedman khi nhìn lại hơn một thập kỷ chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường ở các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) trước kia, đã bộc bạch rằng: “Lời khuyên của tôi cho các quốc gia này chỉ gồm có ba chữ: tư nhân hóa, tư nhân hóa, tư nhân hóa... Nhưng tôi đã lầm. Hóa ra xây dựng một chế độ pháp quyền xem ra là một nền tảng còn quan trọng hơn cả tư nhân hóa”¹. Những thế hệ công dân thời chuyển đổi ở Liên Xô cũ và nhiều nước Đông Âu đã khó mà nhận ra quốc gia của họ sau hơn một thập kỷ thực hiện “liệu pháp sốc” theo lời khuyên

của những người theo chủ nghĩa *tân tự do*. “Ông chủ” đã thay khuôn mặt mới, song trong hoang tàn của nền pháp chế XHCN bị quên lãng, một trật tự của cường lực, tiền bạc và những đặc quyền mới được thiết lập. Một nền công lý đáng tin cậy với bất kỳ ai trở nên ngày càng xa vời.

Nhận biết cải cách thể chế cần cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, thay vì hồi thúc tư nhân hóa, các nhà tài trợ chuyển sang hỗ trợ xây dựng nhà nước, hỗ trợ xây dựng các nền tảng của quản trị quốc gia và chế độ pháp quyền. Tại Việt Nam, sự giúp đỡ từ bên ngoài cũng bắt gặp những nỗ lực nội tại nhằm xây dựng một trật tự xã hội được quản lý bằng pháp luật. Sửa Hiến pháp, ghi nhận định hướng xây dựng Việt Nam thành một

(*) PGS,TS. Khoa Luật & Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, Đại học Kinh tế TP Hồ Chí Minh.

(1) Milton Friedman (2002), in *Economic Freedom of the World, 2002 Annual Report*, pp xvii-xxi



Nhà nước pháp quyền XHCN, thập kỷ đã qua chứng kiến cuộc xây dựng pháp luật mạnh mẽ, có lẽ là thập kỷ xây dựng pháp luật mạnh mẽ nhất trong lịch sử nước ta cho đến nay. Có thể so sánh phần nào với thời Minh Trị canh tân ở Nhật Bản cuối thế kỷ XIX, hơn 100 năm sau, Việt Nam cũng bắt tay vào xây dựng những nền móng pháp luật quan trọng cho một xã hội công nghiệp bằng việc ban hành kế tiếp những bộ luật đồ sộ chịu ảnh hưởng từ phương Tây.

Ban hành văn bản pháp luật là một trong vô số những nỗ lực lớn hơn nhằm xây dựng một chế độ pháp quyền, nơi mà quyền tự do sở hữu, tự do kinh tế và quyền tiệm cận công lý của mọi người dân được đảm bảo. Tự do cạnh tranh dựa trên những chuẩn mực ứng xử đáng tin cậy, đó là sự khác biệt cơ bản giữa một quốc gia công nghiệp và những nước nghèo. Luật pháp dày đặc, song nếu chúng chỉ nhằm thay thế những “ông chủ” giữ độc quyền, thì danh tiếng được đổi tên một cách tân thời nhưng nguồn lực trong quốc gia vẫn bị kiểm soát bởi những nhóm lợi ích đặc quyền. Khi ấy, hệ thống luật pháp trở thành pháo đài, chiến lũy bảo vệ người có quyền và thế lực, ngăn cản quyền tiệm cận nguồn lực và cơ hội thi thố tài năng của người dân. Nếu điều ấy xảy ra, cũng tựa như vô số nước đang phát triển khác, chúng ta có nhà máy lọc dầu và có thể có đường sắt cao tốc, song chưa có nền pháp quyền cần cho một xã hội công nghiệp. Vì lẽ ấy, từ lời tự vấn của M. Friedman, nên nhìn nhận quá trình xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam với một tầm nhìn lớn hơn, tức là xây dựng một chế độ pháp quyền, bảo đảm công lý cho bất kỳ ai.

Dự báo thứ nhất là: Hệ thống pháp luật nếu chỉ giúp nhà nước quản lý xã hội thì chưa đủ, hệ thống pháp luật phải gắn với chế độ pháp quyền, đảm bảo công lý cho bất kỳ ai, không phân biệt họ thuộc nhóm xã hội nào. Nếu pháp luật là những chuẩn mực, thì trong chế độ pháp quyền cần loại bỏ chuẩn mực kép, mọi người dân trong xã hội đều có cơ hội được tiệm cận công lý. Thập kỷ đã qua đánh

dấu nhiều thành tựu lập pháp to lớn, song việc xây dựng chế độ pháp quyền ở Việt Nam vẫn còn là một mục đích xa vời.

Hướng về một hệ thống pháp luật với đa dạng các nguồn luật

Như một hệ thống, luật pháp có thể được hiểu gồm hàng triệu quy phạm pháp luật được sắp đặt đôi khi duy lý và máy móc trong các chế định pháp luật, các chế định ấy tùy theo cách phân loại mà hình thành nên vô tận các lĩnh vực pháp luật. Theo học thuyết về pháp chế XHCN từ Liên Xô cũ, người ta chia hệ thống pháp luật thành các ngành luật, đôi khi tương ứng với các ngành quản lý của bộ máy nhà nước. Theo cách nhìn ấy, Đảng và Nhà nước dùng pháp luật như một công cụ để cai quản xã hội, (chữ Đảng và Nhà nước thường được viết hoa, trong đó Đảng đồng nghĩa với một Đảng cộng sản lãnh đạo trong quốc gia XHCN). Sau hai thập kỷ đổi mới, tuy có nhiều cách tân, song cách hiểu của người Việt Nam về hệ thống pháp luật về cơ bản vẫn tập trung vào hệ thống các quy phạm được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Chưa tính tới các hình thức VBQPPL của chính quyền địa phương, tổng số loại văn bản theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã lên tới 18 loại khác nhau.

Nếu nhìn nhận hệ thống pháp luật chỉ là một thành tố trong chế độ pháp quyền, hướng tới thượng tôn pháp luật, thì dường như góc nhìn kể trên chưa thật đầy đủ. Khi ấy, pháp luật không chỉ là công cụ của nhà nước, luật thành văn được ghi trong VBQPPL chỉ là một phần nổi của những gì được gọi là luật cai trị trật tự con người. Điều mà con người hiểu, nhận ra, thỏa thuận với nhau và ghi thành luật (luật thế tục, do con người làm ra, positive law) chỉ là một phần trong vô tận quy luật tất nhiên, ung dung tự tồn tại trên đời này (luật tự nhiên, natural law). Trong cuộc ganh đua trí tuệ khám phá ra luật ở đời, quy phạm cũ không hợp lý bị loại bỏ, thay thế bằng điều mới hơn, hệ thống pháp luật vì thế không tĩnh, mà động, vô tận, không ngừng nghỉ, đào thải



cái cũ, nhận ra cái mới tiến dần đến những quy luật này càng hợp với công lý của tự nhiên. Góp phần vào hệ thống pháp luật, vì lẽ đó, ngoài VBQPPL còn có học lý của giới nghiên cứu luật học, lẽ công bằng mà người thẩm phán cảm nhận được. Những nguồn pháp luật đa dạng này tựa như lá cành thân rễ, tất cả tạo nên một hệ thống pháp luật vững chãi khởi nguyên từ pháp luật tự nhiên.

Ngoài ra, nếu hiểu pháp luật là một thể chế xã hội, thay cho con người ghi nhớ lại những chuẩn mực ứng xử, khi ấy hệ thống pháp luật còn bao gồm những thiết chế góp phần thực thi pháp luật, ví dụ cơ quan chấp pháp bảo đảm thực thi pháp luật, cơ quan bảo đảm và giữ gìn công lý trong thực hiện quy phạm pháp luật. Khi ấy, xây dựng hệ thống pháp luật không thể tách rời xây dựng hệ thống tòa án, cơ quan điều tra, công tố và các cơ quan hỗ trợ tư pháp khác. Nếu nhìn nhận như vậy, Việt Nam đã qua một thập kỷ xây dựng văn bản pháp quy với tốc độ gia tăng một cách dày đặc dần, song cuộc “du nạp” các tòa án độc lập và những thiết chế thực thi pháp luật vẫn còn rất

dang dở. Cuộc tranh luận về án đưng trần, về quyền giám sát của Quốc hội đối với các bản án của tòa án, thậm chí những cuộc tiến thoái không rõ chủ đích trong tầm nhìn cải cách đối với Viện kiểm sát nhân dân cho thấy một thái độ chưa thật dứt khoát, chưa đủ quyết tâm xây dựng một hệ thống tư pháp độc lập, đủ mạnh. Trong tương quan với sức mạnh của Chính phủ, ngành tòa án của Việt Nam đang có một vị thế khiêm tốn hơn rất nhiều.

Dự báo thứ hai là: Ngoài xây dựng hệ thống VBQPPL trên giấy, sự đa dạng các nguồn luật trở nên quan trọng, tòa án phải có đủ quyền lực để phát triển và giải thích pháp luật. Trong một thập kỷ tới, cân bằng quyền lực giữa Chính phủ và hệ thống tòa án cần được cải thiện, giúp cho hệ thống tòa án nước ta được độc lập và hoạt động chuyên nghiệp hơn là một thách thức rất lớn trong quản trị quốc gia. Khi nguồn luật trở nên đa dạng, nhu cầu pháp điển hóa, làm cho hệ thống pháp luật tiện dùng cho người dân trở nên bức bách. Luật pháp cũng được “đóng gói” một cách hợp thời, tiện dùng với



người dân.

Những cản trở từ văn hóa pháp luật và ý thức hệ tư tưởng

Không thể xây dựng một chế độ pháp quyền ở một nước nghèo như Việt Nam bằng cách “thả dừ” một toán cố vấn từ các nước giàu hoặc vay tiền nước ngoài để làm luật và du nhập các thể chế thực thi pháp luật. Nhà nước và pháp luật hiệu quả (rational Staat, rationales Recht) theo ngôn ngữ của Max Weber cần cho một xứ công nghiệp là những thể chế khan hiếm, chỉ xuất hiện và thành công ở một số nơi trên trái đất này dưới những điều kiện nhất định². Quyền tư hữu và mơ ước làm giàu có ở mọi nơi, mọi lúc, đúng với mọi giống người, song điều gì đã làm cho chủ nghĩa tư bản đã ra đời ở Hà Lan và Anh lan dần sang Bắc Mỹ và Tây Âu, giúp họ sớm trở thành các quốc gia công nghiệp giàu có, trong khi phần còn lại của trái đất thour đó vẫn chìm đắm trong đói nghèo? Một chế độ pháp quyền cần tới những tiền đề nhất định để xuất hiện và được duy trì một cách bền vững. Những điều này liệu đã có ở Việt Nam trong thập kỷ tới đây?

Trong truyền thống pháp luật phong kiến phương Đông cũng như theo tư duy của nền pháp chế XHCN, người ta đều quan niệm pháp luật là công cụ của nhà nước nhằm thiết lập kỷ cương và trật tự xã hội theo ý chí của người cầm quyền. Một thập kỷ qua, Việt Nam đã du nhập đáng kể các văn bản pháp luật trên giấy cần cho Chính phủ để điều hành đất nước. Tuy nhiên, nếu quan niệm “Nhà nước pháp quyền XHCN” nặng về tư duy “pháp trị” với chữ “Nhà nước” viết hoa còn chữ “nhân dân” thì viết thường, người Việt Nam vẫn thượng tôn nhà nước, chúng ta đã gắng du nhập những công cụ quản lý mới, tiện và hợp thời cho nhà nước cai trị xã hội, song cái gọi là chế độ thượng tôn pháp luật có thể vẫn còn xa vời.

Văn hóa pháp luật Việt Nam, một cuộc

hôn nhân lịch sử giữa tư tưởng pháp luật thời phong kiến bèn duyên nhanh với quan niệm pháp chế XHCN, quan niệm thuần túy dùng pháp luật như một công cụ để Nhà nước quản lý được xã hội, có thể sẽ là một cản trở đáng kể để du nhập chế độ pháp quyền, nơi mọi công dân, mọi nhóm lợi ích đều bình đẳng về cơ hội tiệm cận các nguồn tài nguyên và quyền lực trong quốc gia, nếu chúng ta không có được những giải pháp tốt. Một sự bình đẳng về cơ hội như vậy chỉ có được dựa trên những quan niệm phổ quát như công dân hay doanh nghiệp, không phân biệt nguồn gốc, lý lịch, giống nòi, tôn giáo, quan hệ cá nhân, vây cánh hay thành phần sở hữu³.

Từ quan niệm cần có pháp luật như công cụ để quản lý, không ngạc nhiên khi Chính phủ nước ta đã là một động lực mạnh mẽ thúc đẩy toàn bộ quy trình làm luật. Chính phủ đã đứng sau tất cả những thành tựu lập pháp đồ sộ trong một thập kỷ qua, bởi Chính phủ có nhu cầu cần pháp luật để thể hiện các chính sách điều hành quốc gia. Chính phủ đã trở nên mạnh mẽ, có trong tay nhiều quyền lực điều hành quốc gia, tất cả các quyền lực ấy đều được hợp pháp hóa bằng pháp luật. Đó là một mặt của tám huy chương. Song nếu không có sự gia tăng quyền lực một cách hợp lý cho cơ quan dân cử và tòa án, sẽ không có lực lượng nào đủ sức mạnh để giám sát và ép buộc được trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Sự thiếu vắng của trách nhiệm giải trình là một trong những điểm yếu rõ rệt cho thấy một hệ thống pháp luật ngày càng dày đặc tuy là cần, song chưa hẳn đã đủ, để tiến tới một chế độ thượng tôn pháp luật.

Dự báo thứ ba là: Song song với xây dựng hệ thống pháp luật, một thập kỷ tới phải là san sẻ và phân bổ quyền lực nhằm xác lập trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Không chỉ là công cụ quản lý quốc gia trong tay Chính

(2) Max Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus – Đạo đức Tin lành và tinh thần của chủ nghĩa tư bản* (1920, Nxb. Tri thức 2008).

(3) Barry R Weingast (Stanford University) 2010, *Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law*, in James J. Heckman, Robert L. Nelson, Lee Cabatingan, *Global Perspectives on the Rule of Law* (New York: Routledge-Cavendish, 2010)



phủ, pháp luật phải trở thành công cụ trong tay người dân để giám sát, ép buộc Chính phủ phải làm việc minh bạch hơn, hiệu quả hơn. Vì lẽ ấy, hệ thống pháp luật phải được thiết kế để trao quyền cho những lực lượng có đủ sự chính danh để kiểm soát Chính phủ.

Lỗ đen trong thiết chế chấp pháp: Yếu kém trong thực thi pháp luật

Ông bà Seidman khi viết cuốn *Đánh giá pháp luật vì sự phát triển* (WB, 2003) đã bàn luận nhiều rằng, sự yếu kém của cơ quan dân cử, thiếu văn hóa tranh luận đa chiều về các lựa chọn chính sách quốc gia có thể là những nguyên nhân chính dẫn đến các đạo luật có mục đích chính sách không rõ ràng, các can thiệp của nhà nước không trúng và không đúng cũng như khả năng thực thi của luật thấp⁴. Như vậy, một hệ thống VBQPPL phình nhanh về số lượng, song mâu thuẫn về mục đích và chính sách can thiệp, tự nó đã tước bỏ cơ hội trở nên khả thi, trước khi được tổ chức triển khai trên thực tế. Năng lực phản biện chính sách của toàn xã hội và khả năng nói “không” của cơ quan dân cử trước các lựa chọn chính sách chưa hợp lý của Chính phủ có lẽ cần là một điểm then chốt giúp hệ thống pháp luật được khả thi, sớm nhất là từ quá trình đề xuất sáng kiến và soạn thảo luật.

Sau khi pháp luật được ban hành, pháp luật phải được đảm bảo thi hành bởi các cơ quan chấp pháp. Đây chính là điểm chưa được bàn luận nhiều trong một thập kỷ qua. Ngoài đề xuất tách dần chức năng lập chính sách của Chính phủ, nội các và các bộ trưởng, cần một tư duy xây dựng một hệ thống hành chính chuyên nghiệp, quan liêu - theo nghĩa tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực về quy trình của một tổ chức và có năng lực thực thi pháp luật cao.

Tách các chính khách hoạt động chính trị ra khỏi đội ngũ công chức hành chính chuyên nghiệp có lẽ là một điều kiện cần thiết để bắt đầu xây dựng những thiết chế chấp pháp có hiệu quả. Tuy nhiên, như Fukuyama (2004) đã

thừa nhận, các thiết chế hành chính công có hiệu quả cũng đầy bí ẩn như các lỗ đen trong tổ chức nội bộ các công ty, người ta có thể mau chóng du nhập mô hình của thiết chế, tựa như du nhập mau chóng Cục Quản lý cạnh tranh hay Kiểm toán Nhà nước, song các thiết chế chấp pháp này có hoạt động hiệu quả được hay không lại là một bài toán đầy ẩn số.

Dự báo thứ tư là: Trong thập kỷ tới, Việt Nam có thành công trong xây dựng chế độ pháp quyền cần cho một nền công nghiệp hay không, phụ thuộc đáng kể vào việc chất lượng xây dựng các thiết chế đảm bảo thực thi pháp luật. Một hệ thống pháp luật dày đặc quy phạm được tạo ra trong thập kỷ qua sẽ ít ý nghĩa, kể cả trong thập kỷ tới, nếu thiếu những thiết chế thực thi pháp luật hoạt động hiệu quả. Phân biệt chức năng lập chính sách của Chính phủ với chức năng chấp pháp của bộ máy hành chính, xây dựng đội ngũ công chức mẫn cán, chuyên nghiệp và có kỷ luật chấp pháp cao (hiểu theo nghĩa tích cực của từ *quan liêu*) có thể sẽ là những ưu tiên chính sách gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật.

Người ta bảo “con người nô lệ pháp luật là con người tự do”. Trong chế độ pháp quyền, nơi pháp luật minh bạch, dễ tiên liệu, tạo nên những chuẩn mực đáng tin cậy, con người sẽ đỡ run sợ trước cường quyền, thần thế và sức mạnh tiền bạc. Công lý được đảm bảo cho bất kỳ ai có lẽ vẫn chỉ là một giấc mơ, ở cả nước giàu lẫn nước nghèo. Tuy vậy, nếu không sớm đặt những nền móng kiến tạo công lý thì mười năm sẽ trôi qua rất nhanh, hệ thống pháp luật giúp nhà nước cai quản xã hội có thể phình nhanh, song dân tộc chúng ta không tiến xa trên con đường tiến tới chế độ pháp quyền. Kiểm soát nhà nước, nâng cao trách nhiệm giải trình của các thiết chế quản trị quốc gia, đặc biệt là của Chính phủ và nền hành pháp, có thể nên là một chủ đề cần nhấn mạnh gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam trong thập kỷ tiếp theo. ■

(4) Ann Seidman et al, *Assessing a bill in terms of public interest, in WB: Law & Justice for Development, 2003.*



HOÀN THIỆN THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH

ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

■ TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ *

Thể chế hành chính (TCHC) Nhà nước được hiểu là toàn bộ các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, việc tiến hành cải cách hành chính (CCHC) được xem là một nhu cầu tất yếu, là biện pháp mang ý nghĩa sống còn của nền hành chính nói riêng và các cơ quan nhà nước nói chung. Cải cách TCHC được triển khai cũng là sự khẳng định của Việt Nam về sự công khai, minh bạch, dân chủ trên mọi phương diện hoạt động của mình. Mỗi quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân cũng được xác định cụ thể và có cơ sở để triển khai thực hiện trong thực tiễn hơn.

Bài viết tập trung đánh giá mức độ hoàn thiện của TCHC trong mối quan hệ với nhân dân, TCHC - kinh tế và TCHC về tổ chức bộ máy trên cơ sở tổng kết thành tựu phát triển hệ thống thể chế Nhà nước Việt Nam từ năm 1945 đến nay, từ đó kiến nghị các giải pháp xây dựng và hoàn thiện TCHC nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền¹.

1. Thành công của sự phát triển, cải cách thể chế hành chính trong 65 năm qua

Thể chế hành chính trong mối quan hệ với nhân dân

Thứ nhất, các quyền chính trị của công dân được thể chế hóa ngày càng chi tiết. Các cơ chế pháp lý đảm bảo quyền chính trị của công dân được Nhà nước chú trọng xây dựng. Sự phát triển đó được thể hiện như sau:

Hiến pháp 1946 ghi nhận các quyền chính trị của công dân, đó là quyền tham gia chính

quyền và kiến quốc, quyền bầu cử, quyền ứng cử, quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội, quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia.

Hiến pháp năm 1959, các quyền chính trị đã được bổ sung mới như quyền biểu tình, quyền khiếu nại, tố cáo, quyền được bồi thường của người bị thiệt hại về hành vi trái pháp luật của nhân viên nhà nước. Đồng thời một số nghĩa vụ công dân cũng được bổ sung để làm cụ thể hơn mối quan hệ giữa Nhà nước và công

(* TS. Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị - hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

(1) Theo báo điện tử Chính phủ (<http://www.cp.vn>): Tính từ 2/9/1945 đến thời điểm 10/8/2010, toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật được Nhà nước ban hành trên các lĩnh vực như sau: Về cơ cấu tổ chức: 2.462 văn bản; Về chính sách: 1646 văn bản; về Tài chính - ngân hàng: 1.244 văn bản; về hành chính: 825 văn bản; về đất đai - nhà ở: 754 văn bản; về doanh nghiệp: 1.535 văn bản; về thuế - lệ phí: 1057 văn bản; về giáo dục và đào tạo: 796 văn bản; về đầu tư: 648 văn bản; các lĩnh vực khác: 2.053 văn bản;



dân. Đó là nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỷ luật lao động, trật tự công cộng, quy tắc sinh hoạt xã hội, nghĩa vụ đóng thuế theo pháp luật, nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc và nghĩa vụ quân sự.

Hiến pháp 1980, trong số các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được bổ sung, tiêu biểu có quyền tham gia quản lý công việc của Nhà nước và của xã hội, quyền bảo vệ Tổ quốc, nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc, nghĩa vụ tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân, nghĩa vụ bảo vệ an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, nghĩa vụ giữ gìn bí mật nhà nước, nghĩa vụ lao động công ích theo quy định của pháp luật.

Đến Hiến pháp 1992, các quyền chính trị của công dân đã cơ bản được hoàn thiện, Hiến pháp 1992 bổ sung một quyền mới là quyền được thông tin. Đặc biệt là hệ thống các quyền dân sự của công dân được ghi nhận rõ nét. Đó là quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự của người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật, quyền ra nước ngoài và quyền từ nước ngoài về theo quy định của pháp luật, quyền được xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật, quyền được pháp luật bảo hộ của người thuê nhà và người có nhà cho thuê, quyền phát minh sáng chế, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, hợp lý hóa sản xuất v.v..

Thứ hai, quyền tự do lập hội và sự phát triển các hội đã được mở rộng một bước (qua sự ra đời của Nghị định 88/NĐ-CP của Chính phủ và Luật về Hội được soạn thảo, gần đây, ngày 21/4/2010 Chính phủ đã ban hành Nghị định 45/NĐ-CP Quy định về tổ chức và hoạt động quản lý hội).

Thứ ba, quyền tự do ngôn luận được mở rộng, vấn đề quản lý nhà nước về báo chí, xuất bản, thông tin đã được tiếp cận theo hướng dân chủ trực tiếp mạnh mẽ hơn.

Thứ tư, quyền của công dân trong tố tụng hành chính được xác lập, mở rộng và được đảm bảo bằng thủ tục tư pháp hành chính (Tòa Lao động, Tòa Hành chính được thành

lập, Luật Tố tụng hành chính được Quốc hội thông qua).

Thứ năm, thủ tục hành chính (TTHC) được cải cách đáng kể theo hướng đơn giản hóa và thuận lợi cho dân. Mặc dù Luật TTHC chưa được ban hành, song để điều chỉnh thống nhất TTHC, Đề án 30 về đơn giản hoá TTHC trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010 được Thủ tướng ban hành theo Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10/01/2007, được triển khai và kết thúc giai đoạn 1 với việc công bố bộ TTHC của các bộ và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Sau đó, Chính phủ đã khẩn trương soạn thảo và ban hành Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 quy định về kiểm soát việc quy định, thực hiện, rà soát, đánh giá TTHC và quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC. Nghị định số 63 đã được xây dựng trên cơ sở quán triệt nguyên tắc của việc kiểm soát TTHC là phải bảo đảm thực hiện có hiệu quả mục tiêu cải cách TTHC, CCHC; bảo đảm điều phối, huy động sự tham gia tích cực, rộng rãi của tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân vào quá trình kiểm soát TTHC. Kịp thời phát hiện để loại bỏ hoặc chỉnh sửa TTHC không phù hợp, phức tạp, phiền hà; bổ sung TTHC cần thiết, đáp ứng nhu cầu thực tế; bảo đảm quy định TTHC đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của đối tượng và cơ quan thực hiện TTHC. Kiểm soát TTHC được thực hiện ngay khi dự thảo quy định về TTHC và được tiến hành thường xuyên, liên tục trong quá trình tổ chức thực hiện TTHC. Cơ quan kiểm soát TTHC trực thuộc Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm tổ chức thực hiện kiểm soát TTHC và quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC trong phạm vi cả nước theo quy định tại Nghị định này.

Thứ sáu, bước đầu thể hiện sự khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, kính chuyển đơn thư khiếu nại, tố cáo vòng vo của các cơ quan nhà nước, công chức hành chính trong việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Hiện nay, vấn đề khiếu nại, tố cáo và cơ chế đảm bảo quyền khiếu nại, tố cáo đã



được Nhà nước hết sức quan tâm. Luật Khiếu nại, tố cáo là một đạo luật được ban hành sớm và luôn được phát hiện các mâu thuẫn để sửa đổi. Hiện nay, Dự thảo Luật Khiếu nại và Dự thảo Luật Tố cáo đã được soạn thảo trình Quốc hội, ghi nhận sự phát triển của thể chế dân chủ hết sức mạnh mẽ.

Tóm lại, TCHC Nhà nước trong mối quan hệ với nhân dân thời gian qua đã khắc phục tính quan liêu, hống hách của bộ phận hành chính, từng bước hướng đến tính dân chủ, phục vụ nhân dân, chăm lo, hỗ trợ nhân dân.

Thể chế hành chính trong lĩnh vực kinh tế

- TCHC đã có bước phát triển rõ nét với các quy định cụ thể về tổ chức, cán bộ và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với mục tiêu, yêu cầu CCHC nhà nước theo hướng dần dần xóa bỏ vai trò chủ quản của cơ quan hành chính đối với doanh nghiệp để các cơ quan này tập trung làm tốt chức năng quản lý nhà nước theo pháp luật². Đơn giản hóa và công khai, minh bạch các TTHC, đặc biệt là các thủ tục liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân và doanh nghiệp.

- TCHC về thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp phép, chứng nhận, công chứng cho các hoạt động kinh doanh đã được cải tiến đảm bảo tiêu chí quản lý hành chính nhà nước về kinh tế là đảm bảo quyền tự do kinh doanh. Các doanh nghiệp và Nhà nước bước đầu có sự cải thiện trong các mối quan hệ.

- Thể chế kiểm soát hành chính đã bước đầu phát triển. Đặc biệt, chế định kiểm soát giao dịch tư lợi đã được cụ thể hóa trong Luật Doanh nghiệp và được chú trọng trong tổ chức thực hiện Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003.

- Thể chế về các loại thị trường đã bước đầu hình thành và có dấu hiệu hoàn thiện rõ nét, đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Nếu như, giai đoạn từ năm 1945 đến năm

1991, TCHC kinh tế chưa được Nhà nước chú trọng thì đến giai đoạn năm 1992, Hiến pháp 1992 với việc ghi nhận “Quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật” tại Điều 57 là dấu ấn quan trọng đánh dấu sự phát triển của TCHC trong lĩnh vực kinh tế. Một loạt các luật điều chỉnh hoạt động kinh tế được ban hành như Luật Công ty, Luật Khuyến khích đầu tư nước ngoài 1987, Luật Thương mại 1995 và các Nghị định hướng dẫn thi hành ra đời. Đến giai đoạn hiện nay, với xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, TCHC trong lĩnh vực kinh doanh đã được sửa đổi theo hướng Nhà nước và Chính phủ chỉ ban hành khung pháp luật để tạo điều kiện, cơ hội cho các chủ thể kinh doanh và cá nhân bình đẳng trong kinh doanh. Sau khi Bộ luật Dân sự năm 2005 được ban hành trên cơ sở sửa đổi Bộ luật Dân sự được ban hành trước đó 10 năm, các đạo luật về kinh doanh như Luật Doanh nghiệp năm 2004, Luật Thương mại năm 2005, Luật Đầu tư năm 2005, Luật Phá sản năm 2004, Luật Nhà ở năm 2005; Luật Giao dịch điện tử năm 2005 cùng các Nghị định hướng dẫn thi hành đã được ban hành.

Để tạo điều kiện cho mọi chủ thể có quyền đăng ký kinh doanh một cách nhanh chóng và thuận lợi, Chính phủ đã hết sức nỗ lực trong việc đổi mới quy trình, thủ tục và phương pháp đăng ký kinh doanh. Ngay sau khi Luật Doanh nghiệp 2004 được ban hành, Chính phủ đã có Nghị định số 88/2006/NĐ-CP ngày 29/8/2006 về đăng ký kinh doanh, sau đó, để ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động đăng ký kinh doanh rộng rãi hơn, đáp ứng nhu cầu đăng ký kinh doanh ngày càng lớn, ngày 15/4/2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 43/2010/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp, quy định chi tiết về hồ sơ, trình tự, thủ tục đăng ký doanh nghiệp, hộ kinh doanh; quy định về cơ quan đăng ký kinh doanh và quản lý nhà nước về đăng ký doanh nghiệp. Đăng ký doanh nghiệp

(2) Chỉ tính riêng hình thức văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành từ năm 1981 đến 10/8/2010 đã có 135 văn bản quy phạm pháp luật quy định về doanh nghiệp.



quy định tại Nghị định này bao gồm nội dung về đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế đối với các loại hình doanh nghiệp thành lập theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Điểm mới của Nghị định 43/NĐ-CP so với Nghị định 88/NĐ-CP là Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp là văn bản hoặc bản điện tử mà cơ quan đăng ký kinh doanh cấp cho doanh nghiệp ghi lại những thông tin về đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế do doanh nghiệp đăng ký; là Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và Giấy chứng nhận đăng ký thuế của doanh nghiệp. Mỗi doanh nghiệp được cấp một mã số doanh nghiệp. Mã số này được lưu trên Hệ thống thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia và được ghi trên Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Mã số doanh nghiệp tồn tại trong suốt quá trình hoạt động của doanh nghiệp và không được cấp lại cho tổ chức, cá nhân khác. Khi doanh nghiệp chấm dứt hoạt động thì mã số doanh nghiệp chấm dứt hiệu lực. Như vậy, có thể thấy, TCHC về kinh tế đã tạo cơ sở cho việc tạo lập đồng bộ các thị trường và ngày càng làm cho các thị trường được phát triển đúng hướng và đảm bảo vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước trong thời kỳ hội nhập là thúc đẩy và tạo đà cho doanh nghiệp phát triển.

Thế chế hành chính về tổ chức bộ máy

- TCHC nhà nước được xây dựng và hoàn thiện theo đúng hướng phát triển của Nhà nước pháp quyền. Đó là việc quán triệt nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước hết sức tiến bộ trong Hiến pháp 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001: “Nhà nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân 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 và tư pháp” (Điều 2). Bên cạnh đó, việc kiểm tra, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý của các văn bản được ban hành đã được xây dựng trên cơ sở Luật về Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, gần đây nhất là việc Chính phủ ban hành Nghị định 40/2010/NĐ-CP Về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật, có hiệu lực từ ngày 01/6/2010 và bãi bỏ Nghị định 135/2003/NĐ-CP. Như vậy, việc kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật đã được phân định cho các cơ quan có thẩm quyền nhằm khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn trong các văn bản quy định về tổ chức hoạt động của cơ quan nhà nước, xác định



được mỗi quan hệ phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền hạn và trách nhiệm của mình.

- Thể chế quy định tổ chức các cơ quan trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước liên tục được thiết kế và tái thiết kế nhằm phục vụ tốt hơn chức năng nhiệm vụ và giảm thiểu tính chồng chéo. Cụ thể, các luật tổ chức: Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân... không ngừng được hoàn thiện. Năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành hai Sắc lệnh về chính quyền địa phương là Sắc lệnh số 63 (22/11/1945) và Sắc lệnh số 77 (21/12/1945) quy định, để thực hiện chính quyền nhân dân địa phương trong nước Việt Nam, sẽ đặt hai thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính. Trong đó, ở hai cấp xã và tỉnh có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính; ở cấp huyện và kỳ chỉ có Ủy ban hành chính. Đây là quy định pháp luật có ý nghĩa cho việc Nhà nước ta tổ chức Hội đồng nhân dân chỉ ở cấp quận, huyện, phường và phân biệt trong việc xây dựng chính quyền địa phương ở đô thị và nông thôn, hải đảo để vận dụng vào điều kiện hiện nay của Nhà nước.

- Bộ máy hành chính nhà nước trung ương và chính quyền địa phương đã và đang hoạt động trên cơ sở TCHC ngày càng rõ ràng, minh bạch, cụ thể trong sự phân cấp quản lý và lĩnh vực quản lý.

- Bộ máy hành chính được thiết kế chuyển dần từ nguyên tắc sang cụ thể, từ đơn ngành sang đa ngành, chú trọng sự liên thông trong quản lý và đảm bảo nguyên tắc Đảng lãnh đạo, huy động tối đa sự tham gia của nhân dân vào cơ quan nhà nước. Nhìn lại lịch sử có thể nhận thấy sự phát triển trong việc tổ chức các bộ ở Việt Nam. Trong thời kỳ quan liêu bao cấp, do ảnh hưởng của các nước XHCN ở Đông Âu nên hầu như mỗi ngành ở trung ương đều tổ chức thành một Bộ hoặc một Ủy ban, Tổng cục. Bộ máy Chính phủ do vậy rất nặng nề và chồng chéo. Năm 1981, có 27 Bộ, 6 Ủy ban, 1

VPCP và 27 cơ quan thuộc Chính phủ.

Từ năm 1986, chúng ta bắt đầu tập trung nghiên cứu mô hình tổ chức bộ quản lý đa ngành. Đến năm 1987, chúng ta đã tiến hành hoàn thiện bộ máy Chính phủ theo khuynh hướng tổ chức Bộ quản lý đa ngành. Trong nông nghiệp, từ trước 1987 có Bộ Nông nghiệp, Bộ Công nghiệp thực phẩm, Bộ Lâm nghiệp, Bộ Thủy lợi và Bộ Nông nghiệp và Lương thực. Đến tháng 10/1995 tất cả sáp nhập thành Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Trong công nghiệp, trước 1987, chúng ta có các Bộ: Bộ Điện lực, Bộ Mỏ và Than, Bộ Cơ khí và Luyện kim, Bộ Công nghiệp nhẹ và các Tổng công ty: Hoá chất, Điện lực và Kỹ thuật tin học; Dầu khí. Đến giai đoạn 1987 - 1990 các Bộ và Tổng công ty nói trên sáp nhập thành các Bộ là Bộ Năng lượng, Bộ Công nghiệp nặng, Bộ Công nghiệp nhẹ và các Tổng Công ty: Hoá chất và Dầu khí. Đến tháng 10/1995, sáp nhập 3 Bộ và các Tổng Công ty nói trên thành Bộ Công nghiệp và Tổng Công ty Dầu khí trực thuộc Chính phủ. Đến nay, Tổng Công ty Dầu khí đã sáp nhập về Bộ Công nghiệp.

Ở lĩnh vực thương mại, trước 1987 có các Bộ: Ngoại thương, Nội thương, Vật tư, Kinh tế đối ngoại (Bộ Kinh tế đối ngoại được thành lập trên cơ sở sáp nhập Bộ Ngoại thương, Ủy ban Kinh tế đối ngoại, Ủy ban Hợp tác với Lào, Campuchia và Ban hợp tác chuyên gia của Chính phủ). Đến tháng 10/1995, các bộ trên sáp nhập thành Bộ Thương mại. Chính phủ nhiệm kỳ khoá XI, trên cơ sở triển khai thực hiện Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi đã tiến hành sáp nhập một số cơ quan thuộc Chính phủ về các Bộ với mục đích giảm đầu mối tổ chức trực thuộc Chính phủ, chẳng hạn đã sáp nhập Tổng cục Hải quan, Cục Dự trữ quốc gia, Ủy ban Vật giá, Ủy ban Chứng khoán về Bộ Tài chính... Như vậy, vào năm 1986, số đầu mối các cơ quan của Chính phủ là 70, sau Đại hội IX của Đảng sắp xếp lại còn 48 và hiện nay là 30 (22 Bộ, cơ quan ngang Bộ, 8 cơ quan thuộc Chính phủ); ở cấp tỉnh, số cơ quan chuyên môn từ 35 đến 40 đầu mối nay giảm



còn từ 20 - 25; cấp huyện từ 20 - 25 nay giảm còn 10 - 15 các phòng, ban chức năng.

Các luật có liên quan đến hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng được chú trọng xây dựng, hoàn thiện và sửa đổi phù hợp với từng giai đoạn như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2007; Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Gần đây nhất là việc Quốc hội đã thảo luận và chuẩn bị thông qua Luật Viên chức nhằm tách bạch hóa đội ngũ viên chức ra khỏi đội ngũ công chức để xác định trách nhiệm cũng như phương pháp điều chỉnh đối với từng loại hình cán bộ cụ thể hơn. Tính đến nay, sơ bộ có khoảng 567 văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành điều chỉnh cơ cấu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Từ đầu năm 2010 đến nay, Chính phủ đã ban hành 5 Nghị định bổ sung các Nghị định trước đó về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của Bộ Y tế, Bộ Tài nguyên và môi trường. Đặc biệt, Chính phủ đã ban hành nghị định 03/NĐ-CP ngày 13/01/2010 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức thống kê bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Đây là kết quả của quá trình hoàn thiện TCHC một cách đầy quyết tâm của Đảng, Nhà nước trước xu thế, thời cơ và thách thức của công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam hiện nay.

2. Tồn tại và hạn chế của thể chế hành chính

Thể chế hành chính trong mối quan hệ với nhân dân

- Chưa có quy định cụ thể về sự công khai hoạt động của cơ quan nhà nước ở một số lĩnh vực nên hạn chế việc nhân dân góp ý kiến, phản biện và tiến hành giám sát.

- Việc xây dựng TCHC mang tính dân chủ hình thức, nhiều khi lấy ý kiến nhân dân một cách qua loa, chiếu lệ và khi dân có ý kiến thì

không quan tâm đến việc tiếp thu, giải trình.

- Thẩm quyền hành chính còn lưỡng tính, TTHC còn rườm rà, phức tạp, chưa thuận tiện, rơi vào xu hướng dễ bị lợi dụng, lạm dụng để sách nhiễu, gây phiền hà cho dân.

Thể chế hành chính kinh tế

- Số lượng văn bản quản lý hành chính quá nhiều, nên khó tránh khỏi những mâu thuẫn, chồng chéo trong các thể chế. Về một lĩnh vực, một đối tượng quản lý có đến 5, 6 Bộ, Tổng cục riêng rẽ ban hành quy định (ví dụ, để quản lý việc xuất nhập khẩu hàng hóa qua biên giới Việt Nam, đã có các cơ quan sau đây ra quy định và cử nhân viên xuống tận cửa khẩu kiểm tra: cơ quan thương mại về quy chế mậu dịch biên giới; cơ quan kiểm dịch động vật, thực vật thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; cơ quan hải quan về thủ tục và thuế xuất nhập khẩu hàng hóa; cơ quan biên phòng về quy chế biên giới; cơ quan bảo vệ môi trường; cơ quan quản lý thị trường).

Như vậy, việc ban hành quá nhiều văn bản quản lý của các Bộ, Tổng cục đã không tạo ra được một trật tự, kỷ cương mới trong nền hành chính và trong xã hội.

- Nhiều nhu cầu mới xuất hiện trong đời sống kinh tế đòi hỏi phải có TCHC điều chỉnh, song mức độ ban hành văn bản quy phạm pháp luật chậm.

- TCHC kinh tế về một số loại thị trường chậm phát triển và nhiều khi mất định hướng phát triển, thiên về can thiệp sự vụ mà mất đi các quy định về phục vụ, tạo điều kiện, giúp đỡ, hướng dẫn doanh nghiệp.

- TCHC chưa đóng được vai trò xóa bỏ quan hệ chủ quản giữa các cơ quan hành chính với các doanh nghiệp, nên các cơ quan này chưa làm tốt chức năng quản lý nhà nước của mình.

Thể chế hành chính tổ chức bộ máy hành chính

- TCHC trung ương chưa thoát khỏi tình trạng không rành mạch về chức năng. Hiến pháp chưa có quy định cụ thể quyền hành pháp thuộc về Chính phủ mà chỉ quy định Chính



phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Do đó mối quan hệ giữa Chính phủ với Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và ngay với cơ quan hành chính ở địa phương chưa được phân định cụ thể. Bên cạnh đó, cơ cấu tổ chức của Chính phủ được xác định chỉ còn Bộ và cơ quan ngang bộ, song chưa có tiêu chí, cơ sở để xác lập và kiện toàn bộ máy các bộ đa ngành và bộ đơn ngành. Vị trí độc lập của cơ quan thuộc Chính phủ cũng chưa có cơ sở pháp lý để xác định.

- Chưa có sự phân biệt trong TCHC về chức năng kinh doanh, chức năng phục vụ, chức năng công vụ với chức năng cung cấp dịch vụ của bản thân cơ quan hành chính cho doanh nghiệp và công dân.

- Thể chế về bộ máy hành chính địa phương mang nặng tính chất cào bằng, chưa hướng đến sự phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Do đó, quản lý đô thị và quản lý nông thôn còn có nhiều chỗ lẫn lộn và không thể thể chế hóa cụ thể, rành mạch được. Từ đó, dẫn đến sự phân biệt giữa quy mô của đơn vị hành chính, địa vị tài chính của địa phương có lợi thế, có thu nhập cao với địa phương ít lợi thế, thu nhập thấp. Giữa các cơ quan hành chính và cơ quan sự nghiệp cũng thể hiện thực trạng này.

- TCHC tổ chức bộ máy chưa hướng đến cách làm xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ để xây dựng tổ chức và từ tổ chức để tìm người phù hợp mà thường đi theo hướng ngược lại.

3. Hoàn thiện thể chế hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền

Việc hoàn thiện TCHC được xác định theo yêu cầu của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Do đó, cần đảm bảo:

- TCHC là luật chơi để các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, nhân dân và doanh nghiệp sử dụng. Do đó, TCHC phải được các chủ thể tuân thủ tuyệt đối trong quá trình tổ chức và thực hiện.

- TCHC góp phần đảm bảo chuyển nền

hành chính cửa quyền, quan liêu sang hành chính gần dân và phục vụ; hành chính thô sơ sang hành chính hiện đại (tổ chức công sở, quản lý nhân viên, bố trí dây chuyền làm việc, tin học hóa quản lý nhà nước).

- Xây dựng TCHC với các thủ tục được tinh giản tối đa, đơn giản và thuận lợi cho nhân dân.

- Việc xây dựng TCHC phải đảm bảo *tính dân chủ thực chất*, chú ý đến hoạt động trung cầu ý dân, phúc quyết và chú trọng hình thức, nội dung giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách của Đảng và Nhà nước.

- Xây dựng TCHC chú trọng phát triển công nghệ thông tin và đảm bảo thông tin phải công khai và dễ dàng tiếp cận.

Cuối cùng, chú trọng tới yếu tố “TCHC phải có thể dự đoán được” bởi pháp luật là thước đo của công bằng và lẽ phải, do đó, phải bảo đảm sự đáng tin cậy và ổn định lâu dài. Xây dựng thể chế không được tạo ra các cú sốc, bất ngờ và ngạc nhiên, cần có sự thông báo trước và sâu rộng cho các đối tượng chịu sự ảnh hưởng của các quy định mới thay đổi của TCHC. Có như vậy, trật tự pháp luật mới hình thành có hiệu quả, an toàn pháp lý mà người dân chờ đợi từ phía Nhà nước mới thực sự là giá trị bền vững.

Sáu mươi lăm năm qua đã đánh dấu quá trình hình thành và phát triển bộ máy nhà nước kiểu mới cùng với TCHC nhà nước được xây dựng và hoàn thiện theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân ở nước ta. Bên cạnh các thành tựu to lớn và số liệu đồ sộ của hệ thống TCHC là một loạt các thách thức, khó khăn mà nền hành chính nhà nước phải đối mặt. Điều đó đặt ra một vấn đề là không thể hài lòng với những gì đang có mà cần phải có sự nghiên cứu và tổng kết thực tiễn một cách công phu, khách quan để từ đó có các giải pháp tổng thể, đồng bộ, phù hợp. Đó chính là cách thức để hiện thực hóa TCHC nhà nước một cách khả thi và có hiệu quả nhất. ■



CHỦ NGHĨA HỢP HIẾN VÀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM

■ BÙI NGỌC SƠN *

Chủ nghĩa hợp hiến không đồng nghĩa với hiến pháp. Chủ nghĩa hợp hiến là sự phù hợp một cách thực tế và hiệu quả trong hành vi của chính quyền đối với những giới hạn pháp lý, những giới hạn có thể tồn tại dưới dạng thành văn hoặc bất thành văn phản ánh những giá trị chung được cộng đồng thừa nhận. Sửa đổi hiến pháp ở Việt Nam cần dựa trên tư duy “kiểm soát quyền lực” như một “chủ thuyết hiến pháp”, một điều phù hợp với tinh thần của chủ nghĩa hợp hiến. Trên cơ sở đó, sửa đổi hiến pháp cần tập trung vào xây dựng những giới hạn cấu trúc đối với quyền lực. Việc triệu tập Hội nghị Hiến pháp và trưng cầu dân ý về hiến pháp sẽ có ý nghĩa kiểm soát quyền lực bởi ý nghĩa giáo dục hiến pháp và làm minh bạch hiến pháp.

1. Vấn đề chuyển ngữ

Đành rằng lời chỉ là để diễn đạt ý, nhưng như một vị hiền triết phương Đông đã nói, danh không chính thì lời nói không thuận, rồi sự việc theo đó mà cũng không được thành tựu, xã hội không biết hành xử như thế nào. Do vậy, một vài dòng để giải thích vấn đề chuyển ngữ là cần thiết. Danh từ “constitutionalism” thường được dịch sang tiếng Việt là “chủ nghĩa hợp hiến” hay “chủ nghĩa lập hiến”. Chuyển ngữ không chính xác sẽ gây những ấn tượng sai lầm về những ý nghĩa khái niệm bao hàm; do vậy, cần phải Việt hóa danh từ “constitutionalism” theo một cách thức phản ánh đúng bản chất của nó.

Chúng tôi ủng hộ việc chuyển ngữ danh từ “constitutionalism” thành “chủ nghĩa hợp hiến” thay vì “chủ nghĩa lập hiến”. Những

dịch giả cuốn *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*¹ cũng như những dịch giả của tập tài liệu “*Chủ nghĩa hợp hiến và các nền dân chủ đang nổi lên*”² đã nắm bắt đúng tinh thần của danh từ “constitutionalism” khi Việt ngữ hóa thành “chủ nghĩa hợp hiến”. Như những phân tích dưới đây sẽ chỉ ra, chủ nghĩa hợp hiến không đồng nghĩa với hiến pháp hay việc “lập” một bản hiến pháp, mà nó hàm nghĩa rằng, chính quyền phải hành động phù hợp với những giới hạn được xác định từ trước. Một quốc gia có thể có hiến pháp nhưng vẫn không có chủ nghĩa hợp hiến; ngược lại, có quốc gia có chủ nghĩa hợp hiến nhưng không có hiến pháp. Chính vì vậy, việc chuyển ngữ “constitutionalism” thành “chủ nghĩa lập hiến” sẽ gây một ấn tượng sai lầm rằng chủ nghĩa hợp hiến đồng nghĩa với việc “lập” một bản

(*) NCS Đại học Hồng Kông, giảng viên khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội.

(1) Xem: Jay M. Shafritz, *Từ điển về Chính quyền và Chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002 tr. 229.

(2) Xem “*Chủ nghĩa hợp hiến và các nền dân chủ đang nổi lên*” (nguyên tác: “*Constitutionalism and Emerging Democracies*”), Tài liệu dịch của Phòng Thông tin - văn hóa, Đại sứ quán Hoa Kỳ.



hiến pháp. Nguy hiểm hơn, một khi chủ nghĩa hợp hiến được đồng nghĩa với việc tồn tại một bản hiến pháp, người ta sẽ không quan tâm đến việc xây dựng một hiến pháp phản ánh thực sự tinh thần của chủ nghĩa hợp hiến.

2. Phân biệt chủ nghĩa hợp hiến với hiến pháp

Cũng như đối với các khái niệm dân chủ, quyền con người, không có một định nghĩa được sử dụng thống nhất về khái niệm “chủ nghĩa hợp hiến”. Louis Henkin viết rằng “chủ nghĩa hợp hiến không được định nghĩa ở đâu cả”³. Tuy nhiên, các nghiên cứu về chủ nghĩa hợp hiến thường bắt đầu với quan niệm có tính ảnh hưởng rộng rãi của Charles Howard McIlwain (1871-1968), một nhà hiến pháp học danh tiếng của nước Mỹ, thuộc Đại học Harvard. Văn thức này của McIlwain được trích dẫn rộng rãi trong các nghiên cứu liên quan: “Chủ nghĩa hợp hiến có một thuộc tính bản chất: nó là những giới hạn pháp lý đối với chính quyền; nó là phản đề của lối cai trị tùy tiện; nó ngược lại với chính quyền chuyên chế, chính quyền của ý muốn thay vì chính quyền của luật pháp”⁴. Dù rằng chủ nghĩa hợp hiến trải qua một quá trình phát triển lâu dài và phức tạp từ thời cổ đại đến thời hiện đại với những biểu hiện khác nhau, McIlwain khái quát rằng: “yếu tố ổn định nhất của chủ nghĩa hợp hiến thực sự vẫn giữ lại những gì được hình thành từ lúc đầu: sự giới hạn chính quyền bằng luật pháp”⁵.

Có hai yếu tố trong định nghĩa của McIlwain về chủ nghĩa hợp hiến: *thứ nhất*, sự giới hạn đối với chính quyền; *thứ hai*, sự giới hạn đó được thực hiện bằng luật pháp. Scott Gordon, một

học giả về lịch sử hiến pháp, phê bình rằng: “khi nhấn mạnh đến sự giới hạn đối với quyền lực nhà nước, McIlwain đã đi đúng hướng; nhưng khi nhấn mạnh đến những giới hạn *pháp lý*, ông ta gần như tự phá vỡ tính thống nhất trong quan niệm của mình. Nếu có một cơ quan trong một nhà nước làm ra tất cả các luật, thì giới hạn pháp lý duy nhất mà nó vận hành theo chính là những luật do nó làm ra; nếu vậy thì không có giới hạn nào hết”⁶. Thực ra, Scott Gordon hiểu lầm quan niệm của McIlwain. Trong một nghiên cứu khác về chủ nghĩa hợp hiến và thế giới đang chuyển đổi, McIlwain làm rõ hơn quan niệm của mình về tính pháp lý của những giới hạn. McIlwain cho rằng luật pháp giới hạn quyền lực của chính quyền “có thể là bất thành văn hoặc hoàn toàn là tập quán, như trong phần lớn lịch sử phát triển của nó hoặc có thể được thiết lập trong một văn bản đơn hành như nước ta hoặc các hiến pháp liên bang, nhưng thực chất của vấn đề là nó là luật pháp ràng buộc ý chí tùy tiện”⁷.

Carl J. Friedrich (1919-1975), một nhà hiến pháp học và chính trị học cũng thuộc Đại học Harvard, cũng quan niệm gần tương tự như McIlwain. Định nghĩa chủ nghĩa hợp hiến như “một hệ thống những giới hạn hiệu quả đối với hành động của chính quyền”⁸, Friedrich cho rằng tính hiệu quả của sự giới hạn không phụ thuộc vào tính hình thức về mặt pháp lý: “sự tồn tại của những giới hạn pháp lý hình thức không phải là một biểu hiện của một trật tự hợp hiến theo nghĩa chính trị”⁹. Hơn thế, “những giới hạn có thể hiệu quả và hoàn toàn tuân thủ theo quy tắc, mà không cần sự tồn tại của luật tích cực, trừ khi luật được hiểu theo một nghĩa rất rộng bao gồm tất cả các tập quán”¹⁰. Như

(3) Louis Henkin, “A New Birth of Constitutionalism” (1993) 14 *Cardozo Law Review* 534.

(4) Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2005), p. 24.

(5) Charles Howard McIlwain, *tłđđ*, tr. 24.

(6) Scott Gordon, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University press, 1999), p. 5.

(7) C.H McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), p. 244.

(8) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston, New York, Chicago, Atlanta, Dallas, Columbus San Francisco, Toronto, and London: Ginn and Company, 1950), p. 26.

(9) Carl J. Friedrich, *tłđđ*, tr. 123.

(10) Carl J. Friedrich, *tłđđ*, tr. 123.



vậy, điều được cả McIlwain và Friedrich thống nhất là luật giới hạn hành vi của chính quyền trong một chế độ hợp hiến không được hiểu theo trường phái luật tích cực, một trường phái cho rằng luật chỉ là những gì do con người chủ động đặt ra.

Thực tế vận hành của chủ nghĩa hợp hiến cho thấy, những phương tiện pháp lý giới hạn chính quyền không hoàn toàn là luật tích cực. Do giới hạn của khuôn khổ bài viết, chúng tôi chỉ lấy trường hợp của Anh và Mỹ làm điển hình.

Ai cũng công nhận rằng nước Anh thực hiện chủ nghĩa hợp hiến, mặc dù nước này không có một hiến pháp thành văn, một loại hình của luật tích cực. Cần lưu ý rằng, luật hiến pháp nước Anh vận hành như những giới hạn đối với quyền lực chính trị bao gồm không chỉ những quy tắc pháp lý theo nghĩa hẹp nhất. “Luật hiến pháp” ở nước Anh trong định nghĩa nổi tiếng của Dicey “bao gồm tất cả các quy tắc ảnh hưởng một cách trực tiếp hoặc gián tiếp đến sự phân công và thực thi chủ quyền trong một nhà nước”¹¹. Những quy tắc này bao gồm cả những quy tắc pháp lý hiểu theo nghĩa hẹp và các quy tắc tập quán¹². Những quy tắc tập quán bao gồm những tập quán, những nhận thức, những phong tục, những thói quen quy định cách cư xử của các thành viên nắm giữ quyền lực. Những tập quán hiến pháp này giữ một vai trò quan trọng trong việc điều hành hệ thống chính quyền nước Anh. Vernon Bogdanor cho rằng “ở nước Anh, thuật ngữ “bất hợp hiến” không chỉ có nghĩa là trái với pháp luật; nó còn có nghĩa là trái với tập quán, trái với những nhận thức về những điều chính đáng cần phải làm”¹³. Như vậy, tập quán hiến pháp, mặc dù không phải là luật theo nghĩa tích cực nhưng có hiệu lực về mặt hiến pháp trong việc kiểm

soát công quyền, và là một bộ phận quan trọng của chủ nghĩa hợp hiến Anh.

Ở nước Mỹ, nguồn của chủ nghĩa hợp hiến không chỉ có bản hiến pháp đơn hành. Hơn một trăm năm trước đây, Christopher Tiedeman (1857-1903), một nhà hiến pháp học danh tiếng đã công bố một nghiên cứu quan trọng về “hiến pháp bất thành văn ở Mỹ”¹⁴. Chủ đề này cũng gây nên sự quan tâm của một số học giả khác. Theo đó, người ta cho rằng những giới hạn quyền lực của chính quyền Mỹ không chỉ gói gọn trong bảy điều được phê chuẩn ở Philadelphia năm 1787 và 27 tu chính án chính thức về sau mà còn là những nhận thức về tự do và bình đẳng được Tòa án tối cao liên bang đưa ra trong quá trình hành xử quyền bảo hiến. Những nhận thức này, đến lượt nó, được định hình bởi “bối cảnh xã hội bất thành văn”¹⁵ hơn là bản hiến pháp thành văn. Thomas C. Grey khẳng định rằng “những nguyên tắc bất thành văn của luật cao hơn” có “vị thế hiến pháp”¹⁶.

Như vậy, chủ nghĩa hợp hiến ở cả Anh và Mỹ đều giống nhau ở chỗ những giới hạn đối với quyền lực của chính quyền không chỉ có luật tích cực mà còn cả luật theo nghĩa tự nhiên, công lý, lẽ phải được biểu hiện dưới dạng những nhận thức được thừa nhận chung, các phong tục, tập quán, thói quen hiến pháp.

Đến đây có thể kết luận rằng, bản chất của chủ nghĩa hợp hiến nằm ở sự phù hợp một cách thực tế và hiệu quả trong hành vi của chính quyền đối với những giới hạn được xác định. Hình thức của những giới hạn đó không quyết định bản chất của chủ nghĩa hợp hiến: những giới hạn đó có thể có hình thức chính thức là các luật được ban hành theo một quy trình chủ động do con người đặt ra, hoặc có thể là những quy tắc bất thành văn, những truyền thống, những nhận thức được thừa nhận chung

(11) A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of the Constitution* (London: MacMillan and Co., Limited, 1920), p. 22

(12) A.V. Dicey, *ltdđ*, tr. 23-24.

(13) Vernon Bogdanor, “Britain: The Political Constitution” trong Vernon Bogdanor (ed), *Constitution in Democratic Politics* (England: Gover Publishing Company Limited, 1988), p. 56.

(14) Christopher Tiedeman, *The Unwritten Constitution of the United States: a Philosophical Inquiry into the Fundamentals of American Constitutional Law* (New York: William S. Hein & Co., Inc, 1974).

(15) See Michael S. Moore, “Do We have an Unwritten Constitution?” (1989) 63 *Southern California Law Review* 137.

(16) Thomas C. Grey, “Do We have an Unwritten Constitution?” (February 1975) 27 *Stanford Law Review* 16.



của một cộng đồng về công lý, lẽ phải.

Khi hiểu như vậy, chủ nghĩa hợp hiến không đồng nghĩa với việc có một bản hiến pháp. Theo tinh thần của chủ quyền hợp hiến, vấn đề cốt lõi là quyền lực có được kiểm soát một cách hiệu quả và thực tế hay không, chứ không phải có hiến pháp hay không. Trong một quốc gia không có một hiến pháp thành văn, nhưng nếu chính quyền được giới hạn bởi các quy định bất thành văn phản ánh các giá trị tự do, bình đẳng và công lý, chính quyền đó vẫn có thể được coi là chính quyền hợp hiến. Chính trên cơ sở này, các nghiên cứu về chủ nghĩa hợp hiến cổ đại và trung đại đã được phát triển¹⁷.

Ngược lại, sự tồn tại về mặt hình thức của một bản hiến pháp thành văn không bảo đảm chắc chắn rằng chính quyền sẽ được giới hạn hiệu quả và thực tế. Craham Walker, một học giả về tư tưởng hiến pháp, cho rằng: “mọi chính thể đều có hiến pháp, thành văn hoặc bất thành văn... Nhưng rõ ràng là không phải mọi chính thể đều thực thi chủ nghĩa hợp hiến. Chủ nghĩa hợp hiến cần một loại hiến pháp nhất định”¹⁸. Các hiến pháp thành văn chấp cánh cho quyền lực rõ ràng không phải là một loại hiến pháp mà chủ nghĩa hợp hiến đòi hỏi.

Việc cho rằng chủ nghĩa hợp hiến không đồng nghĩa với hiến pháp không có nghĩa coi thường tầm quan trọng của hiến pháp thành văn trong một trật tự hợp hiến. Thực tế cho thấy, các quốc gia trong những nỗ lực xây dựng chế độ hợp hiến đều quan tâm đến việc ban hành hiến pháp thành văn. Tuy nhiên, nếu chủ nghĩa hợp hiến là những giới hạn thực tế và hiệu quả đối với quyền lực, một bản hiến pháp thành văn có ý nghĩa giới hạn hay nói theo cách của Craham Walker là một hiến pháp có tính chất “tự giới hạn”¹⁹ là cần thiết đối với chính quyền hợp hiến.

Cũng lại cần phải lưu ý thêm, quan niệm rằng một hiến pháp cần thiết đối với chủ nghĩa

hợp hiến là một hiến pháp có giá trị giới hạn đối với quyền lực không có nghĩa coi hiến pháp thành văn chỉ có một chức năng duy nhất là đặt ra những giới hạn pháp lý đối với chính quyền. Các hiến pháp hiện đại đã tiến xa quan niệm cổ điển về chức năng của hiến pháp. Ngoài chức năng giới hạn quyền lực, các hiến pháp hiện đại còn là phương tiện để tuyên bố những mục tiêu chung của cộng đồng hoặc những giá trị mà cộng đồng cam kết. Cụ thể hơn, các hiến pháp hậu thuộc địa còn là phương tiện để tuyên bố sự độc lập. Cần thấy rằng, chủ nghĩa hợp hiến là một giá trị chứ không phải là tất cả giá trị của một chính thể. Và khi giá trị hợp hiến chỉ là một phương diện, một loại giá trị của một chính thể, việc xây dựng các giá trị hợp hiến chỉ là một phương diện của hiến pháp thành văn, một văn bản có chức năng tuyên bố những phương diện quan trọng của chính thể. Việc đồng nhất chủ nghĩa hợp hiến với hiến pháp không cho phép nhận ra điều này.

3. Chủ nghĩa hợp hiến và sửa đổi hiến pháp ở Việt Nam

Các giá trị của chủ nghĩa hợp hiến được du nhập vào Việt Nam từ nửa đầu thế kỷ trước bởi các nhà nho yêu nước như Phan Bội Châu, Phan Châu Trinh, Huỳnh Thúc Kháng cho đến các nhà trí thức yêu nước như Phan Anh, Vũ Đình Hòe, các nhà cách mạng như Hồ Chí Minh. Bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam được ban hành năm 1946 được coi là một hiện thân của các giá trị hợp hiến. Các giá trị hợp hiến, sau đó, mờ nhạt dần trong các Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 và bắt đầu dần dần tái sinh sau thời kỳ đổi mới. Bản Hiến pháp 1992, dù rằng còn ảnh hưởng mạnh mẽ của các hiến pháp xã hội chủ nghĩa tiên thân, nhưng đã bắt đầu cam kết với giá trị hợp hiến, khi đưa ra quy định về quyền con người trong Điều 50. Cải cách hiến pháp hồi đầu thập kỷ này cho thấy một khuynh hướng rõ ràng của việc tái

(17) Charles Howard McIlwain, *tlđđ*, tr. 24; Scott Gordon, *tlđđ*, tr. 5.

(18) Craham Walker, “The Idea of Nonliberal Constitutionalism” trong Ian Shapiro and Will Kymlicka (eds), *Nomos XXXIX: Ethnicity and Group Rights* (New York and London: New York University Press, 1997), pp.164-165.

(19) Craham Walker, *tlđđ*, tr. 164-165.



sinh các giá trị hợp hiến ở Việt Nam khi các nhà soạn thảo hiến pháp quyết định đưa vào hiến pháp chủ trương chính thức về “nhà nước pháp quyền” và phân công quyền lực. Những bản thảo sôi nổi từ phương diện chính trị cho đến học thuật và dư luận về chế độ bảo hiến và tòa án hiến pháp trong một thập kỷ qua cho thấy rõ hơn xu hướng của xã hội trở lại các giá trị hợp hiến²⁰.

Xu hướng này trở nên mạnh mẽ hơn khi tính đến những quan tâm gần đây đối với vấn đề kiểm soát quyền lực. Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần XI, liên quan đến việc “nâng cao nhận thức về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, giới thiệu một tư duy mới: “Nghiên cứu xây dựng, bổ sung các thể chế và cơ chế vận hành cụ thể để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, sự phối hợp và *kiểm soát* (tác giả nhấn mạnh-BNS) các cơ quan trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”²¹. Chủ trương *kiểm soát quyền lực* là một bước tiến đáng chú ý trong tư duy hiến pháp.

Tư duy về kiểm soát quyền lực tiệm cận với tư duy về chủ nghĩa hợp hiến. Kiểm soát quyền lực không khác lắm với giới hạn quyền lực. Chúng tôi cho rằng, “*kiểm soát các cơ quan trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*” có thể được coi là một “chủ thuyết hiến pháp” cho việc sửa đổi hiến pháp sắp tới ở Việt Nam.

Lần sửa đổi Hiến pháp năm 2001, dù rằng chúng ta đã chủ trương “phân công quyền lực”, nhưng các quy định cụ thể về Quốc hội, Chính phủ, Tòa án lại không cụ thể hóa “chủ thuyết” này: Quốc hội, ngoài quyền lập pháp, vẫn có những quyền mang tính hành pháp và tư pháp; Chính phủ là cơ quan hành chính, không phải

là cơ quan hành pháp; Tòa án không được trang bị đầy đủ các quyền tư pháp cần thiết như giải thích hiến pháp, luật và xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật. Để tránh tình trạng tương tự tái diễn trong lần sửa đổi hiến pháp tới đây, cần phải triển khai một cách thực tế và cụ thể chủ thuyết “*kiểm soát các cơ quan trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”. Không chỉ chủ trương kiểm soát quyền lực trên phương diện tư tưởng, mà điều này cần phải được biến thành những hành động thực tế trong việc sửa đổi hiến pháp.

Những phương tiện của chủ nghĩa hợp hiến hay kiểm soát quyền lực bao gồm: 1) sự biểu đạt các giới hạn; 2) các giới hạn về cấu trúc; 3) các giới hạn về quy phạm²². Sự biểu đạt các giới hạn là sự công bố những giới hạn mà chính quyền cam kết sẽ tôn trọng. Các giới hạn về cấu trúc được biết đến rộng rãi như: phân chia quyền lực, chủ nghĩa liên bang, chế độ lưỡng viện, chế độ đàn hặc... Các giới hạn về quy phạm là những giá trị có tính chất quy chuẩn mà chính quyền tôn trọng như các giá trị tự do, bình đẳng, công lý. Xin bàn về các vấn đề này.

Những giới hạn quy phạm của một chính thể thực chất là sự tự giới hạn của chính thể trong những mong muốn của mình. Khi tôn trọng các giá trị chung, chính quyền không nên đi quá xa để cam kết với những giá trị lãng mạn. Khi chủ nghĩa hợp hiến nhân mạnh đến tính *thực tế và hiệu quả*, nó là một thứ không song hành với chủ nghĩa lãng mạn. Bởi lẽ, khi cam kết với những giá trị xa vời và không giới hạn, chính quyền sẽ làm thất vọng dân chúng của mình khi không đạt được các giá trị đó.

Các giới hạn quy phạm là tiền đề cho các giới hạn về cấu trúc. Ví dụ, việc tôn trọng tự do của con người dẫn đến những giới hạn về cấu trúc để kiểm soát nguy cơ lạm quyền xâm phạm tự do. Nói cách khác, những giới hạn về

(20) Về diễn tiến của chủ nghĩa hợp hiến ở Việt Nam theo khuynh hướng: du nhập, thịnh, thoái trào, tái sinh, chúng tôi đã phân tích trong: Bùi Ngọc Sơn, Chủ nghĩa hợp hiến ở Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 12 (259), 2009, tr. 12-24.

(21) Xem Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng (ngày 20/4/2010), tr. 33

(22) Craham Walker, *Idđ*, p.166-167.



cấu trúc được thành lập để bảo đảm những giới hạn quy phạm. Trong khi Hiến pháp Việt Nam cam kết một cách khá đầy đủ đối với các quy chuẩn chung của thế giới về quyền con người thể hiện trong Chương V, điều cần bổ sung là xây dựng các giới hạn về cấu trúc để bảo đảm tôn trọng các giới hạn quy phạm đó. Do vậy, nếu sửa đổi hiến pháp ở Việt Nam được tiến hành theo chủ thuyết “kiểm soát quyền lực”, cần phải xây dựng những giới hạn về cấu trúc: thiết lập một chế độ bảo hiến hiệu quả hơn, xây dựng cơ chế bất tín nhiệm thay cho cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm, thiết lập chế độ điều trần, xây dựng hệ thống Tòa án độc lập, phân định thẩm quyền rạch ròi giữa trung ương và địa phương, đồng thời tôn trọng tự quản của địa phương. Tóm lại, chúng tôi cho rằng, trọng tâm của những cải cách hiến pháp sắp tới nên hướng vào việc xây dựng các giới hạn cấu trúc.

Chủ nghĩa hợp hiến hiện đại thường dựa vào bản hiến pháp thành văn như một phương tiện để biểu đạt những giới hạn. Nói cách khác, ban hành một hiến pháp thành văn là một trong những con đường để chính thể tuyên bố những giới hạn. Craham Walker và sau đó là Beau Breslin cho rằng, hành vi ban hành hiến pháp được coi là một việc làm khởi đầu trong những nỗ lực giới hạn quyền lực bởi *hiệu lực khách quan hóa* của hành vi này²³. Hiệu lực khách quan hóa được hiểu là một khi những giới hạn được tuyên bố, những giới hạn đó trở nên khách quan đối với nhà cầm quyền và do vậy, nhà cầm quyền không thể tùy ý hành động theo những mong muốn chủ quan của mình.

Tuy nhiên, cả Walker và Breslin đều bỏ qua một thực tế là không phải hành vi ban hành hiến pháp nào cũng có những hiệu lực khách quan hóa. Chẳng hạn, nếu hiến pháp được soạn thảo, phê chuẩn, ban hành theo một quy trình thiếu minh bạch, nó khó có thể trở nên khách quan đối với nhà cầm quyền. Cụ thể hơn, điều chưa được giải quyết trong nghiên cứu của Walker và Breslin là sự tương quan

giữa quy trình biểu đạt giới hạn (hay quy trình lập hiến) và hiệu lực giới hạn mà quy trình đó mang lại.

Nếu tư duy “kiểm soát quyền lực” được xem là một chủ thuyết sửa đổi hiến pháp trong thời gian tới ở Việt Nam, chúng tôi cho rằng, bản thân quy trình sửa đổi hiến pháp phải được xây dựng như một phương tiện để kiểm soát quyền lực. Bằng cách nào để quy trình sửa đổi hiến pháp trở thành một quy trình kiểm soát quyền lực?

Một hiến pháp chỉ trở nên khách quan đối với chính quyền và có hiệu lực giới hạn khi nó được ban hành theo một quy trình công khai, minh bạch. Khi những giới hạn trong tương lai đối với nhà cầm quyền được bàn thảo, phê chuẩn một cách rộng rãi, nhà cầm quyền tự nhiên bị giới hạn theo hai nghĩa. *Thứ nhất*, sự thảo luận rộng rãi của cộng đồng đối với những giới hạn đó sẽ là một hình thức để làm rõ đối với nhà cầm quyền về những giới hạn mà họ sẽ tuân thủ. *Thứ hai*, sự thảo luận rộng rãi của cộng đồng trong quy trình lập hiến cũng là một dịp để giáo dục dân chúng về các giá trị hiến pháp, và chính sự giáo dục này lại có hiệu lực giới hạn đối với nhà cầm quyền: khi dân chúng nhận thức được các giá trị hiến pháp, nhà cầm quyền không thể tùy tiện hành động.

Đến đây, xin trở lại đề xuất trước đây của chúng tôi về triệu tập Hội nghị Hiến pháp để thảo luận những nội dung hiến pháp sửa đổi và tổ chức trưng cầu dân ý để phê chuẩn các điều khoản hiến pháp được sửa đổi. Có thể có ý kiến phản đối rằng, Hội nghị Hiến pháp hay trưng cầu dân ý chỉ là những vấn đề thuộc về kỹ thuật, thủ tục của quy trình lập hiến và không hẳn là khi có Hội nghị Hiến pháp hay trưng cầu dân ý, hiến pháp sẽ tốt hơn. Đúng vậy, để viết ra một hiến pháp hay, phản ánh đầy đủ những giá trị hiện đại theo một kỹ thuật soạn thảo tiên tiến nhất, một Ủy ban các chuyên gia hiến pháp sẽ

(Xem tiếp trang 78)

(23) Craham Walker, *tdđ*, pp. 166-167; Beau Breslin, *The Communitarian Constitution* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2004), p. 124.



CHẾ ĐỘ SỞ HỮU Ở VIỆT NAM



■ NGUYỄN MINH ĐOÀN *

Có thể nói, chế độ sở hữu, nhất là đối với đất đai, tư liệu sản xuất là vấn đề vô cùng quan trọng đối với mỗi chế độ xã hội, mỗi quốc gia, nên cũng là vấn đề được bàn luận, được nhắc đến nhiều nhất. Chế độ sở hữu là cơ sở để hình thành nên quan hệ sở hữu - thành phần quan trọng nhất trong quan hệ sản xuất, là yếu tố quyết định đến quá trình tổ chức sản xuất và phân phối sản phẩm có được từ kết quả của việc sản xuất đó. Do vậy, chế độ sở hữu có liên quan đến xu hướng phát triển của đất nước (tư bản chủ nghĩa - TBCN hay xã hội chủ nghĩa - XHCN), liên quan đến tính hiệu quả trong quá trình quản lý, khai thác và sử dụng tài sản của đất nước, là vấn đề không thể né tránh đối với các nhà chính trị, các nhà kinh tế và các luật gia trong giai đoạn hiện nay.

1. Chế độ sở hữu trong các hiến pháp Việt Nam ở các thời kỳ phát triển

Chế độ sở hữu mà đặc biệt là sở hữu đất đai và các tư liệu sản xuất quan trọng khác ở Việt Nam luôn được ghi nhận trong các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992. Tuy nhiên, do tình hình lịch sử và hoàn cảnh đất nước nên trong mỗi giai đoạn lịch sử, hiến pháp và pháp luật Việt Nam quy định chủ thể, phạm vi, nội dung của chế độ sở hữu tài sản không giống nhau và cơ chế thực hiện, bảo vệ các quyền sở hữu cũng khác nhau. Lịch sử lập hiến Việt Nam cho thấy, mỗi khi chế độ sở hữu ở Việt Nam thay đổi thì đòi hỏi phải sửa đổi hiến pháp.

Hiến pháp năm 1946. Việt Nam là nước nông nghiệp với tỷ lệ khá lớn dân cư sống nhờ vào ruộng đất nên chế độ sở hữu ruộng đất là vô cùng quan trọng. Dưới chế độ phong kiến thực dân, ruộng đất tập trung trong tay địa

chủ phong kiến, nông dân phải cày thuê cuốc mướn, cuộc sống vô cùng khó khăn nên sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 ở Việt Nam thành công, Nhà nước Việt Nam đã ban hành Hiến pháp 1946 để quy định, bảo hộ các quyền công dân của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà mà quan trọng hơn cả là quyền sở hữu tài sản và các quyền tài sản khác để thực hiện khẩu hiệu “Người cày có ruộng”. Bởi, quyền sở hữu là tiền đề phát sinh các quyền kinh tế, dân sự khác như quyền kinh doanh, quyền tham gia các giao dịch, quyền thừa kế tài sản... Nhà nước cho phép tự do mua bán, chuyển nhượng đất đai, tạo điều kiện cho các chủ thể khai thác, sử dụng đất đai có hiệu quả. Điều 12 Hiến pháp 1946 ghi: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”. Tài sản là quyền lợi mà thần thánh không thể xâm phạm được, trừ khi có những nhu cầu xã

(*) PGS, TS. Đại học Luật Hà Nội.



hội cần thiết và với điều kiện được bồi thường một cách thoả đáng. Quy định này của Hiến pháp 1946 thật sự dân chủ, nhân quyền, xuất phát từ thực tiễn, yêu cầu nhiệm vụ của cách mạng khi đó là: “bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”¹.

Hiến pháp năm 1959. Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, miền Bắc Việt Nam được giải phóng, nhân dân miền Bắc xây dựng hậu phương vững mạnh để chi viện sức người, sức của cho đồng bào miền Nam tiếp tục thực hiện cách mạng dân tộc, dân chủ nhân dân ở miền Nam. Để tạo cơ sở pháp lý cho các chủ thể trong các thành phần kinh tế khác nhau an tâm lao động sản xuất, Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu của người lao động riêng lẻ và quyền sở hữu của các nhà tư bản đối với các tư liệu sản xuất họ đang được phép sản xuất kinh doanh. Điều 11 Hiến pháp 1959 quy định: “Ở nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay là: hình thức sở hữu của Nhà nước tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của người lao động riêng lẻ, và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc”.

Khi cách mạng Việt Nam chuyển sang hình thức mới: xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, đấu tranh giải phóng miền Nam, tiến tới thống nhất đất nước, thì Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo hướng XHCN. Do vậy, Điều 12 Hiến pháp 1959 quy định: “Các hầm mỏ, sông ngòi và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân”. Đối với các thành phần kinh tế cá thể của nông dân, thợ thủ công, những người lao động riêng lẻ khác, thì Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện thành lập hợp tác xã, các gia đình đưa ruộng đất, tư liệu sản xuất của riêng vào hợp

tác xã để xây dựng và phát triển kinh tế tập thể dựa trên hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động. Đối với thành phần kinh tế tư bản, thì Nhà nước tiến hành công tư hợp doanh, dần dần đưa họ phát triển kinh tế theo con đường chủ nghĩa xã hội. Trong thời kỳ này, xã hội có nhiều thành kiến đối với những người làm ăn riêng lẻ, tuy vậy, pháp luật vẫn bảo hộ quyền sở hữu đối với các tư liệu sản xuất và tài sản của họ, cho phép họ để lại thừa kế. Các Điều 14, 15, 16, 18, 19 Hiến pháp 1959 quy định: Nhà nước Việt Nam chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu đất đai, các tư liệu sản xuất khác, của cải, thu nhập hợp pháp, quyền về thừa kế tài sản tư hữu của nông dân, người làm nghề thủ công, người lao động riêng lẻ, nhà tư sản dân tộc, công dân...

Hiến pháp 1959 xác định chế độ sở hữu, thành phần kinh tế, nguyên tắc quản lý nền kinh tế là chính sách kinh tế của Nhà nước XHCN nhưng phù hợp với điều kiện đất nước có chiến tranh. Chế độ công hữu về tư liệu sản xuất được xác lập cùng với nó là quan hệ sản xuất XHCN. Vì vậy, Hiến pháp 1959 thừa nhận sự tồn tại của bốn hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất, bao gồm sở hữu toàn dân, sở hữu hợp tác xã, sở hữu của những người lao động riêng lẻ và sở hữu của nhà tư sản dân tộc. Nhà nước chỉ trưng mua, trưng dụng, trưng thu khi cần thiết vì lợi ích chung nhưng có bồi thường thích đáng. Trong những năm kháng chiến chống Mỹ, nền kinh tế Việt Nam phát triển theo cơ chế bao cấp, tư liệu sản xuất, tư liệu tiêu dùng được phân phối theo kế hoạch, cho nên các giao lưu dân sự không phát triển, vì vậy cá nhân có quyền sở hữu đối với tư liệu tiêu dùng để phục vụ nhu cầu sinh hoạt.

Hiến pháp năm 1980. Sau khi đất nước thống nhất, năm 1980, Nhà nước ban hành Hiến pháp mới. Điều 19 Hiến pháp 1980 quy định: “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa, các xí nghiệp công nghiệp,

(1) Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 7.



nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thương nghiệp quốc doanh; ngân hàng và tổ chức bảo hiểm; công trình phục vụ lợi ích công cộng; hệ thống đường sắt, đường bộ, đường sông, đường biển, đường không; đê điều và công trình thủy lợi quan trọng; cơ sở phục vụ quốc phòng; hệ thống thông tin liên lạc, phát thanh, truyền hình, điện ảnh; cơ sở nghiên cứu khoa học, kỹ thuật, cơ sở văn hoá và xã hội cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân”.



Nếu như Hiến pháp 1959 ghi nhận sở hữu riêng là quyền cơ bản của công dân thì ở Hiến pháp 1980, nó không còn được thừa nhận. Điều 27 của Hiến pháp chỉ quy định: “Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu của công dân về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, những công cụ sản xuất dùng trong những trường hợp được phép lao động riêng lẻ. Pháp luật bảo hộ quyền thừa kế tài sản của công dân”. Với nhận thức còn chưa khoa học về thời kỳ quá độ của Việt Nam ở thời điểm đó, Nhà nước không thừa nhận sự tồn tại của sở hữu tư nhân và các thành phần kinh tế tương ứng, coi nó là kinh tế phi XHCN và tìm cách thủ tiêu. Tư duy làm chủ tập thể, bao cấp bao trùm hầu hết các quy định của Hiến pháp 1980, do vậy, tuy Hiến pháp quy định cho công dân có rất nhiều quyền, nhưng trên thực tế chỉ có một số quyền được thực hiện đối với một số người. Chẳng hạn, quyền có nhà ở chỉ thực hiện được với công dân là cán bộ, công nhân viên nhà nước, nhưng cũng không phải là tất cả.

Hiến pháp quy định cá nhân, hộ gia đình không có quyền sở hữu về đất đai nhưng có quyền sử dụng khai thác đất đai, có quyền chuyển nhượng tài sản trên đất. Nếu trên đất không có tài sản thì không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, kể cả việc thừa kế quyền sử dụng đất. Trường hợp người được giao đất chết thì quyền sử dụng đất được chuyển cho người đang trực tiếp sử dụng cùng người đã chết tiếp tục sử dụng. Thời kỳ này,

Nhà nước giao đất cho hợp tác xã và các tập đoàn sản xuất, cho nên cá nhân, hộ gia đình không có đất để canh tác, vì vậy các giao lưu dân sự về đất đai bị cấm. Mặt khác, do chính sách cải tạo XHCN ở miền Nam là đưa cá nhân, hộ gia đình làm ăn riêng lẻ vào tập đoàn sản xuất và hợp tác xã, tài sản mà các hộ gia đình có quyền sở hữu bị hạn chế, chủ yếu là tư liệu tiêu dùng, vì vậy, các giao dịch dân sự thời kỳ này chủ yếu giải quyết những nhu cầu thiết yếu hàng ngày của cá nhân, gia đình.

Hiến pháp năm 1992. Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp của thời kỳ cải tạo XHCN ở miền Nam và xây dựng nền tảng cho chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước, vì vậy, không còn phù hợp với công cuộc đổi mới, cho nên Nhà nước đã ban hành Hiến pháp mới năm 1992. Hiến pháp năm 1992 là hiến pháp của thời kỳ đổi mới, với đường lối phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN nên chế độ sở hữu lại có sự thay đổi. Điều 15 Hiến pháp 1992 quy định: “Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng”.

Để thực hiện chính sách dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân, Nhà nước Việt



Nam đã tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phát huy mọi tiềm năng của mình để phát triển dưới nhiều hình thức khác nhau. Điều này đã được quy định trong Điều 16 Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001): “Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật”.

Việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN buộc phải thừa nhận cho công dân quyền tự do kinh doanh, tạo cơ sở pháp lý thu hút sự tham gia của công dân vào các hoạt động kinh tế, khuyến khích công dân làm giàu chính đáng trên mảnh đất của mình bằng khả năng của mỗi người và có sự tác động từ phía Nhà nước và xã hội. Công dân được Nhà nước tạo khả năng để tham gia vào các hoạt động kinh tế như được thành lập doanh nghiệp mà không bị hạn chế về quy mô và mức độ; thành lập các tổ sản xuất, tổ hợp tác, xưởng, cửa hàng... với qui mô tùy theo điều kiện và khả năng của mỗi người; được thuê mướn lao động theo hợp đồng thỏa thuận giữa chủ và người làm thuê; được Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu với tư liệu sản xuất, tư liệu sinh hoạt, vốn và các tài sản khác trong doanh nghiệp; được vay vốn ngân hàng phục vụ cho mục đích kinh doanh; được bảo hộ quyền thừa kế; được liên doanh liên kết với các tổ chức trong và ngoài nước; được kinh doanh trong những ngành nghề, lĩnh vực mà pháp luật không cấm...

Hiến pháp 1992 khôi phục lại quyền sở hữu của công dân nhưng được thể hiện ở một tinh thần mới, phù hợp với chính sách kinh tế và quy định về quyền tự do kinh doanh của công dân “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; đối với đất được Nhà nước giao sử dụng thì theo quy định tại Điều 17 và 18. Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa

kế của công dân” (Điều 58). Như vậy, phạm vi quyền sở hữu của công dân được mở rộng, nhất là quyền sở hữu đối với tư liệu sản xuất, điều mà Hiến pháp 1980 đã không thừa nhận.

Trong các quyền tài sản của cá nhân, quyền sử dụng đất đóng vai trò quan trọng nhất, là tài sản lớn của đa số các hộ nông dân. Nhà nước đã cho phép cá nhân, hộ gia đình thực hiện các quyền khai thác, sử dụng, chuyển nhượng, cho thuê, đổi, thừa kế quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất được Nhà nước thừa nhận là hàng hoá có giá trị kinh tế đặc biệt quan trọng của cá nhân, hộ gia đình và các chủ thể khác. Khi không còn nhu cầu sử dụng đất, thì cá nhân, hộ gia đình có quyền chuyển nhượng, cho tặng, để lại thừa kế, vì thế, họ an tâm lao động sản xuất trên mảnh đất của mình được Nhà nước giao hoặc được chuyển nhượng. Ngoài quyền sử dụng đất thì quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật của công dân cũng được thừa nhận. Công dân có quyền tham gia vào nhiều loại hình kinh doanh khác nhau, do vậy, ngoài tư liệu sản xuất thì việc đóng góp vốn dưới hình thức tiền, vàng, mua cổ phiếu, trái phiếu... cũng nằm trong phạm vi quyền sở hữu của công dân. Điều đó dẫn đến quan điểm về thu nhập hợp pháp cũng được mở rộng. Thu nhập của người lao động hiện nay không chỉ có đồng lương mà còn tiền thưởng, lợi tức thu được từ việc kinh doanh trái phiếu, cổ phiếu, lợi nhuận thông qua các giao dịch, hợp đồng...

Tuy nhiên, nếu so sánh với Hiến pháp 1946 thì phạm vi quyền sở hữu của công dân hiện nay bị thu hẹp (Nhà nước chỉ công nhận quyền sở hữu riêng chứ không thừa nhận quyền tự hữu tài sản). Điều này có tính hợp lý vì mặc dù Nhà nước thừa nhận xây dựng nền kinh tế thị trường nhưng theo định hướng XHCN, nền kinh tế nhà nước dựa trên chế độ sở hữu toàn dân vẫn được củng cố và phát triển, nhất là trong các ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo và ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân.

Tài sản hợp pháp thuộc hình thức sở hữu tư nhân không bị hạn chế về số lượng, giá trị,



được bảo vệ bằng nhiều biện pháp khác nhau như có quyền yêu cầu Tòa án, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khác buộc người có hành vi xâm phạm quyền sở hữu phải trả lại tài sản và yêu cầu bồi thường thiệt hại (Điều 255 Bộ luật Dân sự). Tuy nhiên, “Việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc hình thức sở hữu tư nhân không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác”. Cá nhân không được sở hữu tài sản mà pháp luật quy định không thuộc sở hữu tư nhân, đó là các khách thể thuộc quyền sở hữu nhà nước được quy định tại Điều 17 Hiến pháp 1992. Hiến pháp thừa nhận công dân có quyền xây dựng nhà ở và cho thuê nhà, bán nhà theo giá cả thỏa thuận giữa các bên, quyền lợi của người thuê nhà, người có nhà cho thuê, bên mua và bên bán được bảo hộ theo pháp luật.

Việc thừa nhận sự tồn tại lâu dài của chế độ sở hữu tư nhân, thành phần kinh tế cá thể, tiểu chủ, tư bản tư nhân, quyền tự do kinh doanh của công dân, sự ra đời của các loại hình bảo hiểm, các loại thị trường... là các biện pháp mà Nhà nước thực hiện thời gian qua đã góp phần quan trọng vào việc tạo việc làm, tăng thu nhập cho người lao động, khuyến khích công dân làm giàu chính đáng.

2. Xu hướng phát triển chế độ sở hữu ở Việt Nam hiện nay

Sở hữu là vấn đề quan trọng, là cái để phân biệt các chế độ chính trị xã hội khác nhau (đặc biệt là giữa chế độ TBCN và XHCN), là một động lực thúc đẩy năng xuất lao động, hiệu quả sản xuất và kinh doanh, nên là vấn đề không thể né tránh trong hiến pháp và pháp luật. Việt Nam đã theo đuổi và đã mất rất nhiều công sức để tiến hành công hữu, thậm chí đã phải cưỡng bức người dân để công hữu tư liệu sản xuất nhằm mau chóng xây dựng chủ nghĩa xã hội, xoá bỏ chế độ người bóc lột người, tiến tới chủ nghĩa cộng sản. Song đáng tiếc là do việc công hữu được tiến hành ô ạt, thậm chí bất chấp cả hiệu quả kinh tế - xã hội, nên chế độ công hữu cao độ trong giai đoạn vừa qua ở Việt Nam nói

riêng, ở các nước XHCN nói chung đã chưa phát huy được tác dụng của mình trong thực tế sản xuất, kinh doanh và quản lý, bảo vệ tài sản XHCN. Điều này đã dẫn đến Nhà nước XHCN Việt Nam buộc phải đổi mới, trong đó có đổi mới kinh tế, thay đổi nội dung, cách quản lý, khai thác chế độ công hữu về tài sản. Những năm gần đây ở Việt Nam đang diễn ra xu hướng cá thể hoá chế độ sở hữu dưới dạng “cổ phần hoá”, những tài sản của Nhà nước thuộc sở hữu toàn dân đang dần dần có chủ sở hữu cụ thể. Nếu trước đây tài sản của vợ, chồng được coi là tài sản chung thì bây giờ đã tồn tại chế độ sở hữu chung của vợ chồng và sở hữu riêng của vợ hoặc chồng... Chế độ sở hữu ở Việt Nam hiện nay chưa thật sự ổn định, còn nhiều vấn đề đang đặt ra cần phải được giải quyết trong hiện tại và tương lai.

Như vậy, có thể nói, chúng ta chưa tạo ra được cơ chế kinh tế - chính trị tối ưu để khai thác chế độ công hữu nhằm phục vụ lợi ích của Nhà nước và nhân dân. Điều này thể hiện ở sự lúng túng, kém hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng, khai thác tài sản của Nhà nước thuộc sở hữu toàn dân. Đây là một trong những vấn đề quan trọng đang đặt ra cho các nhà kinh tế và pháp lý phải giải quyết. Hiến pháp và pháp luật phải quy định vấn đề sở hữu như thế nào để tránh được tình trạng “của chung tức là không của ai”, nên mạnh ai người đó chiếm, trách nhiệm bảo vệ và khai thác rất hạn chế, phải làm sao để chế độ sở hữu thúc đẩy và góp phần tích cực vào việc thực hiện mục tiêu: dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Chúng tôi cho rằng, khi tính tự giác của con người chưa đạt được trình độ như trong xã hội cộng sản, thì chế độ sở hữu hỗn hợp vẫn cần được duy trì như là một yếu tố kích thích nhằm nâng cao năng xuất lao động và hiệu quả kinh tế trong sản xuất và tiêu dùng để thực hiện việc quản lý và khai thác hiệu quả hơn các nguồn tài sản trong xã hội. Bởi quy định sự tồn tại của chế độ sở hữu nào thì trước hết cũng phải thúc đẩy được việc nâng cao năng xuất lao động, khai thác và sử dụng có hiệu quả tài sản



trong xã hội, trên cơ sở đó mới từng bước thực hiện công bằng, dân chủ xã hội. Khi năng suất lao động chưa cao, của cải xã hội được làm ra chưa nhiều, đời sống nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, mức sống không cao, thì các vấn đề công bằng, dân chủ dù có được nói đến nhiều thì cũng chỉ mang tính hình thức. Cũng cần chú ý là nền kinh tế hiện nay Việt Nam đang theo đuổi là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, nên dù có tồn tại nhiều thành phần kinh tế, nhưng thành phần kinh tế quốc doanh dựa trên chế độ sở hữu toàn dân vẫn phải chiếm thị phần lớn hơn, chế độ sở hữu toàn dân phải là nền tảng. Như vậy, có thể khẳng định rằng, chế độ sở hữu ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa ổn định, vẫn đang có sự chuyển dịch về thị phần giữa các thành phần kinh tế. Do vậy, vấn đề quan trọng mà các nhà làm luật phải đưa ra được là kinh tế nhà nước thuộc chế độ sở hữu toàn dân sẽ chiếm thị phần ít nhất là bao nhiêu trong nền kinh tế quốc dân, vai trò chủ đạo của nó thể hiện ở chỗ nào và cần có những giải pháp hữu hiệu, thiết thực gì để nâng cao hiệu quả của chế độ công hữu. Đây là vấn đề có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc củng cố niềm tin của nhân dân vào chủ nghĩa xã hội về cả lý luận và hiện thực ở Việt Nam.

Vấn đề tiếp theo mà hiến pháp và pháp luật cần đề cập là vấn đề tôn trọng và bảo vệ tài sản, lợi ích công (tài sản XHCN, lợi ích nhà nước)

với tài sản, lợi ích của cá nhân, của tập thể như nhau, không phân biệt đối xử. Như trên đã nêu, khi chưa thể thực hiện được chế độ công hữu một cách hiệu quả đối với các tư liệu sản xuất và tài sản trong xã hội thì buộc phải chấp nhận thực tại phù hợp, phải bảo vệ thực tại đó dựa trên những cơ sở pháp lý nhất định, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế bình đẳng và cạnh tranh trên cơ sở pháp luật. Việc tôn trọng và giải quyết xung đột giữa sở hữu công và sở hữu tư, giữa lợi ích công và lợi ích tư cần được thể hiện rõ hơn trong Hiến pháp và pháp luật ở nước ta.

Quá trình nhà nước hoá, xã hội hoá tư liệu sản xuất chỉ nên tiến hành từng bước phù hợp với sự phát triển của lực lượng sản xuất đất nước và sự phát triển, hoàn thiện, nhất là về mặt nhận thức của những “con người XHCN”. Do vậy, việc duy trì sự tồn tại của các chế độ sở hữu nào, việc công hữu những tư liệu sản xuất nào, đến đâu, thiết nghĩ các nhà lãnh đạo, quản lý chỉ nên định hướng, nêu vấn đề, còn người quyết định cuối cùng phải là nhân dân. Hy vọng rằng, với quá trình dân chủ hoá trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội như hiện nay, thì những gì thay đổi quan trọng trong hiến pháp, đặc biệt là vấn đề sở hữu phải xuất phát từ thực tiễn sản xuất, quản lý, khai thác tài sản trong xã hội và phải do nhân dân bàn bạc, quyết định. ■

CHỦ NGHĨA HỢP HIẾN VÀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM

(Tiếp theo trang 72)

thích hợp hơn là Hội nghị Hiến pháp hay trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, một hiến pháp được xây dựng theo cách này có thể sẽ không phản ánh những gì cộng đồng đang mong muốn, và quan trọng hơn sẽ không có hiệu lực giới hạn. Khi đề nghị triệu tập Hội nghị Hiến pháp và phê chuẩn toàn dân đối với hiến pháp sửa đổi, chúng tôi muốn nói đến ý nghĩa minh bạch hóa hiến pháp

và giáo dục hiến pháp, và do đó, ý nghĩa của những việc làm này đối với việc xây dựng một chính quyền hợp hiến. Hội nghị Hiến pháp và trưng cầu dân ý là những con đường quan trọng để làm minh bạch các giá trị hợp hiến đối với nhà cầm quyền và để giáo dục hiến pháp, hay chính xác hơn là giáo dục các giá trị hợp hiến đối với tất cả các thành viên của cộng đồng. Khi các giá trị hợp hiến trở nên minh bạch đối với nhà cầm quyền, và khi dân chúng nhận thức rõ về các giá trị hợp hiến, quyền lực bước đầu sẽ được kiểm soát. ■



LẠI BÀN VỀ

“ĐƯỜNG LƯỠI BÒ” TRONG BIỂN ĐÔNG

■ NGUYỄN HỒNG THAO *

Cục đo đặc bản đồ quốc gia Trung Quốc mới đây đã khai trương dịch vụ bản đồ trực tuyến, trong đó có việc thể hiện chủ quyền đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa của Việt Nam. Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam Nguyễn Phương Nga nói rằng, hành động này của Trung Quốc là “vi phạm nghiêm trọng chủ quyền của Việt Nam” và yêu cầu Trung Quốc nhanh chóng gỡ bỏ bản đồ này, yêu cầu Trung Quốc tuân thủ “nhận thức chung của lãnh đạo cấp cao hai nước về việc duy trì hòa bình, ổn định, không làm phức tạp hoặc mở rộng tranh chấp ở Biển Đông”.

Đường lưỡi bò trên Biển Đông vẫn là đề tài gây tranh cãi nhiều trên trường quốc tế¹. Sau Công hàm ngày 7/5/2009 của Phái đoàn thường trực Cộng hòa nhân dân Trung Hoa tại Liên hiệp quốc lần đầu tiên thông báo yêu sách đường lưỡi bò với cộng đồng quốc tế, tháng 4/2010, các quan chức Trung Quốc lại tuyên bố trong một cuộc gặp với quan chức Mỹ về “quyền lợi cốt lõi” của Trung Quốc ở Biển Đông, không nhượng bộ trong việc đòi chủ quyền theo đường lưỡi bò, tương tự như “quyền lợi cốt lõi” tại Đài Loan và Tây Tạng. Đồng thời với việc tăng cường các hoạt động trên biển, các học giả Trung Quốc và Đài Loan phối hợp tìm nhiều cách giải thích khác nhau để bảo vệ cái gọi là sự đúng đắn của đường lưỡi bò trên diễn đàn hàng loạt các Hội nghị

quốc tế về an ninh khu vực.

Anfred Hu, Đại học quốc gia Cheng Kung (Đài Loan) cho rằng quan điểm của Trung Quốc về đường chữ U đứt khúc 9 đoạn là nhất quán và đã được quốc tế công nhận rộng rãi. Đường này trước kia gồm 11 đoạn đã được Vụ lãnh thổ và biên giới thuộc Bộ Nội vụ Trung Hoa Dân quốc thể hiện trên bản đồ từ năm 1946 và không có nước nào phản đối². Điều này thể hiện sự sử dụng lâu đời và danh nghĩa lịch sử của con đường. Ji Guaxing, GS Đại học Thanh Hoa, Bắc Kinh bổ sung đường biên giới truyền thống trong biển Nam Trung Hoa (Biển Đông) xuất hiện từ những năm đầu của thế kỷ XX cho đến năm 1947 trong các bản đồ tư nhân. Vào nửa năm đầu 1947, Bộ Nội vụ Trung Hoa Dân quốc mới chính thức vẽ đường chữ U. Tháng 2/1948, Bộ Nội vụ cho

(*) PGS, TS, Đại học Quốc gia Hà Nội.

(1) Để hiểu thêm về đường lưỡi bò trước khi đọc bài này xin tham khảo: Việt Long, Đường lưỡi bò trong Biển Đông – sự hoang tưởng thách thức luật pháp; <http://hoangsa.org/diendan/timhieuluatbienquocte>

(2) Alfred Hu, “South China Sea, “Troubled waters or sea of opportunity?”; *Ocean Development and International Law*, 41:203-213,2010.



biết đã in bản đồ hành chính Trung Quốc chính thức yêu sách chủ quyền và quyền tài phán của Trung Quốc trong phạm vi đường chữ U. Trước những năm 1960 và 1970, Việt Nam, Philippin, Malaysia, Brunei và các nước Đông Nam Á khác đều không đưa ra phản đối đường chữ U này. Điều đó chứng tỏ họ đã công nhận và mặc nhiên chuẩn y đường chữ U cũng như tính chất lịch sử của nó. Điều đó cũng chứng tỏ họ đã công nhận cả bốn quần đảo (Đông Sa, Tây Sa, Trung Sa và Nam Sa) thuộc chủ quyền Trung Quốc. Ông cho rằng, các nước đã có sự hiểu nhầm khi áp dụng Công ước Luật biển của Liên hiệp quốc năm 1982. Không có điều khoản nào trong Công ước cho phép các quốc gia ven biển mở rộng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của mình lại đòi hỏi chủ quyền các đảo nằm trong các vùng biển đó nhưng thuộc quốc gia khác. Hơn nữa Công ước Luật biển lại công nhận và bảo vệ danh nghĩa lịch sử. Vì vậy không thể dùng Công ước Luật biển làm cơ sở để xâm phạm chủ quyền của Trung Quốc đối với các quần đảo và vùng nước phụ cận. Biển Đông có diện tích 3,5 triệu km² trong khi đường chữ U chỉ chiếm 55% diện tích đó chứ không phải 80% như các nước tuyên truyền. Tuy nhiên, ông thấy khó xử khi Luật vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Trung Quốc năm 1992 lại không có ngoại lệ cho Biển Đông, nghĩa là sẽ có một vùng nước lịch sử nằm trong vùng đặc quyền kinh tế, mặc dù điều 14 của Luật này có nói quy định này không ảnh hưởng đến quyền lịch sử của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa. Ông tìm cách xoa dịu dư luận bằng lập luận đường chữ U không phải là đường vùng nước lịch sử mà là đường vùng nước lịch sử đặc biệt, nghĩa là Trung Quốc có một số quyền lịch sử xác định trong đường đó như một số ưu tiên về hàng hải, đánh cá và khai thác tài nguyên. Vùng chồng lấn giữa đường vùng nước lịch sử đặc biệt này của Trung Quốc với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của các nước khác sẽ tạo ra

các vùng tranh chấp khác nhau. Mô hình “gác tranh chấp cùng khai thác” có thể áp dụng phía bên trong đường chữ U với 50/50 phân chia lợi tức giữa Trung Quốc và các nước. Công thức phân chia 40/60 mà Trung Quốc hưởng phần ít hơn sẽ áp dụng cho các vùng nước nằm ngoài đường chữ U³.

Cần thấy rằng, các tác giả trên quá tự tin khi khẳng định rằng đường chữ U đã được cộng đồng quốc tế công nhận và các quốc gia liên quan không có sự phản đối. Trước hết, thời điểm xuất hiện của đường lưỡi bò còn chưa được các tác giả thống nhất. Thứ hai, nguồn gốc đường này chỉ là một dạng xuất bản tư nhân, mà xuất bản tư nhân thì vẽ thế nào cũng được. Thứ ba, một đường lúc thì 11 đoạn, lúc thì 9 đoạn, vẽ tùy tiện, không tọa độ, không rõ ràng, thì sao có khả năng thể hiện một đường yêu sách biên giới rõ ràng theo đúng các quy định của luật quốc tế để các quốc gia khác phải bận tâm. Thứ tư, vào thời điểm đường lưỡi bò đang được Bộ Nội vụ Trung Hoa in trên bản đồ, Pháp đã đưa tàu và quân ra đóng giữ đảo Hoàng Sa, Trường Sa của Việt Nam, tiếp tục duy trì danh nghĩa chủ quyền kế thừa từ Nhà nước phong kiến An Nam và hoạt động chiếm hữu theo luật quốc tế của Pháp năm 1933. Hoạt động thực tiễn này chẳng phải là sự phản đối hùng hồn ý định yêu sách hai quần đảo bằng cách vẽ đường chữ U từ phía nước láng giềng phương Bắc đó sao? Thứ năm, Hiệp ước hòa bình San Francisco 1951 không dấn động chút gì tới đường chữ U. Ngay cả Tuyên bố của Thủ tướng Chu Ân Lai năm 1951 về Dự thảo Hiệp ước San Francisco cũng đâu có nhắc gì đến đường chữ U. Vì vậy, không thể nói đã có sự công nhận quốc tế. Thứ sáu, thực tế tranh chấp giữa Việt Nam và Trung Quốc về chủ quyền đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa cũng như đòi hỏi của Philippines, Malaysia đối với hầu như toàn bộ hoặc một bộ phận của quần đảo Trường Sa cho thấy, không thể nói đường chữ U trên Biển Đông mà Trung Quốc vạch

(3) Ji Guoxing, “Outer Continental Shelf Claims in the South China Sea: A New Challenge to the China’s U shaped line”, International Workshop on “Non-Traditional Security Cooperation in the South China Sea, Haikou, 20-22 May 2010.



ra đã được các nước khác công nhận. Thứ bảy, ngay cả những nước không liên quan gì đến tranh chấp cũng thể hiện quan điểm không đồng tình. Mỹ không công nhận bất kỳ vùng biển nào không gắn với đất liền và đảo. Indonesia cho lưu chuyển tại Liên hiệp quốc ngày 8/7/2010 Công hàm không chấp nhận đường lưỡi bò của Trung Quốc.



Lập luận đường chữ U là đường vùng nước lịch sử đã không thể thuyết phục được cộng đồng quốc tế vì ngay cả trong Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị của Liên hiệp quốc về luật biển năm 1958, trong danh sách các vùng nước lịch sử của thế giới không có tên một vùng nước nào trong Biển Đông. Công ước Luật biển năm 1982 đâu có chấp nhận một vùng nước lịch sử nào. Điều 15 của Công ước mà các tác giả Trung Quốc viện dẫn chỉ quy định trường hợp phân chia lãnh hải rộng 12 hải lý theo đường cách đều hoặc trung tuyến trừ khi có danh nghĩa lịch sử hoặc hoàn cảnh đặc biệt. Không có bất kỳ một quy định nào viện dẫn danh nghĩa lịch sử cho vùng biển rộng hơn 12 hải lý chứ đừng nói cách bờ vài trăm hải lý như đường chữ U. Cho nên, không thể nói Công ước Luật biển công nhận và bảo vệ cho danh nghĩa lịch sử. Các tác giả Trung Quốc đành đưa ra một khái niệm mới đường chữ U là đường “vùng nước lịch sử đặc biệt”. Thế nhưng việc vạch một đường yêu sách vùng biển rồi đòi chủ quyền trên các đảo nằm trong phạm vi đường đó không chỉ không phù hợp với Công ước Luật biển năm 1982, mà còn đi ngược lại với nguyên tắc cơ bản mang tính lịch sử của luật biển quốc tế là Đất thống trị Biển. Phải có chủ quyền trên đất liền và các đảo mới có quyền đòi hỏi mở

rộng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton đã phát biểu rất đúng tại Hội nghị ARF 17 tại Hà Nội tháng 7/2010 rằng: “Phù hợp với luật tập quán quốc tế, yêu sách hợp pháp vùng biển trong Biển Đông cần phải được bắt nguồn chỉ từ các yêu sách hợp pháp với đất liền và đảo”. Và khó có thể tưởng tượng được một “vùng nước lịch sử đặc biệt” lại nằm trong cùng một vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Việc tìm cách giảm số liệu vùng biển trong phạm vi đường chữ U từ 80% xuống 55% không che đậy được thực chất của vấn đề độc chiếm Biển Đông. Vì ngay trong đề nghị tiếp sau, Ji Gouxing đã đưa ra công thức 50/50 cùng khai thác trong phạm vi đường chữ U và 40/60 ngoài phạm vi đường chữ U, nghĩa là công thức gác tranh chấp cùng khai thác được áp dụng trên toàn bộ Biển Đông chứ đâu dừng ở con số 80%.

Việc tự tạo và duy trì một con đường không khoa học, không khách quan, không phù hợp luật pháp quốc tế đã gây khó khăn cho việc thực hiện nguyên tắc cùng tồn tại hòa bình và là trở ngại chính cho mọi giải pháp giải quyết tranh chấp trong Biển Đông bằng biện pháp hòa bình. ■



BẢN VỀ

TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT

TẠ THỊ MINH LÝ*

Xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật là các yếu tố cấu thành cơ bản để duy trì sự tồn tại của đời sống pháp luật; đồng thời, thể hiện sống động sự phân công quyền lực nhà nước theo các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp của Nhà nước pháp quyền. Các yếu tố này cùng tồn tại, tác động lẫn nhau, bổ sung cho nhau và ảnh hưởng lẫn nhau. Công tác tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống chủ yếu thuộc về trách nhiệm và là *chức năng của cơ quan hành pháp*. Đó chính là quá trình hướng dẫn, chuẩn bị các nguồn lực (con người, tổ chức bộ máy, cơ sở vật chất thực hiện từng văn bản pháp luật) bảo đảm sẵn sàng, phù hợp ngay từ khi tổ chức học tập, quán triệt, vận dụng để mọi hành vi ứng xử của các chủ thể đều phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, mức độ hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật còn phụ thuộc vào chất lượng của *hoạt động lập pháp* - ban hành luật và giám sát thực hiện luật của Quốc hội, của

hoạt động tư pháp trong bảo vệ pháp luật và sử dụng cưỡng chế nhà nước. Ngoài ra, còn bị ảnh hưởng bởi các chủ thể khác như tổ chức kinh tế, xã hội, công dân khi các chủ thể này tổ chức thực hiện phản biện và giám sát xã hội, thực hiện quyền kiến nghị, phát hiện, tố cáo, khiếu nại..., cũng như mức độ tuân thủ và chấp hành pháp luật khi thực thi các quyền và nghĩa vụ của chủ thể trong đời sống. Một số yếu tố khác như trình độ dân trí, ý thức và truyền thống pháp luật, xu thế vận động xã hội, xu thế toàn cầu hoá và hội nhập... cũng có ảnh hưởng và tác động mạnh mẽ đến quá trình tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống. Việc tổ chức thực hiện pháp luật làm cho những quy định mà lập pháp đã tạo dựng (còn là văn bản trên giấy) vận hành trong hoạt động thường nhật của xã hội, là quá trình tiến đến mục tiêu của nhà làm luật nhằm sử dụng *công cụ pháp luật* để quản lý, thúc đẩy sự phát triển xã hội theo xu thế tiến bộ trong mọi lĩnh vực của đời sống, phát huy hiệu quả của pháp luật.

(*) TS. Cục trưởng Cục Trợ giúp pháp lý, Bộ Tư pháp



1. Một số nét về thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật

So với công tác xây dựng pháp luật và bảo vệ pháp luật, công tác tổ chức thực hiện pháp luật trong thực tế cuộc sống chưa được coi trọng đúng mức, chưa theo kịp với công tác lập pháp mặc dù giữa chúng có mối liên hệ chặt chẽ, là cơ sở cho nhau cùng tồn tại và thể hiện tính hiệu quả của pháp luật trên thực tế. Hiểu biết pháp luật nói chung và vận dụng pháp luật đều ở dưới mức yêu cầu là một lý do khiến tình trạng khiếu kiện còn phổ biến. Thậm chí, giữa vận dụng và thực thi pháp luật với hoạt động công vụ cũng vẫn còn khoảng cách lớn và tồn tại một số hạn chế, bất cập trong xử lý vụ việc của dân. Hành vi công vụ đôi khi được thực hiện theo thói quen, hoặc kinh nghiệm mà không dựa trên cơ sở pháp luật. Cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo vẫn còn nhiều bất cập, thực tế giải quyết khiếu nại còn chưa dựa vào pháp luật, chủ yếu chuyển đơn mà chưa có sự đầu tư nghiên cứu để có kết quả cụ thể cho từng vụ việc nên chưa tạo được niềm tin trong nhân dân đối với pháp luật và công vụ nói chung. Việc hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật vẫn chưa thành cơ chế hoạt động thường xuyên, chưa bảo đảm tính độc lập nên chưa tạo thành sự cần thiết bắt buộc, thành nhu cầu và có tiêu chí để đánh giá. Hiểu biết pháp luật, ý thức chấp hành, điều kiện tiếp cận pháp luật của nhân dân chưa cao (ví dụ, theo thống kê, tỷ lệ mất rừng của Việt Nam cao nhất trong khu vực, chiếm 2,8%/năm do tình trạng chặt phá rừng, trong khi đã có Luật Bảo vệ và phát triển rừng). Các vấn đề gắn với quyền lợi thiết thân của người dân như đất đai, nhà ở... còn rất nhiều vướng mắc do pháp luật thay đổi thường xuyên, trong khi cơ chế quản lý đất và thực hiện pháp luật đất đai chưa có hiệu quả nên tình trạng chuyển quyền sử dụng đất, vi phạm pháp luật đất đai và tình hình khiếu kiện về đất đai diễn ra

ngghiêm trọng và phổ biến (trên 70% các vụ khiếu kiện có nội dung liên quan đến đất đai). Các vấn đề về pháp luật mang tính phổ thông cũng trong tình trạng có nhiều vi phạm như giao thông, sử dụng điện, nước, quản lý xây dựng, trật tự công cộng, bảo hiểm y tế, giáo dục... (năm 2004, cả nước xảy ra trên 17.600 vụ tai nạn giao thông làm trên 12.200 người chết mà nguyên nhân chủ yếu vẫn là ý thức chấp hành pháp luật về giao thông của người dân còn nhiều hạn chế¹). Tệ nạn xã hội, đặc biệt tội phạm còn xảy ra với diễn biến phức tạp, nhiều vụ có tính chất nghiêm trọng và tái phạm lớn, cơ cấu tội phạm ở phạm vi rộng. Do không xác định rõ vai trò của cơ quan, tổ chức và cán bộ công chức làm công tác tổ chức thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật nên thiếu sự tích cực, chủ động. Thậm chí nhiều cán bộ công chức còn hạn chế về kiến thức pháp luật trong chính nghề nghiệp thuộc chức trách, nhiệm vụ nên chưa đáp ứng được yêu cầu phục vụ, dẫn đến giải quyết sai pháp luật, chậm trễ, gây thiệt hại và kiện cáo. Do Luật Bồi thường nhà nước mới ban hành, nên việc truy xét trách nhiệm, bồi thường sai sót trong hoạt động công vụ chưa có cơ chế xem xét cụ thể từng vụ việc để giải quyết dứt điểm, triệt để theo khiếu kiện vì chưa có người đứng ra chịu trách nhiệm (còn tình trạng khiếu kiện đông người, vượt cấp, kéo dài gây mất trật tự, lãng phí thời gian, tiền của, công sức của người dân và các cơ quan tiếp dân).

Các tồn tại trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, về theo dõi việc hướng dẫn thi hành luật. Mặc dù, Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ đã xác định trách nhiệm của Chính phủ về mảng công tác này nhưng chưa có một văn bản pháp luật nào của Chính phủ xác định cụ thể về một Bộ - chủ thể chính giúp Chính phủ triển khai chức năng và là đầu mối, cũng như các quyền và nghĩa vụ chủ thể, cơ chế thực hiện trách nhiệm pháp lý của chức năng

(1) Đề án xây dựng và đẩy mạnh công tác tuyên truyền vận động chấp hành pháp luật trong cộng đồng dân cư (Ban hành kèm theo Quyết định số 28/2006/QĐ-TTg ngày 28/01/2006 của Thủ tướng Chính phủ), tr. 2.



này. Hiện nay, chức năng này đang được giao cho tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ đối với văn bản có liên quan đến lĩnh vực mà Bộ, ngành đó quản lý. Như vậy, các Bộ, ngành đều tự theo dõi việc thực hiện chức năng này của mình mà không có cơ quan theo dõi hoặc làm đầu mối nên dẫn tới tình trạng luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư...

Thứ hai, nhận thức về công tác tổ chức thực hiện pháp luật. Tư duy về vấn đề này của nhiều cơ quan, tổ chức và thậm chí quan chức có trách nhiệm vẫn chỉ dừng ở phạm vi rất hẹp, đôi khi bị đánh đồng với một khâu của công tác này là việc phổ biến các văn bản pháp luật mới ban hành và giáo dục pháp luật (thậm chí vẫn dùng từ “tuyên truyền” do chưa hiểu chính xác khái niệm này). Mỗi văn bản pháp luật mới ban hành được tổ chức để phổ biến cho cán bộ, công chức trong thời gian ½ đến một ngày và chỉ mang tính chất truyền đạt quan điểm, cơ cấu, các vấn đề lớn... mà không phải là học tập từng quy định cụ thể để vận dụng đúng trong các hành vi công vụ. Vì vậy, chỉ khi bị vướng mắc hoặc bị ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích mới tìm hiểu, còn trong hoạt động công vụ vẫn theo thói quen và kinh nghiệm nên vận dụng pháp luật chưa nghiêm mà lý do chính là không nắm chính xác các quy định cụ thể của pháp luật.

Thứ ba, trách nhiệm chủ thể tổ chức thực hiện. Mỗi một văn bản luật Quốc hội giao Chính phủ tổ chức thực hiện, trong văn bản hướng dẫn luật hoặc pháp lệnh, Chính phủ lại giao cho một Bộ, ngành có chức năng quản lý chính về lĩnh vực mà văn bản pháp luật đó quy định. Tuy Bộ, ngành đó lại tiếp tục ban hành văn bản trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình nhưng việc tổ chức thực hiện chủ yếu khép kín trong ngành đó, trừ một số văn bản có tính chất chung. Do vậy, pháp luật nhiều khi mang tính cục bộ và thiếu sự hiểu biết, nhất quán chung, nên nhiều cơ quan, đơn vị, tổ chức và người dân chưa biết

sử dụng pháp luật và chưa tin cậy vào pháp luật, thậm chí coi thường pháp luật, phát sinh nhiều khiếu kiện và ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý xã hội bằng pháp luật của Nhà nước. Pháp luật được ban hành ngày càng nhiều, nhưng lại được vận hành chậm chạp trong cuộc sống.

Thứ tư, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật thực định. Trong những năm gần đây, công cuộc Đổi mới đất nước mà trọng tâm là phát triển nền kinh tế thị trường, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế đã đặt ra yêu cầu phải sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật để bảo đảm tính đồng bộ, toàn diện, phù hợp và dễ tiếp cận cho mọi công dân, tổ chức. Vì vậy, công tác lập pháp được Quốc hội tập trung thực hiện, ban hành hàng loạt các bộ luật, luật về nội dung và hình thức, quy trình thủ tục... Nguyên tắc xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng đã từng bước được đề cao, vai trò của Quốc hội được phát huy và có hiệu quả trên thực tế². Các chế định pháp lý điều chỉnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã có các quy định phù hợp nhằm thúc đẩy sự hình thành và phát triển đa dạng loại hình sở hữu, thị trường, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đa dạng ngành nghề sản xuất, kinh doanh, bảo vệ môi trường, thu hút các nguồn lực đầu tư trong nước và ngoài nước. Nguyên tắc pháp luật khuyến khích làm giàu hợp pháp, công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, bảo đảm hài hoà về lợi ích đã từng bước được xác lập. Hệ thống các văn bản pháp luật về hình thức (Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, dự án Luật về Thủ tục tố tụng hành chính...) đang tiếp tục được nghiên cứu, hoàn thiện để tạo lập hàng lang pháp lý về thủ tục, trình tự, bảo đảm quyền khiếu kiện, quyền bào chữa, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Hoạt động

(2) Ba nhiệm kỳ của Quốc hội - khoá VIII, IX, X - có số văn bản luật và Pháp lệnh được ban hành với số lượng hàng ngàn, lớn gấp nhiều lần so với tất cả các nhiệm kỳ trước cộng lại.



tư pháp có những đổi mới về nguyên tắc hoạt động như tăng tính tranh tụng, thực hiện cơ chế trách nhiệm cá nhân bồi thường oan, sai đi đôi với tiêu chuẩn hoá vị trí công vụ. Pháp luật điều chỉnh các vấn đề xã hội cũng được quan tâm và chú trọng, nhằm bảo đảm góp phần phát triển kinh tế đi đôi với giải quyết các vấn đề xã hội, hạn chế thất thoát, tham nhũng và tiêu cực của nền kinh tế thị trường. Hoạt động của các cơ quan nhà nước đang cơ bản được đổi mới theo hướng có rà soát chức năng, vị trí công vụ, nâng cao tính phục vụ. Chủ trương dân chủ hoá mọi mặt đời sống xã hội đã được thể chế hoá một bước quan trọng trong lập pháp, cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Như vậy, nếu các văn bản pháp luật tiến bộ này được tổ chức thực hiện tốt sẽ thúc đẩy quá trình vận động và tiến bộ xã hội, hình thành cơ chế trưng cầu dân ý, tín nhiệm xã hội, tự quản, tự chịu trách nhiệm, cơ chế giám sát xã hội, xã hội hoá.

Mặc dù vậy, hiện nay, việc đưa pháp luật vào cuộc sống vẫn chưa theo kịp với yêu cầu của thực tiễn, đáp ứng đòi hỏi của công cuộc Đổi mới.

Một số nguyên nhân chính của thực trạng các tồn tại

Thứ nhất, trong xây dựng pháp luật: Hệ thống pháp luật đang trong quá trình hoàn thiện, với nhiều tầng nấc, có hiệu lực pháp lý khác nhau, hình thức rất đa dạng, do nhiều cơ quan nhà nước ban hành về một vấn đề, lại thường xuyên sửa đổi, bổ sung thay thế, chưa đồng bộ, vẫn còn có những mâu thuẫn, chồng chéo. Điều đặc biệt là khi luật chuyên ngành đã được ban hành nhưng các địa phương vẫn chờ văn bản hướng dẫn thi hành, từ đó làm cho luật kém hiệu lực, hệ thống pháp luật rườm rà, số lượng quá lớn, khó tiếp cận, khó vận dụng và kiểm soát. Yếu tố lợi ích của mọi tầng lớp xã hội vẫn chưa được tính toán đầy đủ, chi tiết nên nhiều khi pháp luật chưa trở thành đại lượng dung hoà các lợi ích chung

của các giai tầng trong xã hội, người dân vẫn chưa thấy được luật thể hiện và bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình. Nhiều văn bản luật vẫn còn mang tính định khung, khái quát nên khi có hiệu lực nhưng vẫn chưa thể thi hành được ngay mà phải chờ văn bản hướng dẫn chi tiết³. Một số văn bản luật chưa xuất phát từ tính đặc thù của loại quan hệ xã hội cần điều chỉnh, thiếu tính thực tiễn của cuộc sống, chưa dự báo tốt nên phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi ban hành do không dự liệu hết những khả năng có thể xảy ra cũng như dự báo những hiệu ứng, tác động của luật đối với xã hội (ví dụ, Luật Đất đai, thuế...). Nhiều văn bản ngay sau khi ban hành có những quy định đã bộc lộ tính không khả thi, khó thực hiện, không phù hợp với thực tiễn, không được thực hiện trong thực tiễn (Bộ luật Lao động, Luật Bình đẳng giới, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, phòng chống HIV...), hoặc có các quy định gây khó khăn, cản trở khi thực hiện quyền (việc cấp giấy chứng nhận tham gia tố tụng của luật sư trong Bộ luật Tố tụng hình sự, quyền khởi kiện trong Pháp lệnh về Thủ tục tố tụng hành chính...), hoặc có các quy định chưa phù hợp trình độ dân trí (nghĩa vụ tự chứng minh trong Bộ luật Tố tụng dân sự...). Một số lĩnh vực dân sự vẫn còn thiếu sự điều chỉnh của luật, nhiều văn bản chậm được sửa đổi vẫn mang đậm dấu ấn hành chính bao cấp. Tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật vẫn còn hạn chế, vẫn còn tình trạng nhiều văn bản pháp luật đã được công bố có hiệu lực pháp luật mà vẫn chưa được đăng công báo. Ngoài ra, vẫn còn những văn bản luật thiếu các quy định cụ thể về cơ chế bảo đảm thực hiện (về tổ chức, nhân sự, kinh phí thực hiện và các điều kiện bảo đảm khác) nên hiệu lực thi hành thấp. Công tác tập hợp hoá, rà soát, công bố các văn bản pháp luật đã hết hiệu lực pháp luật vẫn chưa được tiến hành thường xuyên, liên tục. Tất cả tạo nên tâm lý sai lệch trong cán bộ thực thi pháp luật,

(3) Theo Báo cáo của Bộ Tư pháp, riêng năm 2005, Chính phủ còn nợ, chưa ban hành trên 300 nghị định để hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh. Năm 2010, Chính phủ vẫn còn nợ trên 100 văn bản hướng dẫn.



thậm chí coi thường, thiếu tôn trọng luật, hoặc không quan tâm, không biết đến luật, ngóng chờ văn bản hướng dẫn, không dựa vào luật để tổ chức thực hiện.

Thứ hai, thiếu một cơ quan đầu mối chính giúp Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước thống nhất đối với công tác tổ chức thực hiện pháp luật cũng như theo dõi việc tổ chức thực hiện pháp luật (đưa pháp luật vào cuộc sống) mà dân trải cho tất cả các Bộ, ngành. Bộ nào đang chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về một lĩnh vực nhất định sẽ chịu trách nhiệm vừa xây dựng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật vừa tổ chức triển khai thực hiện và tự kiểm tra đánh giá, báo cáo về việc thực hiện luật, được Chính phủ ủy quyền (tự) giải trình trước Quốc hội... Từ đó, dẫn đến việc đánh giá hiệu quả điều chỉnh của pháp luật nói chung không được tiến hành theo tiêu chí nhất định, khách quan do một cơ quan độc lập thực hiện, mà chủ yếu do các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành thực hiện theo cách riêng của họ. Do vừa có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống, vừa có trách nhiệm tổng kết, đánh giá tác động và hiệu quả điều chỉnh của luật nên các cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao nhiệm vụ vẫn chưa xác định rõ tầm quan trọng của từng loại vấn đề, đặc biệt là việc đánh giá tác động nên kết quả thường phiến diện, nặng về thành tích, chưa chỉ ra những yếu kém, chưa cho thấy hết những tác động xã hội mà văn bản luật mang lại. Rất nhiều lĩnh vực thực thi pháp luật còn yếu kém, người dân chưa hài lòng về công vụ (ví dụ, trong số các đơn từ khiếu nại có đến trên 70% yêu cầu giải quyết về vấn đề đất đai, trong khi đó chưa có đánh giá khách quan về vấn đề này từ một cơ quan chức năng ngoài Bộ Tài nguyên và Môi trường, Quốc hội cũng chưa thực hiện giám sát về cán bộ địa chính - có trên mười hai ngàn cán bộ địa chính trong toàn quốc..., các vấn đề bức xúc khác như bảo hiểm y tế, chế độ khám chữa bệnh cho dân,

thực phẩm, thuốc chữa bệnh kém phẩm chất, là hàng giả...). Ngoài ra, tình hình “tự khen, tự chê” này còn dẫn đến việc thiếu thông tin khách quan nên chậm sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế chính sách. Do không xác định tiêu chí đánh giá về tình hình thực thi pháp luật nên số liệu thống kê về thực hiện các quy định pháp luật cụ thể vẫn ở mức độ chung chung, số liệu không chính xác. Vì vậy, chưa chỉ ra được những khó khăn, vướng mắc phát sinh từ thực tiễn làm cơ sở đề xuất các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống.

Thứ ba, công tác truyền thông, phổ biến, giáo dục pháp luật còn mang nặng tính hình thức bề nổi, phong trào, thậm chí còn tồn kém và lãng phí do chưa gắn kết với các lợi ích cụ thể, với quyền và lợi ích hợp pháp của từng nhóm chủ thể pháp luật. Tình trạng cán bộ, công chức chỉ nghe giới thiệu sơ qua, đại khái trong một buổi về cả một văn bản luật lớn là phổ biến, mà chưa thành yêu cầu bắt buộc phải học tập và nắm chắc pháp luật như một công cụ để xử lý công vụ. Hình thức và nội dung truyền thông, phổ biến, giáo dục pháp luật cho dân chưa thật sát với nhu cầu, điều kiện của từng nhóm đối tượng, từng vùng miền, theo giới, lứa tuổi, ngành nghề, dân tộc, tín ngưỡng, phong tục... Hệ thống dịch vụ pháp lý (luật sư, giám định, công chứng...) để giúp công dân, doanh nghiệp nắm vững pháp luật, xử sự theo pháp luật trong hoạt động hàng ngày và trong những trường hợp cần thiết vẫn còn chậm phát triển. Thị trường dịch vụ pháp lý vẫn do luật sư tư nhân nắm giữ 100% mà hoàn toàn chưa có thị phần của Nhà nước, trừ dịch vụ trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách. Vì vậy, cơ chế hỗ trợ để các quy định của pháp luật vận hành thực sự trong cuộc sống còn đơn điệu, do các luật sư tự điều chỉnh qua các đơn hàng với thân chủ, Nhà nước chưa thật sự vào cuộc, hình thức chưa đa dạng và có chất lượng để đến

(4) Kinh nghiệm của ông Simen Rice - chuyên gia Úc - thì khi cần khảo sát cộng đồng để xem họ có các thói quen gì từ đó mới có cách tiếp cận đúng. Theo ông, người Hoa thích đọc báo thì truyền thông qua báo chí, sách; người Ả rập thích nghe thì truyền thông qua băng; thổ dân Úc thích nghe qua câu chuyện thì truyền thông qua các vụ việc sinh động...



được với mọi tầng lớp nhân dân. Từ những hạn chế do thiếu thông tin và khó khăn trong tiếp cận, dẫn đến ý thức tôn trọng pháp luật, lấy pháp luật làm chuẩn mực trong các hành vi ứng xử của nhân dân còn chưa cao, chưa trở thành nếp sống, thói quen của nhân dân mỗi khi có tranh chấp hoặc tham gia vào các quan hệ pháp luật.

Thứ tư, công tác giám sát việc đưa pháp luật vào cuộc sống của Quốc hội và các cơ quan dân cử cũng như sự tham gia giám sát, phản biện của các tổ chức đoàn thể xã hội vẫn còn chưa được thể chế hoá cụ thể và tiến hành thường xuyên, liên tục. Việc giám sát hiện mới chủ yếu tập trung vào một số lĩnh vực nổi cộm có nhiều khiếu nại, tố cáo hoặc do yêu cầu bức xúc, các kiến nghị có ảnh hưởng mạnh của dư luận xã hội, nhưng chưa đi kèm bỏ phiếu bất tín nhiệm vốn là một bộ phận cấu thành của giám sát. Vẫn chưa có những nghị quyết chuyên đề của Quốc hội về *giám sát hiệu quả* thực hiện từng đạo luật cụ thể trong thực tiễn cuộc sống, cơ chế giải quyết hậu giám sát, đặc biệt là cán bộ có nhiều đơn từ khiếu nại của dân (ở đây có người đã vi von nhà làm luật mới xây dựng nhà nhưng chưa xem lại để biết ngôi nhà đó có được sử dụng không? Sử dụng thế nào? Có dột nát không?)... Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên vẫn chưa làm tốt chức năng giám sát, phản biện xã hội đối với các chính sách được xác định trong luật cũng như việc tổ chức thực hiện chúng.

Thứ năm, nhận thức về tầm quan trọng của pháp luật còn thấp, ảnh hưởng của thói quen trọng “lệ” hơn trọng “luật” vẫn còn tồn tại ở một số vùng, miền do trình độ dân trí ở nhiều nơi vẫn còn thấp, điều kiện thông tin chưa thuận lợi khiến cho người dân khó có thể nắm bắt thông tin pháp luật thiết yếu để áp dụng vào thực tiễn cuộc sống. Tâm lý không tôn trọng pháp luật, thậm chí coi thường pháp luật nhiều nơi trở thành thói quen, dù không mong muốn, mà chỉ biết “sợ cán bộ hoặc sợ chính quyền” vẫn còn tiềm ẩn trong một bộ phận dân cư, thậm chí ở cả công chức, viên chức. Một

bộ phận dân cư vẫn chưa hình thành được thói quen sử dụng các cơ quan tư pháp cũng như sử dụng pháp luật để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi phát sinh tranh chấp nên nhiều khi đã tự xử lý, bỏ qua các quyền và lợi ích chính đáng của mình, thậm chí còn vi phạm pháp luật. Hoạt động xác minh, xử lý những người vi phạm pháp luật chưa phù hợp (ví dụ, các biện pháp hành chính đặc biệt mà không qua xét xử), việc phát hiện, điều tra, truy tố và xét xử thiếu kịp thời, nhiều vụ kéo dài làm người dân nghi ngờ tính nghiêm minh, cá biệt có trường hợp bỏ lọt tội phạm, người vi phạm không bị xử lý; nhiều cán bộ, nhiều địa phương “nhờn” pháp luật. Các biện pháp khuyến khích tinh thần còn chưa tạo động lực hỗ trợ, trừ việc khen thưởng khi thi tìm hiểu pháp luật, khen thưởng vẫn chưa gắn với thực thi pháp luật, còn mang tính hình thức, có nơi khen không đúng đối tượng, không đúng thời điểm nên chưa động viên, khuyến khích được người dân tích cực thực hiện pháp luật, tuân thủ pháp luật và tham gia đưa pháp luật vào cuộc sống.

Thứ sáu, đội ngũ cán bộ, công chức vẫn còn thiếu tính chủ động trong thực thi, giải đáp pháp luật cho nhân dân trong quá trình và phạm vi thực thi công vụ. Việc giải thích các quy định của pháp luật, hướng dẫn nhân dân thực hiện các quyền và nghĩa vụ trong phạm vi thẩm quyền vẫn còn chưa được tiến hành đầy đủ, thậm chí có người do chưa nắm rõ các quy định còn giải thích tù mù hoặc sai sót, gây kiện cáo. Đội ngũ cán bộ - nhất là ở cơ sở - vẫn còn thiếu và yếu về năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, kiến thức pháp luật chuyên ngành, còn nhiều hạn chế trong ứng xử theo pháp luật, lại không thường xuyên cập nhật các văn bản mới ban hành nên nhiều khi giải quyết công việc của dân còn vi phạm pháp luật. Một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức còn gây khó khăn, sách nhiễu cho dân; tình trạng ách tắc, rơi vào “im lặng” hoặc giải quyết không thoả đáng các khiếu nại, tố cáo từ phía các cơ quan nhà nước đã làm giảm lòng tin của dân vào pháp luật, kéo dài việc kiện cáo.



Thứ bảy, nguồn lực, cơ sở vật chất, phương tiện phục vụ công tác đưa pháp luật vào cuộc sống vẫn chưa được quan tâm đầu tư đúng mức, chưa tương xứng, nếu so sánh với nguồn lực đã bỏ ra trong công tác xây dựng pháp luật hoặc hỗ trợ các lĩnh vực giáo dục, y tế, lao động... Việc đầu tư để Quốc hội giám sát luật, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên tham gia giám sát, các cơ quan tổ chức học tập luật, kinh phí thuê chuyên gia đánh giá độc lập, kinh phí cho các cơ quan pháp luật còn dãn trải, cào bằng, chưa tính đến đặc điểm của từng vùng miền, từng địa bàn, từng loại vấn đề. Kinh phí dành cho hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật không thực tế, không có mục ngân sách riêng, thiếu ổn định, chủ yếu được cấp thông qua các hoạt động kinh tế - xã hội khác, với mức cao thấp do nhận thức của từng cấp, từng ngành cụ thể, nên phần nào làm giảm khả năng, giảm trách nhiệm và tính chủ động của cơ sở trong việc tổ chức thực hiện pháp luật.

3. Quan điểm và các giải pháp cụ thể để tổ chức thực hiện pháp luật

Quan điểm đổi mới việc tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống

Với vị trí là *công cụ chủ yếu* để quản lý xã hội, vai trò to lớn của pháp luật chỉ có thể được phát huy trong cuộc sống khi có một quá trình “*tổ chức để thực thi*”, để từng văn bản pháp luật sau khi ban hành được các cơ quan, tổ chức và các chủ thể chủ động tiếp cận, sử dụng, thi hành, tuân thủ một cách tự giác tạo thành các sự kiện, hành vi pháp luật khi tham gia các quan hệ xã hội. Do đó, các giải pháp đưa pháp luật vào cuộc sống phải *xuất phát từ cơ sở, gắn với cơ sở* để xác định rõ hành vi và trách nhiệm, trở thành yêu cầu bắt buộc dần dần tạo nên thói quen tự giác, chủ động chấp hành pháp luật của công chức, viên chức, người lao động và nhân dân nói chung. Quan điểm gắn với cơ sở và các chủ thể cụ thể cần được quán triệt để làm *chuyển biến mạnh mẽ nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật* của cán bộ, nhân dân, hình thành nếp sống và làm

việc theo pháp luật, ngăn ngừa vi phạm pháp luật, duy trì ổn định trật tự xã hội, thúc đẩy kinh tế phát triển.

Chính vì vậy, phải *xây dựng và triển khai thực hiện đồng bộ các giải pháp cụ thể của từng khâu trong cả ba khâu: xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật* nhằm góp phần xác định rõ trách nhiệm của từng ngành, từng cấp, từng cơ quan nhà nước, các tổ chức và công dân. Bởi vì nếu công tác lập pháp, tư pháp không có các giải pháp phù hợp, hoạt động không có chất lượng, hiệu quả thì sẽ không có tiền đề cho việc tổ chức thực thi pháp luật trong cuộc sống. Chỉ khi pháp luật được xây dựng, hoàn thiện, thực sự là đại lượng thể hiện ý chí chung, dung hoà các lợi ích của mọi lực lượng xã hội thì mới được toàn dân thực sự đón nhận và tự giác thực hiện; cũng như chỉ khi các cơ quan bảo vệ pháp luật vào cuộc, tăng cường vận dụng pháp luật, xử lý nghiêm minh, không bỏ lọt tội phạm và tránh oan, sai mới có tác dụng răn đe và phòng ngừa để mọi công dân, công chức trong mọi lĩnh vực phải tuân thủ pháp luật và lúc đó Nhà nước mới thực sự quản lý xã hội bằng pháp luật.

Các giải pháp cụ thể để tổ chức thực hiện pháp luật

Hướng dẫn thực hiện pháp luật: Cần quán triệt nguyên tắc bảo đảm rằng, các quy định về quan hệ xã hội nằm trong phạm vi quyền và nghĩa vụ công dân mà người dân phải tuân thủ đều phải được quy định trong luật, còn các *văn bản hướng dẫn chủ yếu để điều hành trong nội bộ cơ quan nhà nước* và các tổ chức. Từ đó xác định rõ phạm vi quan hệ xã hội cần điều chỉnh của từng loại hình văn bản quy phạm pháp luật, tránh được việc ngoài luật còn bắt người dân phải nghiên cứu cả hệ thống văn bản hướng dẫn (đôi khi, sau một luật lại có cả trăm văn bản là nghị định của Chính phủ, thông tư, quyết định của Bộ, ngành). Việc xác định chức năng của Bộ, ngành cũng vô cùng quan trọng, cần tránh chồng chéo ngay trong các văn bản, khó cho việc giám sát và xác định trách nhiệm chính (ví dụ, các văn bản về xoá



đổi, giảm nghèo có đến trên 70 văn bản, hơn một chục chương trình, Chương trình mục tiêu giảm nghèo thì giao Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong khi đó Chương trình hỗ trợ các xã nghèo theo Quyết định 135 thì giao Ủy ban Dân tộc, theo Nghị quyết 30^a hỗ trợ giảm nghèo nhanh cho 62 huyện thì trách nhiệm được giao cho nhiều Bộ, ngành, chưa kể mỗi bộ, ngành còn có các nguồn kinh phí về các vấn đề có liên quan nên một sản phẩm xoá nghèo nhiều đơn vị cùng có trách nhiệm và khi được kiểm tra giám sát, một sản phẩm nhiều cơ quan cùng đưa ra làm ví dụ, làm kết quả chung). Việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm tính đầy đủ, toàn diện, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, khách quan, tính dự báo và phù hợp với điều kiện thực tiễn đất nước là cần thiết để bảo đảm các quan hệ xã hội cơ bản, chủ yếu gắn với các quyền và lợi ích hợp pháp của mọi tầng lớp công dân đều được điều chỉnh bởi các bộ luật, luật, hạn chế việc ban hành các văn bản dưới luật. Để bảo đảm tính khả thi và có thể triển khai thực hiện ngay, cần dự liệu hết các tình huống, khả năng hậu quả xã hội có thể xảy ra, dự liệu nguồn nhân lực và tài chính để luật được thực hiện ngay sau khi có hiệu lực.

Về quy trình, cần công khai, minh bạch hoá việc xây dựng ngay từ khâu sáng kiến lập pháp đến khâu góp ý, lấy ý kiến các đối tượng cụ thể và thông qua văn bản; các văn bản hướng dẫn phải đồng thời được xây dựng cùng văn bản chính để sắp xếp theo logic các vấn đề cần giải quyết trong một tổng thể chung. Huy động sự tham gia rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân, các tổ chức, cá nhân đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau vào quá trình xây dựng pháp luật. Tạo cơ chế để dân tham gia góp ý trực tiếp, cụ thể vào văn bản pháp luật, hạn chế phải hướng dẫn luật.

Theo dõi và đánh giá thực hiện luật: Mỗi văn bản pháp luật khi được ban hành đều đã có mục tiêu ban hành nên phải xác định rõ cơ chế giám sát việc thực hiện mục tiêu. Ngoài giám sát của Quốc hội, cần một cơ quan độc

lập với cơ quan thực hiện luật thực hiện theo dõi, tổng kết, đánh giá hiệu quả tác động xã hội của văn bản (hiện nay chuyên gia độc lập thường được các tổ chức quốc tế cung ứng và vì vậy nhiều thông tin chuyên gia đánh giá đúng nhưng phạm vi sử dụng kết quả lại rất hẹp, chủ yếu dành cho các tổ chức quốc tế trong nghiên cứu hỗ trợ).

Đẩy mạnh phổ biến, giáo dục pháp luật có liên quan trực tiếp đến quyền và trách nhiệm công vụ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, của các tổ chức đoàn thể xã hội để các chủ thể pháp luật nắm được đầy đủ các quyền và nghĩa vụ, cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó. Phát huy khả năng tập hợp, vận động nhân dân chấp hành pháp luật của Ban công tác Mặt trận, chi hội, chi đoàn của các tổ chức đoàn thể nhân dân, lồng ghép với sinh hoạt cộng đồng, với các cuộc vận động do Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp phát động, gắn công tác pháp luật với việc phát triển kinh tế, thực hiện các phong trào thi đua, bảo đảm công bằng xã hội. Nghiên cứu thực hiện chủ trương xoá đói, giảm nghèo trong lĩnh vực pháp luật thông qua trợ giúp pháp lý, xét xử lưu động của Toà án, phổ biến các quy định của pháp luật liên quan đến từng vùng miền, với các nhóm đối tượng, ở các lĩnh vực, theo giai đoạn, thời điểm, nhằm nâng cao trình độ dân trí pháp lý cho mọi tầng lớp dân cư, trong đó chú trọng vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Nâng cao năng lực và trách nhiệm của các cơ quan, công chức hành chính, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu trong việc tổ chức thi hành, áp dụng pháp luật, cán bộ, công chức làm việc trong lĩnh vực nào phải nắm bắt và hiểu biết sâu sắc các quy định của pháp luật trong lĩnh vực đó. Đồng thời thường xuyên bồi dưỡng, trang bị những kiến thức pháp luật cơ bản liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, của tổ chức để người thực thi công vụ phải hiểu pháp luật và giải quyết công việc trên cơ sở pháp luật. Cán bộ, công chức có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ, chính xác và kịp thời các thông tin pháp



luật đến với nhân dân theo lĩnh vực mình phụ trách. Phát huy tính chủ động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong việc lấy pháp luật làm nền tảng ứng xử trong việc giải quyết các mối quan hệ xã hội.

Bên cạnh các cơ quan chức năng, cần huy động lực lượng xã hội thực hiện pháp luật trong cuộc sống, theo chủ trương xã hội hoá, trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Trách nhiệm trước hết và chủ yếu thuộc về Chính phủ, đội ngũ cán bộ, công chức và các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Huy động các lực lượng xã hội tham gia cùng với Nhà nước trong việc phổ biến, giải thích pháp luật đến từng người dân, từng cán bộ, công chức nhà nước và các cán bộ của tổ chức đoàn thể xã hội, tạo nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật một cách tự giác của mỗi người dân.

Việc học tập pháp luật của cán bộ, công chức: Nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kiến thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức. Phát huy vai trò của đội ngũ cán bộ, công chức trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống trong quá trình thực thi công vụ, nâng cao trách nhiệm của hoạt động công vụ, cũng như tính gương mẫu chấp hành pháp luật của cán bộ công chức nhà nước, đảng viên và của các cá nhân tiêu biểu ở cộng đồng dân cư. Xác định rõ trách nhiệm của cán bộ, công chức trong quá trình giải quyết công việc của dân, của tổ chức, gắn trách nhiệm với quyền lợi, với công việc chuyên môn của từng cán bộ, công chức trên cơ sở đầu việc được giao. Nghiên cứu xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức kết hợp với chế độ bổ nhiệm công chức theo nhiệm kỳ hoặc triển khai thực hiện chế độ hợp đồng đối với đội ngũ cán bộ, công chức. Thực hiện đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp làm công tác giải quyết công việc của dân, của cơ quan, tổ chức, đoàn thể xã hội, chú trọng bồi dưỡng

nâng cao có tính đến đặc thù của từng nhóm đối tượng, có tính đến vị trí công tác, yêu cầu công việc và đặc điểm của hoạt động công vụ nhằm nâng cao ý thức trách nhiệm và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ trong thực thi pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Ngoài việc tăng cường năng lực và tính độc lập trong xét xử của thẩm phán, đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật trong các cơ quan hành chính nhà nước cần được nâng cao kỹ năng truyền thông về pháp luật, trách nhiệm giải thích và hướng dẫn pháp luật trong lĩnh vực mình phụ trách. Đồng thời, phát huy vai trò tự quản và công tác vận động, thuyết phục nhân dân chấp hành pháp luật của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên, Ban công tác Mặt trận và các tổ chức thành viên ở cộng đồng khu dân cư.

Hiện nay, cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn là những người trực tiếp giải quyết một phần công việc pháp luật của dân ngay tại cơ sở, nhưng có đến trên 70% chưa có trình độ pháp luật⁵, vì vậy, cần xác định tiêu chuẩn ít nhất phải có trình độ từ trung cấp luật trở lên và thường xuyên được bồi dưỡng, cập nhật văn bản mới cho họ. Bảo đảm mọi cán bộ, công chức khi thực thi công vụ đều có kiến thức hiểu biết pháp luật và có thể vận dụng, áp dụng pháp luật một cách đầy đủ và chính xác. Đồng thời, cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, trong Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, người đứng đầu của các tổ chức thành viên Mặt trận ở cộng đồng khu dân cư được bồi dưỡng kiến thức pháp luật để có thể tham gia giám sát thực hiện luật.

Về công tác truyền thông đưa pháp luật đến nhân dân. Đa dạng hoá các loại hình đưa pháp luật vào cuộc sống, từ việc ứng dụng công nghệ thông tin đến loại báo hình, báo viết (Công báo, các phương tiện truyền thông, Internet...). Việc giáo dục pháp luật trong các trường học, cơ sở nghiên cứu, đào tạo cần được thiết kế phù hợp theo độ tuổi, ngành

(5) Báo cáo về khảo sát cán bộ tư pháp xã, phường năm 2009 của Bộ Tư pháp.



nghề và vùng miền... cần có trọng tâm, theo phân loại đối tượng và phát huy tối đa các lợi thế của các phương tiện thông tin đại chúng và các thiết chế văn hóa - thông tin bảo đảm thể chế hoá quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân. Tạo cơ chế chủ động cho các chủ thể để sáng tạo trong sử dụng, trong công khai hoá các chủ trương, chính sách, pháp luật mới ban hành cũng như các công cụ quản lý và các hành vi công vụ trong hoạt động cụ thể của các cơ quan nhà nước cho người dân dễ giám sát. Từ đó, tạo cơ chế thông thoáng cho các chủ thể có thể phản ánh kịp thời, sát sao thực trạng đời sống pháp luật để mọi cán bộ, công chức và nhân dân đều nắm bắt được tình hình thi hành pháp luật, phát hiện vi phạm, thấy được các khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng và đề ra các giải pháp hoàn thiện, tham gia kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật.

Việc phát triển dịch vụ pháp lý: Phát triển các hình thức dịch vụ pháp lý bao gồm cả thu phí và miễn phí, bảo đảm sự cân đối, hài hoà giữa nhu cầu và khả năng đáp ứng có tính đến đặc điểm của từng vùng miền, điều kiện tự nhiên, hoàn cảnh địa lý... Đa dạng hoá các chủ thể thực hiện cung ứng dịch vụ pháp lý, bao gồm thành phần của Nhà nước, của xã hội và của tư nhân. Mở rộng và phát triển các thành phần cung ứng dịch vụ trợ giúp pháp lý miễn phí để phục vụ cho mọi tầng lớp nhân dân, trong đó tập trung phục vụ cho những nhóm người thuộc diện Nhà nước cần phải quan tâm, giúp đỡ mà xã hội không có điều kiện thực hiện; đồng thời, xã hội hoá các dịch vụ pháp lý mà xã hội có thể tự tổ chức, đi đôi với tăng cường công tác quản lý nhà nước, bảo đảm nhân dân có nhu cầu đều nhận được dịch vụ có chất lượng. Tổ chức đánh giá, rút kinh nghiệm, công khai hoá các hành vi vi phạm trong việc tổ chức thực thi pháp luật, tạo sự chuyên biến mạnh mẽ, thiết thực trong việc tuân thủ pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ

chức và cộng đồng dân cư.

Sự tham gia của xã hội: Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan của Nhà nước với nhau; giữa cơ quan của Nhà nước với các tổ chức đoàn thể xã hội và quy chế phối hợp giữa các tổ chức đoàn thể xã hội với nhau trong việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình được pháp luật dự liệu. Đồng thời, thực hiện các giải pháp để tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đã được ban hành cũng như thực hiện việc tư vấn, phổ biến, giáo dục pháp luật đến với mọi công dân cũng như các thành viên, hội viên của tổ chức mình. Nghiên cứu, thành lập hoặc giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện pháp luật theo hướng xã hội hoá rộng hơn cho các tổ chức, đoàn thể xã hội.

Cơ chế xử lý và khuyến khích khen thưởng: Xây dựng và nhân rộng các gương điển hình tiên tiến trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật, nhân rộng các hình thức thu hút đông đảo nhân dân tham gia đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật ngay tại khu dân cư. Xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm mọi hành vi vi phạm pháp luật đều phải bị phát hiện và xử lý theo đúng pháp luật không kể người vi phạm là ai, ở cương vị nào. Thực hiện tốt công tác khen thưởng đối với tập thể, gia đình, cá nhân và khu dân cư thực hiện tốt việc chấp hành pháp luật; khen thưởng đối với tổ chức, cá nhân tích cực trong công tác truyền thông, vận động chấp hành pháp luật ở cơ sở, cộng đồng dân cư.

Bảo đảm về tài chính và cơ sở vật chất: Cần xác định rõ các hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật để dự liệu về phương tiện làm việc, nguồn kinh phí sát với yêu cầu của nhiệm vụ. Tăng cường nguồn kinh phí cho học tập luật, bồi dưỡng nâng cao năng lực, trang bị công nghệ tin học, tài liệu phục vụ cho hoạt động công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, có cơ chế hướng dẫn, kiểm tra bảo đảm sử dụng có hiệu quả. ■



LỢI ÍCH CỦA VIỆC XÂY DỰNG CHẾ ĐỊNH VẬT QUYỀN ĐỐI VỚI VIỆC HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TÀI SẢN

■ NGUYỄN NGỌC ĐIỆN *

1. Tổng quan

Khái niệm và đặc điểm. Vật quyền là một khái niệm của luật latin, được dùng để chỉ quyền có thể được thực hiện trực tiếp và ngay tức khắc trên một vật¹. Quan hệ vật quyền trên nguyên tắc hình thành từ hai yếu tố: chủ thể của quyền (con người) và đối tượng của quyền (vật). Quan hệ ấy vận hành mà không cần đến vai trò của một chủ thể khác, đặc biệt là không cần sự hợp tác hoặc trợ lực của chủ thể khác. Chính điều này tạo ra sự khác biệt cơ bản giữa vật quyền và trái quyền, cũng là một loại quyền tài sản được ghi nhận trong luật latin: trái quyền được thiết lập giữa hai chủ thể và chỉ có thể được thực hiện suôn sẻ trên cơ sở hợp tác tích cực giữa hai chủ thể đó.

Ngoài ra, vật quyền cũng được nhận biết nhờ hai điểm mà ở đó, chủ thể của quyền có lợi thế rõ ràng so với chủ thể của trái quyền.

Thứ nhất, vật quyền cho phép chủ thể thực hiện quyền của mình đối với vật, bất kể vật

đang nằm trong tay người nào. Luật gọi đó là *quyền theo đuổi*. Trên nguyên tắc, tất cả những ai đang nắm giữ vật, dù với tư cách nào, đều phải tôn trọng các quyền năng của người có vật quyền, một cách không điều kiện: người có quyền sở hữu tài sản được quyền yêu cầu người nắm giữ tài sản phải giao tài sản cho mình và người sau này phải giao nếu không muốn bị coi là người chiếm giữ tài sản trái phép; chủ sở hữu tài sản thế chấp phải tôn trọng quyền kê biên tài sản của chủ nợ nhận thế chấp; chủ sở hữu bất động sản chịu địa dịch về lối đi qua phải tôn trọng quyền về lối đi qua của người hưởng địa dịch...

Thứ hai, vật quyền cho phép người có quyền thực hiện quyền của mình đối với vật nhằm thoả mãn lợi ích theo đuổi trước những người khác, đặc biệt là những người theo đuổi cùng lợi ích đó. Luật gọi đó là *quyền ưu tiên*. Chủ nợ nhận thế chấp có quyền nhận tiền thu được từ việc bán tài sản thế chấp để trừ nợ

(*) PGS, TS. Phó Hiệu trưởng Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

(1) Xem, ví dụ, F. Terré và Ph. Théry, *Droit civil - Les biens*, Dalloz, Paris, 1992, tr. 30; Ph. Malaurie và Laurent Aynès, *Droit civil - Les biens*, Cujas, Paris, 1998, tr 87 và kế tiếp.



trước các chủ nợ thường.

Không chỉ được sử dụng cùng với trái quyền như các công cụ phân loại tài sản, vật quyền trước hết là một trong những chế định cơ sở của pháp luật tài sản, là chỗ dựa mà từ đó các chế định khác của pháp luật tài sản có thể được xây dựng và hoàn thiện. Chế định vật quyền cho phép xây dựng một hệ thống pháp luật tài sản có chất lượng; đến lượt mình, hệ thống ấy đặt cơ sở cho sự phát triển giao lưu dân sự lành mạnh và an toàn, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế và bình ổn trật tự xã hội.

Ở góc nhìn pháp luật Việt Nam, việc xây dựng chế định vật quyền có tác dụng tích cực về nhiều phương diện, đặc biệt là trong việc hoàn thiện chế độ pháp lý về bất động sản trong quan hệ láng giềng và chế độ pháp lý về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ.

2. Vật quyền và khái niệm tài sản

Xây dựng lại định nghĩa tài sản. Theo quan niệm của luật học latin, tài sản, được hiểu là một vật có giá trị tiền tệ, có thể được nhận dạng theo một trong hai cách.

Hoặc ở góc độ vật lý, tài sản thực sự là một vật. Tùy theo vật có thể dịch chuyển được hay không, người ta phân biệt giữa động sản và bất động sản. Và lại, trong logic của suy nghĩ, các vật không dịch chuyển được là những vật có thể được mô tả dễ dàng cho phép phân biệt, một mặt, giữa vật này với các vật chuyển dịch được vị trí trong không gian và, mặt khác, giữa các vật không chuyển dịch được vị trí. Bởi vậy, về mặt lý thuyết, hoàn toàn có thể lập được một danh sách các vật không chuyển dịch được vị trí, gọi là danh sách bất động sản. Điều đó cũng có nghĩa rằng, không cần lập một danh sách cho các động sản, bởi chỉ cần không nằm trong danh sách bất động sản, một tài sản đương nhiên được coi là động sản.

Hoặc ở góc độ pháp lý, tài sản được hình dung như một quyền. Tùy theo quyền có thể được thực hiện trực tiếp hoặc thông qua vai trò của một chủ thể khác, người ta phân biệt giữa vật quyền và trái quyền. Do tính chất quan trọng của vật quyền, đặc biệt là do ảnh

hưởng sâu rộng của nó đối với đời sống xã hội và giao lưu dân sự nói riêng, người làm luật có xu hướng đòi hỏi vật quyền phải được luật ghi nhận mới được coi là tồn tại hợp pháp và được bảo vệ. Cũng bằng phương pháp loại suy, người ta nói rằng những tài sản không phải là vật quyền, thì được gọi là trái quyền. Theo thời gian, có một loại quyền thứ ba, gắn với giá trị kinh tế của các công trình lao động trí óc như tác phẩm văn chương, khoa học, nghệ thuật, gọi là quyền sở hữu trí tuệ, đứng bên cạnh vật quyền và trái quyền như một loại tài sản đặc thù.

Có thể cân nhắc về một cách định nghĩa tài sản trong khuôn khổ sửa đổi Bộ luật Dân sự (BLDS) như sau: *Điều 163 (sửa đổi)*.

1. Tài sản bao gồm động sản và bất động sản

2. Tài sản, được hiểu là một quyền có giá trị tiền tệ, bao gồm vật quyền, trái quyền và quyền sở hữu trí tuệ.

Sau đó, có thể xây dựng một nhóm quy tắc xác lập các tiêu chí nhận dạng bất động sản; một nhóm quy tắc khác xác lập các tiêu chí nhận dạng vật quyền. Không cần xây dựng các quy tắc về nhận dạng động sản, trái quyền, bởi các tài sản này được nhận dạng theo phương pháp loại suy. Riêng đối với quyền sở hữu trí tuệ, BLDS, với chức năng của luật chung, chỉ cần đưa ra định nghĩa dựa vào các yếu tố đặc trưng, rồi dẫn chiếu đến Luật Sở hữu trí tuệ.

3. Vật quyền và chế độ pháp lý về bất động sản trong quan hệ láng giềng

Xây dựng lại quan niệm về địa dịch. Trong luật La Mã, địa dịch được hình dung là quan hệ giữa hai bất động sản trong đó một bất động sản (gọi là bất động sản chịu địa dịch) chấp nhận vai trò phục vụ cho việc khai thác một bất động sản khác (gọi là bất động sản thụ hưởng) thuộc về một chủ sở hữu khác. Ví dụ điển hình là địa dịch về lối đi qua của một bất động sản bị vây bọc. Với cách định nghĩa đó, bất động sản được coi là một chủ thể.

Địa dịch được xác định là một trong những yếu tố đặc trưng của chế độ pháp lý về bất



động sản trong quan hệ láng giềng và được biết từ lâu như một chế định có tác dụng tạo điều kiện thuận lợi cho việc khai thác bất động sản trong điều kiện một bất động sản tư trong trường hợp điển hình nằm giữa các bất động sản tư của những người khác.

Cần nhấn mạnh đặc điểm về chủ thể của quan hệ: địa dịch được thiết lập để tạo điều kiện cho một bất động sản được vận hành thuận sẽ nhờ có sự phục vụ của một bất động sản khác; đó không phải là quan hệ giữa hai chủ sở hữu, hai con người. Nói cách khác, địa dịch thực sự là một vật quyền gắn với bất động sản; nó tồn tại chừng nào bất động sản còn tồn tại và các điều kiện cần thiết để vật quyền được xác lập có đủ, cho dù các bất động sản liên quan có được chuyển dịch từ người này sang người khác.

Cũng vì địa dịch là sự phục vụ của một bất động sản đối với một bất động sản khác mà bất kỳ ai, không chỉ chủ sở hữu, trong khuôn khổ sử dụng, khai thác công năng của bất động sản thụ hưởng, đều có quyền thụ hưởng địa dịch gắn với bất động sản ấy².

Trong luật Việt Nam hiện hành, địa dịch mang một tên rất dài mà lại không tải được toàn bộ nội hàm kỹ thuật của nó - “quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề”. Dường như khi xây dựng chế định địa dịch, người làm luật chỉ quan tâm đến trường hợp chủ sở hữu một bất động sản có nhu cầu sử dụng một bất động sản liền kề bằng hành vi khai thác tích cực (đi qua, dẫn nước, thoát nước,...). Có trường hợp chủ sở hữu không có nhu cầu khai thác mà chỉ mong muốn bất động sản liền kề ở trong một tình trạng “chịu đựng” như thế nào đó, để việc khai thác bất động sản của mình được thuận lợi. Ví dụ, chủ sở hữu một sân bay đòi hỏi các bất động sản lân cận không được xây dựng quá một độ cao nào đó để bảo đảm cho sự an toàn của máy bay khi cất cánh hoặc hạ cánh.

Điều quan trọng hơn nữa là với cách gọi địa dịch như thế, để có cảm giác rằng đó là quyền của một người hơn là quyền gắn với một bất động sản. Theo BLDS, Điều 274 khoản 2, trong trường hợp quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề đã được xác lập cho chủ sở hữu nhà, người sử dụng đất, thì người được chuyển giao nhà, quyền sử dụng đất cũng được hưởng quyền đó. Với quy định ấy, người ta dễ đi đến kết luận rằng, người không phải là chủ sở hữu nhà, người có quyền sử dụng đất, thì không có quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề, dù có đầy đủ tư cách để sử dụng tài sản. Trường hợp của người thuê hay người thân thuộc của chủ sở hữu là ví dụ: bất động sản mà bị vây bọc thì chỉ có chủ sở hữu bất động sản có quyền về lối đi qua bất động sản lân cận, còn người thuê, người ở nhờ, người được uỷ quyền quản lý vợ (chồng), con của chủ sở hữu phải ở lại.

Việc khẳng định tính chất vật quyền của địa dịch sẽ cho phép khắc phục những bất hợp lý trong chế độ pháp lý về quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề.

4. Vật quyền và bảo đảm nghĩa vụ

Hai nhóm biện pháp bảo đảm nghĩa vụ bằng tài sản đặc định. Trong quan niệm latin học có hai cách dùng tài sản đặc định để bảo đảm cho việc thực hiện một nghĩa vụ trả tiền.

Hoặc người ta giao hẳn tài sản cho chủ nợ nắm giữ vật chất. Luật gọi đó là cầm cố tài sản. Cầm chắc tài sản trong tay, chủ nợ hầu như hoàn toàn yên tâm về khả năng thu hồi nợ trong mọi trường hợp: nếu người mắc nợ chủ động trả nợ thì tốt; còn nếu không chủ nợ có quyền xử lý tài sản cầm cố bằng cách đem bán rồi dùng tiền bán tài sản để trừ nợ.

Hoặc tài sản vẫn được để lại cho chủ sở hữu, nhưng kèm theo một cam kết theo đó trong trường hợp nợ được bảo đảm không được trả,

(2) Trong một câu chuyện vui, người ta nói rằng do bất động sản bị vây bọc được hưởng quyền về lối đi qua mà một người nhây dù đập xuống bất động sản đó mới có thể đi qua bất động chịu địa dịch để ra đường công cộng; nếu địa dịch là quyền của riêng chủ sở hữu, thì người nhây dù phải có giấy phép của chủ sở hữu mới có thể đi qua một cách hợp pháp. Thực ra, câu chuyện đó chỉ được kể để minh hoạ một cách duy lý tính chất đặc thù của quan hệ địa dịch là quan hệ giữa hai vật chứ không phải giữa hai người; quyền địa dịch chỉ phát sinh trong khuôn khổ khai thác công dụng của bất động sản một cách có ý thức.



thì chủ nợ có quyền xử lý tài sản bằng cách đem bán và lấy tiền trừ nợ. Luật gọi đó là thế chấp tài sản. Để cảnh báo mọi người về ràng buộc này đối với tài sản, người làm luật thiết lập hệ thống đăng ký thế chấp: được đăng ký, việc thế chấp coi như được công bố cho tất cả mọi người.

Ngoài ra, luật pháp còn thừa nhận một loại biện pháp bảo đảm nghĩa vụ bằng tài sản đặc biệt, gọi là đặc quyền (*privilege*). Biện pháp bảo đảm nghĩa vụ loại này được thừa nhận cho một số chủ nợ, do tính chất đặc biệt của quyền chủ nợ mà họ nắm giữ. Chẳng hạn người bán một động sản mà chưa được trả tiền có quyền ưu tiên được thanh toán một khi tài sản đó được đem bán một lần nữa; người cho thuê nhà có quyền ưu tiên nhận tiền thuê còn nợ bằng cách bán các động sản của người thuê để trong nhà cho thuê... Một số đặc quyền thậm chí còn chi phối toàn bộ tài sản hoặc toàn bộ động sản hay bất động sản của người mắc nợ.

Tính chất đối vật của quyền nhận cầm cố và quyền nhận thế chấp. Trong luật Việt Nam hiện hành, thế chấp, cầm cố là quan hệ (có nguồn gốc từ hợp đồng) giữa hai con người, chứ không phải là quan hệ giữa một người và một tài sản. Việc cầm cố, thế chấp có tác dụng “treo” quyền định đoạt của chủ sở hữu, hay đúng hơn nữa là đặt việc thực hiện quyền đó dưới sự giám sát nghiêm ngặt của chủ nợ³. Trên thực tế, đã có nhiều vụ định đoạt tài sản thế chấp bị xem xét như những vụ vi phạm pháp luật nghiêm trọng và người định đoạt bị truy cứu trách nhiệm hình sự như người có hành vi lừa đảo chiếm đoạt tài sản của người khác.

Mặt khác, cũng vì quan hệ cầm cố, thế chấp là quan hệ giữa hai chủ thể mà trong trường hợp nợ được bảo đảm không được trả, chủ nợ nhận thế chấp phải yêu cầu chủ sở hữu giao tài sản cho mình xử lý (BLDS Điều 351 khoản 5). Tất nhiên, nếu chủ sở hữu không giao, thì chủ

nợ phải kiện ra toà án để yêu cầu cưỡng chế theo thủ tục chung về tố tụng dân sự.

Trong khi đó, trong luật latin, chủ nợ có bảo đảm bằng việc cầm cố, thế chấp tài sản có quyền trực tiếp đối với giá trị kinh tế của tài sản, chứ không phải đối với bản thể vật lý của tài sản như chủ sở hữu. Tài sản được cầm cố, thế chấp vẫn thuộc về người có quyền sở hữu; tuy nhiên, trong trường hợp nghĩa vụ có bảo đảm không được thực hiện, thì chủ nợ có bảo đảm có quyền kê biên và bán tài sản rồi thu hồi nợ từ tiền bán tài sản. Quyền đó phải được tôn trọng bởi tất cả mọi người, kể cả chủ sở hữu tài sản.

Về phần mình, chủ sở hữu vẫn giữ lại cho mình đầy đủ các quyền được pháp luật thừa nhận cho người có quyền sở hữu đối với tài sản cầm cố, thế chấp, đặc biệt là quyền định đoạt. Nói cách khác, tài sản vẫn có thể được chuyển nhượng trong tình trạng đang được cầm cố, thế chấp. Tất nhiên, người làm luật phải làm thế nào để người được chuyển nhượng biết rõ tình trạng pháp lý của tài sản khi chấp nhận việc chuyển giao tài sản cho mình. Vấn đề không khó giải quyết trong trường hợp tài sản được cầm cố, bởi khi đó, tài sản đang nằm trong tay chủ nợ nhận cầm cố. Đối với tài sản thế chấp, việc làm rõ tình trạng pháp lý được bảo đảm nhờ sự vận hành của hệ thống đăng ký. Việc thế chấp được ghi nhận trong sổ đăng ký tài sản cùng với các vật quyền khác. Người muốn mua tài sản có thể đến cơ quan đăng ký để thu thập thông tin về những ràng buộc đối với tài sản. Nếu đã biết rõ tình trạng thế chấp của tài sản mà vẫn chấp nhận mua, thì trong trường hợp nợ không được trả và tài sản bị kê biên, người mua chỉ có thể lựa chọn giữa hai giải pháp: hoặc chấp nhận trả trọn số nợ để bảo toàn tài sản; hoặc bỏ mặc tài sản cho chủ nợ xử lý.

Ở Pháp, người có ý định mua một tài sản

(3) Theo BLDS Điều 348 khoản 4, người thế chấp tài sản không được bán, trao đổi, tặng cho tài sản thế chấp, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 349. Với quy tắc này, thì tài sản thế chấp chỉ được bán trong hai trường hợp: 1. Đó là hàng hoá cần luân chuyển trong quá trình sản xuất kinh doanh; 2. Chủ nợ nhận thế chấp cho phép bán, trao đổi... Người làm luật không quan tâm đến vấn đề bán, trao đổi... đối với tài sản cầm cố, có lẽ vì nhận thấy điều đó không cần thiết do tài sản đã nằm trong tay chủ nợ.



thế chấp có thể loại trừ rủi ro bằng cách tiến hành một thủ tục đặc biệt gọi là thủ tục thanh tiêu (*purge*). Trong khuôn khổ thực hiện quyền này, người mua đề nghị giải trừ thế chấp đối với tài sản bằng cách dùng tiền mua tài sản để trả trực tiếp cho chủ nợ nhận thế chấp. Chủ nợ, về phần mình, nếu thấy giá mua quá thấp so với giá trị thực của tài sản, thì có thể yêu cầu đưa tài sản ra bán đấu giá.

Trường hợp thế chấp một tài sản để bảo đảm nhiều nghĩa vụ. Trong khung cảnh của luật thực định Việt Nam, “một tài sản có thể được dùng để bảo đảm nhiều nghĩa vụ dân sự, nếu có giá trị tại thời điểm xác lập giao dịch bảo đảm lớn hơn tổng giá trị các nghĩa vụ được bảo đảm, trừ trường hợp có thoả thuận khác hoặc pháp luật có quy định khác” (BLDS Điều 324 khoản 1). Có thể nhận thấy từ điều luật đó mong muốn của người làm luật về khả năng “bảo bọc” nợ của tài sản thế chấp. Thực ra, mong muốn ấy là rất chính đáng và suy cho cùng, cũng là mong muốn tự nhiên của tất cả các chủ nợ.

Vấn đề là bảo đảm nghĩa vụ, về bản chất, là biện pháp có tác dụng củng cố lòng tin của chủ nợ vào khả năng thanh toán của người mắc nợ. Bởi vậy, có cần thiết lập sự bảo đảm hay không, bảo đảm trong phạm vi nào và “liều lượng” bảo đảm mạnh đến mức nào là các vấn đề gắn với lợi ích riêng tư của chủ nợ, chứ không phải lợi ích chung. Chủ nợ có thể chấp nhận chỉ bảo đảm một phần nghĩa vụ, nghĩa là bảo đảm bằng một hoặc nhiều tài sản mà tổng giá trị thấp hơn số nợ phải trả; chủ nợ có thể chấp nhận bảo đảm bằng một tài sản đang được dùng để bảo đảm cho một nghĩa vụ khác đối với một người khác...

Dường như không hiểu được điều này, người làm luật đã can thiệp hơi quá đà để cuối cùng, trở thành người giám hộ bắt đắ dĩ của các bên trong quan hệ bảo đảm nghĩa vụ,

như thể hiện tại Điều 324 khoản 1 nói trên. Đặc biệt, Luật Nhà ở còn can thiệp mạnh hơn nữa vào việc kết ước bằng cách chỉ cho phép dùng một nhà ở bảo đảm cho nhiều nghĩa vụ được xác lập với cùng một tổ chức tín dụng (Điều 114). Vật quyền bảo đảm nghĩa vụ được người soạn thảo điều luật đó nhào nặn để trở thành một quan hệ đối nhân thuần túy. Thậm chí trong chừng mực nào đó, nó còn khiến cho các quyền chủ nợ có bảo đảm trở thành các quyền gắn chặt với nhân thân của chủ nợ: nếu quyền đòi nợ được chuyển nhượng cho người khác, biện pháp bảo đảm đối với quyền đòi nợ ấy tự nhiên phải biến mất, do không đáp ứng được điều kiện ngặt nghèo của điều luật, theo đó, một tài sản chỉ được thế chấp để bảo đảm nhiều nghĩa vụ đối với cùng một chủ nợ⁴.

Khẳng định tính chất quyền đòi vật của biện pháp bảo đảm nghĩa vụ bằng thế chấp tài sản và nói chung, của các biện pháp bảo đảm nghĩa vụ bằng tài sản đặc định sẽ giúp thay đổi nhận thức của người làm luật về vị trí của mình trong mối quan hệ với các bên liên quan. Đặc biệt, với chế định quyền ưu tiên, việc nhiều chủ nợ nhận thế chấp đối với một tài sản cùng một lúc sẽ được tổ chức tốt. Hệ thống đăng ký buộc các chủ nợ có bảo đảm phải xếp hàng để nhận tiền thanh toán từ việc bán tài sản thế chấp, trong vòng trật tự: chủ nợ đăng ký trước được phép lấy trước; còn lại bao nhiêu, thì đến lượt chủ nợ kế tiếp... Nhìn vào hệ thống đăng ký, chủ nợ biết trước mình có được bao nhiêu cơ may thu hồi nợ từ giá trị của tài sản bảo đảm; nếu đã biết rõ mà vẫn chấp nhận xác lập quan hệ thế chấp, thì điều đó cũng có nghĩa rằng họ chấp nhận rủi ro. Người làm luật không cần (và cũng không nên) lo lắng thay cho chủ nợ, từ đó đòi hỏi rằng giá trị tài sản phải đủ để thanh toán tất cả các khoản nợ có bảo đảm. ■

(4) Nếu một trong những món nợ có bảo đảm được chủ nợ chuyển nhượng cho người khác, thì hoặc là toàn bộ các biện pháp bảo đảm đối với các trái quyền của một trong hai chủ nợ sẽ đương nhiên vô hiệu, hoặc một trong hai chủ nợ bị buộc phải từ bỏ việc thụ hưởng biện pháp bảo đảm và điều đó hoàn toàn trái với nguyên tắc bảo vệ trái quyền khi lưu thông, được quy định tại BLDS Điều 313.



XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ SỬ DỤNG KHOẢNG KHÔNG VŨ TRỤ VÌ MỤC ĐÍCH HÒA BÌNH

■ NGUYỄN BÁ DIỄN *

Theo lý luận địa chính trị hiện đại, lực lượng nào khống chế được không gian sẽ khống chế được hành vi của mọi chủ thể trên trái đất¹. Vì vậy, kiểm soát và khai thác khoảng không vũ trụ đã và đang trở thành yêu cầu cấp thiết của mọi quốc gia trên thế giới. Từ nhận thức về tầm quan trọng to lớn của việc chiếm lĩnh khoảng không vũ trụ, nhiều quốc gia trên thế giới - ngoài việc tăng cường đầu tư phát triển khoa học công nghệ vũ trụ (CNVT) - còn không ngừng đẩy mạnh việc xây dựng và ban hành hàng loạt các đạo luật nhằm điều chỉnh hoạt động nghiên cứu, khai thác và sử dụng khoảng không vũ trụ của quốc gia mình. Cùng với các ngành luật khác, pháp luật về hoạt động vũ trụ đã trở thành một ngành luật độc lập, có vai trò quan trọng ở nhiều quốc gia, không chỉ ở những nước có nền kinh tế phát triển.

Bài viết nêu bật sự cần thiết xây dựng pháp luật vũ trụ ở Việt Nam, các điều kiện đảm bảo và nêu một số định hướng xây dựng pháp luật vũ trụ ở nước ta.

1. Sự cần thiết của việc xây dựng pháp luật vũ trụ ở Việt Nam

1.1. Đáp ứng nhu cầu phát triển của khoa học công nghệ vũ trụ của Việt Nam

Ngày nay, với quá trình toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ và sự phát triển như vũ bão của cách mạng khoa học công nghệ, các nước đang phát triển như Việt Nam cũng đã ý thức sâu sắc được tầm quan trọng của việc ứng dụng CNVT vào đời sống và gia nhập tiến trình chinh phục khoảng không bao la ngoài trái đất của nhân loại.

Việt Nam đã từng bước ứng dụng các thành tựu của CNVT vào các lĩnh vực khí tượng - thủy văn, thông tin liên lạc, viễn thám, định vị nhờ vệ tinh... và đã đạt được một số thành tựu nhất định nhằm hỗ trợ cho việc khai thác và chinh phục vũ trụ, hàng loạt các hoạt động đã được triển khai, như:

- Thành lập Ủy ban nghiên cứu vũ trụ Việt Nam, với nhiệm vụ chuẩn bị các nội dung khoa học cho Chương trình “Chuyến bay vũ trụ Liên Xô - Việt Nam”²; thực hiện chuyến bay vũ trụ hợp tác giữa Việt Nam và Liên Xô

(*) PGS,TS. Chủ nhiệm Bộ môn Luật Quốc tế, Giám đốc Trung tâm Luật biển và hàng hải quốc tế, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

(1) David Howarth, *Space - Subjectivity and politics; Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 31, 2006, p.15.

(2) Theo Quyết định số 454/CP ngày 27/12/1979 của Thủ tướng Chính phủ.



trong 08 ngày từ ngày 23/7/1980³. Đến ngày 20/11/2006, Viện CNVT thuộc Viện khoa học và Công nghệ Việt Nam được thành lập, là cơ quan thường trực của Ủy ban nghiên cứu và ứng dụng CNVT Việt Nam⁴.

- Triển khai các chương trình nghiên cứu về vật lý vũ trụ và CNVT như Chương trình nghiên cứu cấp nhà nước mã số 48.70 “Ứng dụng thành tựu nghiên cứu và sử dụng khoảng không vũ trụ” (1981-1985); Chương trình nghiên cứu khoa học cấp nhà nước mã số 46A về “Trắc địa bản đồ” (1985-1990)⁵...

- Hoạt động của các ngành bưu chính viễn thông, phát thanh, truyền hình, hàng hải từ những năm 80 của thế kỷ trước nhằm lắp đặt và đưa vào khai thác nhiều trạm mặt đất như: trạm Hoa Sen (thông qua hệ Intersputnik - hệ thống vệ tinh của Tổ chức Viễn thông vệ tinh quốc tế), trạm VISTA (thông qua hệ Intelsat), mạng các trạm VSAT, trạm truyền chương trình số hoá qua vệ tinh và mạng TVRO, trạm Inmarsat ven biển⁶.

- Xây dựng “Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam đến năm 2010”, trong đó khẳng định CNVT là một ngành công nghệ trọng điểm phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; đặt ra các nhiệm vụ trọng tâm cho ngành CNVT là nghiên cứu tiếp thu, làm chủ CNVT và phòng vệ tinh nhỏ quan sát trái đất, trạm thu mặt đất, phục vụ nhu cầu nghiên cứu khoa học, phát triển kinh tế - xã hội và quốc phòng an ninh⁷. Chính phủ cũng đã phê duyệt “Chiến lược nghiên cứu và ứng dụng CNVT đến năm 2020” nhằm phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của nước ta⁸.

- Các sự kiện khoa học CNVT chính khác: Ngày 9/11/2005, Công ty viễn thông quốc tế đã đưa trạm công VSAT- IP đầu tiên của Việt Nam đi vào hoạt động. Ngày 19/4/2009, vệ tinh đầu tiên của Việt Nam được phóng vào quỹ đạo địa tĩnh - vệ tinh Vinasat I, là một mốc son của chiến lược chiếm lĩnh khoảng không vũ trụ và xác lập chủ quyền của Việt Nam trên quỹ đạo địa tĩnh. Hiện nay, Viện Khoa học công nghệ Việt Nam cũng đang tiến hành dự án hợp tác chế tạo vệ tinh viễn thám Vinaretsat chụp ảnh trái đất phục vụ chủ yếu cho công tác bảo vệ môi trường và phòng chống thiên tai, đồng thời giữ vai trò quan trọng trong lĩnh vực an ninh quốc phòng, giúp quản lý và giám sát lãnh thổ, lãnh hải từ trên cao⁹.

1.2. Đáp ứng nhu cầu bảo vệ nguồn tài nguyên vũ trụ và môi trường vũ trụ

Ram Jakhu, giáo viên Viện Luật hàng không và vũ trụ, Khoa Luật, Đại học McGill, trong tác phẩm “Khả năng xây dựng luật vũ trụ và chính sách vũ trụ” đã nêu ra những lý do cần phải có hệ thống luật pháp và chính sách vũ trụ, cụ thể: “(a) duy trì trật tự; (b) bảo vệ lợi ích công; (c) quản lý nguồn tài nguyên (ví dụ như quang phổ tần số radio); (d) xác định phạm vi, bản chất, khả năng và sự phát triển của các hoạt động vũ trụ”. Như vậy, bảo vệ các nguồn tài nguyên vũ trụ cũng làm nảy sinh nhu cầu cần có pháp luật điều chỉnh các hoạt động vũ trụ.

Các nguồn tài nguyên vũ trụ được khai thác, sử dụng trên thực tế hiện nay và khả năng thông dụng trên thế giới là các dải tần số

(3) Chuyến bay đưa phi hành gia đầu tiên của Việt Nam - Phạm Tuân và phi hành gia người Nga - V.V Gorobacô thám hiểm khoảng không vũ trụ.

(4) Theo Quyết định số 1549/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

(5) Quyết định số 137/2006/QĐ-TTg, ngày 14/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành “Chiến lược nghiên cứu và ứng dụng CNVT đến năm 2020”.

(6) Quyết định số 137/2006/QĐ-TTg, ngày 14/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành “Chiến lược nghiên cứu và ứng dụng CNVT đến năm 2020”.

(7) Ban hành kèm theo Quyết định số 272/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ.

(8) Nghị định số 137/2006/QĐ-TTg ngày 14/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ.

Quyết định số 137/2006/QĐ-TTg, ngày 14/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành “Chiến lược nghiên cứu và ứng dụng CNVT đến năm 2020”.

(9) <http://www.baodaoidoanket.net/dk/print.ddk?id=5097>



và các vị trí quỹ đạo. Đây là hai nguồn tài nguyên vũ trụ rất quý hiếm, được coi là di sản chung của nhân loại.

Ngoài các nguồn tài nguyên vũ trụ trên, con người còn có thể khai thác được nhiều lợi ích từ khoảng không vũ trụ. Hiện nay nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia có ngành khoa học, CNVT phát triển đang tiếp tục nghiên cứu khoảng không vũ trụ, Mặt trăng và các thiên thể khác, nhằm mục đích khai thác và sử dụng chúng một cách hiệu quả phục vụ cho các nhu cầu của con người.

Tuy nhiên, không phải nguồn tài nguyên nào của vũ trụ cũng là vô tận. Vì vậy, để đảm bảo tài nguyên vũ trụ cho thế hệ mai sau, thì chính sách và pháp luật là công cụ đặc biệt quan trọng và hiệu quả. Bằng pháp luật (pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia), chúng ta có thể quản lý việc khai thác tài nguyên của các quốc gia, tổ chức, cá nhân theo hướng

khai thác đi đôi với bảo tồn; đồng thời ngăn chặn những hoạt động khai thác và sử dụng khoảng không vũ trụ bất hợp pháp.

1.3. Nhằm khắc phục và hạn chế những rủi ro từ các hoạt động khai thác và sử dụng khoảng không vũ trụ

Trong khi mang lại nhiều ứng dụng hữu ích, sử dụng khoảng không vũ trụ cũng có thể dẫn đến những tác động bất lợi cho con người, thậm chí có thể gây ra những thảm họa khôn lường. Ví dụ: vấn đề rác thải vũ trụ, chạy đua vũ trang trên vũ trụ, sử dụng vũ trụ vào các mục đích quân sự và tranh chấp về việc sử dụng khoảng không vũ trụ¹⁰... Nếu không được giải quyết thỏa đáng, chúng sẽ thách thức cuộc sống con người trên Trái đất, đe dọa đến hòa bình và an ninh thế giới. Thực tế đó đặt ra yêu cầu hình thành những nguyên tắc và quy phạm của pháp luật quốc tế để điều chỉnh các hoạt động trên khoảng không vũ trụ của các quốc gia và các thực

(10) Các chuyên gia người Đức I.H.Ph.Diederiks và Verschoor V.Kopal đã từng đề cập đến 06 loại thiệt hại xảy ra trong khoảng không vũ trụ, bao gồm: Thiệt hại gây ra do sự lưu thông các mảnh vỡ trong vũ trụ; Thiệt hại gây ra do ô nhiễm và những can thiệp có hại; Thiệt hại gây ra do các hoạt động hạt nhân và phóng xạ trong vũ trụ; Thiệt hại đối với tầng ozon; Thiệt hại gây ra do các trạm không gian; Thiệt hại gây ra do vệ tinh trong hệ mặt trời.



thể nằm dưới quyền tài phán quốc gia.

Không thể phủ nhận một điều rằng, khai thác khoáng không vũ trụ mang lại nhiều lợi ích cho con người, song chính nó cũng gây ra nhiều tác động xấu. Để khắc phục những mặt trái của hoạt động khai thác, sử dụng khoáng không vũ trụ, thì bên cạnh việc hoàn thiện khung khổ pháp lý quốc tế, đòi hỏi sự nỗ lực của các nước trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật vũ trụ quốc gia. Cùng với các điều ước quốc tế, hệ thống pháp luật quốc gia là công cụ pháp lý hiệu quả góp phần bảo vệ nhân loại khỏi tác động xấu của hoạt động vũ trụ.

1.4. Góp phần bảo vệ chủ quyền và lợi ích quốc gia, thực hiện nghĩa vụ quốc tế và tạo hành lang pháp lý thúc đẩy hoạt động hợp tác quốc tế

Là thành viên của Công ước Viên về điều ước quốc tế năm 1969 của Liên hợp quốc và các điều ước quốc tế đa phương và khu vực quan trọng, Việt Nam cần phải tuân thủ triệt để nguyên tắc tận tâm thực hiện các cam kết quốc tế. Chúng ta cần phải có các văn bản pháp luật cụ thể hóa các điều ước quốc tế và thực thi chúng có hiệu quả. Việc ban hành pháp luật vũ trụ quốc gia còn có ý nghĩa to lớn hỗ trợ Việt Nam trong khai thác và tận dụng những lợi thế mà pháp luật vũ trụ quốc tế mang lại.

Trước hết, khai thác và sử dụng khoáng không vũ trụ góp phần khẳng định và bảo vệ chủ quyền quốc gia. Nếu như trên đất liền và trên biển, giới hạn phạm vi chủ quyền của mỗi quốc gia đã được xác định cụ thể, thì trong khoáng không vũ trụ, vấn đề này phụ thuộc vào trình độ kỹ thuật của mỗi quốc gia. Vì vậy, vươn lên chiếm lĩnh khoáng không vũ trụ để khẳng định vị thế của mình đang là xu thế hiện nay của tất cả các quốc gia. Bên cạnh đó, trong hoạt động bảo vệ an ninh, chủ quyền quốc gia, các loại vệ tinh do thám hình

ảnh, vệ tinh do thám tín hiệu, vệ tinh thông tin liên lạc, vệ tinh định vị dẫn đường, vệ tinh hỗ trợ phòng thủ... được sử dụng rộng rãi, tạo thành nhân tố quan trọng của hoạt động này.

Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực thăm dò và sử dụng khoáng không vũ trụ đóng vai trò quan trọng vì hoạt động này góp phần thực hiện các mục đích chính: liên kết chương trình vũ trụ của các quốc gia; nâng cao cơ sở hạ tầng vũ trụ; tăng cường kinh phí cho hoạt động vũ trụ; thúc đẩy sự phát triển của khoa học, CNVT và các ứng dụng của khoa học, công nghệ vũ trụ; tạo điều kiện thúc đẩy việc trao đổi kinh nghiệm và công nghệ giữa các quốc gia trên cơ sở thỏa thuận; tăng cường sự xích lại gần nhau của toàn thế giới và mang lại lợi ích cho toàn nhân loại.

Để hoạt động hợp tác quốc tế được diễn ra thuận lợi thì các quy định của luật, quy chế pháp lý quốc gia kể trên là hành lang pháp lý quan trọng. Nó trở thành công cụ chủ yếu để thúc đẩy hoạt động hợp tác, đặc biệt là hoạt động hợp tác giữa các quốc gia có trình độ khoa học CNVT phát triển với các quốc gia có trình độ khoa học CNVT kém phát triển, nhằm cung cấp, hỗ trợ các CNVT phục vụ hoạt động khai thác, sử dụng khoáng không vũ trụ.

1.5. Phù hợp với xu thế chung của các quốc gia trên thế giới

Hiện nay, khá nhiều quốc gia trên thế giới¹¹ đã xây dựng, ban hành luật về khoáng không vũ trụ, tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động thăm dò, khai thác, sử dụng và hợp tác với các quốc gia khác về khoáng không vũ trụ. Một số cường quốc về khoáng không vũ trụ như Hoa Kỳ, Anh, Nhật, Pháp... đã xây dựng “thế hệ thứ hai” của luật khoáng không vũ trụ, với hệ thống các quy phạm không chỉ điều chỉnh hoạt động thăm dò và khai thác khoáng không vũ trụ của các quốc gia mà

(11) Như: Argentina, Autralia, Vương quốc Bỉ, Brazil, Canada, Trung Quốc, Pháp, Đức, Nhật, Hàn Quốc, Nga, Tây Ban Nha, Nam Phi, Thụy Sĩ, Vương quốc Anh, Mỹ...



còn điều chỉnh các hoạt động mang tính chất thương mại trong các lĩnh vực liên quan đến hoạt động ngoài không gian vũ trụ.

2. Điều kiện đảm bảo cho việc xây dựng pháp luật vũ trụ ở Việt Nam

2.1. Đường lối, chính sách, chiến lược của Việt Nam về không gian vũ trụ

Muốn đạt mục đích phát triển ngành CNVT nhằm sớm khai thác, sử dụng không gian vũ trụ vì mục đích hòa bình, cần sớm ban hành khung pháp lý về nghiên cứu, ứng dụng và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực vũ trụ. Đồng thời, cần có những chiến lược và chính sách cụ thể nhằm đảm bảo nguồn nhân lực, vốn đầu tư cho nghiên cứu và triển khai ứng dụng.

“Chiến lược nghiên cứu và ứng dụng CNVT đến năm 2020” của Nhà nước ta đã xác định mục tiêu rõ ràng: *Đến năm 2010, hình thành chính sách quốc gia và khung pháp lý về nghiên cứu, ứng dụng và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực CNVT; hình thành cơ quan chỉ đạo quản lý, phối hợp hoạt động nghiên cứu và ứng dụng CNVT ở cấp trung ương; từng bước kiện toàn về mặt tổ chức, cơ sở vật chất và năng lực chuyên môn của hệ thống các đơn vị nghiên cứu, đào tạo và ứng dụng CNVT ở nước ta, trong đó xây dựng mới một Viện chuyên ngành về KHCN vũ trụ.* Với việc đẩy mạnh việc thực hiện Chiến lược này và từ sau sự kiện phóng thành công vệ tinh VINASAT-1 vào quỹ đạo vũ trụ ngày 19/4/2008, khoa học CNVT Việt Nam đã, đang và sẽ thúc đẩy nhu cầu xây dựng pháp luật về sử dụng không gian vũ trụ, là bộ đỡ tạo lập hành lang cho việc chiếm lĩnh và sử dụng không gian vũ trụ.

2.2. Hệ thống pháp luật phát triển đồng bộ

Đến nay, Việt Nam đã có được một hệ thống VBQPPL khá hoàn chỉnh, gián tiếp và trực tiếp hỗ trợ cho việc xây dựng một đạo luật chuyên biệt về sử dụng không gian vũ trụ, như: Bộ luật Dân sự 2005, Luật Sở

hữu trí tuệ 2005, Luật Giáo dục 2005, Luật Khoa học công nghệ năm 2000, Luật Công nghệ cao 2007, Luật Chuyển giao công nghệ năm 2007, Luật Giao dịch điện tử, Luật Viễn thông năm 2009, Luật Tần số vô tuyến điện năm 2009... và hàng trăm văn bản dưới luật (nghị định, thông tư).

Hệ thống văn bản pháp luật nêu trên - nhìn một cách tổng quan - còn tồn tại một số điểm hạn chế nhất định, như: i) vấn đề CNVT và sử dụng không gian vũ trụ mới chỉ được đề cập trong văn bản mang tính chủ trương, còn sơ khai, tản mát, thiếu định hướng và sự phối hợp liên ngành; ii) chưa có văn bản nào điều chỉnh chuyên biệt về lĩnh vực CNVT và sử dụng không gian vũ trụ; iii) các vấn đề pháp lý cơ bản như: biên giới quốc gia trên không, không gian vũ trụ, hoạt động CNVT, hành vi sử dụng không gian vũ trụ... chưa được đề cập hoặc giải thích; iv) cơ chế vận hành các hoạt động CNVT cụ thể và sử dụng không gian vũ trụ chưa được định hình...

Tuy vậy, hệ thống VBQPPL này sẽ tạo nên một khung pháp luật khá hoàn chỉnh và đồng bộ hỗ trợ cho việc xây dựng và ban hành một đạo luật tương lai của Việt Nam: Luật về Sử dụng không gian vũ trụ quốc gia. Đạo luật này phải giải quyết được những vấn đề pháp lý cơ bản như: i) nguyên tắc chung phải thực hiện trong các hoạt động CNVT, bao gồm: ii) quyền và nghĩa vụ pháp lý của tổ chức/cá nhân khi thực hiện các hoạt động CNVT; iii) các cơ quan có thẩm quyền quản lý các hoạt động CNVT và sử dụng không gian vũ trụ; iv) trình tự, thủ tục cấp phép, đăng ký hoạt động CNVT và sử dụng không gian vũ trụ; v) trách nhiệm pháp lý của quốc gia, tổ chức, cá nhân khi vi phạm pháp luật, gây ra những tổn thất, thiệt hại trong hoạt động sử dụng không gian vũ trụ.

2.3. Các thiết chế và bộ máy quản lý hoạt động khai thác, sử dụng không gian vũ trụ của Việt Nam

Trong tổ chức quản lý, cho đến trước



tháng 9/2010, Việt Nam chưa có một cơ quan quốc gia đủ năng lực tổ chức phối hợp nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ vũ trụ. Với tiềm lực hiện nay, ngành CNVT chưa thể đáp ứng được đòi hỏi ngày càng to lớn và cấp bách của thực tiễn. Sự ra đời của Ủy ban Vũ trụ Việt Nam¹² là một cơ hội lớn để Việt Nam từng bước hoàn thiện bộ máy quản lý nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu khoa học CNVT, đồng thời là điều kiện quan trọng để tiến hành xây dựng và thực thi pháp luật Việt Nam về sử dụng khoảng không vũ trụ vì mục đích hòa bình.

2.4. Điều kiện về nhận thức và nguồn nhân lực

Lợi thế cạnh tranh của một quốc gia được cấu thành từ nhiều yếu tố như: hạ tầng, tiềm lực khoa học công nghệ, môi trường pháp lý, nhân lực, ... trong đó nhân lực được coi là yếu tố cạnh tranh có tính chất quyết định, mang bản sắc quốc gia trong quá trình toàn cầu hoá, vì những giá trị thuộc về nguồn nhân lực là bền vững và không thể sao chép. Việt Nam là quốc gia mới bước đầu tham gia vào quá trình chinh phục khoảng không vũ trụ. Vì vậy, phải chú trọng đặc biệt đến “con người” có trình độ và tư duy phù hợp với công nghệ cao. Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, vấn đề đào tạo công nghệ cao thông qua các dự án và công việc cụ thể, đặc biệt có ý nghĩa đối với phát triển CNVT.

Việc đầu tiên phải quan tâm là tích cực phổ biến kiến thức, để toàn xã hội, nhất là các cấp các ngành nhận thức được về lợi ích to lớn và vai trò của chính sách, pháp luật vũ trụ đối với phát triển kinh tế - xã hội, trong sự phát triển bền vững và tăng trưởng của Việt Nam.

Tiếp theo đó, cần xây dựng một chiến lược đào tạo nguồn nhân lực dài hạn bằng việc mở các chuyên ngành công nghệ chuẩn, theo kinh nghiệm và mô hình của các quốc gia tiên tiến. Nhu cầu nhân lực CNVT trong tương lai sẽ rất lớn. Với kiến thức cơ bản như toán học,

vật lý, cơ học và công nghệ thông tin, các kỹ sư CNVT có thể tìm được cơ hội làm việc không chỉ trong ngành công nghiệp vũ trụ truyền thống, mà trong cả các lĩnh vực khác như công nghiệp ô tô, hóa dầu, hải dương học, các công ty nghiên cứu và phát triển, cơ quan chính phủ, trường đại học...

2.5. Điều kiện về cơ sở vật chất, khoa học công nghệ và tài chính

Việc đầu tư cho CNVT là việc làm lâu dài và cần hàng tỷ đô la Mỹ, do đó, theo kinh nghiệm các nước thì không chỉ Nhà nước mà các doanh nghiệp khi nhận thấy rõ lợi ích của CNVT cần tham gia đầu tư mạnh mẽ vào ngành công nghệ cao này.

Nhận thức được điều trên, Việt Nam cũng đã quyết tâm đầu tư vào những dự án cụ thể như: Vệ tinh viễn thông VINASAT-1 (do Bộ Thông tin và Truyền thông thực hiện); Vệ tinh nhỏ quan sát trái đất - VNREDSat do Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam thực hiện; Dự án sử dụng CNVT phục vụ giám sát tài nguyên thiên nhiên và môi trường Việt Nam (do Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện). Tổng kinh phí các dự án này đã là hàng trăm triệu đô la Mỹ. Nhưng khi các dự án này đi vào khai thác sẽ mang lại hiệu quả to lớn cho sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước và phục an ninh quốc phòng, đồng thời nâng cao vị thế Việt Nam trong khu vực.

2.6. Điều kiện về hợp tác trong nước và quốc tế

Do trình độ khoa học, CNVT của nước ta còn kém phát triển nên hợp tác quốc tế, tiếp thu kinh nghiệm và công nghệ để phát triển nhanh chóng, bền vững và đạt được kết quả cao là mục tiêu hàng đầu trong giai đoạn hiện nay của ngành vũ trụ nước ta.

Việt Nam cần tăng cường hợp tác quốc tế song phương, đa phương, khu vực cũng như hợp tác quốc tế trong lĩnh vực CNVT, trong việc xây dựng và khai thác các cơ sở hạ tầng và chia sẻ cơ sở dữ liệu viễn thám; xây dựng

(12) Theo Quyết định số 1720/QĐ-TTg ngày 17/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ.



quan hệ đối tác với các nước có chung nhu cầu và lợi ích; xây dựng nguồn nhân lực có trình độ cao về CNVT và nhiều lĩnh vực có liên quan khác. Để xây dựng hành lang pháp lý cho các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này, chúng ta cần xây dựng các quy định về việc quản lý và thực hiện các chương trình hợp tác quốc tế trong hoạt động quản lý, khai thác và sử dụng khoáng không vũ trụ dựa trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, bình đẳng và cùng có lợi.

Trong tiến trình hội nhập quốc tế, Việt Nam cần khẩn trương nghiên cứu nhằm đẩy nhanh việc gia nhập, ký kết các điều ước quốc tế quan trọng về hoạt động vũ trụ. Hoạt động này tất yếu sẽ dẫn đến việc nội luật hóa và thực thi các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong lĩnh vực hoạt động vũ trụ.

3. Một số định hướng cơ bản trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam về sử dụng khoáng không vũ trụ vì mục đích hòa bình

Việc xây dựng khung pháp luật của Việt Nam về sử dụng khoáng không vũ trụ vì mục đích hòa bình không chỉ góp phần khắc phục, giải quyết những tồn tại, hạn chế hiện nay trong khoa học pháp lý nước nhà, nhằm đáp ứng các đòi hỏi của thực tiễn hoạt động nghiên cứu, ứng dụng CNVT, mà còn giúp chúng ta rút ngắn khoảng cách giữa Việt Nam và thế giới về vấn đề sử dụng khoáng không vũ trụ, từng bước tiệm cận những thành tựu hiện đại nhất của thế giới trong lĩnh vực này, hỗ trợ Việt Nam thực hiện đầy đủ chủ quyền quốc gia ở khoáng không - vũ trụ trên cơ sở các nguyên tắc, quy phạm và tập quán quốc tế hiện đại.

Là quốc gia đi sau so với nhiều nước trên thế giới, Việt Nam đang trên con đường xây dựng hệ thống pháp luật vũ trụ để tạo cơ chế pháp lý phù hợp cho việc phát triển CNVT. Với một hoạt động vừa mới mẻ, vừa mang tính quốc tế hóa nhưng cũng gắn liền với quyền lợi và chủ quyền quốc gia như hoạt

động chinh phục, sử dụng khoáng không vũ trụ, hệ thống pháp luật Việt Nam điều chỉnh các hoạt động này cần được xây dựng theo một số nguyên tắc chung và định hướng cơ bản sau đây:

Thứ nhất, pháp luật vũ trụ Việt Nam phải phù hợp với pháp luật quốc tế và các nguyên tắc chung trong sử dụng khoáng không vũ trụ vì mục đích hòa bình.

Thứ hai, pháp luật vũ trụ Việt Nam phải là công cụ quan trọng, làm bệ đỡ cho việc củng cố lợi ích quốc gia trong lĩnh vực vũ trụ, cho việc hướng tới các mục đích cụ thể và các nhiệm vụ của chính sách vũ trụ trong giai đoạn lịch sử trước mắt.

Thứ ba, cần dành các ưu tiên cho hoạt động vũ trụ. Nếu Nhà nước không có chính sách ưu tiên cho hoạt động vũ trụ thì không thể có sự phát triển ngành khoa học cũng như công nghiệp vũ trụ được. Điều này càng đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia đang phát triển, chưa có thành tựu đáng kể trong việc sử dụng vũ trụ vì mục đích hòa bình.

Đặc biệt, đối với Việt Nam, nhu cầu sử dụng khoáng không vũ trụ vì mục đích kinh tế - thương mại là nhu cầu cấp thiết và đang phát triển rất mạnh mẽ. Vì vậy, pháp luật vũ trụ Việt Nam cần ưu tiên điều chỉnh, tạo cơ chế khuyến khích thúc đẩy các hoạt động CNVT vì mục đích kinh tế, thương mại, kể cả sự tham gia của các thực thể tư trong các hoạt động mang tính kinh tế - kỹ thuật này.

Thứ tư, cần điều chỉnh pháp luật quốc gia để đảm bảo sự phát triển một cách tổng thể và sử dụng một cách có hiệu quả tiềm năng vũ trụ của quốc gia vì mục đích phát triển kinh tế, khoa học và hợp tác quốc tế, củng cố an ninh quốc gia. Đây là một yêu cầu rất quan trọng đối với tất cả các quốc gia. Bởi như chúng ta đã biết, thành tựu trong nghiên cứu và khai thác vũ trụ được sử dụng vào nhiều lĩnh vực khác nhau. Nếu sự điều chỉnh pháp luật không tính tới các vấn đề mang tính tổng thể thì sẽ có thể gây lãng phí và ngành công nghiệp vũ trụ cũng không thể phát triển được. ■



Phối hợp sử dụng công cụ luật và chính sách trong công tác quản lý nhà nước

■ ĐOÀN VĂN DŨNG *

Để quản lý nhà nước và xã hội, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ, trong đó có công cụ pháp luật và chính sách. Với những đặc thù riêng, chính sách và pháp luật tác động đến đời sống xã hội theo các mức độ khác nhau, nhưng chúng có mối quan hệ gắn kết, phối hợp và hỗ trợ cho nhau cùng phát huy tác dụng. Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay, sự phối hợp giữa công cụ luật và chính sách trong hoạt động quản lý nhà nước là rất cần thiết. Nhưng làm thế nào nâng cao được hiệu quả của sự phối hợp công cụ luật và chính sách để thúc đẩy sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội?

1. Mối quan hệ giữa pháp luật và chính sách

Ở nước ta, pháp luật là những quy tắc xử sự chung thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động do Nhà nước ban hành theo trình tự, thủ tục luật định nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội và đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh của Nhà nước.

Chính sách định hướng những hành động do chủ thể lựa chọn để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tế cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh ở mỗi giai đoạn. Từ góc độ quản lý nhà nước, chính sách là những cách thức tác động của Nhà nước vào các lĩnh vực của đời sống xã hội để đạt được mục tiêu định hướng. Chính sách điều chỉnh những quan hệ ít mang tính ổn định, mềm dẻo, linh động. Chính sách có tác động nhanh và kịp thời, mạnh mẽ, toàn diện đến nhận thức, thái độ và hành vi của chủ thể bị tác động. Đặc biệt, chính sách

điều chỉnh động cơ, tạo động lực cho hành vi, hoạt động của các cá nhân và từng nhóm đối tượng cụ thể. Chính sách có vai trò định hướng cho các hoạt động kinh tế - xã hội; khuyến khích các hoạt động kinh tế - xã hội theo định hướng; phát huy những mặt tốt của nền kinh tế thị trường và hạn chế những mặt tiêu cực của nó; tạo lập sự cân đối trong phát triển; kiểm soát và phân phối các nguồn lực cho quá trình phát triển; tạo lập môi trường thích hợp cho các hoạt động kinh tế - xã hội, giúp cho các thực thể vận động, phát triển theo đúng quy luật; phối hợp hoạt động giữa các cấp độ, các bộ phận để tạo nên tính thống nhất chặt chẽ trong quá trình vận động của thực thể.

1.1. Vai trò của chính sách đối với pháp luật

Thứ nhất, chính sách bao giờ cũng đi trước pháp luật, mang tính định hướng và là nền tảng để xây dựng pháp luật. Nó phản ánh một cách trung thực điều kiện kinh tế - xã hội tại

(*) Viện Nghiên cứu khoa học hành chính, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.



thời điểm cụ thể và dự báo xu thế, khả năng phát triển trong tương lai. Nếu chính sách không làm tốt vai trò này thì việc thể chế hóa các chính sách thành các quy phạm pháp luật hoặc văn bản quy phạm pháp luật sẽ không có tính khả thi hoặc kìm hãm sự phát triển của các quan hệ xã hội. Do đó, các nhà hoạch định chính sách phải là người có khả năng đúc kết thực tiễn và dự báo tương lai.

Thứ hai, chính sách có tính ổn định tương đối để pháp luật thể hiện chính sách có điều kiện đi vào thực tế cuộc sống. Điều này có nghĩa, khi một chính sách có quá nhiều thay đổi hoặc không có những lộ trình cụ thể sẽ gây khó khăn cho việc xây dựng và thực thi pháp luật. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách phải tính toán thời gian, điều kiện áp dụng để đưa chính sách vào cuộc sống. Đồng thời, họ phải là những người có khả năng chia việc thực thi chính sách thành các giai đoạn khác nhau với các mục tiêu và lộ trình cụ thể, tránh những bất lợi cho quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Thứ ba, chính sách là một trong các nguồn tạo ra những thể chế pháp luật mới. Đó là công cụ thể hiện thái độ chính trị của Đảng lãnh đạo để điều chỉnh các quan hệ xã hội diễn ra theo định hướng nhất định. Từ chính sách của Đảng, chính sách mới được Nhà nước ban hành và được thực thi thông qua việc cụ thể hóa thành các quy phạm pháp luật. Như vậy, một chính sách mới được ban hành sẽ tạo nên một lĩnh vực điều chỉnh mới của hệ thống pháp luật. Ví dụ: khi Nhà nước ban hành chính sách phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự định hướng của Nhà nước, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật được hình thành mới hoặc sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với chính sách như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư; Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Hợp tác xã, Luật Phá sản, các luật thuế...

1.2. Vai trò của pháp luật đối với chính sách

Thứ nhất, pháp luật là căn cứ xây dựng chính sách, là công cụ cụ thể hóa và thực thi chính sách. Chính sách có tính linh hoạt và

thích nghi với thực tế xã hội cao hơn pháp luật nhưng không thể tồn tại và phát huy tác dụng nếu thiếu pháp luật, bởi lẽ, hệ thống pháp luật tạo nên khuôn khổ pháp lý quy định và điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội cơ bản. Chính sách do Nhà nước ban hành không được trái với các quy định của pháp luật. Do đó, chúng ta không thể xây dựng chính sách có hiệu quả và khả thi nếu không nắm được những quy định pháp luật đang điều chỉnh lĩnh vực liên quan đến chính sách.

Ví dụ: Điều 5 Hiến pháp 1992 quy định: “Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số”. Từ quy định này, nhiều chính sách dành cho đồng bào dân tộc thiểu số đã được hoạch định và thực thi như Chương trình 135, 137...

Thứ hai, pháp luật phản ánh các chính sách ở điểm cân bằng. Điều này có nghĩa do đặc trưng của pháp luật là điều chỉnh các mối quan hệ chủ yếu, cơ bản mang tính ổn định và được lặp đi lặp lại, nên nếu không tìm ra được điểm cân bằng và tương đối ổn định thì chính sách khó có thể cụ thể hóa thành pháp luật.

Thứ ba, khi các đạo luật được ban hành và đi vào đời sống sẽ giúp cho các quan hệ xã hội diễn ra có trật tự theo định hướng thống nhất với chính sách hiện hành. Quá trình thực thi pháp luật giúp cho các đối tượng có ý thức chấp hành các quy định chung, vì thế mà họ cũng nêu cao tinh thần chấp hành chính sách tự giác. Nếu pháp luật và pháp chế của xã hội tốt, thì mục tiêu của chính sách có thể đạt được nhanh chóng nhờ những biện pháp mềm dẻo, linh hoạt.

1.3. Tác động qua lại của chính sách và pháp luật

Trong hoạt động quản lý nhà nước, sự phối hợp giữa công cụ luật và công cụ chính sách là vô cùng cần thiết. Nếu như pháp luật tạo ra hành lang pháp lý, môi trường pháp lý để xã hội vận động, phát triển theo định hướng của Nhà nước và mang tính bắt buộc, thì chính sách khuyến khích các hoạt động kinh tế - xã hội, định hướng đi đến mục tiêu. Sự phối



hợp giữa hai công cụ này sẽ giúp cho các đối tượng quản lý có thêm nội lực để phát triển. Nó không chỉ bảo đảm duy trì trật tự xã hội mà còn tạo ra môi trường thuận lợi hơn, tích cực hơn cho các quá trình kinh tế - xã hội, tạo ra sự công bằng giữa các đối tượng, các địa phương và giúp huy động sức mạnh tổng hợp, các nguồn lực cho sự phát triển. Như vậy, nếu sự phối hợp được thực hiện tốt thì mục tiêu quản lý sẽ được đảm bảo và ngược lại, thiếu sự phối hợp tất yếu hiệu quả quản lý sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực.

Để có thể tạo ra sự phối hợp của công cụ luật và công cụ chính sách, cần lưu ý đến một số khía cạnh của vấn đề về sự tác động qua lại giữa công cụ luật và chính sách:

Một là, pháp luật đôi khi cản trở việc hoạch định và thực thi chính sách mới. Về nguyên tắc, khi hoạch định chính sách phải căn cứ vào nhiều yếu tố, trong đó có pháp luật. Tuy nhiên, việc hoạch định chính sách có thể bị cản trở khi pháp luật chứa đựng trong bản thân nó những yếu tố không bền vững, thiếu tính khả thi và thường xuyên thay đổi.

Hai là, hoạch định chính sách mới cũng thách thức sự nhất quán của hệ thống pháp luật quốc gia. Khi hệ thống chính sách thiếu nhất quán, mâu thuẫn; có sự hạn chế lẫn nhau giữa các chính sách chung của quốc gia, giữa chính sách của quốc gia với chính sách của địa phương... mà vẫn tiếp tục hoạch định chính sách mới và cụ thể hóa nó thành pháp luật thì việc xây dựng và áp dụng pháp luật cũng khó hoàn thiện và bảo đảm hiệu quả.

2. Thực tiễn phối hợp công cụ chính sách và pháp luật của Nhà nước ta

2.1. Những thành tựu trong việc phối hợp công cụ luật và chính sách của Nhà nước ta

Có thể nói, từ khi tiến hành đổi mới, Nhà nước ta đã chú ý phối hợp công cụ luật và chính sách trên mọi lĩnh vực của đời sống quản lý.

Ví dụ như trong lĩnh vực kinh tế, Điều 15 Hiến pháp 1992 quy định: “Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN”. Chính sách này

đã được cụ thể hóa trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Hợp tác xã, Luật Phá sản, Luật cạnh tranh... Trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, Đảng và Nhà nước ta có chính sách phòng, chống tham nhũng. Nhưng Nhà nước không đơn thuần sử dụng công cụ chính sách để phòng, chống tham nhũng. Luật Phòng, chống tham nhũng và nhiều văn bản ra đời chính là để quy phạm hóa chính sách, phối hợp với chính sách để đem lại hiệu quả thiết thực trong việc phòng, chống tham nhũng. Hay trong lĩnh vực quản lý nhà nước về tôn giáo, chúng ta đã phối hợp sử dụng các quy định của pháp luật cùng các chính sách tạo điều kiện để đồng bào có đạo “sống tốt đời đẹp đạo”, “sống phúc âm trong lòng dân tộc”... Những quy định của pháp luật cùng các chính sách đã thực sự bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng của nhân dân. Sự công nhận của cộng đồng quốc tế về vấn đề tôn giáo ở Việt Nam là sự khẳng định về hiệu quả của sự phối hợp công cụ luật và chính sách của Nhà nước ta trong quản lý các hoạt động tôn giáo...

2.2. Những hạn chế trong việc phối hợp công cụ luật và chính sách

Tuy nhiên, không phải lúc nào, trong lĩnh vực nào sự phối hợp giữa luật và chính sách cũng đều được thực hiện tốt. Ví dụ, Luật Đất đai đã có hiệu lực từ ngày 01/7/2004 nhưng vì nghị định hướng dẫn thi hành ban hành chậm nên nhiều cấp, nhiều địa phương vẫn chưa giải quyết một số công việc có liên quan đến đất đai mà phải chờ văn bản hướng dẫn. Điều này làm cho những chính sách mới về đất đai chậm đi vào cuộc sống. Hoặc những bất cập về thể chế đang là những trở ngại đáng kể cho việc phân cấp quản lý, hoặc phân cấp tùy tiện, thiếu cơ sở khoa học và tính bền vững. Ví dụ, phân cấp cho chính quyền địa phương cấp tỉnh có quyền vay vốn và một số đơn vị có thể phát hành trái phiếu, nhưng đến nay, chưa có một văn bản pháp lý nào quy định về quyền tài sản của chính quyền địa phương, trong khi quyền tài sản là cơ sở pháp lý cao nhất để bảo đảm việc vay vốn hoặc phát hành trái phiếu. Hoặc



chính sách phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh được sắp xếp lại và bố trí định biên cho các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công, song Nhà nước vẫn chưa có cơ chế hoạt động đối với các đơn vị dịch vụ công, trước hết là giáo dục và y tế... Điều này tất yếu sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của việc thực hiện các chính sách.

Ngoài ra còn tình trạng thiếu sự phối hợp giữa chính sách của trung ương với chính sách địa phương, quy định của văn bản pháp luật với những chính sách của địa phương. Tình trạng “xé rào” của không ít các địa phương trong thời gian qua là một minh chứng. Trong lĩnh vực thu hút đầu tư, nhiều địa phương đã không thực hiện đúng các quy định của pháp luật mà tùy tiện đưa ra chính sách ưu đãi như: hạ quá thấp khung sàn về tiền cho thuê đất, vượt quá khung trần về thời gian ân hạn tiền thuê quyền sử dụng đất, thời hạn nộp thuế theo quy định của pháp luật. Theo kiểm tra của Bộ Tài chính ở 48 tỉnh, thành phố thì có tới 33 tỉnh, thành phố quyết định những chính sách ưu đãi đầu tư không đúng luật. Bến Tre quy định: “Ngoài việc được hưởng các chính sách quy định của Chính phủ, các dự án đầu tư dạng BOT, BTO, BT sẽ được tỉnh miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp thêm bốn năm và được giảm 50% thuế trong chín năm tiếp theo”. Quảng Nam áp dụng thuế suất thấp hơn quy định của Nhà nước khoảng 3-10% trong thời hạn ba năm. Hà Tĩnh thì tăng thời gian miễn tiền thuê đất 7-13 năm; kéo dài thời gian giảm tiền thuê đất năm năm hoặc cả “đời” dự án. Phú Yên đưa ra quy định: “Sau khi hết thời hạn được miễn, giảm theo quy định của Chính phủ, nhà đầu tư được giảm 50% tiền thuê đất từ 8-20 năm”¹. Thậm chí, Nghệ An còn tăng thời gian miễn tiền thuê đất cho các dự án đầu tư vào thành phố Vinh, thị xã Cửa Lò, miễn thêm 20 năm tiền thuê đất cho các dự án đầu tư tại vùng đồng bằng. Vĩnh Phúc miễn 100% thuế đất vùng khó khăn... Theo thống kê của Bộ Tài chính, hiện cả nước có

18 tỉnh có quy định không phù hợp về ngân sách; 21 tỉnh đưa ra những quy định “vượt khung” về chính sách đất đai; 11 tỉnh quy định không phù hợp với Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp. Hầu hết các tỉnh đều ưu đãi về thuế đất ở mức rất cao, tăng thời gian giảm thuế từ 10-20 năm cho các nhà đầu tư. Hoặc trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhiều tỉnh ban hành các văn bản xử phạt hành chính, xử phạt về vi phạm trật tự an toàn giao thông trái với các quy định của pháp luật. Theo Bộ Tư pháp, chỉ mới kiểm tra sơ bộ trong năm 2005 đã “có 33 tỉnh, thành phố ban hành 84 văn bản trái với Nghị định của Chính phủ, trong đó UBND cấp tỉnh 76, Chủ tịch UBND tỉnh: 7 và Hội đồng nhân dân: 1 văn bản”². Rõ ràng, những điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả tổng thể của quản lý nhà nước.

Một điều có thể nhận thấy trong hệ thống chính sách và pháp luật của nước ta hiện nay là ở nhiều lĩnh vực có sự chồng chéo lẫn nhau trong các quy định. Trở lại vấn đề ưu đãi đầu tư, nhiều nhận định cho rằng, hệ thống ưu đãi của Việt Nam là một trong những hệ thống phức tạp nhất trong khu vực. Bởi lẽ, các ưu đãi có rất nhiều loại khác nhau, lại được quy định rải rác trong các luật và các chính sách khác nhau. Sự phức tạp càng được nhân lên khi các địa phương tiếp tục đưa ra các ưu đãi riêng khác, gây ra sự “giẫm chân” nhau khi mời gọi đầu tư. Điều đó gây khó khăn cho các cơ quan nhà nước trong công tác quản lý cũng như cho doanh nghiệp trong việc nhận biết và tiếp cận ưu đãi đầu tư. Hơn nữa, có những loại ưu đãi đầu tư được sử dụng nhằm đạt nhiều mục tiêu khác nhau, đôi khi còn xung đột lẫn nhau. Ví dụ như vừa thu hút đầu tư lại vừa giải quyết công ăn việc làm, phát triển kinh tế địa phương, cân bằng giới và khuyến khích chuyển giao công nghệ. Các doanh nghiệp khó xác định được mình có đủ tiêu chuẩn được hưởng ưu đãi đầu tư hay

(1) *Cải cách hành chính với phân cấp quản lý: Vấn đề và những bất phá (Chuyên đề thuộc dự án Tổng kết 20 năm đổi mới ở Việt Nam).*

(2) *Ttđđ.*



không. Có hiện tượng các doanh nghiệp lợi dụng chính sách ưu đãi đầu tư để thu được các khoản lợi thuế không chính đáng. Chính sách thiếu minh bạch tạo kẽ hở cho các hành vi cơ hội. Điều đó cũng có phần xuất phát từ nguyên nhân do các nhà đầu tư phải xin giấy chứng nhận ưu đãi từ một cơ quan có thẩm quyền chứ không phải cứ đáp ứng các điều kiện đặt ra là nghiêm nhiên nhận được ưu đãi đầu tư.

Bên cạnh đó, “hệ thống pháp luật nước ta chưa đồng bộ, chưa thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống”³. Điều này bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, song một trong những nguyên nhân quan trọng là “công tác phân tích và hoạch định chính sách chưa làm tốt, hệ thống chính sách của chúng ta chưa đồng bộ”⁴.

Sự phối hợp sử dụng công cụ luật và chính sách còn gặp trở ngại không nhỏ khi hệ thống chính sách của chúng ta còn không ít những hạn chế. “Những biểu hiện chủ yếu về sự thiếu tập trung trong việc thực hiện chính sách công là hệ thống chính sách của ta còn thiếu đồng bộ, xa rời thực tế, các Bộ, ngành và địa phương luôn có xu hướng giành quyền ban hành chính sách, hoặc gò ép, làm biến dạng các chính sách khi áp dụng vào những lĩnh vực, phạm vi quản lý của mình mà sao lãng trách nhiệm tìm kiếm những biện pháp hữu hiệu để thực hiện đồng bộ, thống nhất các chính sách phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế”⁵.

Cùng với những hạn chế đó là một bộ phận cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước chưa nhận thức đầy đủ về chính sách, coi chính sách chỉ đơn thuần là những biện pháp cụ thể để thực hiện một nhiệm vụ quản lý nhà nước; chính sách được ban hành như những quyết định quản lý hành chính. Nhận thức đó đã làm cho vai trò của công cụ đặc biệt này không được đặt ngang tầm của nó, đồng thời dẫn đến tản mạn trong thực hiện chính sách,

vi phạm nguyên tắc tập trung trong quản lý nhà nước. Chính vì vậy, sự phối hợp giữa công cụ luật và chính sách đã không được đảm bảo, gây nên sự thiếu công bằng giữa các đối tượng thụ hưởng chính sách ở các ngành, các địa phương và gây khó khăn trong việc huy động các nguồn lực cho sự nghiệp phát triển của đất nước.

3. Nâng cao hiệu quả sự phối hợp sử dụng công cụ luật và chính sách

Trong xu thế hội nhập khu vực và quốc tế, nhất là khi Việt Nam đã gia nhập WTO, một trong những yêu cầu không thể thiếu được của Việt Nam là phải hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật. Muốn vậy, chúng ta phải giải quyết trọn vẹn mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật. Để nâng cao hiệu quả phối hợp giữa chính sách và pháp luật, chúng tôi cho rằng, nên thực hiện song song một số giải pháp:

3.1. Yêu cầu đối với hoạch định chính sách

- Coi trọng việc tập hợp thông tin pháp luật liên quan đến việc hoạch định các chính sách để tránh mâu thuẫn, chồng chéo giữa chính sách với pháp luật và giữa các chính sách với nhau;

- Quan tâm đến sự hài hòa các lợi ích bằng việc dự liệu các tác động trước mắt và ảnh hưởng lâu dài của chính sách đối với bản thân đối tượng được thụ hưởng và toàn bộ xã hội trên cơ sở tính toán cụ thể các biện pháp nhằm giảm thiểu việc gây mâu thuẫn, xung đột xã hội do chính sách chỉ đáp ứng lợi ích cho một bộ phận xã hội.

- Quan tâm đến việc bảo đảm đồng bộ nhiều giải pháp thực hiện chính sách để đạt được mục tiêu chính sách. Ví dụ: chính sách khuyến khích cán bộ, công chức tham gia đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao kỹ năng nghề nghiệp do chỉ chú ý khuyến khích bằng vật chất và tinh thần cho đối tượng được thụ hưởng mà không quan tâm đến các yếu tố

(3) Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: Các Nghị quyết kỳ họp thứ mười một, Quốc hội khóa X, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 2004, tr. 24.

(4) Tlđđ.

(5) Giáo trình Hoạch định và phân tích chính sách công, Nxb. Đại học Quốc gia, H, 2004, tr. 31.



khác, nên trên thực tế cũng không đạt được mục tiêu vì cán bộ, công chức không được học theo nhu cầu của bản thân về kỹ năng nghề nghiệp cần thiết, mà buộc phải học theo chương trình sẵn có của các cơ sở đào tạo. Những chương trình này có nhiều nội dung trùng với những chương trình khác mà họ đã được đào tạo, bồi dưỡng;

- Tính đến mặt trái của chính sách, bảo đảm không để chính sách bị lợi dụng. Việc tính toán không chỉ giúp hạn chế những thiệt hại về vật chất mà còn cả những thiệt hại về tinh thần, trong đó quan trọng nhất là niềm tin của nhân dân vào chính sách của Nhà nước, nhất là trong quá trình hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

- Tính toán thời điểm công bố chính sách, nhất là những chính sách tác động lớn đến lợi ích của người dân. Trong trường hợp này cần thiết phải tiến hành các hoạt động thăm dò phản ứng và dư luận xã hội trước khi công bố.

3.2. Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội

Phân tích và quyết định chính sách trước khi bắt tay vào việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật là vấn đề cần được làm mạnh và triệt để hơn để có cái nhìn tổng thể, lựa chọn những giải pháp tối ưu, bước đi thích hợp cho vấn đề mà thực tế cuộc sống đặt ra. Điều này sẽ khắc phục được tình trạng nhiều vấn đề thuộc chủ trương, chính sách không được làm rõ trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dẫn đến việc phải làm đi làm lại nhiều lần, gây tổn kém về thời gian, công sức, chi phí và nảy sinh tình trạng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã trình Quốc hội nhưng còn ý kiến băn khoăn về đối tượng, phạm vi điều chỉnh, sự cần thiết có nên ban hành văn bản quy phạm pháp luật đó hay không.

3.3. Đào tạo kỹ năng xây dựng chính sách và pháp luật

Thực tế hiện nay, nhiều nhà hoạch định

chính sách công cũng là những người tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật. Bên cạnh thuận lợi đó có những khó khăn trong việc phân định ranh giới giữa vấn đề chính sách và quy định của pháp luật. Do đó, cần phải tăng cường đào tạo kỹ năng xây dựng chính sách và pháp luật trong các trường đào tạo chuyên ngành. Hiện nay, phần lớn những người hoạch định chính sách và pháp luật thực thi nhiệm vụ trên cơ sở kinh nghiệm và quá trình học tập không bài bản, nên việc xây dựng chính sách và thể hiện thành những quy phạm pháp luật còn nhiều bất cập.

3.4. Nâng cao hiệu quả phối hợp trong quá trình thực thi pháp luật và chính sách

Sự phối hợp sử dụng công cụ luật và chính sách trong quá trình quản lý nhà nước chính là quá trình chuyển hóa các quy định vào thực tiễn đời sống xã hội. Để nâng cao hiệu quả phối hợp, cán bộ, công chức cần phải nhận thức về vai trò của mỗi công cụ trong hoạt động quản lý, trong trường hợp nào sẽ vận dụng các quy định pháp luật, trong trường hợp nào sử dụng công cụ chính sách... Trong từng lĩnh vực quản lý cán bộ, công chức cần phải có kiến thức cần thiết về lĩnh vực mình quản lý: kiến thức về pháp luật, kiến thức về chính sách.

Như vậy, từ mối quan hệ đặc biệt giữa công cụ luật và chính sách, Nhà nước ta cần phải đặc biệt quan tâm đến mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật, cần phải nâng cao chất lượng của việc phân tích chính sách, hoạch định chính sách, để từng bước: “nâng tầm hoạch định chính sách nhằm thực hiện thắng lợi những Nghị quyết của Đảng”⁶, tạo ra một hệ thống chính sách đồng bộ phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Đó chính là cơ sở để chúng ta hoàn thiện hệ thống pháp luật, hướng tới mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. ■

(6) Văn kiện đại hội hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, Nxb. CTQG, Hà Nội, 2001, tr.75.



NHỮNG ĐIỀU CẦN LƯU Ý TRONG HOẠT ĐỘNG TIẾP XÚC CỬ TRI CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

■ BÙI NGỌC THANH *

Tiếp xúc cử tri là hoạt động được đại biểu Quốc hội và các Đoàn đại biểu Quốc hội tiến hành thường xuyên, đều đặn nhất và đã trở thành một hoạt động không thể thiếu trong đời sống dân cử ở nước ta.

Tiếp xúc cử tri là cầu nối vững chắc giữa đại biểu với cử tri diễn ra dưới nhiều hình thức ở mỗi địa phương. Theo thông lệ, một năm đại biểu có thể tiếp xúc ít nhất bốn lần với cử tri (hai lần trước hai kỳ họp và hai lần sau hai kỳ họp). Ngoài ra theo yêu cầu công việc, đại biểu có thể có các cuộc tiếp xúc khác theo chuyên đề, theo đối tượng cần tiếp xúc. Qua tiếp xúc nhiều lần, đại biểu và cử tri ngày càng gắn bó chặt chẽ hơn; các yêu cầu cần tìm hiểu của đại biểu sát thực với cuộc sống của cử tri hơn, các cử tri cũng cung cấp được nhiều thông tin bổ ích, phù hợp với yêu cầu của đại biểu hơn.

Tiếp xúc cử tri là một sinh hoạt chính trị - xã hội, thực hiện càng tốt càng góp phần mở rộng và phát huy dân chủ ở cơ sở. Tại hội nghị tiếp xúc ai cũng có quyền tự do nói

thẳng, nói thật, nói hết ý kiến của mình. Ở nhiều hội nghị, người tổ chức, điều hành linh hoạt, có bản lĩnh, thì cử tri phát biểu thẳng thắn, thoải mái, đại biểu Quốc hội thu lượm được nhiều thông tin “tươi sống”, bổ ích góp phần phục vụ tốt hơn cho các quyết sách của Quốc hội tại mỗi kỳ họp.

Tiếp xúc cử tri có thể ví như chiếc lăng kính hội tụ tình hình chung của đất nước. Mỗi lần tiếp xúc trước kỳ họp, các đại biểu thường thu thập được trên dưới 1.300 ý kiến của cử tri trong cả nước với nhiều lĩnh vực (kinh tế, xã hội, quốc phòng - an ninh, môi trường, đối ngoại...). Trong đó có nhiều ý kiến mang tầm vĩ mô khá xác đáng, nhiều ý kiến có tính phát hiện, giúp cho Quốc hội lựa chọn sát thực, đúng đắn các vấn đề cần phải chất vấn tại kỳ họp. Các cuộc tiếp xúc sau kỳ họp, các đại biểu đã chuyển tải đến cử tri những nội dung cơ bản của kết quả kỳ họp, nhất là các quyết nghị của Quốc hội về các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường và những nội dung cơ bản của một số đạo luật vừa được thông qua.

(*) TS. Nguyễn Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Trưởng đoàn Thư ký kỳ họp Quốc hội.



Tiếp xúc cử tri là hoạt động được lặp đi lặp lại và trên thực tế hoạt động này đã có vẻ thuần thực, nhưng cũng còn không ít các vấn đề cần được cải tiến nếu muốn đem lại hiệu quả cao hơn, thiết thực hơn. Bước đầu, chúng tôi xin được nêu lên một số việc xét thấy có thể thực hiện được ngay trong các cuộc tiếp xúc cử tri trước kỳ họp.

1. Việc tổ chức các cuộc tiếp xúc của các Đoàn đại biểu Quốc hội

Nếu phân chia theo địa bàn, đơn vị bầu cử thì hiện nay các Đoàn đại biểu Quốc hội ở các địa phương đang tổ chức các cuộc tiếp xúc cử tri với phạm vi địa bàn rất khác nhau, nhưng có thể khái quát thành hai dạng:

- Dạng thứ nhất, một số Đoàn đại biểu Quốc hội thường xuyên tổ chức các cuộc tiếp xúc theo phạm vi nơi ứng cử của từng đại biểu, nghĩa là đại biểu nào ứng cử ở đơn vị bầu cử nào, huyện, thị nào thì suốt cả khóa chỉ tiếp xúc với cử tri của các huyện, thị thuộc đơn vị bầu cử đó. Ưu điểm cơ bản của cách tổ chức này là, do phạm vi hẹp nên đại biểu có điều kiện đi sâu tìm hiểu, nắm tương đối kỹ tình hình mọi mặt của đơn vị mình ứng cử; quan hệ giữa đại biểu và cử tri có phần mật thiết hơn vì tần suất xuất hiện các cuộc tiếp xúc tương đối dày đặc (cứ đến hẹn lại lên). Tuy nhiên lại có nhược điểm cơ bản là, hoạt động cả khóa mà đại biểu không nắm được tình hình nhiều mặt của cả tỉnh, thành phố, địa phương mình làm đại biểu (mặc dù có địa phương đã bỏ khuyết bằng cách báo cáo tình hình chung của toàn tỉnh, thành phố cho cả Đoàn cùng nghe, nhưng đây là ý kiến của lãnh đạo tỉnh, thành phố chứ không phải là ý kiến của cử tri). Có đại biểu đã phát biểu, hết khóa rồi mà chưa hề biết mấy huyện ngoại thành khác các quận nội thành thế nào; lại có đại biểu luyện tiếc năm năm trời mà mình chưa có dịp được tiếp cận với các huyện trung du, miền núi bao la cách xa thủ phủ tỉnh lỵ cả ngày đường... Do không nắm được tình hình chung của cả tỉnh, thành phố nên tư duy, suy nghĩ phát hiện vấn đề, tầm đề xuất, đóng góp của đại biểu bị hạn chế nhiều. Hơn nữa,

đối với đại biểu nếu chỉ hoạt động trong mấy huyện, thị thuộc đơn vị ứng cử của mình thì cũng không phù hợp với quy định tại Điều 97 của Hiến pháp hiện hành và Điều 43 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007 “Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước...”.

- Dạng thứ hai được phần lớn các Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức tiếp xúc cử tri, đó là dù đại biểu được bầu ra ở đơn vị bầu cử nào thì cũng sẽ lần lượt được tiếp xúc cử tri ở tất cả các đơn vị bầu cử (tất cả các đơn vị hành chính cấp huyện của cả tỉnh, thành phố). Về thời gian, những tỉnh chỉ có hai đến ba đơn vị bầu cử (trên dưới 10 đơn vị hành chính cấp huyện) thì chỉ sau ba đến bốn kỳ họp là các đại biểu đã tiếp xúc được cử tri ở hầu hết các huyện, thị (mỗi huyện, thị tiếp xúc ít nhất là một điểm). Ở những địa phương có nhiều đơn vị hành chính cấp huyện như tỉnh Thanh Hóa (27 huyện, thị xã, thành phố, với sáu đơn vị bầu cử) thì sau sáu kỳ họp là các đại biểu đã tiếp xúc cử tri được ở cả sáu đơn vị bầu cử, đã đi được khắp các huyện, thị xã, thành phố trong cả tỉnh. Ưu điểm cơ bản của dạng tổ chức này là khắc phục được những khiếm khuyết cơ bản của dạng tổ chức thứ nhất. Cử tri có điều kiện biết được tất cả các đại biểu Quốc hội trong Đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh, chứ không chỉ biết những đại biểu thuộc đơn vị bầu cử của mình. Đại biểu Quốc hội có điều kiện nắm bắt được tình hình các mặt của cả tỉnh, thành phố, có điều kiện so sánh đời sống kinh tế - xã hội các mặt giữa vùng này với vùng khác (vùng biển, vùng đồng bằng với các vùng trung du, miền núi, vùng núi thấp với vùng núi cao, thành thị với nông thôn). Do có được tình hình đa dạng, phong phú, toàn diện nên các đại biểu có điều kiện suy nghĩ, chất lọc, phát hiện, khái quát, tổng hợp, đề xuất, kiến nghị được nhiều vấn đề mới mẻ, xác đáng tại kỳ họp Quốc hội...

Theo chúng tôi thì cách thức tổ chức theo dạng thứ hai là hợp lý, đúng đắn hơn, phù hợp



với quy định tại Điều 51 Luật tổ chức Quốc hội hiện hành “Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và các cơ quan nhà nước hữu quan”.

Để thực hiện nghiêm túc, có hiệu quả điều luật này thì tất cả các Đoàn đại biểu Quốc hội nên tổ chức theo dạng thứ hai để các đại biểu trong Đoàn được tiếp xúc cử tri lần lượt ở tất cả các đơn vị bầu cử của tỉnh, thành phố, nơi đại biểu làm nhiệm vụ của đại biểu.

2. Thành phần tham gia hội nghị tiếp xúc cử tri

Điều 5 của văn bản “Hướng dẫn thi hành Nghị quyết liên tịch số 06 ngày 10/9/2004 của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” quy định thành phần hội nghị tiếp xúc cử tri như sau:

1. Đại diện cấp ủy Đảng, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan ở mỗi cấp.
2. Cử tri trực tiếp làm việc, học tập tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị, các cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế.
3. Cử tri thôn, buôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố.

Đây là quy định chung cho tất cả các hình thức tiếp xúc cử tri chứ không phải bất kỳ cuộc tiếp xúc nào cũng phải đủ ba loại thành phần như trên. Thực tế cho thấy, cơ cấu, số lượng, tỷ lệ thành phần trong các cuộc tiếp xúc cử tri là muôn màu, muôn vẻ phụ thuộc vào khả năng vận dụng các quy định về tiếp xúc cử tri và trình độ của người tổ chức hội nghị, có thể gom lại thành hai loại sau đây.

- Loại thứ nhất là các cuộc tiếp xúc đem lại kết quả tốt: Nhiều cuộc tiếp xúc cử tri ở các địa phương đã đạt được mục đích, yêu cầu của đại biểu là tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng

của cử tri, thu thập để phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và các cơ quan nhà nước hữu quan. Ở các cuộc tiếp xúc này có đầy đủ các thành phần tham dự và mang tính đại diện rất cao. Ngoài bảy, tám vị đại diện cho cấp ủy Đảng, chính quyền, Mặt trận, đoàn thể của cấp tiếp xúc, còn lại là đông đảo các cử tri, thường đến vài trăm người. Trong hội nghị, không khí cởi mở, tự do dân chủ, thẳng thắn được phát huy. Các cử tri đại diện cho cấp ủy Đảng, chính quyền, đoàn thể thường khuyến khích và nhường cho các cử tri ở làng, xã, thôn, bản phát biểu. Nhiều đại biểu Quốc hội tâm đắc với các ý kiến “tươi rói, mới tinh” từ cơ sở. Có những ý kiến khá bộc trực, nhưng là gợi ý rất tốt cho một loại chính sách. Trong một cuộc tiếp xúc cử tri ở Lạng Sơn, một cựu chiến binh đã nói: “tôi đi chiến đấu ở miền Nam về, điều may mắn hơn nhiều đồng đội là còn sống trở về quê hương. Nhưng từ khi về quê đến nay, mẹ già, vợ đại, con dốt, nhà dột, bản thân sức khỏe yếu mà chưa hề được hưởng một chính sách, chế độ gì. Tôi xin hỏi đại biểu, sắp tới những người như tôi, Nhà nước có chế độ, chính sách gì không?”. Ý kiến của cựu chiến binh ở một chòm bản vùng núi rất xa xôi này đã phản ánh một thực trạng khá phổ biến trong cả nước sau năm 1975. Qua nhiều kênh thông tin, đặc biệt là thông tin của nhiều cơ quan Quốc hội, sau này Chính phủ đã ban hành chế độ đối với quân nhân tham gia kháng chiến chống Mỹ, nhập ngũ từ ngày 30/4/1975 trở về trước đã phục viên, xuất ngũ về địa phương. Chính sách này đã đáp ứng nguyện vọng chính đáng của hàng chục ngàn cựu chiến binh trong cả nước, kể cả những người tham gia kháng chiến chống Pháp... Tương tự như vậy, tại một cuộc tiếp xúc ở miền tây tỉnh Thanh Hóa, một cử tri đã nêu ý kiến: “có lẽ Nhà nước mới tính đến chính sách cho đồng bào những tỉnh hoàn toàn là miền núi, còn như Thanh Hóa có đủ các vùng, miền; trong đó có sáu huyện thuộc miền núi, có cả các huyện vùng núi cao, mà đồng bào các dân tộc thiểu số ở đây lại chưa được hưởng chính sách như vùng núi phía Bắc và



Tây Nguyên là chưa thỏa đáng. Đề nghị các đại biểu Quốc hội của tỉnh ta phản ánh giúp ý kiến của chúng tôi lên Chính phủ”. Đoàn đại biểu Quốc hội Thanh Hóa khóa XI đã phát biểu ý kiến này trước kỳ họp của Quốc hội với tinh thần là, những tỉnh có miền núi thì các huyện, các xã có điều kiện đặc biệt khó khăn phải được hưởng chính sách như vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên. Trong các năm 2005-2006, Hội đồng Dân tộc của Quốc hội đã thực



ĐBQH trao đổi thân mật với cử tri - Ảnh: S.T

hiện nhiều cuộc giám sát ở nhiều tỉnh có miền núi (trong đó có Thanh Hóa) cũng đã kiến nghị như vậy. Chính phủ đã rất kịp thời điều chỉnh chính sách một cách đúng đắn, công bằng, hợp lý bằng các Quyết định 134, 168, 186... và tiếp tục hoàn thiện các chính sách đó. Đặc biệt là trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo, Chính phủ đã lọc ra 63 huyện nghèo nhất trong cả nước (không riêng gì vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên) để có chính sách đầu tư hợp lý, có hiệu quả hơn...

Một vài ví dụ như trên để nói lên rằng, nếu nhằm đúng mục đích, huy động đúng thành phần, phát huy cao độ tự do, dân chủ thì các cuộc tiếp xúc cử tri không chỉ là nhiệm vụ của đại biểu mà còn là một hình thức hoạt động đem lại hiệu quả thiết thực, bổ ích cho cử tri, cho công tác quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô.

- Loại thứ hai là những cuộc tiếp xúc cử tri kém hiệu quả, nhàm chán, thậm chí là vô bổ. Ở các cuộc tiếp xúc này chủ yếu là thành phần thứ nhất (đại diện cấp ủy Đảng, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận; nói là đại diện nhưng số lượng quá nhiều so với toàn bộ số người tham dự) và chỉ có loáng thoáng ít người thuộc thành phần thứ ba dường như đã được chọn lọc kỹ, số lượng cử tri tham dự tiếp xúc không nhiều, thường chỉ vài ba chục người. Số lượng, cấu trúc thành phần này được lặp đi lặp lại nhiều lần trong nhiều cuộc tiếp xúc, vì vậy

họ đã được mệnh danh là “đại cử tri” và là “cử tri chuyên nghiệp”. Trường hợp này thường xảy ra ở những nơi lãnh đạo có nhiều thiếu sót, khuyết điểm, địa phương có nhiều vấn đề bức xúc, dân tình bất bình. Nhưng cũng có trường hợp người tổ chức cuộc tiếp xúc muốn đơn giản, gọn nhẹ, cốt cho xong việc, nên lần nào cũng vậy, cứ thế mà làm... Đây là những trường hợp không thực hiện đúng mục đích của hoạt động tiếp xúc cử tri. Kết quả là rất hạn chế, nếu không muốn nói là không được gì. Sau khi đại biểu Quốc hội báo cáo chương trình kỳ họp thì đại diện chính quyền, đại diện Mặt trận Tổ quốc của địa phương “đọc” các bài về “khó khăn” đặc biệt của địa phương và “thành tích xuất sắc” đã đạt được. Sau các bài dài dài đó là thời gian ít ỏi còn lại để cử tri phát biểu. Nếu ở trường hợp trên không đủ thời gian cho cử tri phát biểu thì ở trường hợp này tuy còn ít thời gian nhưng nó cứ nặng nề, lặng lẽ trôi đi. Rốt cuộc lại thêm mấy vị đại diện bổ sung khó khăn, nói thêm thành tích, điệp khúc lại các báo cáo đã được trình bày. Chủ tọa chỉ định thêm một, hai cử tri khác phát biểu theo khuôn khổ có lẽ đã được “chuẩn bị” kỹ, nên cũng không có thông tin gì mới hơn. Cuối cùng chủ tọa đồng đọc một bài dài kết thúc hội nghị, trong đó không quên nhấn đậm: hội nghị tiếp xúc cử tri đã thành công tốt đẹp.

(Xem tiếp trang 119)



VẤN ĐỀ HỦY BỎ QUYẾT ĐỊNH CỦA ĐẠI HỘI ĐỒNG CỔ ĐÔNG THEO PHÁP LUẬT DOANH NGHIỆP VIỆT NAM

■ BÙI XUÂN HẢI*

Đại hội đồng cổ đông (ĐHĐCĐ) trong công ty cổ phần (CTCP) gồm tất cả các cổ đông có quyền biểu quyết, là cơ quan có quyền quyết định cao nhất của công ty¹. ĐHCĐ thông qua các quyết định đối với các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình qui định tại Điều 96 Luật Doanh nghiệp (Luật DN) 2005 và Điều lệ CTCP. Luật DN 2005 đã qui định chi tiết về trình tự, thủ tục triệu tập họp; thể thức tiến hành cuộc họp và thông qua các quyết định của ĐHCĐ. Những qui định chi tiết như vậy sẽ góp phần ở mức độ nhất định trong việc bảo vệ quyền lợi cổ đông nói chung và cổ đông thiểu số nói riêng². Song, không phải mọi quyết định của ĐHCĐ cũng đúng qui định của pháp luật và điều lệ công

ty³. Một quyết định trái qui định của pháp luật và điều lệ công ty có thể gây thiệt hại nhất định cho công ty và các cổ đông, nhất là cổ đông thiểu số⁴. Vì thế, quyền yêu cầu hủy quyết định của ĐHCĐ trong một số trường hợp nhất định cũng là một quyền quan trọng giúp bảo vệ quyền lợi cổ đông.

Luật Công ty 1990 không có qui định về vấn đề yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHCĐ, nhưng quyền yêu cầu này đã bắt đầu được ghi nhận trong Luật DN 1999, điều này cho thấy một điểm tiến bộ của pháp luật công ty Việt Nam⁵. Theo Điều 107 Luật DN 2005 thì trong thời hạn 90 ngày, kể từ ngày nhận được biên bản họp ĐHCĐ hoặc biên bản kết quả kiểm phiếu lấy ý kiến ĐHCĐ, cổ đông, thành viên Hội đồng quản trị (HĐQT), giám đốc/tổng

(*) **TS. Trường khoa Luật Thương mại, ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh.**

(1) Điều 96.1 Luật DN 2005. Về điều kiện thông qua các quyết định của ĐHCĐ, xem Điều 104.3 và 104.5 của Luật DN 2005.

(2) Xem Bùi Xuân Hải, Bảo vệ cổ đông: Mấy vấn đề lý luận và thực tiễn trong Luật Doanh nghiệp 2005, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1/2009, tr.27-29. Cũng cần lưu ý rằng, Luật DN 2005 không có định nghĩa về cổ đông thiểu số, song, những qui định trong đạo luật này thể hiện rõ ràng việc bảo vệ cổ đông thiểu số khá mạnh. Về nhận diện cổ đông thiểu số, xem thêm Bùi Xuân Hải, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về bảo vệ cổ đông thiểu số, Tạp chí Khoa học pháp lý số 3/2010, tr. 24-26

(3) Trong một nghiên cứu năm 2008, số liệu điều tra cho thấy 92% các nghị quyết của ĐHCĐ do HĐQT chuẩn bị đã được thông qua mà ĐHCĐ không hề có bổ sung mới. Điều này cho thấy sự tác động và vai trò quá lớn của HĐQT đối với các quyết định của ĐHCĐ. Xem Trần Đình Cung, Bàn về quyền của cổ đông và ĐHCĐ: Thực trạng và vấn đề cần khắc phục, Tạp chí Chứng khoán Việt Nam, 5/2008, tr.6-7

(4) Bình luận về vấn đề bảo vệ cổ đông thiểu số, xem thêm Quách Thuý Quỳnh, Quyền của cổ đông thiểu số theo pháp luật Việt Nam, Tạp chí Luật học, số 4/2010, tr. 21-22.

(5) Theo Điều 79 Luật DN 1999 thì trong thời hạn 90 ngày, kể từ ngày quyết định được thông qua, cổ đông, thành viên HĐQT, GD/TGD và BKS có quyền yêu cầu Tòa án xem xét hủy bỏ quyết định của ĐHCĐ nếu (i) trình tự và thủ tục triệu tập họp ĐHCĐ không thực hiện đúng theo quy định của Luật DN và Điều lệ công ty; và (ii) nội dung quyết định vi phạm pháp luật hoặc Điều lệ công ty.



giám đốc (GD/TGD), Ban Kiểm soát (BKS) có quyền yêu cầu Toà án hoặc Trọng tài xem xét, hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ trong các trường hợp sau đây: (i) trình tự và thủ tục triệu tập họp ĐHĐCĐ không thực hiện đúng theo quy định của Luật DN và Điều lệ công ty; và (ii) trình tự, thủ tục ra quyết định và nội dung quyết định vi phạm pháp luật hoặc Điều lệ công ty.

Như vậy, Luật DN 2005 đã quy định rõ về chủ thể có quyền yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ trong đó có các cổ đông mà không giới hạn số cổ phần sở hữu và thời gian sở hữu. Như thế, Luật DN 2005 đã tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả cổ đông, cho dù chỉ sở hữu một cổ phần vẫn có quyền yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế xung quanh quyền yêu cầu hủy quyết định ĐHĐCĐ của các cổ đông.

Thứ nhất, về căn cứ để yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ.

Theo Điều 107 Luật DN 2005 thì căn cứ để yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ là: (i) trình tự và thủ tục triệu tập họp ĐHĐCĐ không thực hiện đúng theo quy định của Luật DN 2005 và Điều lệ công ty; và (ii) trình tự, thủ tục ra quyết định và nội dung quyết định vi phạm pháp luật hoặc Điều lệ công ty⁶. Từ những quy định trên và thực tiễn thi hành cho thấy, Luật DN 2005 chưa quy định rõ mức độ sai trái, hoặc mức độ vi phạm trình tự, thủ tục họp và ra quyết định so với các quy định về trình tự thủ tục triệu tập là như thế nào. Ví dụ, nếu CTCP bỏ sót quyền dự họp của một vài cổ đông chiếm chưa đến 0,1% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết, hoặc cử ban kiểm phiếu gồm năm người chứ không phải là ba người theo qui định (Điều 103.2.d), hoặc hình thức

thu thẻ biểu quyết không theo kiểu qui định tại Điều 103.5 thì có nên là lý do để hủy bỏ kết quả của cuộc họp đó hay không? Đối với các CTCP đại chúng,⁷ nhất là công ty niêm yết hiện nay, thì làm sao ba người có thể kiểm phiếu xong số phiếu biểu quyết khổng lồ của nhiều ngàn người tham dự với số cổ phần tính toán lên đến vài trăm triệu phiếu? Làm sao công ty niêm yết có thể biểu quyết từng vấn đề, tổ chức thu phiếu biểu quyết lần lượt theo kiểu mà Luật DN 2005 qui định trong khi chỉ có ba thành viên ban kiểm phiếu. Theo chúng tôi, Luật DN 2005 không cần qui định quá chi tiết về kỹ thuật, tình tiết quá nhỏ của cuộc họp để sau đó nó có thể trở thành một lý do để hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ. Những vi phạm đơn giản, rõ ràng không làm ảnh hưởng đến kết quả cuộc họp, đến việc ra quyết định và lợi ích của công ty cũng như cổ đông thì không nên là lý do hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ.

Trong thực tiễn, Tòa án nhân dân (TAND) đã hủy nhiều quyết định của ĐHĐCĐ do CTCP không thực hiện đầy đủ, triệt để các qui định về triệu tập và thể thức họp ĐHĐCĐ. Theo một nghiên cứu gần đây thì 23 trong số 24 vụ TAND hủy quyết định của ĐHĐCĐ có lý do là thủ tục, trình tự triệu tập và tiến hành cuộc họp không đúng qui định⁸. Chẳng hạn, trong vụ án về yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ tại CTCP Vận tải hành khách Thanh Xuân, TAND TP. Hà Nội đã hủy quyết định của ĐHĐCĐ vì cho rằng, trình tự họp và biểu quyết tại đại hội là sai Luật DN 2005 và Điều lệ công ty, trong đó có những vi phạm như: cử hai thư ký ghi biên bản mà không được đại hội thông qua,⁹ không phát thẻ biểu quyết và thu thẻ theo qui định tại Điều 103.5 Luật DN 2005¹⁰. Tòa Phúc thẩm TAND tối cao tại Hà Nội cũng đã

(6) So với qui định tại Điều 79 Luật DN 1999, Điều 107 Luật DN 2005 đã mở rộng hơn căn cứ hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ khi thêm cụm từ 'trình tự, thủ tục ra quyết định' vào căn cứ thứ hai.

(7) Theo Điều 25 Luật Chứng khoán 2006 thì công ty đại chúng là CTCP thuộc một trong 3 loại hình sau đây: a) Công ty đã thực hiện chào bán cổ phiếu ra công chúng; b) Công ty có cổ phiếu được niêm yết tại Sở giao dịch chứng khoán hoặc Trung tâm giao dịch chứng khoán; c) Công ty có cổ phiếu được ít nhất 100 nhà đầu tư sở hữu, không kể nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp và có vốn điều lệ đã góp từ 10 tỷ đồng trở lên.

(8) Lê Thị Hiền, *Tranh chấp nội bộ công ty theo pháp luật doanh nghiệp Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ luật học, TP.HCM, 2010, tr. 62.

(9) Trong khi theo qui định tại Điều 103.2.c của Luật DN 2005 thì cuộc họp ĐHĐCĐ chỉ có một thư ký.

(10) Bản án số 52/2007/KDTM-ST ngày 15/5/2007 của TAND TP.Hà Nội.



sửa Bản án sơ thẩm số 18/2007/KDTM-ST của TAND TP. Hải Phòng, hủy quyết định của ĐHĐCĐ CTCP Sách Hải Phòng do không gửi tài liệu cuộc họp cho cổ đông dự họp¹¹. Bản án số 04/2009/KDTM-ST của TAND tỉnh Quảng Bình cũng hủy Quyết định của ĐHĐCĐ CTCP Du lịch nước khoáng Cosevco do nhóm cổ đông sở hữu 44,85% cổ phần lại đề cử năm ứng cử viên bầu HĐQT và cho gơ tay biểu quyết thông qua quyết định. Bản án số 208/2008/KDTM-PT của Tòa Phúc thẩm TAND tối cao tại Hà Nội hủy quyết định của ĐHĐCĐ CTCP Giồng cây trồng Hà Tây vì đã không bầu ban kiểm phiếu đúng theo Luật DN 2005, không tiến hành biểu quyết từng vấn đề và thu từng thẻ biểu quyết theo Luật DN 2005, sau khi bế mạc cuộc họp bảy ngày mới thông báo đính chính kết quả kiểm phiếu cho cổ đông. Đây là những ví dụ thực tế về việc hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ, trong đó có những lý do hợp lý, song cũng có những lý do chưa thực sự phù hợp với thực tiễn và đặc điểm của các CTCP đại chúng hoá cao.

Thứ hai, Luật DN 2005 qui định việc cổ đông có quyền yêu cầu Tòa án hay Trọng tài xem xét, hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ. Tuy nhiên, theo Pháp lệnh Trọng tài thương mại 2003 và Luật Trọng tài thương mại 2010 (có hiệu lực từ năm 2011) thì Trọng tài không thể thụ lý giải quyết yêu cầu này, trừ phi chúng ta quan niệm yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ là tranh chấp thương mại, xác định được các bên tranh chấp cụ thể và có thỏa thuận trọng tài. Nếu căn cứ theo pháp luật hiện hành thì qui định cho Trọng tài giải quyết yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ là bất hợp lý, không thuyết phục.

Hơn nữa, vấn đề yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ CTCP có phải là tranh chấp kinh doanh, thương mại hay không vẫn còn là một

chủ đề tranh cãi trong các thẩm phán của TAND. Theo Bộ luật Tố tụng dân sự 2004, nếu quan niệm yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ là một tranh chấp kinh doanh, thương mại (theo Điều 29) thì Tòa án sẽ thụ lý giải quyết nó như một vụ án, thủ tục tố tụng này khác với quan niệm yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ chỉ là yêu cầu về kinh doanh, thương mại (theo Điều 30) và giải quyết theo thủ tục tố tụng đối với việc dân sự. Ví dụ về ba vụ việc yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ của CTCP sản xuất - thương mại - dịch vụ (SX-TM-DV) Đay Sài Gòn, CTCP 565 và CTCP Khách sạn Phan Thiết dưới đây cho thấy các thẩm phán có cách nhìn khác nhau về vấn đề này:

Trong vụ tranh chấp tại CTCP SX-TM-DV Đay Sài Gòn,¹² Tòa kinh tế TAND TP. Hồ Chí Minh đã giải quyết hai đơn khởi kiện (ông Nguyễn Văn Khảm khởi kiện yêu cầu ông Trần Hải Âu và HĐQT bị bãi nhiệm phải bàn giao công việc, tài liệu, sổ sách, cơ sở vật chất và con dấu của Công ty cho HĐQT mới. Ông Trần Hải Âu cũng khởi kiện yêu cầu hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ về bầu HĐQT mới, không chấp nhận bàn giao) trong cùng một vụ án và đã ra Bản án số 511/2006/KDTM-ST ngày 12/10/2006. Bản án sơ thẩm đã bị kháng cáo lên Tòa Phúc thẩm TAND tối cao. Tòa Phúc thẩm cho rằng, đã có vi phạm thủ tục tố tụng nghiêm trọng trong việc nhập hai quan hệ tranh chấp làm một và yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ không phải là tranh chấp kinh doanh, thương mại, do vậy đã tuyên hủy Bản án sơ thẩm và yêu cầu giải quyết lại theo thủ tục sơ thẩm. Ngày 28/9/2007, TAND TP. Hồ Chí Minh đã ra Quyết định số 1875/QĐVDS-KDTM-ST tuyên hủy quyết định của ĐHĐCĐ, với tính cách là một việc dân sự.¹³ Như vậy, việc yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ CTCP SX-TM-DV Đay Sài Gòn đã

(11) Bản án số 244/2007/KDTM-PT ngày 6/12/2007; xem thêm Lê Thị Hiền, *tlđđ*, tr. 59.

(12) Xem thêm các tình tiết của vụ việc này tại Báo Tuổi trẻ ngày 13/10/2006, 27/4/2007, Sài Gòn Giải phóng ngày 14/7/2007, 10/10/2006; 27/6/2006, 29/6/2006; Công an TP.HCM ngày 21/7/2007. Đây là một vụ tranh chấp nội bộ công ty khá phức tạp và kéo dài, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh cũng đã phải can thiệp, chỉ đạo giải quyết.

(13) Bản án sơ thẩm số 531/2007/KDTM-ST ngày 04/4/2007 của TAND TP. Hồ Chí Minh; Bản án phúc thẩm số 82/2007/KDTM-PT ngày 28/8/2007 của Tòa phúc thẩm TAND tối cao tại TP. Hồ Chí Minh.



được TAND TP. Hồ Chí Minh và Tòa Phúc thẩm TAND tối cao tại TP. Hồ Chí Minh xếp vào loại yêu cầu về kinh doanh, thương mại (việc dân sự) chứ không phải là tranh chấp kinh doanh, thương mại (vụ án dân sự).

Tuy nhiên, chỉ một thời gian ngắn sau đó, Tòa Phúc thẩm TAND tối cao tại TP. Hồ Chí Minh lại thay đổi hẳn quan điểm khi coi yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ CTCP 565 là tranh chấp kinh doanh, thương mại (vụ án dân sự) chứ không phải yêu cầu về kinh doanh, thương mại (việc dân sự). Cổ đông Nguyễn Nhật Cao khởi kiện yêu cầu TAND TP. Hồ Chí Minh hủy quyết định ĐHĐCĐ ngày 17/5/2008 của ĐHĐCĐ CTCP 565. Tòa kinh tế TAND TP. Hồ Chí Minh cho rằng, đây là yêu cầu về kinh doanh, thương mại theo Điều 30 của Bộ luật Tố tụng dân sự 2004 cho nên đã tiến hành thụ lý và giải quyết theo thủ tục giải quyết việc dân sự chứ không phải là một vụ án. Ngày 30/9/2008, Tòa Kinh tế đã ra Quyết định số 1664/2008/KDTM-ST tuyên hủy quyết định

của ĐHĐCĐ của CTCP 565. Tuy nhiên, khi đương sự kháng cáo, Tòa phúc thẩm TAND tối cao tại TP. Hồ Chí Minh lại cho rằng, đây là một tranh chấp giữa thành viên công ty với công ty cho nên phải là vụ án kinh doanh, thương mại và kết luận rằng, TAND TP. Hồ Chí Minh đã vi phạm thủ tục tố tụng nghiêm trọng cho nên đã xử hủy quyết định sơ thẩm và yêu cầu Tòa án xét xử lại theo tố tụng vụ án dân sự¹⁴. Trước đó, khi giải quyết yêu cầu hủy Quyết định ĐHĐCĐ ngày 02/05/2003 CTCP Khách sạn Phan Thiết, TAND tỉnh Bình Thuận đã xếp bị đơn là Quyết định ĐHĐCĐ ngày 02/05/2003 (Bản án kinh tế sơ thẩm số 03/KTST ngày 10/09/2003 TAND tỉnh Bình Thuận) trong khi theo pháp luật tố tụng dân sự thì đương sự của vụ án chỉ có thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân chứ không thể là một quyết định của ĐHĐCĐ¹⁵.

Như vậy, yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ được các thẩm phán giải quyết khác nhau trong đường lối xét xử, làm ảnh hưởng

(14) Xem Quyết định 1664/2008/KDTM-ST ngày 30/9/2008 của TAND TP.HCM và Quyết định 11/2009/QĐKDTM-PT ngày 15/01/2009 của Tòa Phúc thẩm TAND tối cao tại TP.HCM

(15) Theo qui định tại Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự 1989 (Điều 19) và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế 1994 (Điều 20) thì đương sự của vụ án chỉ có thể là cá nhân hoặc pháp nhân. Hiện nay Điều 56 Bộ luật TTDS 2004 quy định "đương sự trong vụ án dân sự là cá nhân, cơ quan, tổ chức bao gồm nguyên đơn, bị đơn, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan".



ng nghiêm trọng đến quyền lợi của các cổ đông bởi vì họ phải chờ đợi quá lâu, phải qua nhiều lần xét xử mới có phán quyết cuối cùng của Tòa án. Hơn nữa, các công ty và cổ đông cũng không biết chắc chắn về kết quả giải quyết vụ việc sẽ như thế nào và lúng túng trong việc khởi kiện. Về vấn đề yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ, Tòa kinh tế TAND tối cao cho rằng đây là loại việc dân sự chứ không có tranh chấp, không phải là vụ án kinh doanh, thương mại¹⁶. Tòa kinh tế TAND tối cao cũng yêu cầu Hội đồng thẩm phán TAND tối cao có ý kiến hướng dẫn, chỉ đạo về vấn đề này để đảm bảo việc áp dụng pháp luật thống nhất trong phạm vi toàn quốc, nhưng cho đến nay, TAND tối cao vẫn chưa có văn bản chính thức về vấn đề này.

Thứ ba, Luật DN 2005 chưa qui định rõ ràng về vấn đề thi hành (hiệu lực pháp lý) quyết định của ĐHĐCĐ trong quá trình tố tụng (cho đến khi có quyết định có hiệu lực của Tòa án về việc hủy hay không hủy quyết định của ĐHĐCĐ). Chúng tôi xin đưa ra tình huống giả định sau: nếu ĐHĐCĐ của CTCP X ra nghị quyết vào ngày 15/4/2009, đến ngày 25/6/2009 thì cổ đông A yêu cầu Tòa án xem xét hủy quyết định của ĐHĐCĐ. Khoảng hai tháng sau, Tòa án mới ra quyết định giải quyết, quyết định này lại bị kháng cáo. Đến tháng 10/2009 thì Tòa án mới ra quyết định cuối cùng. Vậy, trong suốt sáu tháng đó, quyết định của ĐHĐCĐ có được thi hành hay phải tạm đình chỉ thi hành? Trong cả hai trường hợp, vấn đề đều rất khó khăn cho công ty. Giả sử Tòa án tuyên hủy quyết định của ĐHĐCĐ về kết quả bầu cử HĐQT và BKS, thì các quyết định, các giao dịch, hợp đồng mà HĐQT mới thực hiện trong suốt sáu tháng đó có hiệu lực pháp lý bắt buộc với công ty hay không? Công ty có quyền thực hiện đăng ký thay đổi người đại diện theo pháp luật hay không? Hậu quả sẽ thật là nặng nề cho cả công ty, cổ đông, những người liên

quan và đối tác của công ty, nếu chúng ta coi tất cả những quyết định, giao dịch do HĐQT được bầu không hợp pháp này vô hiệu.

Theo quan điểm của Tòa kinh tế TAND tối cao thì trong thời gian Tòa án chưa ra bản án có hiệu lực pháp luật tuyên hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ thì quyết định của ĐHĐCĐ vẫn có hiệu lực pháp luật¹⁷. Nếu theo quan điểm này của Tòa kinh tế TAND tối cao thì công ty có quyền thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh theo quyết định của ĐHĐCĐ về tăng vốn điều lệ và bầu HĐQT mới. Nhưng, nếu sau này, Tòa án tuyên hủy quyết định của ĐHĐCĐ thì phải thay đổi lại giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, song, vấn đề cổ phần mới đã phát hành (nếu có) theo quyết định của ĐHĐCĐ thì giải quyết như thế nào? Chúng tôi đồng ý với quan điểm này của Tòa kinh tế TAND tối cao, song, nếu công nhận tất cả các giao dịch, hợp đồng, quyết định của HĐQT là hợp pháp thì xác định trách nhiệm của những cá nhân liên quan như thế nào sẽ là vấn đề cần phải xem xét.

Từ những phân tích trên, chúng tôi xin đề xuất một số kiến nghị sau đây:

Một là, để hạn chế việc TAND hủy bỏ quyết định của ĐHĐCĐ vì những vi phạm nhỏ nhặt, đơn giản mà rõ ràng không nghiêm trọng, không ảnh hưởng đến kết quả cuộc họp ĐHĐCĐ cũng như lợi ích của công ty và các cổ đông, Luật DN 2005 nên sửa đổi Điều 107 theo hướng Tòa án chỉ hủy các quyết định có *vi phạm nghiêm trọng* về thủ tục, trình tự mà pháp luật và điều lệ qui định. Tuy nhiên, thế nào là vi phạm nghiêm trọng sẽ cần có hướng dẫn thêm của TAND tối cao. Hoặc giải pháp thứ hai là Luật DN 2005 cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng không qui định quá chi tiết về thủ tục triệu tập họp và thể thức họp ĐHĐCĐ vì thực tiễn số lượng và cơ cấu cổ đông của các CTCP rất khác nhau, sự qui định cứng nhắc sẽ kém linh hoạt và hiệu quả, không phù hợp đối với các CTCP đại chúng, nhất là các công ty niêm yết.

(16) Tòa kinh tế - TAND tối cao, Tham luận tại Hội nghị tổng kết ngành Tòa án năm 2009 và triển khai nhiệm vụ năm 2010.

(17) Tòa Kinh tế - TAND tối cao, Tham luận về tình hình thụ lý giải quyết các vụ việc kinh doanh thương mại năm 2007, tr. 12.



Không nên bắt buộc CTCP phải gửi thông báo mời họp và tài liệu cuộc họp theo “phương thức bảo đảm” đến địa chỉ thường trú của cổ đông, bởi vì khoản chi phí này sẽ rất lớn cho các công ty niêm yết, đặc biệt là khi có nhiều cổ đông ở nước ngoài; trong khi chúng ta có thể cho phép sử dụng các phương tiện điện tử để mời họp, tham dự họp và biểu quyết. Gần đây, Liên minh Châu Âu đã ra Chỉ thị (Directive 2007/36/EC) yêu cầu các nước thành viên phải cho phép các công ty niêm yết tạo cơ hội cho cổ đông tham gia họp ĐHĐCĐ dưới mọi hình thức bằng phương tiện điện tử, không cần hiện diện trực tiếp, cổ đông được quyền biểu quyết bằng phương tiện điện tử hoặc bằng thư và có thể bỏ phiếu trước cuộc họp. Những kinh nghiệm này của Liên minh Châu Âu nên được tiếp nhận tại Việt Nam

Luật DN 2005 (Điều 103.8) cho phép hoãn cuộc họp của ĐHĐCĐ, nhưng lại chưa qui định cụ thể về điều kiện để họp lại và thể thức tiến hành, chẳng hạn về tỷ lệ tối thiểu cổ đông tham dự, về việc tham dự của các cổ đông đã

vắng mặt tại cuộc họp bị hoãn... Chúng tôi đề nghị Luật DN cần qui định cụ thể thêm về các vấn đề này.

Hai là, theo chúng tôi, yêu cầu hủy quyết định của ĐHĐCĐ cần phải được xem như một yêu cầu về xem xét tính hợp pháp của một quyết định, nó cần được giải quyết theo thủ tục tố tụng việc dân sự đối với yêu cầu về kinh doanh, thương mại (Điều 30) chứ không phải là tranh chấp kinh doanh, thương mại (Điều 29 của Bộ luật Tố tụng dân sự 2004). Để áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước, đề nghị Hội đồng thẩm phán TAND tối cao cần có hướng dẫn cụ thể về việc này.

Ba là, Luật DN 2005 cần bổ sung qui định: Trong thời gian quyết định của ĐHĐCĐ đang bị Tòa án xem xét hủy bỏ thì nó vẫn có hiệu lực pháp luật cho đến khi có quyết định có hiệu lực của Tòa án hủy bỏ nó; trong suốt thời gian này, những người thực tế đang quản lý, điều hành công ty phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại phát sinh do hành vi không đúng pháp luật và điều lệ gây ra. ■

NHỮNG ĐIỀU CẦN LƯU Ý...

(Tiếp theo trang 113)

Qua các cuộc tiếp xúc cử tri nói trên cho thấy, người tổ chức các cuộc tiếp xúc phải nắm chắc mục đích, yêu cầu và cơ cấu thành phần tham dự một cách đúng đắn. Đại biểu Quốc hội muốn thu thập được tình hình và kiến nghị thực chất từ thôn, làng, ấp, bản, xã, phường thì thành phần cử tri chủ yếu phải là người dân ở cơ sở. Nhân đây cũng xin được nói thêm rằng, tùy theo yêu cầu của mỗi cuộc tiếp xúc mà người tổ chức cuộc tiếp xúc mời các thành phần cho phù hợp. Một số Đoàn đại biểu Quốc hội đã có sáng kiến tiếp xúc cử tri với một số ngành của địa phương. Ví dụ để phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Bộ luật Hình sự thì tổ chức tiếp xúc với cử tri công tác tại các ngành tòa án, kiểm sát; để xây

dựng hay sửa đổi, bổ sung Luật Giáo dục thì tiếp xúc với cử tri ngành giáo dục - đào tạo, các trường trung học, cao đẳng, đại học... Đây cũng có thể coi là các cuộc tiếp xúc chuyên đề và sẽ cho kết quả khá rõ nét (đại biểu nắm bắt được tình hình, phản ánh được những khúc mắc từ cơ sở và nắm được cách thức xử lý khi tham gia xây dựng luật)...

*

Còn khá nhiều vấn đề về hình thức tiếp xúc cử tri, thành phần hội nghị tiếp xúc cử tri, trách nhiệm của các cơ quan trong việc tổ chức các cuộc tiếp xúc cử tri, nội dung các cuộc tiếp xúc cử tri... cần được xem xét, cải tiến. Từ hoạt động thực tiễn của các Đoàn đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nên có văn bản hướng dẫn chi tiết, cụ thể về tiếp xúc cử tri theo quy định tại Luật tổ chức Quốc hội, thay cho hướng dẫn thi hành Nghị quyết liên tịch số 06 ngày 10/9/2004 để các Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện thống nhất, có hiệu quả hơn. ■



MỘT SỐ NỘI DUNG TRONG LUẬT TRÁCH NHIỆM XÂM HẠI QUYỀN LỢI CỦA NƯỚC CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA

■ ĐỒNG HIỂU TÙNG (DONG XIAOSONG) *

Ngày 26/12/2009, Hội nghị lần thứ 12 của Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (Quốc hội) khóa XI đã biểu quyết thông qua Luật Trách nhiệm xâm hại quyền lợi của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (Luật Trách nhiệm xâm hại quyền lợi - Luật TNXHQL). Luật có hiệu lực từ ngày 1/7/2010. Tiếp sau các luật Luật Hợp đồng, Luật Vật quyền, đây là một đạo luật quan trọng trong lĩnh vực dân sự ở Trung Quốc. Đạo luật này sẽ là một trong các cơ sở để xây dựng xã hội pháp quyền, nó cũng có nghĩa là Trung Quốc tiến thêm một bước mới tới việc định hình một Bộ luật Dân sự.

1. Quá trình xây dựng luật

Những sự việc xâm hại quyền lợi cá nhân như trách nhiệm trong y tế, trách nhiệm với sản phẩm, tai nạn giao thông... xảy ra thường xuyên, hàng ngày. Cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội, các hình thức xâm hại quyền lợi của cá nhân cũng xuất hiện ngày càng nhiều.

Tuy nhiên, những quy định trong pháp luật hiện hành hoặc là mang tính nguyên tắc, hoặc là phân tán trong các đạo luật đơn lẻ, và còn thiếu những quy định về các vấn đề chung đối với trách nhiệm xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể dân sự. Một số quy định lại không còn phù hợp với nhu cầu của cuộc sống xã hội và của thực tiễn tư pháp. Để bảo vệ ngày càng tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể dân sự, xây dựng một xã hội hài hòa, ổn định, cần thiết phải đưa ra những quy định đối với trách nhiệm của việc xâm

hại các quyền và lợi ích hợp pháp mang tính quy phạm, đáp ứng nhu cầu cấp thiết của cuộc sống xã hội, xây dựng một đạo luật tương đối hoàn chỉnh về trách nhiệm đối với việc xâm hại quyền lợi hợp pháp.

Việc xây dựng Luật TNXHQL của Trung Quốc được bắt đầu từ khi soạn thảo Bộ luật Dân sự năm 2002. Ngày 23/12/2002, Dự thảo Bộ luật Dân sự được trình lên Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa IX thẩm định, sau đó công bố lấy ý kiến của nhân dân trong cả nước, gọi là Dự thảo Luật Dân sự (bản trưng cầu ý kiến). Trong Dự thảo này, đã có một phần nói về TNXHQL. Vì vậy, phần 8 trong Dự thảo Luật Dân sự có thể coi là "sơ thảo lần thứ nhất" của Luật TNXHQL của Trung Quốc.

Sau đó, các nhà lập pháp thấy rằng, Dự thảo Luật Dân sự (bản trưng cầu ý kiến) gồm hơn 1.200 điều, đề cập đến quá nhiều lĩnh vực,

(* TS. Giảng viên Trường Luật - Đại học Văn Nam (Trung Quốc).



nội dung phức tạp, việc sửa đổi, thẩm định của một đạo luật như vậy cần một thời gian quá dài, khả năng hoàn chỉnh là rất khó khăn. Do vậy, các nhà lập pháp quyết định chia Dự thảo Luật Dân sự thành từng phần để sửa đổi và thông qua, ban hành dưới các hình thức đạo luật đơn hành. Sau khi ban hành các đạo luật đơn hành, sẽ ghép các đạo luật này lại thành hình thức một Bộ luật để biên soạn Bộ luật Dân sự.

Theo kế hoạch lập pháp, sẽ lần lượt tiến hành thẩm định và thông qua Luật Vật quyền, Luật TNXHQL và Luật về Các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài. Luật Vật quyền, tuy trải qua nhiều thăng trầm, nhưng cũng được thông qua tại kỳ họp thứ 5, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa X ngày 16/3/2007 và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/10/2007. Sau đó tại Hội nghị lần thứ 12 của Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa XI, ngày 26/12/2009 đã thông qua “Luật TNXHQL của nước CHND Trung Hoa”. Đây là một đạo luật có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa, bảo đảm các quyền lợi dân sự cho các chủ thể dân sự, định hướng các phương thức hành vi cho công chúng xã hội, thống nhất việc áp dụng pháp luật đối với các vụ án dân sự và thúc đẩy quá trình xây dựng một xã hội hài hòa, văn minh. Việc thông qua Luật TNXHQL là một bước quan trọng của quá trình pháp điển hóa luật dân sự, sau này nó sẽ trở thành một phần trong Bộ luật Dân sự.

2. Cơ cấu của đạo luật

Áp dụng hình thức “Tổng quan - Chi tiết” để xây dựng đạo luật là cách làm cơ bản được áp dụng từ cuối đời nhà Thanh theo mô hình luật của Đức, nó cũng phù hợp với số đông ý kiến của giới học giả về lý luận luật dân sự hiện nay. Luật TNXHQL có 12 chương, 92 điều, chia làm ba phần: tổng quan, chi tiết và quy định liên quan. Phần tổng quan bao gồm những quy định chung, phần chi tiết là những quy định về trách nhiệm xâm hại

quyền lợi mang tính đặc thù. Phần liên quan quy định các vấn đề về áp dụng luật. Trong đó, “Tổng quan” gồm 3 chương: Chương 1 là những quy định chung; Chương 2. Các loại hình và phương thức trách nhiệm; Chương 3. Các trường hợp không chịu trách nhiệm và giảm nhẹ trách nhiệm. “Phần chi tiết” gồm 8 chương: Chương 4 là những quy định riêng về chủ thể chịu trách nhiệm; Chương 5. Trách nhiệm với sản phẩm; Chương 6. Trách nhiệm về các sự cố giao thông của xe cơ giới; Chương 7. Trách nhiệm đối với hành vi gây hại trong khám chữa bệnh; Chương 8. Trách nhiệm đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường; Chương 9. Trách nhiệm với nguồn nguy hiểm cao độ; Chương 10. Trách nhiệm đối với các hành vi gây hại cho động vật; Chương 11. Trách nhiệm đối với các hành vi gây hại vật chất; Chương 12. Những quy định liên quan khác. Cơ cấu như vậy giúp cho mọi người dễ hiểu và vận dụng, đồng thời giúp cho các cơ quan xét xử dễ dàng lý giải và vận dụng, có thể bảo vệ toàn diện, đầy đủ và chi tiết quyền và lợi ích dân sự của công dân.

Để tạo không gian phát triển rộng hơn cho Luật TNXHQL, việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân được quy định nhiều mặt theo diện rộng và theo chiều sâu, từng bước thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Các nhà làm luật đã vận dụng mô hình lập pháp về xâm hại quyền lợi của hệ thống luật Anh - Mỹ, chế định đối với “tất cả các loại hình thiệt hại trong cuộc sống xã hội”, thậm chí bao gồm cả quyền yêu cầu vật quyền trong cái gọi là “Đại luật xâm hại quyền lợi”. Nó là một phần độc lập tạo thành Bộ luật Dân sự, xếp ngang hàng với Luật Hợp đồng, Luật Vật quyền, Luật Thân nhân, Luật Thừa kế...

3. Nội dung và ý nghĩa chủ yếu của đạo luật

Đồng thời với việc tham khảo kinh nghiệm thực tiễn của nền tư pháp Trung Quốc, Luật TNXHQL chú trọng vận dụng cách làm khoa học của các nước khác, vừa tập trung được



những điểm mạnh của luật các nước, vừa thể hiện được bản sắc riêng của mình. Nội dung của đạo luật đề cập đến các phương diện đời sống xã hội của nhân dân, liên quan đến tất cả các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân. Ví dụ, Luật TNXHQL quy định: “Quyền và lợi ích dân sự được nêu trong Luật này bao gồm các quyền và lợi ích về nhân thân và tài sản, như: quyền về tính mạng, quyền về sức khỏe, quyền về họ tên, quyền về danh vọng, quyền về vinh dự, quyền về hình ảnh, quyền về bí mật cá nhân, quyền về hôn nhân tự do, quyền giám hộ, quyền sở hữu, quyền dụng ích vật sản, quyền bảo đảm vật sản, quyền tác giả, quyền phát minh, sáng chế, quyền thương hiệu, quyền phát hiện, quyền cổ phiếu, quyền thừa kế...”, đã chỉ ra rõ ràng và đầy đủ 18 quyền và lợi ích dân sự của công dân. Điều này có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, của pháp nhân, quy định rõ trách nhiệm khi xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp, phòng ngừa và chế tài đối với các hành vi xâm hại quyền và lợi ích, hóa giải những mâu thuẫn trong xã hội, giảm thiểu những tranh chấp dân sự, thúc đẩy việc phát triển xã hội công bằng, bác ái. Đặc biệt là trong phần quy định chi tiết, căn cứ vào từng trường hợp trách nhiệm khác nhau, đạo luật đưa ra những quy định về nguyên tắc trách nhiệm khác nhau. Xin được phân tích cụ thể hơn:

Thứ nhất, lần đầu tiên có quy định rõ ràng về bồi thường tổn thất về tinh thần

Luật TNXHQL quy định, người bị hại có thể yêu cầu bồi thường những tổn hại về tinh thần khi bị xâm hại quyền và lợi ích nhân thân của mình. Đây là lần đầu tiên, pháp luật Trung Quốc đưa ra quy định rõ ràng về bồi thường tổn hại về tinh thần. Tuy trong Luật Bồi thường nhà nước cũng đã có quy định chế độ bồi thường về thiệt hại tinh thần, nhưng nó vẫn chỉ bó gọn trong lĩnh vực hành chính. Trong thực tiễn xét xử thì mới được áp dụng theo văn bản “Giải thích một số vấn đề về xác

định trách nhiệm bồi thường tổn thất về tinh thần khi xâm hại quyền dân sự của công dân” của Tòa án nhân dân tối cao, dù đã có rất nhiều vụ án về bồi thường thiệt hại do tổn thất về tinh thần.

Trước khi quy định về nội dung này, đã có rất nhiều cuộc tranh luận nổ ra. Như thế nào là bồi thường tổn hại về tinh thần, những trường hợp nào thì cấu thành bồi thường thiệt hại do tổn hại tinh thần, mức bồi thường là bao nhiêu... được tranh luận rất nhiều. Cuối cùng, Luật quy định, bồi thường thiệt hại tinh thần chỉ hạn chế trong trường hợp xâm hại quyền và lợi ích của nhân thân. Xâm hại quyền và lợi ích của nhân thân là chỉ hành vi xâm hại đến quyền sống, quyền sức khỏe, quyền danh dự, quyền bí mật cá nhân, nhưng nó không bao gồm hành vi xâm hại tài sản. Nếu xâm hại đến quyền và lợi ích đối với tài sản, thì sẽ bồi thường theo tổn thất thực tế.

Luật TNXHQL cũng quy định, chỉ khi gây ra “tổn hại tinh thần nghiêm trọng”, thì mới cấu thành hành vi gây tổn hại tinh thần. Như vậy, trong các trường hợp nếu chỉ gây tổn hại tinh thần chưa đến mức nghiêm trọng thì về nguyên tắc, không thể yêu cầu bồi thường tổn hại tinh thần.

Thứ hai, làm rõ khái niệm “cùng mệnh cùng giá” bồi thường khi quy định về mức bồi thường tiền cho các trường hợp tử vong

Luật TNXHQL quy định: Một hành vi vi phạm gây tử vong cho nhiều người, thì mức bồi thường cho các nạn nhân là bằng nhau. Từ trước đến nay, mức bồi thường cho các nạn nhân thường căn cứ vào nhân thân, phân biệt giữa người thành phố và người nông thôn, người có thu nhập cao và người có thu nhập thấp và các yếu tố khác, nên mức bồi thường có thể chênh lệch nhau nhiều lần. Thực tế này đã gây ra những tranh luận gay gắt về “cùng mệnh nhưng giá khác nhau”. Luật TNXHQL quy định, khi xử lý các vụ tai nạn giao thông hay tai nạn hầm lò nghiêm trọng mà có số lượng tử vong nhiều, thì mọi nạn nhân đều được bồi thường cùng một mức. Nguyên tắc



Đại lễ đường nhân dân Trung Hoa - Ảnh: S.T

bồi thường “cùng mệnh cùng giá” đã thể hiện sự bình đẳng về quyền lợi và sự tôn trọng đối với tính mạng của con người.

Thứ ba, trách nhiệm của hành vi lợi dụng mạng internet để xâm hại quyền lợi người khác

Luật TNXHQL quy định: những người sử dụng mạng, những nhà cung cấp dịch vụ mạng, lợi dụng mạng để xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân phải chịu trách nhiệm về hành vi xâm hại của mình. Khi người sử dụng mạng, lợi dụng các dịch vụ của mạng để thực hiện hành vi xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, người bị xâm hại có quyền yêu cầu nhà cung cấp dịch vụ kịp thời có các biện pháp như gỡ bỏ hoặc che đậy những nội dung xâm hại, ngừng cung cấp dịch vụ... Nếu nhà cung cấp dịch vụ nhận được thông báo mà không kịp thời có các biện pháp khắc phục thì phải chịu trách nhiệm liên đới với phần hậu quả lan truyền thêm.

Các nhà cung cấp dịch vụ mạng biết hoặc cần phải biết người sử dụng các dịch vụ mạng xâm hại đến quyền và lợi ích dân sự của người khác mà không có những biện pháp cần thiết để khắc phục, thì phải chịu trách nhiệm liên đới với người sử dụng vi phạm.

Thứ tư, phân biệt rõ trách nhiệm đối với các sự kiện xảy ra ở trường học và vườn trẻ.

Luật TNXHQL căn cứ vào đặc điểm lứa tuổi, năng lực hành vi dân sự của trẻ em và việc nhà trường, vườn trẻ đã làm hết chức trách về giáo dục và quản lý trẻ em hay chưa để đưa ra những quy định cụ thể:

1. Người không có năng lực hành vi dân sự trong thời gian sống và học tập ở vườn trẻ, nhà trường hay một tổ chức giáo dục khác mà bị xâm hại nhân thân, thì vườn trẻ, nhà trường hay tổ chức giáo dục đó phải chịu trách nhiệm bồi thường. Trừ trường hợp các đơn vị đó chứng minh được rằng, họ đã thực hiện đầy đủ chức trách về giáo dục và quản lý.

2. Người có năng lực hành vi dân sự hạn chế trong thời gian sống và học tập ở nhà trường hay một tổ chức giáo dục khác mà bị xâm hại nhân thân, nhà trường hay tổ chức giáo dục đó không thực hiện đúng chức trách về quản lý và giáo dục, thì phải chịu trách nhiệm bồi thường.

3. Người không có năng lực hành vi dân sự hoặc có năng lực hành vi dân sự hạn chế trong thời gian sống và học tập ở vườn trẻ, nhà trường hay một tổ chức giáo dục khác mà bị người bên ngoài vườn trẻ, nhà trường hay tổ



chức giáo dục đó xâm hại nhân thân, thì người xâm hại đó phải chịu trách nhiệm về việc xâm hại quyền và lợi ích của người khác. Vườn trẻ, nhà trường hay một tổ chức giáo dục không thực hiện đúng chức trách về quản lý, giáo dục thì phải chịu trách nhiệm bồi thường.

Thứ năm, cân bằng trách nhiệm tổn hại trong khám và chữa bệnh, bảo vệ quyền lợi của thầy thuốc và người bệnh.

Do trong “Dân pháp thông tắc” (Luật Dân sự - ND) hiện hành không có điều khoản cụ thể giải quyết những tranh chấp xảy ra trong khám và chữa bệnh, nên Tòa án các cấp trong cả nước đều căn cứ theo “Một số quy định về giải quyết những sự cố trong khám và chữa bệnh” do Quốc vụ viện ban hành để giải quyết các vụ án về tranh chấp trong khám và chữa bệnh. Những tranh chấp trong khám và chữa bệnh phát sinh ngày càng nhiều, đặt ra nhu cầu cấp thiết phải có những điều luật phân rõ trách nhiệm một cách hợp lý đối với các hành vi có lỗi trong khám và chữa bệnh, vừa để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bệnh, đồng thời cũng nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của y bác sĩ và nhân viên y tế. Vì vậy, làm thế nào để cân bằng vấn đề quyền lợi của thầy thuốc và người bệnh, Luật TNXHQL đã xây dựng riêng một chương “Trách nhiệm gây hại trong khám và điều trị y tế”. Tư tưởng chỉ đạo chung của chương này là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bệnh; đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bệnh viện, các y bác sĩ và nhân viên y tế trong bệnh viện; có lợi cho việc phát triển y học. Trên cơ sở tư tưởng chỉ đạo này, trong suốt chương quy định về trách nhiệm trong khám và điều trị y tế đều áp dụng trách nhiệm có lỗi. Trong những trường hợp đặc biệt, có thể vận dụng có điều kiện trách nhiệm lỗi phái suy.

Luật TNXHQL quy định: Y bác sĩ trong hoạt động khám và điều trị không cố gắng hết khả năng trình độ y học tương đương lúc đó, gây tổn hại cho bệnh nhân, thì cơ quan y tế đó phải chịu trách nhiệm bồi thường những thiệt hại của người bệnh.

Có những hành vi vi phạm pháp luật, pháp quy hành chính hoặc nội quy, quy chế, che giấu hoặc từ chối cung cấp sổ sách ghi chép hoặc những tài liệu liên quan đến tranh chấp, làm giả hoặc tiêu hủy sổ sách ghi chép hoặc những tài liệu liên quan, gây tổn hại cho người bệnh, có thể quy ra lỗi thuộc về cơ quan y tế đó.

Trong thực tế, có trường hợp bệnh nhân bị thương do các thiết bị y tế gây ra, khi bệnh nhân yêu cầu bệnh viện bồi thường, thì xảy ra hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm. Luật TNXHQL quy định rõ, những tranh chấp phát sinh do dược phẩm hoặc những khiếm khuyết của các dụng cụ y tế gây ra, người bị thiệt hại có thể yêu cầu nhà sản xuất, hoặc yêu cầu cơ sở khám chữa bệnh đó giải quyết. Sau khi cơ sở khám chữa bệnh bồi thường cho người bị hại, nếu như lỗi đó thuộc về nhà sản xuất, thì khoản bồi thường đó coi như là khoản tạm chi trước và cơ sở y tế đó sẽ yêu cầu người có trách nhiệm hoàn trả lại khoản tương ứng. Quy định này được đưa ra dựa trên quy định của Luật Chất lượng sản phẩm, nhằm tích cực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bệnh.

Ngoài ra, Luật TNXHQL còn có những quy định cụ thể về trách nhiệm của nhà sản xuất đối với những tổn hại gây ra cho người sử dụng do những khiếm khuyết của sản phẩm; trách nhiệm của chủ xe và người lái xe đối với một tai nạn giao thông; trách nhiệm của đơn vị thi công khi một công trình xây dựng bị sự cố; trách nhiệm của người quản lý hoặc người nuôi khi động vật gây hại cho người khác...

Tuy nhiên, cũng cần phải khẳng định rằng, Luật TNXHQL vẫn còn tồn tại những bất cập, đặc biệt là những quy định cụ thể, đồng thời, còn nhiều vấn đề cần thiết phải có những quy định điều chỉnh nhưng vẫn chưa được quy định trong Luật này. Do vậy, cần thiết phải thường xuyên bổ sung, sửa đổi Luật để phù hợp với thực tiễn tư pháp. ■



ĐỊNH HƯỚNG CHỦ ĐỀ TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2011

Với tôn chỉ, mục đích là Diễn đàn lý luận và thực tiễn về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách, trên cơ sở chương trình hoạt động của Quốc hội, tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong năm 2011, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin được nêu những định hướng chủ đề cơ bản sau đây:

1. Chuyên mục Nhà nước và pháp luật

Bên cạnh các đề tài truyền thống, năm 2011 Tạp chí sẽ chú trọng đăng tải các bài viết về đổi mới tổ chức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Trong đó, đặt trọng tâm vào các bài viết liên quan đến việc triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng; cơ sở lý luận, thực tiễn và những vấn đề cần sửa đổi trong Hiến pháp 1992; về xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền ở Việt Nam; về tổ chức bộ máy nhà nước trong nhiệm kỳ mới; hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội. Mặt khác, chủ động đặt và đăng các bài viết về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Tạp chí cũng ưu tiên đăng tải những bài viết liên quan đến việc nâng cao chất lượng và hoạch định chính sách trong hoạt động lập pháp; về cải cách tư pháp, cải cách hành chính; đổi mới hoạt động lập pháp; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật định hướng đến năm 2020 theo tinh thần của Nghị quyết số 48-NQ/TW.

2. Chuyên mục Bàn về các Dự án luật

- Tiếp tục đặt và công bố các bài nghiên cứu về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992
- Đăng tải các bài nghiên cứu, đề xuất, góp ý liên quan đến nội dung các Dự án luật quan trọng trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 của Quốc hội như: Luật Giáo dục đại học; Luật Tài nguyên nước (sửa đổi); Luật Khiếu nại; Luật Tố cáo; Luật Đo lường; Luật Lừa trù; Bộ luật Tố tụng dân sự (sửa đổi); Bộ luật Lao động (sửa đổi); Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi); Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi); Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi); Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi); Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi); Luật tổ chức Cơ quan điều tra hình sự; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Dân sự (phần liên quan đến quyền sở hữu tài sản, hợp đồng); Luật Đất đai (sửa đổi); Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi)...



3. Chuyên mục Thực tiễn pháp luật

- Tập trung đặt và đăng tải các bài viết phục vụ ngày bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 (Chủ nhật, ngày 22/5/2011) theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội số 31/2001/QH10, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân số 12/2003/QH11, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân số 63/2010/QH12

- Tiếp tục đăng tải các bài viết liên quan đến việc triển khai thực hiện các luật, pháp lệnh trên thực tế, nêu và phân tích được những khó khăn, vướng mắc, hạn chế của các quy định pháp luật trong quá trình thực hiện, đề xuất những giải pháp khắc phục, đồng thời Tạp chí coi trọng các bài viết cung cấp thông tin về kinh nghiệm thực tiễn trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội, tổng kết nhiệm kỳ của Quốc hội; Chính phủ nhiệm kỳ (2007 - 2011).

- Chú trọng đăng các bài về đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2010; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2011 và các báo cáo khác của các cơ quan hữu quan theo quy định của pháp luật.

- Ưu tiên các bài viết về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành thuộc lĩnh vực phụ trách của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Chú trọng các bài phản ánh việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề; việc thực hiện quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân; việc thực hiện chính sách, pháp luật về xây dựng và phát triển các khu kinh tế, khu kinh tế cửa khẩu.

4. Chuyên mục Chính sách

Xuất phát từ các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội mà nghị quyết của Quốc hội đã đề ra, Chuyên mục tập trung vào các vấn đề hoàn thiện các chính sách liên quan đến việc triển khai Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng, những yêu cầu trong công cuộc hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chống tham nhũng, lãng phí; phòng và chống tội phạm; các chính sách gắn với phát triển bền vững, tăng trưởng với công bằng xã hội và chống lạm phát, đảm bảo việc làm, an sinh xã hội. Coi trọng các bài viết đề xuất các giải pháp và kiến nghị hoàn thiện các cơ chế, chính sách trong các lĩnh vực kinh tế - dân sự, lao động, văn hoá giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, xóa đói giảm nghèo và công bằng xã hội.

5. Chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế

Định kỳ đăng các bài viết về các vấn đề pháp luật quốc tế liên quan đến những kinh nghiệm lập hiến, lập pháp và tổ chức bộ máy nhà nước của các nước; các thiết chế bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân trong quá trình hội nhập quốc tế; các cơ chế quốc tế về phòng, chống tội phạm; những vấn đề liên quan đến bảo vệ chủ quyền quốc gia; bảo vệ an ninh chủ quyền lãnh thổ trên biển; các vấn đề về ASEAN.