

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

Số 09 (337) / Kỳ 1 - Tháng 05/2017

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



127
năm

(19/5/1890 - 19/5/2017)

NGÀY SINH
CHỦ TỊCH HỒ CHÍ MINH



NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Mục lục Số 9/2017

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhân dân làm chủ trong xây dựng Chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam
PGS, TS. Nguyễn Hữu Đồng
- 9** Nhà nước kiến tạo phát triển: sự hình thành của một mô hình quản trị nhà nước và những gợi mở cho Việt Nam
TS. Trần Thị Quang Hồng

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 18** Bình luận quy định về giải quyết bồi thường trong quá trình giải quyết khiếu nại, giải quyết vụ án hành chính, vụ án hình sự
Tướng Duy Lượng
- 27** Góp ý hoàn thiện một số nội dung của Dự thảo Luật Trợ giúp pháp lý (sửa đổi)
TS. Trần Huy Liệu

CHÍNH SÁCH

- 34** Nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công trực tuyến của cơ quan nhà nước
ThS. Nguyễn Đặng Phương Truyền

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 40** Bảo đảm quyền con người trong Luật Tố tụng Hành chính năm 2015 - một số nhận xét và kiến nghị
TS. Nguyễn Thị Thủy
- 46** Hệ thống thông tin lập pháp và những khuyến nghị đối với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp
Nguyễn Anh Phương

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 55** Vai trò kiến tạo phát triển của Nhà nước Cộng hoà Liên bang Đức
TS. Lương Minh Tuân



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS, TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS, TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS, TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS, TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS, TS. NGÔ HUY CƯƠNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 043.2121202

TÀI KHOẢN:

0991000023097
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM
(VIETCOMBANK), CHI NHÁNH TÂY HỒ

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: ST

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

Legis No.9/2017

STATE AND LAW

- 3** Ho Chi Minh's Thoughts of the People's Mastery for Development of the Socialism in Vietnam
Prof., Dr. Nguyen Huu Dong
- 9** The Tectonic Government for Development: The Formation of Governance Modality and Suggestions for Vietnam
Dr. Tran Thi Hong Quan

DISCUSSION OF BILLS

- 18** Discussions on Regulations on Compensations Liability under Process of Settlement of Complaints, Settlement of Administrative Cases and Criminal Ones
Tuong Duy Luong
- 27** Recommendations for Improvements of the Bill on Legal Aid (Amended)
Dr. Tran Huy Lieu

POLICIES

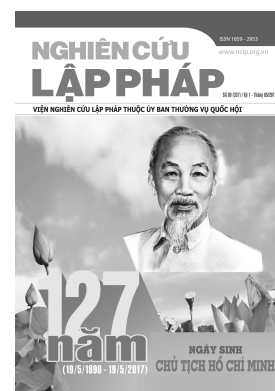
- 34** Recommendations for Improvements of Effectiveness of Online Provision of Public Administrative Services
LLM. Nguyen Dang Phuong Truyen

LEGAL PRACTICE

- 40** Assurance of Human Rights in the Administrative Procedure Code of 2015 - Reviews and Recommendations
Dr. Nguyen Thi Thuy
- 46** Legislation Information and Recommendations for Journal of Legislative Studies
Nguyen Anh Phuong

FOREIGN EXPERIENCE

- 55** The Tectonic Roles of the Federal Republic of Germany
Dr. Luong Minh Tuan



EDITORIAL BOARD:

Dr. NGUYEN DINH QUYEN (Chairman)
Dr. NGUYEN VAN GIAU
Prof, Dr. NGUYEN THANH HAI
Prof, Dr. ĐÌNH VAN NHA
Prof, Dr. LE BO LINH
Dr. NGUYEN VAN LUAT
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. NGUYEN VAN HIEN
Prof, Dr. NGO HUY CUONG
Dr. NGUYEN HOANG THANH

CHIEF EDITOR IN CHARGE:

Dr. NGUYEN HOANG THANH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

N^o 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES
JOINT STOCK COMMERCIAL BANK
FOR FOREIGN TRADE OF VIETNAM
(VIETCOMBANK), TAYHO BRANCH

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH VỀ NHÂN DÂN LÀM CHỦ TRONG XÂY DỰNG CHỦ NGHĨA XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hữu Đồng*

* PGS, TS. Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

dân chủ,
tư tưởng Hồ Chí Minh

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 03/01/2017

Biên tập: 07/02/2017

Duyệt bài: 10/02/2017

Article Infomation:

Keywords: democracy,
Ho Chi Minh's Thoughts

Article History:

Received: 03 Jan. 2017

Edited: 07 Feb. 2017

Approved: 10 Feb. 2017

Tóm tắt:

Xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) ở Việt Nam là thực hiện các mục tiêu như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết trong bản Di chúc: “Điều mong muốn cuối cùng của tôi là: Toàn Đảng, toàn dân ta đoàn kết phấn đấu, xây dựng một nước Việt Nam hòa bình, thống nhất, độc lập, dân chủ và giàu mạnh, và góp phần xứng đáng vào sự nghiệp cách mạng thế giới”¹. Để đạt được các mục tiêu đó, thì không chỉ có “nói”, mà quan trọng hơn là phải “làm”, tức thực hành, biết tìm ra các phương pháp hay, hiệu quả. Đó cũng chính là phương pháp biện chứng, tức các cán bộ của Đảng và Chính phủ cần phải biết nhìn nhận, giải quyết các vấn đề của thực tiễn cuộc sống một cách khoa học, như “biết lãnh đạo”, “lãnh đạo khéo”, “dĩ bất biến, ứng vạn biến”, và biết xây dựng một nhà nước dân chủ, cộng hòa với đội ngũ cán bộ “thanh khiết từ to đến nhỏ”².

Abstract:

Development of the Socialism in Vietnam is to reach the goals as stated in the Testament of the President Ho Chi Minh: "My ultimate wish is that: Our entire Party and people, closely joining their efforts, will develop a peaceful, reunified, independent, democratic and prosperous nation of Vietnam, and make a worthy contribution to the world revolution". To achieve these goals, it is not only "to say", more important is "to do", which is to practise, find out good and effective methods. It is the dialectical method, that is, the Party and the government officials need to recognize and solve the practical problems of the society in a scientific manner, such as "leadership knowledge", "leadership skills", "Keep the pursued target to cope with multi-unexpected changes" and find out the method to develop a democratic, republic nation with "a integrity cadre system from the bottom level to the high one".

1. Khái niệm nhân dân làm chủ theo tư tưởng Hồ Chí Minh

Nhân dân làm chủ là khái niệm được ghi nhận trong các bản Hiến pháp Việt Nam. Khái niệm này đã được Hồ Chí Minh nói đến nhiều theo các khía cạnh khác nhau, như “dân chủ”, “dân là chủ”, “dân làm chủ”, hay “Nhân dân là *ông chủ*”³. Để hiểu rõ các khái

niệm này, trước hết cần nhận thức khái niệm “nhân dân”. Theo Hồ Chí Minh, “Nhân dân là bốn giai cấp công, nông, tiểu tư sản, tư sản dân tộc và những phần tử khác yêu nước”⁴, tức nhân dân là muốn nói đến tất cả những người dân có lòng yêu nước, không phân biệt giai cấp, dân tộc, giới tính. Hồ Chí Minh đã nói đến nhiều về tinh thần yêu nước của nhân dân Việt Nam. Người cũng nói

1 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, “Di chúc của Chủ tịch Hồ Chí Minh”, H., 1989, tr. 50.

2 Hồ Chí Minh: “Toàn tập”, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 1995, t. 5, tr. 61.

3 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 218-219.

4 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 219.

nhiều đến cách bày tỏ lòng yêu nước khác nhau của mỗi người dân; người dân này thì cầm súng, cầm gươm giáo để giữ nước, nhưng người dân khác lại cầm “cây bút”, “cây cày” thực hiện tăng gia sản xuất để giữ nước. Trong thời kỳ kháng chiến và kiến quốc, Hồ Chí Minh đã động viên toàn dân ta đánh giặc giữ nước: “Ai có súng dùng súng, ai có gươm dùng gươm”; nhà báo là chiến sĩ, người nông dân cũng đều là chiến sĩ, nên phải “chắc tay súng, chắc tay cày”.

Dân chủ hay *nhân dân làm chủ* là những khái niệm được Hồ Chí Minh đề cập đến nhiều nhất. Bởi quá trình hoạt động cách mạng với bao khó khăn, gian khổ của Người cũng chỉ vì mục tiêu là nhân dân được tự do hạnh phúc, được làm chủ trong một nước độc lập. Theo Hồ Chí Minh, dân chủ là phải “thật sự”, tức dân chủ hay nhân dân làm chủ vừa được coi là mục tiêu, lại vừa được coi là phương pháp. Điều đó có nghĩa, dân chủ là khó tránh khỏi các khiếm khuyết, nếu như đội ngũ cán bộ không biết tìm ra các mục tiêu đúng, các phương pháp hay, hiệu quả để thực hiện các mục tiêu.

2. Mục tiêu dân chủ theo tư tưởng Hồ Chí Minh

Mục tiêu dân chủ được Hồ Chí Minh nêu rõ ở nhiều bài viết, bài nói của mình. Trong chính sách Mặt trận, Người từng nói: “*Bốn mục đích hòa bình, thống nhất, độc lập, dân chủ của Mặt trận*: Muốn thống nhất, phải có hòa bình. Muốn độc lập thì phải thống nhất. Muốn thật sự độc lập thì phải có dân chủ”⁵. Mục tiêu hòa bình, thống nhất là muốn nói đến mọi người dân được sống hài hòa, bình đẳng với nhau trong một quốc gia thống nhất, độc lập với các quốc gia khác. Mục tiêu dân chủ được thể hiện trong đường lối của Đảng là phải bảo đảm cho nhân dân là người chủ, là “*ông chủ nắm*

chính quyền”⁶, xây dựng được một lực lượng biết cách thức (phương pháp) làm “đầy tớ”, phục vụ nhân dân trong xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc. Hồ Chí Minh đã từng nêu rõ: “Chính phủ cộng hòa dân chủ là gì? Là đầy tớ chung của dân, từ Chủ tịch toàn quốc đến làng. Dân là chủ thì Chính phủ phải là đầy tớ... Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi chính phủ”⁷.

Quan điểm của Hồ Chí Minh về nhân dân làm chủ được thể hiện rõ nét trong mối quan hệ giữa Đảng cầm quyền (Chính phủ) với nhân dân (đại biểu Quốc hội). Theo Người, mối quan hệ như vậy là mang tính “đôi lập” (độc lập). Khái niệm (mặt) đôi lập ở đây được hiểu là mặt “đứng ở phía đối ngược lại”⁸ với mặt kia. Điều đó có nghĩa, sự đối lập giữa Đảng với nhân dân được hiểu là đối lập về quan điểm, ý kiến trong xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc, tức đối lập về quan điểm, ý kiến giữa các đảng viên được “ủy quyền” vào trong Chính phủ với quan điểm, ý kiến của các đảng viên được “bầu” làm đại biểu Quốc hội - những người đại diện cho quyền lợi (quyền lực và lợi ích) của các tầng lớp nhân dân. Sự đối lập như vậy là không đồng nhất với sự đối kháng. Tuy nhiên, đôi lập có thể dẫn đến đối kháng một khi quyền lợi giữa các đảng viên của Đảng đang “cầm quyền” và các tầng lớp nhân dân nói chung không được giải quyết công khai minh bạch, không được điều tiết công bằng theo pháp luật, như để diễn ra các tệ nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí nghiêm trọng, hay do không dung hòa được với nhau về các quan điểm, ý kiến trong xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc. Điều đó cho thấy rằng, việc đề ra các mục tiêu dân chủ, tức bảo đảm sự công bằng về quyền lợi giữa các tầng lớp nhân dân, được coi là tiêu chí cực kỳ quan trọng trong xây dựng CNXH ở Việt Nam.

5 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 438.

6 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 218-219.

7 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 5, tr. 60.

8 Viện Ngôn ngữ học (2005), “Từ điển Tiếng Việt”, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, tr. 338.

3. Phương pháp dân chủ theo tư tưởng Hồ Chí Minh

Phương pháp dân chủ được Hồ Chí Minh nêu rõ trong nhiều bài viết, bài nói. Theo Người, phương pháp dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Đảng, Nhà nước là vô cùng quan trọng để xây dựng CNXH. Phương pháp dân chủ thể hiện cụ thể trong tổ chức bộ máy quyền lực, đặc biệt trong hoạt động lãnh đạo và quản lý (gọi chung là lãnh đạo) của đội ngũ cán bộ (công chức, viên chức). Theo Hồ Chí Minh, phương pháp dân chủ trong tổ chức bộ máy quyền lực là phải gắn với “thần linh pháp quyền”, tức trong thể chế quốc gia phải có *pháp quyền*. Đây chính là sự vận dụng sáng tạo của Hồ Chí Minh về luận điểm của V.I. Lênin cho rằng, trong giai đoạn đầu của chủ nghĩa cộng sản “không những vẫn còn pháp quyền tư sản mà vẫn còn cả nhà nước kiểu tư sản”⁹. Theo Hồ Chí Minh, phương pháp dân chủ trong lãnh đạo được hiểu là những người *đầy tớ* (cán bộ của Đảng cầm quyền) phải là những người “làm thuê” cho các *ông chủ* (nhân dân). Tức mối quan hệ giữa người đảng viên và người dân tuy thống nhất (gắn bó) về ý chí, niềm tin, cuộc sống, nhưng đã được “phân công” thành các “vai” (vai trò) khác nhau trong công việc của Nhà nước: người đảng viên là “công chức, viên chức” thì *làm thuê*, còn người dân là “công dân” thì *làm chủ*¹⁰. Bởi thế, phương pháp lãnh đạo, tức cách thức làm *đầy tớ* hay phương pháp *phục vụ* nhân dân là vô cùng quan trọng. Người từng viết rằng: “Phương thức lãnh đạo quần chúng vô cùng quan trọng, Đảng phải hết sức quan tâm”¹¹. Chính vì

phương pháp lãnh đạo vô cùng quan trọng nên Người đã từng nói rằng, mỗi cán bộ, đảng viên rất cần phải “biết lãnh đạo”¹². Theo Hồ Chí Minh, hoạt động lãnh đạo là khác với hoạt động quản lý (điều hành, chỉ đạo). Lãnh đạo là hoạt động không gắn với việc sử dụng các công cụ quyền lực, nên dễ được lòng dân, tức bảo đảm dân chủ hơn; còn quản lý là hoạt động dễ bị mất lòng dân, tức dễ vi phạm dân chủ, bởi khi đã “có ít nhiều quyền hạn trong tay” thì đâm ra kiêu ngạo, bảo thủ, tham ô, hống hách, từ đó “dễ làm thành một bức tường để tách rời Đảng và Chính phủ với nhân dân”¹³. Do vậy, Hồ Chí Minh đã ít sử dụng khái niệm quản lý nhà nước, xã hội, mà chỉ sử dụng khái niệm quản lý trong các hoạt động kinh tế, như quản lý xí nghiệp, vật tư, tài chính.

Phương pháp lãnh đạo dân chủ được thể hiện rõ nhất ở phương pháp khéo léo trong lãnh đạo, hay “khéo lãnh đạo”. Trong các tác phẩm, bài viết của Hồ Chí Minh, có tới hàng trăm từ “khéo”, chủ yếu đề cập đến vấn đề “khéo lãnh đạo” của cán bộ, đảng viên. Theo Hồ Chí Minh, “khéo” chính là một “nghệ thuật”. Người viết rằng: “Khéo tính toán, chi tiêu tiền bạc cho hợp lý. Đó là một *nghệ thuật* quan trọng. Nghệ thuật ấy không phải là dễ...”¹⁴. Lãnh đạo chính trị, theo Hồ Chí Minh cũng là một nghệ thuật - nghệ thuật lãnh đạo hay khéo lãnh đạo¹⁵. Theo Hồ Chí Minh, khéo lãnh đạo của tập thể là khác với khéo lãnh đạo của cá nhân. Khéo lãnh đạo của tập thể được gọi là “tập thể lãnh đạo” *khéo* (tập thể xuất sắc), thể hiện trong các đại hội của Đảng, trong các buổi họp của Quốc hội, Hội đồng nhân dân;

9 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 1, tr. 438.

10 V.I. Lênin, “Toàn tập”, t. 33, Nxb. Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1981, tr. 121.

11 <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/tutuonghochiminh/2016/9749/Can-bo-can-phai-hoc-de-lam-day-to-nhan-dan.aspx>.

12 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 3, tr. 564.

13 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 6, tr. 304.

14 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 5, tr. 294.

15 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 6, tr. 498.

16 <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/tutuonghochiminh/2014/7149/Ho-Chi-Minh-ve-kheo-lanh-dao.aspx>.

còn khéo lãnh đạo của cá nhân được gọi là “cá nhân phụ trách” *khéo* (cá nhân xuất sắc), như các cá nhân đảng viên là ủy viên ban chấp hành (cấp ủy) thực hiện lãnh đạo trong nội bộ Đảng, các cá nhân là thành viên Chính phủ, ủy viên ủy ban thực hiện lãnh đạo trong Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp. Khéo lãnh đạo được coi là các hoạt động sử dụng quyền lực “mềm”, tức lãnh đạo bằng uy tín do tài, đức của mình và sử dụng pháp luật. Khéo lãnh đạo hay lãnh đạo khéo được coi là nét đặc sắc nhất của phương pháp lãnh đạo dân chủ trong tư tưởng Hồ Chí Minh. Thực hiện lãnh đạo khéo một cách chân thực được coi là văn hóa hay nghệ thuật lãnh đạo. Nếu không có văn hóa lãnh đạo, tức không có phương pháp dân chủ trong lãnh đạo, các đảng viên và toàn Đảng sẽ không có nghệ thuật lãnh đạo, từ đó đánh mất “lòng dân”, hay Đảng sẽ không được “dân tin, dân mến, dân yêu”¹⁷. Nói cách khác, nếu cán bộ lãnh đạo khéo *thật sự* thì được lòng dân nhiều, còn ngược lại, lãnh đạo không khéo *thật sự* thì ít được lòng dân.

Phương pháp dân chủ được thể hiện cụ thể ở việc thực hành dân chủ. Hồ Chí Minh đề cập nhiều đến thực hành nói chung và thực hành dân chủ nói riêng. Bởi theo Người: “Nếu không thực hành thì dù tài giỏi mấy cũng không thành công được”¹⁸. Thực hành dân chủ tức là các cán bộ của Đảng, Nhà nước có phương pháp (cách thức) tổ chức bộ máy quyền lực và hoạt động lãnh đạo dân chủ. Hồ Chí Minh cho rằng, thực hành dân chủ trong tổ chức bộ máy quyền lực hay hoạt động lãnh đạo thì trước hết là phải “dựa vào lực lượng quần chúng, đi đúng đường lối quần chúng”, “quần chúng tức là... toàn thể nhân dân”¹⁹. Theo Hồ Chí Minh, thực hành dân chủ tức là bộ máy nhà

nước cần phải được tổ chức tinh gọn, hoạt động hiệu quả, các cán bộ của Đảng, Nhà nước khi lãnh đạo phải biết giải quyết công bằng về quyền lợi giữa các tầng lớp nhân dân, như giữa các cá nhân và tập thể, các nhóm, giai cấp và cộng đồng, giới nam và giới nữ.

Thực hành dân chủ *thật sự* chính là cần phải phòng, chống các khuyết điểm của các tổ chức, cán bộ cũng như các tệ nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí từ “gốc rễ”. Các khuyết điểm của tổ chức, các cán bộ, đảng viên, cũng như các tệ nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí là không thể loại bỏ triệt để, mà chỉ có thể hạn chế ở mức thấp nhất. Muốn hạn chế thấp nhất các khuyết điểm, tệ nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí, lại rất cần phải nhận thức rõ nguồn gốc để có cách thức ngăn ngừa hiệu quả. Hồ Chí Minh đã từng đặt ra câu hỏi này cho các cán bộ, đảng viên có chức trách của Đảng và Nhà nước như sau: “Các cấp ủy và cán bộ cần tìm cho ra gốc rễ tham ô, lãng phí”²⁰. Chính vì gốc rễ lại có cả ở hai phần, là *gốc* và *ngọn*, do vậy, khuyết điểm hay tham nhũng, lãng phí rất cần phải được ngăn ngừa, ngăn chặn ở cả hai mặt, tức phải vừa “phòng” và “chống”. Phòng các khuyết điểm, sai lầm về tư tưởng như giáo điều, bảo thủ, háo danh, kiêu ngạo, hay các tệ nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí, tức là ngăn ngừa từ dưới *gốc*; còn chống các khuyết điểm, sai lầm, tức là ngăn chặn từ trên *ngọn*; tương tự như diệt sâu bọ cắn rễ, gặm củ thì được thực hiện ở phần dưới của cây, còn diệt sâu bọ đục thân, ăn quả, cắn lá thì được thực hiện ở phần trên của cây.

4. Giải pháp bảo đảm cho nhân dân làm chủ trong xây dựng chủ nghĩa xã hội

Từ các phân tích được nêu trên cho thấy, mục tiêu dân chủ là gắn với mệnh đề

17 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 6, tr. 525.

18 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 6, tr. 251.

19 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 6, tr. 495.

20 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 573.

“nhân dân là chủ”, còn phương pháp dân chủ là gắn với mệnh đề “nhân dân làm chủ”. Do vậy, để bảo đảm cho nhân dân làm chủ trong xây dựng CNXH theo tư tưởng Hồ Chí Minh, theo chúng tôi, cần phải đáp ứng được các yêu cầu mang tính giải pháp chủ yếu sau đây:

Một là, trong xây dựng CNXH, Đảng cần phải xác định rõ các mục tiêu, trong đó có các mục tiêu dân chủ và phương pháp thực hiện các mục tiêu dân chủ. Các mục tiêu dân chủ của CNXH cần phải bảo đảm thật sự công bằng về quyền lợi, tức công bằng cả về quyền lực và lợi ích, vật chất và tinh thần của các tầng lớp nhân dân, quốc gia, dân tộc; còn các phương pháp xây dựng CNXH là cần phải bảo đảm cho dân làm chủ thật sự, tức thực hành dân chủ²¹. Phương pháp dân chủ thật sự là đối lập với phương pháp chuyên chính. Bởi phương pháp dân chủ thật sự là lực lượng cầm quyền phải tôn trọng sự tồn tại của các lực lượng đối lập, đồng thời sử dụng, thi hành pháp luật nghiêm minh trong lãnh đạo, tổ chức bộ máy quyền lực; còn phương pháp chuyên chính là không duy trì sự tồn tại của các lực lượng đối lập, lại “không dựa vào pháp luật”²² để tổ chức bộ máy quyền lực và thực hiện vai trò lãnh đạo. Theo Hồ Chí Minh, trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam, phương pháp chuyên chính trong đấu tranh giai cấp là không nên áp dụng. Người từng nói rằng, đấu tranh giai cấp chỉ là “chiến đấu” để chống lại các quan điểm lạc hậu, phản tiến bộ, thực hiện cuộc cách mạng xây dựng xã hội mới tốt đẹp; đừng thấy người ta “giai cấp đấu tranh, mình cũng đề ra khẩu hiệu giai cấp đấu tranh, mà không xét hoàn cảnh nước mình như thế nào để làm cho đúng”²³. Người đã giải thích rằng, đấu tranh giai cấp chỉ là “chiến đấu chống lại những gì đã cũ kỹ, hư

hỏng, để tạo ra cái mới mẻ, tốt tươi”²⁴. Từ cách nhận thức này cho thấy, Hồ Chí Minh đã vận dụng sáng tạo luận điểm của các nhà kinh điển Mác - Lênin về phương pháp biện chứng, tức bảo đảm cho nhân dân làm chủ một cách thật sự trong xây dựng CNXH ở Việt Nam. Theo Hồ Chí Minh, đấu tranh giai cấp không có nghĩa là xóa bỏ giai cấp, hay có sự trấn áp, triệt bỏ lợi ích và giá trị của các giai cấp trong xã hội; các giai cấp, dân tộc, tức các lực lượng đối lập khác nhau cần được tồn tại bình đẳng, có sự tôn trọng, giúp đỡ, hỗ trợ lẫn nhau trong phát triển đất nước, xây dựng CNXH.

Hai là, cần phải nhận thức rõ các phương pháp lãnh đạo của tập thể, các cá nhân, tức mỗi cán bộ, đảng viên, đặc biệt là cán bộ có trọng trách của Đảng và Nhà nước cần phải *biết lãnh đạo*. Biết lãnh đạo tức là các cán bộ phải có sự “thanh khiết từ to đến nhỏ”²⁵ (có đức), có phương pháp dân chủ thật sự (có tài) trong lãnh đạo để thực hiện các mục tiêu dân chủ. Nói một cách ví von thì hoạt động lãnh đạo là dùng trí tuệ (dùng tài) gắn với *một cái miệng* ở phần “đầu” con người; còn hoạt động quản lý là dùng quyền lực (dùng đức) gắn với *các đôi tay, đôi chân* ở phần “thân” con người²⁶. Theo đó, trong quốc gia Việt Nam chỉ có *một* lực lượng (đảng chính trị lãnh đạo), các cá nhân lãnh đạo (nhà lãnh đạo) nằm trong Quốc hội - tức các đảng viên của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhưng lại cần phải có *nhều* lực lượng (đảng chính trị không lãnh đạo), các cá nhân cầm quyền (nhà cầm quyền) nằm trong Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp. Do đó, trong công tác cán bộ của Đảng hiện nay cần phải thực hành dân chủ bằng cách phát huy vai trò của những người ngoài Đảng có đức, có tài, có lòng yêu nước tham gia vào “việc nước” như Hồ Chí Minh đã từng nói, tức họ

21 <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/ngay-8-thang-3-ngay-phu-nu-nghi-ve-mo-rong-dan-chu-292756.html>.

22 V.I. Lênin, Sđd, t. 41, tr. 445-446.

23 Hồ Chí Minh, Sđd, t. 5, tr. 272.

24 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, “Di chúc của Chủ tịch Hồ Chí Minh”, Sđd, tr. 43.

25 Hồ Chí Minh, Sđd, t. 5, tr. 61.

có thể giữ các vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là ở các cấp chính quyền địa phương. Vào thời kỳ kháng chiến và kiến quốc, Hồ Chí Minh đã không phân biệt người ở trong hay ngoài Đảng để giao trách nhiệm cho họ thực hiện vai trò người *đầy tớ* (làm thuê) trung thành cho nhân dân, miễn là người đó có đủ tài, đức và có lòng yêu nước, được nhân dân tín nhiệm²⁷. Theo đó, hiện nay cần phải có sự đổi mới tư duy, cách nhận thức các khái niệm, bảo đảm tính học thuật hơn trong nghiên cứu lý luận. Chẳng hạn, khái niệm *làm đầy tớ* cần phải được nhìn nhận tương đồng với khái niệm *hoạt động lãnh đạo* của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là có hoạt động lãnh đạo của tập thể và cá nhân như đã được phân tích ở phần trên²⁸. Do vậy, cũng cần phải nhận thức và có sự thay đổi lại cách sử dụng các khái niệm liên quan đến hoạt động lãnh đạo, như “Đảng lãnh đạo Nhà nước”, “Đảng lãnh đạo Mặt trận”²⁹, hay “cấp ủy lãnh đạo chính quyền”, “tinh ủy lãnh đạo công tác xây dựng nông thôn mới” v.v..

Ba là, cần phải học tập phương pháp lãnh đạo khéo của Hồ Chí Minh để bảo đảm cho nhân dân làm chủ thật sự, tạo ra khối đại đoàn kết toàn dân trong xây dựng CNXH. Lãnh đạo khéo là biểu hiện của nghệ thuật lãnh đạo - phương pháp đối lập với thủ đoạn trong lãnh đạo, hay “thủ đoạn chính trị”³⁰.

Hồ Chí Minh đã từng nêu rõ: “Đảng và Chính phủ lãnh đạo khéo thì nhân dân ta nhất định đoàn kết đấu tranh trong hòa bình cũng như trong kháng chiến”³¹. Lãnh đạo khéo xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân cần phải được gắn với việc đổi mới thể chế kinh tế và chính trị, khoa học và văn hóa. Nói một cách hình ảnh có thể thấy rằng, kinh tế và chính trị là tượng trưng cho đôi chân và đôi tay của thể trạng con người; còn khoa học và văn hóa là tượng trưng cho hai khối não và các cặp giác quan của thể trạng con người³². Điều đó có nghĩa, các lĩnh vực kinh tế, chính trị, khoa học, văn hóa là đều có cả trong khu vực Nhà nước và xã hội dân sự, tức phát triển nền kinh tế thị trường hiện đại (đầy đủ) ở Việt Nam cần phải được tiến hành đồng bộ với xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền thật sự của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và xã hội dân sự³³. Nhà nước pháp quyền thật sự và xã hội dân sự được xây dựng hoàn chỉnh chính là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước một cách hiệu quả (thông minh) nhất. Nói cách khác, kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự hoàn chỉnh³⁴ được coi là ba trụ cột vững chắc, tạo thành một thể chế quốc gia tối ưu nhất - thể chế dân chủ, cộng hòa - trong xây dựng CNXH ở Việt Nam, hướng tới các mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” ■

26 <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/tutuonghochiminh/2016/9749/Can-bo-can-phai-hoc-de-lam-day-to-nhan-dan.aspx>.

27 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Cần nhận thức đúng khái niệm “Đảng lãnh đạo” theo tư tưởng Hồ Chí Minh”, Thông tin Chính trị học, Viện Chính trị học, Học viện CTQG Hồ Chí Minh, số 1+2/2016.

28 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Vấn đề “nguyên tắc tập trung dân chủ” trong tổ chức, hoạt động của Đảng và Nhà nước”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số tháng 5/2015.

29 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Đảng hóa thân vào Nhà nước” trong đổi mới phương thức cầm quyền của Đảng ta”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 17, tháng 9/2013.

30 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Tư tưởng Hồ Chí Minh về “Chính trị là đoàn kết””, Tạp chí Mặt trận số 128, tháng 6/2014.

31 Hồ Chí Minh, Sdd, t. 7, tr. 317.

32 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Thể chế chính trị và hệ thống chính trị”, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam số 10/2016.

33 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Góp thêm ý kiến về khái niệm xã hội dân sự”, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam số 8/2016.

34 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, “Đổi mới thể chế thực hiện phòng chống tham nhũng, lãng phí từ gốc rễ theo tư tưởng Hồ Chí Minh”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 5/2016.

NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN: SỰ HÌNH THÀNH CỦA MỘT MÔ HÌNH QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Trần Thị Quang Hồng*

* TS., Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: nhà nước kiến tạo phát triển, nhà nước phục vụ phát triển, kinh tế thị trường định hướng XHCN, chính sách hỗ trợ công nghiệp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 08/03/2017

Biên tập: 19/04/2017

Duyệt bài: 21/04/2017

Article Information:

Keywords: developmental state, facilitative state, socialist-oriented market economy, industrial policy.

Article History:

Received: 08 Mar. 2017

Edited: 19 Apr. 2017

Approved: 21 Apr. 2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích sự hình thành, đặc trưng và điều kiện vận hành Nhà nước kiến tạo phát triển ở khu vực Đông Bắc Á, đồng thời so sánh với mô hình Nhà nước phục vụ phát triển. Bài viết cũng chỉ ra những biến đổi nhất định của mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển khi du nhập vào Việt Nam với những ảnh hưởng của mô hình Nhà nước phục vụ phát triển. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra những gợi mở cho việc vận hành thành công Nhà nước kiến tạo phát triển trong bối cảnh cải cách bộ máy nhằm xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Abstract:

This article draws on the formation, features of and conditions for performance of the developmental states in Northeast Asia and provides the comparisons with the facilitative states. It also points out the transformation of developmental state once being imported into Vietnam, which integrates the ideas of facilitative state. The article concludes with certain suggestions for the successful operation of the tectonic state for developments in Vietnam in the context of state reform with an orientation toward the socialist-oriented market economy.

1. Bối cảnh hình thành của Nhà nước kiến tạo phát triển

Nhà nước kiến tạo phát triển (Developmental State) là mô hình nổi lên ở Nhật Bản sau Chiến tranh thế giới thứ hai và có ảnh hưởng mạnh mẽ đến mô hình quản

lý nhà nước ở khu vực Đông Á với các đại diện tiêu biểu như Hàn Quốc, Singapore. Đặc trưng của mô hình này là đề cao vai trò của Nhà nước trong việc đề ra và thực thi các chính sách hỗ trợ, đặc biệt là chính sách hỗ trợ công nghiệp, nhằm thúc đẩy sự tăng trưởng của mỗi quốc gia¹.

1 Ngân hàng Thế giới, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi [World Bank, The State in a Changing World], năm 1997, tr. 6.

Thực thi các giải pháp chủ động để hỗ trợ sự phát triển của thị trường là điều thường gặp ở các nền kinh tế thị trường chưa phát triển. Ngay cả ở các quốc gia công nghiệp lâu đời nhất, Nhà nước cũng từng theo đuổi những chính sách hỗ trợ nhất định để thúc đẩy nền công nghiệp còn ở giai đoạn non trẻ². Tuy nhiên, chỉ khi Nhật Bản đứng trước sức ép phải khôi phục nền kinh tế để “bắt kịp với phương Tây” thì chính sách hỗ trợ công nghiệp mới thực sự lên ngôi, đánh dấu sự hình thành của mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển.

Nền kinh tế Nhật Bản sau Chiến tranh thế giới thứ hai bị tàn phá nặng nề. Các tập đoàn kinh tế đa ngành (zaibatsu) vốn là các trụ cột của nền kinh tế Nhật Bản bị buộc giải thể do vai trò tích cực hỗ trợ cho chính quyền phát xít trong Chiến tranh thế giới thứ hai³. Trong bối cảnh đó, Chính phủ Nhật Bản đã nỗ lực tìm kiếm giải pháp để khôi phục nền kinh tế và đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Một trong những giải pháp mà Nhà nước tiến hành là đứng ra điều phối bốn ngành chủ đạo là cơ khí, thép, đóng tàu và than thông qua vai trò của Bộ Thương mại quốc tế và Công nghiệp (MITI)⁴. Dựa vào

mối liên hệ vốn có giữa Nhà nước và doanh nghiệp, MITI đã thành lập ra Hội đồng Hợp lý hoá các ngành công nghiệp. Hội đồng này, bao gồm đại diện các hiệp hội ngành nghề, các doanh nghiệp đứng đầu các ngành cơ khí, đóng tàu, than và thép và một số công chức nhà nước, tạo ra cơ chế trao đổi, tham vấn thông tin giữa Nhà nước và giới doanh nhân. Các thành viên của Hội đồng, đặc biệt là đại diện ngành thép và than đã thảo luận và đưa ra cam kết phối hợp giải quyết những thách thức đặt ra đối với các ngành công nghiệp chủ đạo⁵. Ngân hàng Phát triển Nhật Bản, sau khi có các đánh giá kỹ thuật và tham vấn với các bên liên quan, cũng đồng ý tham gia với vai trò hỗ trợ vốn ưu đãi cho việc thực hiện các cam kết này.

Hoạt động điều phối nêu trên là ví dụ điển hình của việc Nhà nước Nhật Bản dẫn dắt, định hướng và hỗ trợ cho quá trình khôi phục và phát triển nền kinh tế những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Những hoạt động này được thực hiện trong khuôn khổ chiến lược chung là thúc đẩy tăng trưởng dựa vào xuất khẩu, nâng cao năng lực và bảo vệ ngành công nghiệp trong nước trước sự cạnh tranh của nước ngoài, thúc đẩy hợp tác

- 2 Ngay cả ở Hoa Kỳ - quốc gia điển hình tổ chức nhà nước theo tư tưởng “Nhà nước tốt nhất là nhà nước quản lý ít nhất”, người ta vẫn nhìn thấy dấu ấn của sự hỗ trợ của Nhà nước đối với nhiều ngành kinh tế. Chẳng hạn như hệ thống viễn thông hiện nay xuất phát từ việc Chính phủ Hoa Kỳ hỗ trợ thiết lập đường điện tín giữa Washington và Baltimore những năm đầu thập niên 1840, năng suất nông nghiệp cao trong thế kỷ 19 và 20 được liên hệ với chương trình hỗ trợ toàn liên bang cho các dịch vụ nghiên cứu và thâm canh theo Đạo luật Morrill 1863; các pháp lệnh Northwest từ 1785 đến 1787 xác định trách nhiệm của Nhà nước trong việc hỗ trợ giáo dục và dành lợi nhuận thu được từ việc bán một số đất đai cho mục đích này; vào năm 1863, khi cuộc Nội chiến đang diễn ra, Quốc hội Hoa Kỳ nhận thấy nhu cầu của hệ thống tài chính quốc gia và do đó, thiết lập cơ quan đầu tiên để giám sát hệ thống ngân hàng. Thời gian sau này, Chính phủ Hoa Kỳ thành lập Cục Dự trữ liên bang cũng như hàng loạt các tổ chức trung gian tài chính công khác. Hệ thống đường cao tốc xuyên liên bang và hỗ trợ của Liên bang cho việc thiết lập hệ thống đường sắt cũng là những ví dụ về vai trò quan trọng của Nhà nước trong việc phát triển hạ tầng giao thông và từ đó giúp cho thị trường phát triển. Xem: Ngân hàng Thế giới, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, tidd, tr. 21.
- 3 Wyatt C Wells, Chống độc quyền và sự hình thành của thế giới hậu chiến [Antitrust and the Formation of the Postwar World], Nxb. Đại học Columbia, năm 2002, tr. 173.
- 4 Viết tắt từ tên tiếng Anh Japan’s Ministry of International Trade and Industry.
- 5 Trong thời kỳ này, những thách thức đối với các ngành chủ đạo nêu trên được xác định là những vấn đề mang tính liên ngành: ngành cơ khí không xuất khẩu được do giá thép cao; ngành thép có giá thành cao chủ yếu do giá than cao. Giá than cao có nguyên nhân là việc khai thác than ở Nhật Bản rất tốn kém và chi phí vận chuyển than nhập khẩu vào Nhật Bản cao. Xem: Ngân hàng Thế giới, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, tidd, tr. 73.

giữa các doanh nghiệp trong nước để giảm mức độ cạnh tranh về giá cả. Chính phủ cũng dùng các nguồn lực có được từ các nguồn tái thiết kinh tế sau chiến tranh như một đòn bẩy để thúc đẩy các doanh nghiệp hợp tác với Chính phủ và thực thi những mục tiêu chiến lược mà Chính phủ đã đề ra⁶.

Các nền kinh tế có xuất phát điểm ở mức thấp như Hàn Quốc, Singapore xem Nhật Bản như một hình mẫu để học tập. Các chính phủ này đều có cùng một cách tiếp cận là đề ra các chiến lược phát triển chung của quốc gia và tích cực thực thi các chính sách hỗ trợ phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn nhằm đạt được các mục tiêu quốc gia đã hoạch định. Thực tế phát triển ở các quốc gia này đã chứng tỏ, đây là sự lựa chọn đúng đắn. Nếu như sự phát triển của Nhật Bản giữa thế kỷ 20 được xem như “sự thần kỳ”⁷ thì các nền kinh tế Hàn Quốc, Singapore cũng đều đạt được mức tăng trưởng công nghiệp ngoạn mục và nhanh chóng trở thành các nước công nghiệp mới⁸ vào nửa cuối thế kỷ 20.

Có thể thấy, yếu tố thúc đẩy các Nhà nước trên đi theo mô hình kiến tạo phát triển trước hết là xuất phát điểm thấp trong mối tương quan với các nền công nghiệp phát triển. Các nền kinh tế này nuôi khát vọng và tự đặt ra cho mình áp lực đuổi kịp nền kinh tế phát triển của phương Tây. Chính vì vậy, Nhà nước ở các nền kinh tế này đã tích cực tham gia vào quá trình phát triển kinh tế thông qua triển khai các biện pháp hỗ trợ để thúc đẩy quá trình này. Sự thành công của Nhà nước kiến tạo phát triển ở Nhật Bản với

tư cách là người đi trước cũng làm gia tăng sự ảnh hưởng của mô hình này đối với các nước Đông Á vào nửa cuối thế kỷ 20.

2. Chức năng và điều kiện vận hành của Nhà nước kiến tạo phát triển: Mô hình Nhật Bản

2.1 Một số chức năng cơ bản của Nhà nước kiến tạo phát triển theo mô hình Nhật Bản

Phân tích về Nhà nước kiến tạo phát triển ở Nhật Bản và các nước đi theo mô hình này cho thấy, Nhà nước thường thực hiện các chức năng cơ bản sau:

- *Xác định các mục tiêu chiến lược chung cho nền kinh tế:* Nhà nước kiến tạo phát triển không chỉ thiết lập khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của doanh nghiệp mà còn coi việc dẫn dắt, định hướng cho doanh nghiệp như một phương diện hoạt động quan trọng của mình. Việc dẫn dắt, định hướng cho doanh nghiệp thường được thực hiện thông qua xác lập các mục tiêu chiến lược chung cho nền kinh tế.

- *Xây dựng và thực thi các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp:* Để thúc đẩy tốc độ tăng trưởng, Nhà nước kiến tạo phát triển sử dụng các chính sách hỗ trợ, tăng cường năng lực cho doanh nghiệp nội địa nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh quốc tế. Các chính sách hỗ trợ này cũng là những đòn bẩy thúc đẩy doanh nghiệp hợp tác với Nhà nước để thực hiện các mục tiêu chiến lược chung đã đề ra.

- *Phối hợp hành động giữa các doanh nghiệp nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược:* Sự hợp tác của doanh nghiệp như đã đề cập cho phép Nhà nước thực thi vai trò

6 John Haley, Thực thi Luật Cạnh tranh ở Nhật Bản và những tác động tới thương mại Hoa Kỳ [Japanese Antitrust Enforcement and Implication for United State Trade], Tạp chí Luật Bắc Kentucky, năm 1982, tr. 348.

7 Chalmers Johnson, MITI và sự thần kỳ Nhật Bản: Sự phát triển của chính sách phát triển công nghiệp, 1925-1975 [MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975], Nxb. Đại học Stanford, năm 1982.

8 Những nền kinh tế này thường được nhắc tới như là những nền công nghiệp mới nổi (Newly Industrialised Country, gọi tắt là NIC). Xem: Mai Thị Thanh Xuân - Ngô Đăng Thành: Một số kinh nghiệm rút ra từ mô hình công nghiệp hoá của các nước Đông Bắc Á, Tạp chí Nghiên cứu Đông Bắc Á, Số 8, tháng 8/2008.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

điều phối, phối hợp hành động của các doanh nghiệp. Vai trò này cho phép Nhà nước tập hợp các nỗ lực để hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược của quốc gia⁹.

2.2 Điều kiện để vận hành Nhà nước kiến tạo phát triển

Nghiên cứu Nhà nước kiến tạo phát triển theo mô hình Nhật Bản cho thấy, để vận hành, Nhà nước này phải có những điều kiện sau đây:

Thứ nhất, Nhà nước phải có khả năng đưa ra được những lựa chọn chiến lược đúng đắn để thực hiện những cú hích vào những ngành có khả năng tạo ra hiệu ứng lan toả cho toàn bộ nền kinh tế.

Thứ hai, Nhà nước kiến tạo phát triển phải được vận hành bởi một bộ máy ổn định và hệ thống chính sách ổn định. Nhờ tính ổn định này mà các chính sách được thực thi một cách nhất quán trong một thời gian dài, đủ để cho các mục tiêu chiến lược được hiện thực hóa. Thông thường, cơ quan hành pháp đóng vai trò chủ đạo trong việc đề xuất và triển khai các sáng kiến về chính sách, thực hiện vai trò cầu nối với doanh nghiệp và phân bổ các nguồn lực hỗ trợ. Trong bộ máy hành pháp thường có một cơ quan cấp Bộ có ảnh hưởng lớn và đi đầu trong việc thực hiện các chính sách này. Ở Nhật Bản, Bộ Công nghiệp và Thương mại quốc tế có vai trò nổi bật trong vấn đề này. Ở Hàn Quốc, cơ quan cấp Bộ có tiếng nói mạnh mẽ nhất là Bộ Tài chính và Kinh tế (Ministry of Finance and Economy, viết tắt là MOFE), được thành lập từ việc sáp nhập Bộ Tài chính

(Ministry of Finance) và Ủy ban Kế hoạch Kinh tế (Economic Planning Board)¹⁰.

Thứ ba, Nhà nước kiến tạo phát triển phải có sự chia sẻ thông tin và tạo dựng niềm tin giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Để làm được điều này, Nhà nước duy trì mối liên hệ chặt chẽ với doanh nghiệp và thiết lập các cơ chế đối thoại, tham vấn. Cơ chế đối thoại và tham vấn cho phép Nhà nước đưa ra các chính sách hỗ trợ phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp, đồng thời đảm bảo doanh nghiệp nắm bắt và tin vào các chiến lược do Nhà nước hoạch định, từ đó cùng hành động vì mục tiêu chung.

2.3 Nhà nước trong nền kinh tế thị trường tự do: mô hình đối chiếu

Khác với Nhật Bản và các nước Đông Á được nêu ở trên, nền kinh tế thị trường tự do đề cao nguyên tắc để cho thị trường tự quyết định (*laissez-faire*) và Nhà nước giới hạn sự can thiệp vào nền kinh tế ở mức tối thiểu (*hand-off*)¹¹. Dựa trên nguyên tắc này, những người cổ súy cho nền kinh tế thị trường tự do thường đưa ra những kêu gọi thu nhỏ bộ máy nhà nước. Nhà nước được cho là người giữ vị trí trọng tài, thiết lập các nền tảng thể chế và đảm nhiệm vai trò khắc phục các khuyết tật thị trường (*market failures*). Vai trò này được thể hiện bởi các phương diện hoạt động của Nhà nước như bảo vệ cạnh tranh, bảo vệ người tiêu dùng, an toàn thực phẩm, bảo vệ môi trường sinh thái .v.v..

Từ việc không nhấn mạnh chức năng hỗ trợ sự phát triển của thị trường, các nền

9 Cũng cần lưu ý rằng, không phải trong mọi tình huống đều có sự đồng thuận giữa Nhà nước với doanh nghiệp. Chẳng hạn ở Nhật Bản, các doanh nghiệp ô tô từng phản đối ý tưởng sáp nhập của Chính phủ. Tuy nhiên, trên bình diện các mục tiêu chiến lược chung nhất thì Nhà nước luôn nhận được sự hợp tác của các doanh nghiệp.

10 Yeon-hoho Lee, Giới hạn của toàn cầu hoá kinh tế tại các Nhà nước kiến tạo phát triển Đông Á [The Limitation of Economic Globalisation in East Asian Developmental States], Tạp chí Thái Bình Dương [The Pacific Review], Số 3, 10/1997, tr. 381-382.

11 Peter Hall and David Soskice, Các hình thái kinh tế thị trường: nền tảng thiết chế của lợi thế so sánh [Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage], Nxb. Đại học Oxford, năm 2001, tr. 8.

kinh tế thị trường tự do dễ dàng tìm được kỳ vọng chung là xây dựng mô hình Nhà nước phục vụ phát triển (facilitative state). Mô hình này dựa trên ý tưởng rằng, chính doanh nghiệp và thị trường mới là yếu tố tạo ra phát triển. Do vậy, để thúc đẩy phát triển thì trách nhiệm của Nhà nước là giúp cho người dân và các tổ chức đạt được mục tiêu họ đề ra¹². Nhà nước chỉ thiết lập các khuôn khổ thể chế và giúp cho thị trường tự tạo ra các giá trị¹³.

Theo Chester Newland, giáo sư cao cấp về hành chính công thuộc Trường Luật McGeorge, Nhà nước phục vụ phát triển đòi hỏi xã hội và thị trường phát triển ở trình độ cao và tương đối đồng đều¹⁴. Nhìn ở góc độ cạnh tranh, các tổ chức kinh tế thuộc các thị trường này có năng lực cạnh tranh quốc tế cao. Có thể thấy các yếu tố này loại trừ nhu cầu phải có các chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với doanh nghiệp và thị trường. Tuy nhiên, đây là những yếu tố không dễ gì đạt được, ngay cả ở các quốc gia đã phát triển. Do vậy, kết hợp các chính sách hỗ trợ phát triển với thiết lập khuôn khổ thể chế được xem là gợi ý phù hợp cho nhiều quốc gia đang phát triển.

3. Nhà nước kiến tạo phát triển trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

3.1 Tiền đề và những trụ cột của Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam

Bối cảnh chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam tạo ra những tiền đề nhất định cho việc hướng

tới một mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển. Giống như các nước Đông Bắc Á, Việt Nam là nước phát triển sau. Xuất phát điểm thấp tạo ra áp lực đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Hơn nữa, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp còn khiêm tốn khiến Nhà nước chưa thể phó thác hoàn toàn cho doanh nghiệp khi bước vào cạnh tranh quốc tế. Do vậy, việc xây dựng và thực thi chính sách hỗ trợ thúc đẩy sự phát triển của các ngành kinh tế mũi nhọn được xem là cần thiết trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam.

Đồng thời, do chuyển đổi từ nền kế hoạch hoá tập trung, Nhà nước có sẵn vị thế chủ động, tích cực trong các hoạt động kinh tế. Việc chuyển đổi từ mô hình kinh tế tập trung cũng tạo cho Nhà nước cơ sở kinh tế nhất định để đảm bảo nguồn lực thực thi các biện pháp hỗ trợ. Như vậy, có thể nói, bối cảnh chuyển đổi ở Việt Nam đã tạo tiền đề cho một Nhà nước kiến tạo phát triển, không chỉ ở khía cạnh nhu cầu mà còn ở khả năng thực thi.

Tuy nhiên, nếu như ở các Nhà nước Đông Á nêu trên, khía cạnh hỗ trợ phát triển giữ vai trò chủ đạo thì ở Việt Nam, khía cạnh hỗ trợ phát triển được đặt song song với khía cạnh phục vụ phát triển. Lý do là việc xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam gắn với quá trình từ bỏ dần mô hình Nhà nước điều hành (directive state) vận hành trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Trong nền kinh tế này, Nhà nước trực tiếp tổ chức các hoạt động kinh tế và điều hành bằng mệnh lệnh hành chính. Hệ quả là

12 Chester Newland, Nhà nước phục vụ phát triển, sự lớn mạnh của quyền hành pháp và thách thức đối với hoạt động công vụ [The Facilitative State, Political Executive Aggrandizement, and Public Service Challenges], Tạp chí Quản trị và xã hội [Administration and Society], năm 2003, số 35(4), tr. 386.

13 Ngân hàng Thế giới, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi tldd, tr. 38.

14 Chester Newland, Nhà nước phục vụ phát triển, sự lớn mạnh của quyền hành pháp và thách thức đối với hoạt động công vụ [The Facilitative State, Political Executive Aggrandizement, and Public Service Challenges], Tạp chí Quản trị và xã hội [Administration and Society], năm 2003, số 35(4), tr. 403-404.

các yêu cầu về xây dựng thể chế bị coi nhẹ. Khi bắt đầu tiến trình cải cách, Nhà nước không còn giữ vị trí độc tôn mà chia sẻ hoạt động đầu tư kinh doanh với khu vực kinh tế tư nhân. Kết quả của sự chia sẻ này là phạm vi đầu tư trực tiếp của Nhà nước giảm dần. Đi kèm với nó, mức độ can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính vào nền kinh tế cũng giảm. Song song với quá trình này, đầu tư của các thành phần kinh tế phi nhà nước gia tăng. Sự gia tăng này làm lộ ra sự thiếu vắng của một thể chế kinh tế thị trường đồng bộ và do vậy, tầm quan trọng của việc thiết lập khuôn khổ thể chế cho các hoạt động kinh tế cũng gia tăng tương ứng.

Như vậy, bối cảnh chuyển đổi đã khiến cho cả hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển đều trở thành trụ cột chính của Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam. Các thông điệp của Chính phủ về Nhà nước kiến tạo phát triển cũng đã khẳng định hai trụ cột này. Tại thời điểm Chính phủ mới được bầu, trong phiên họp thường kỳ tháng 5/2016, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc yêu cầu Chính phủ mới kiện toàn, chuyển phương thức chỉ đạo điều hành từ mệnh lệnh hành chính sang Chính phủ kiến tạo và phục vụ, khẳng định Chính phủ sẽ tập trung lo xây dựng thể chế, cơ chế chính sách cho đầu tư, phát triển¹⁵. Với yêu cầu này, cả hai khía cạnh hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển đều được nhấn mạnh. Điều này cũng tạo ra những điểm khác biệt nhất định trong tiếp cận về Nhà nước kiến tạo phát

triển ở Việt Nam so với các quốc gia đã được đề cập ở trên.

3.2 Xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam: Những thách thức và con đường đi đến thành công

Mặc dù bối cảnh chuyển đổi tạo ra những tiền đề nhất định cho việc vận hành một Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam, song những thách thức mà bối cảnh này đặt ra cũng hết sức to lớn. Có thể điểm qua những thách thức lớn sau đây:

Thách thức thứ nhất là khả năng đưa ra những lựa chọn chiến lược đúng đắn nhằm dẫn dắt, định hướng cho nền kinh tế. Như đã phân tích, một trong những yếu tố đưa đến thành công cho các Nhà nước kiến tạo phát triển Đông Á trong thế kỷ 20 chính là nhờ xác định chiến lược tăng trưởng phù hợp¹⁶. Thiếu những lựa chọn chiến lược phù hợp có thể dẫn đến việc hỗ trợ được tập trung cho những ngành không có khả năng tạo hiệu ứng lan tỏa cho nền kinh tế và do đó không kích thích được tăng trưởng chung. Với sự biến đổi tốc độ nhanh của nền kinh tế thế giới trong thế kỷ 21, việc lựa chọn những ưu tiên chiến lược càng trở thành thách thức đối với một Nhà nước có sứ mệnh kiến tạo phát triển.

Thách thức thứ hai là việc tạo dựng niềm tin giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam đi lên từ thời kỳ kế hoạch hoá tập trung mà di sản của nó là tâm lý thiếu tin tưởng ở doanh nghiệp và thị trường. Bên cạnh đó, những

15 Nguyễn Hà, Thủ tướng: “Sẽ là Chính phủ kiến tạo và phục vụ”, <http://vneconomy.vn/thoi-su/thu-tuong-se-la-chinh-phu-kien-tao-va-phuc-vu-20160504105050759.htm>, truy cập ngày 05/3/2017.

16 Chiến lược tăng trưởng chủ yếu của các quốc gia này là dựa vào xuất khẩu nhằm tạo tích lũy và ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn. Việc lựa chọn các lĩnh vực ưu tiên cũng được điều chỉnh qua mỗi thời kỳ, chẳng hạn như đối với Hàn Quốc, sau giai đoạn tích lũy chủ yếu dựa vào công nghiệp nhẹ, đến những năm 1970 chuyển sang đẩy mạnh phát triển công nghiệp nặng và thời kỳ 1980-1990 thì hướng trọng tâm phát triển vào các ngành công nghệ cao. Xem: Trần Thị Minh Châu: Chính sách phát triển kinh tế của Hàn Quốc, http://vnclp.gov.vn/ct/cms/Lists/ThongTinThamKhao/View_Detail.aspx?ItemID=82, truy cập ngày 28/02/2017.

điểm nghẽn trong cải cách thể chế cùng với hệ thống pháp luật thiếu ổn định cũng phần nào làm suy giảm lòng tin của doanh nghiệp đối với Nhà nước. Trong khi đó, như đã phân tích, Nhà nước kiến tạo phát triển đòi hỏi sự đồng thuận cao giữa doanh nghiệp và Nhà nước. Vì vậy, củng cố niềm tin giữa Nhà nước và doanh nghiệp là vấn đề cấp bách trong vận hành Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam.

Thách thức thứ ba là nguy cơ hình thành nền kinh tế thân hữu. Nhà nước kiến tạo phát triển vận hành dựa trên mối liên hệ chặt chẽ giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Điều này có thể dẫn đến khả năng một bộ phận doanh nghiệp hưởng lợi từ các chính sách hỗ trợ nhờ vào mối quan hệ thân thiết hơn với các cán bộ nhà nước. Lợi ích từ chính sách chỉ được chia sẻ trong nhóm lợi ích thay vì đầu tư cho phát triển, làm tổn hại khả năng hiện thực hoá các mục tiêu phát triển chung.

Thách thức thứ tư đến từ bối cảnh toàn cầu hoá mạnh mẽ hiện nay. Khác với các Nhà nước kiến tạo phát triển được hình thành ở khu vực Đông Á, Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam được vận hành trong thế kỷ 21 khi toàn cầu hoá đã tương đối sâu và rộng. Chính sách hỗ trợ công nghiệp của mỗi quốc gia ngày càng bị chi phối bởi sự vận động chung của nền kinh tế toàn cầu. Trong một hoàn cảnh cụ thể, việc tham gia vào các hiệp định thương mại song phương, đa phương chắc chắn sẽ tạo ra những hạn chế đối với các chính sách hỗ trợ phát triển công nghiệp, đặc biệt là khi đối tượng hỗ trợ là các ngành công nghiệp nội địa.

Thách thức thứ năm chính là việc xử lý mâu thuẫn nội tại giữa hai khía cạnh hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển. Như đã phân tích, việc thực hiện mục tiêu hỗ trợ phát triển đòi hỏi sự tham gia tích cực của Nhà nước vào nền kinh tế, trong đó xác định

các mục tiêu ưu tiên cần tập trung đầu tư và hỗ trợ, dẫn đến khả năng có sự ưu tiên đối với một số ngành hoặc một số doanh nghiệp. Trong khi đó, khía cạnh phục vụ phát triển đòi hỏi Nhà nước đóng vai trò như một trọng tài, tạo lập sân chơi chung bình đẳng cho các doanh nghiệp. Giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển, đảm bảo việc thực hiện mục tiêu hỗ trợ phát triển không gây phương hại cho mục tiêu phục vụ phát triển và ngược lại, mục tiêu phục vụ phát triển không loại trừ mục tiêu hỗ trợ phát triển là bài toán lớn cần giải cho việc xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay ở Việt Nam.

3.3 Đối diện thách thức - con đường đi đến một Nhà nước kiến tạo phát triển thành công

Giải quyết thách thức là con đường tất yếu để có thể vận hành thành công một Nhà nước kiến tạo phát triển “phục vụ doanh nghiệp, phục vụ phát triển” theo như thông điệp mà Chính phủ đã khẳng định. Việc giải quyết những thách thức này đòi hỏi Chính phủ có những hành động cụ thể để thực hiện các yêu cầu sau đây:

Nâng cao năng lực của Nhà nước nhằm thực hiện sứ mệnh kiến tạo phát triển

Như đã phân tích, một trong những nhân tố đảm bảo thành công của Nhà nước kiến tạo phát triển là khả năng đưa ra những lựa chọn chiến lược đúng đắn nhằm định hướng và hỗ trợ doanh nghiệp và để xây dựng được nền tảng thể chế phù hợp, đồng bộ và khả thi. Điều này đòi hỏi phải nâng cao năng lực của Nhà nước, bao gồm hai yếu tố là con người và bộ máy. Đối với con người, cần nâng cao khả năng của các cán bộ hoạch định chính sách trong việc đánh giá tình hình hiện tại và phát triển tầm nhìn cho tương lai cùng với khả năng nắm bắt và đáp ứng được yêu cầu phát triển của doanh nghiệp và thị trường. Đối với bộ máy, cần

nâng cao tính hiệu quả của quy trình ra quyết định và điều phối hành động trong bộ máy nhà nước. Một Nhà nước tập hợp các cán bộ có năng lực và quy trình vận hành hiệu quả là điều kiện thiết yếu để thực hiện sứ mệnh kiến tạo phát triển.

Củng cố niềm tin giữa Nhà nước và doanh nghiệp

Thay đổi tư duy quản lý của cán bộ nhà nước, xóa bỏ những nghi ngờ đối với doanh nghiệp, xây dựng thái độ lắng nghe và tích cực hợp tác nhằm giúp giải quyết các vấn đề của doanh nghiệp và thị trường là yếu tố cần thiết để thiết lập được những quy tắc thể chế và biện pháp quản lý phù hợp, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Những quy tắc thể chế và biện pháp quản lý phù hợp, ổn định cũng giúp củng cố niềm tin của doanh nghiệp đối với Nhà nước, từ đó thúc đẩy các doanh nghiệp hợp tác với Nhà nước trong việc thực thi các mục tiêu chung. Nhà nước cũng cần duy trì các cơ chế đối thoại thường xuyên và hiệu quả nhằm nắm bắt nhu cầu và nguyện vọng của doanh nghiệp, đồng thời đảm bảo doanh nghiệp hiểu được các mục tiêu và định hướng chiến lược để hợp tác với Nhà nước trong thực thi các mục tiêu này.

Minh bạch hoá mối quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp

Để xóa bỏ nguy cơ hình thành một nền kinh tế thân hữu thì cần phải minh bạch hoá mối quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Đối với Nhà nước kiến tạo phát triển, những yếu tố cần được minh bạch hoá phải bao gồm các chính sách hỗ trợ và các điều kiện hỗ trợ cũng như các phương thức đối thoại và tham vấn. Sự minh bạch này là yêu cầu thiết yếu để tạo cơ hội công bằng cho các doanh nghiệp trong việc tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ không phụ thuộc vào thành phần kinh tế hay mức độ thân thiết với cơ quan nhà nước. Sự minh bạch này cũng tạo cho doanh nghiệp cơ hội công bằng trong

việc tham gia vào các đối thoại chính sách và cân bằng khả năng tác động vào chính sách. Có thể thấy, minh bạch hoá giúp cho Nhà nước vận hành một cách lành mạnh và giúp thực thi tốt hơn các mục tiêu hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển.

Tận dụng các cơ hội của tự do hoá thương mại

Mục tiêu của Nhà nước kiến tạo phát triển chỉ có thể được thực hiện khi đảm bảo các cơ hội giao thương quốc tế mang lại lợi ích cho sự phát triển kinh tế của quốc gia. Điều này chỉ có thể đạt được khi Nhà nước đảm bảo sự hài hoà giữa yêu cầu hỗ trợ nền công nghiệp trong nước và yêu cầu tự do hoá thương mại. Để giải quyết yêu cầu này, chiến lược toàn cầu hoá cần được gắn với chiến lược phát triển, trong đó bảo lưu các cam kết đối với một số ngành và thúc đẩy tự do hoá thương mại trong những ngành khác phù hợp với mục tiêu phát triển quốc gia.

Cân bằng mục tiêu hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển

Để vận hành một Nhà nước kiến tạo phát triển với hai trụ cột là hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển, đòi hỏi phải thiết lập sự cân bằng giữa hai mục tiêu này, qua đó xác định sự tham gia của Nhà nước vào nền kinh tế ở mức độ và hình thức phù hợp. Nhà nước tham gia sâu hơn vào các ngành then chốt thông qua các hoạt động điều phối, hỗ trợ và thiết lập khuôn khổ thể chế để thúc đẩy việc thực hiện các mục tiêu chiến lược. Đối với các ngành khác, sự tham gia của Nhà nước chỉ tập trung vào thiết lập khuôn khổ thể chế và thúc đẩy vai trò điều tiết của thị trường.

Xây dựng một Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam theo các cam kết của Chính phủ đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ các giải pháp đã nêu trên. Trong các biện pháp này, nâng cao năng lực của các cơ quan nhà nước và cán bộ nhà nước cần được coi là yếu tố

then chốt. Để tạo bước đột phá trên con đường đi đến một Nhà nước kiến tạo phát triển, có lẽ cũng cần nghĩ đến việc xây dựng những nhân tố đi đầu, chịu trách nhiệm chính trong việc đề xuất và triển khai các chính sách hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển. Hai nội dung này cơ bản này nên được chủ trì bởi hai cơ quan cấp bộ có nguồn nhân lực tốt và được trao quyền hạn đủ mạnh để có thể thúc đẩy việc thực thi các sáng kiến chính sách được đề ra, từ đó tạo hiệu ứng lan tỏa cho toàn hệ thống.

Có thể thấy, quyết tâm xây dựng một

Nhà nước kiến tạo phát triển của Chính phủ cho phép kỳ vọng về sự tăng trưởng kinh tế và phát triển quốc gia. Tuy nhiên, đây không phải là một con đường dễ dàng. Quá trình này đòi hỏi Nhà nước, ngoài quyết tâm chính trị, còn phải giải quyết những bài toán về kỹ trị mà những kinh nghiệm thành công của nước ngoài cần được xem xét như là những gợi ý. Tuy nhiên, đánh giá đúng thực trạng quốc gia và xu hướng phát triển để đưa ra những lựa chọn chính sách phù hợp mới là yếu tố quyết định để vận hành thành công Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- 1 Chalmers Johnson, MITI và sự thần kỳ Nhật Bản: Sự phát triển của chính sách phát triển công nghiệp, 1925-1975 [MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975], Nxb. Đại học Standford, năm 1982.
- 2 Chester Newland, Nhà nước phục vụ phát triển, sự lớn mạnh của quyền hành pháp và thách thức đối với hoạt động công vụ [The Facilitative State, Political Executive Aggrandizement, and Public Service Challenges], Tạp chí Quản trị và xã hội [Administration and Society], năm 2003, số 35(4).
- 3 Chuyển mạnh sang Nhà nước kiến tạo phát triển, <http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/nr110805094819/nr110805095015/ns120201143854>, truy cập ngày 20/02/2017.
- 4 John Haley, Thực thi Luật Cạnh tranh ở Nhật Bản và những tác động tới thương mại Hoa Kỳ [Japanese Antitrust Enforcement and Implication for United State Trade], Tạp chí Luật Bắc Kentucky, năm 1982.
- 5 Trần Thị Minh Châu: Chính sách phát triển kinh tế của Hàn Quốc, http://vnelp.gov.vn/ct/cms/Lists/ThôngTinThamKhao/View_Detail.aspx?ItemID=82, truy cập ngày 28/02/2017.
- 6 Nguyễn Hà, Thủ tướng: “Sẽ là Chính phủ kiến tạo và phục vụ”, <http://vneconomy.vn/thoi-su/thu-tuong-se-la-chinh-phu-kien-tao-va-phuc-vu-20160504105050759.htm>, truy cập ngày 05/3/2017.
- 7 Ngân hàng Thế giới, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi [World Bank, The State in a Changing World], năm 1997.
- 8 Mai Thị Thanh Xuân - Ngô Đăng Thành: Một số kinh nghiệm rút ra từ mô hình công nghiệp hoá của các nước Đông Bắc Á, Tạp chí Nghiên cứu Đông Bắc Á, Số 8, tháng 8/2008.
- 9 Peter Hall and David Soskice, Các hình thái kinh tế thị trường: nền tảng thiết chế của lợi thế so sánh [Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage], Nxb. Đại học OxfordOxford, năm 2001.
- 10 Yeon-hoho Lee, Giới hạn của toàn cầu hoá kinh tế tại các nhà nước kiến tạo phát triển Đông Á [The Limitation of Economic Globalisation in East Asian Developmental States], Tạp chí Thái Bình Dương [The Pacific Review], Số 3, 10/1997.
- 11 Wyatt Wells, Chống độc quyền và sự hình thành của thế giới hậu chiến [Antitrust and the Formation of the Postwar World], Nxb. Đại học Columbia, năm 2002.

BÌNH LUẬN QUY ĐỊNH VỀ GIẢI QUYẾT BỒI THƯỜNG TRONG QUÁ TRÌNH GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH, VỤ ÁN HÌNH SỰ

Tương Duy Lượng*

* Nguyên Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: bồi thường nhà nước; thương lượng, hòa giải; thủ tục giải quyết bồi thường; phạm vi bồi thường nhà nước; Luật Bồi thường nhà nước.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 22/03/2017

Biên tập: 12/04/2017

Duyệt bài: 18/04/2017

Tóm tắt:

Luật Bồi thường nhà nước (BTNN) năm 2009 đang được sửa đổi, bổ sung. Bài viết góp ý hoàn thiện Dự thảo về ba vấn đề: quy định về thương lượng, hòa giải là thủ tục bắt buộc, thủ tục tiền tố tụng; quy định khi giải quyết khiếu nại, khi xét xử theo tố tụng hành chính (TTHC), tố tụng hình sự (TTHS) thì đồng thời giải quyết BTTH do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra, nếu có yêu cầu; ba là, phạm vi BTNN trong xét xử án dân sự, hành chính.

Article Infomation:

Keywords:

state compensations, negotiations, conciliation, procedures for compensation settlement, scope of the state compensation liability, the Law on State Compensation Liability.

Abstract:

The Law on State Compensation Liability of 2009 is being reviewed for amendments. The article provides recommendations the bill of the Law (amended), focusing on on three issues: regulations on negotiations, compulsory conciliation, procedural pre-litigation; regulations on complaint settlements, proceedings of administrative lawsuits, proceedings of criminal lawsuits together settlement of damages caused by unlawful acts of persons performing public duties, if claimed; and third, the regulations on scope of the state compensation liability in civil and administrative court cases.

Article History:

Received: 22 Mar. 2017

Edited: 12 Apr. 2017

Approved: 18 Apr. 2017

Luật BTNN năm 2009 là một bước tiến lớn trong việc xây dựng pháp luật bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng, sự công bằng giữa các chủ thể trong xã hội. Đạo luật này ràng buộc trách nhiệm của Nhà nước trước những hành vi trái pháp luật của những người thi hành công vụ đã gây

thiệt hại cho các chủ thể khác. Có thể coi Luật BTNN là luật xử lý mối quan hệ giữa người gây thiệt hại là cơ quan công quyền, với người dân bị cơ quan công quyền gây thiệt hại.

Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Nhà nước có thể gây thiệt hại cho

người khác. Khi đó Nhà nước, một chủ thể quyền lực công trở thành chủ thể trong quan hệ dân sự, nhưng là một chủ thể có nhiều ưu thế. Do đó, việc xây dựng Luật BTNN chịu tác động của nhiều yếu tố. Bên cạnh yếu tố chủ thể bồi thường là chủ thể quyền lực, còn các yếu tố như: chính trị, kinh tế, xã hội, thực tiễn và xu thế của thời đại.

Sau một thời gian thi hành, gần đây, Luật BTNN năm 2009 được đưa vào chương trình sửa đổi, bổ sung. Khi nghiên cứu Dự thảo Luật BTNN (sửa đổi, bổ sung) chúng tôi có một cảm nhận rằng, Dự thảo Luật đã thực sự đặt người bị thiệt hại vào trung tâm, song không phải với ý nghĩa là người được nhận sự ban phát của cơ quan công quyền, mà là chủ thể được bảo vệ đầy đủ, toàn diện hơn. Bên cạnh việc bổ sung thêm nhiều quyền cụ thể, mở rộng phạm vi được bảo vệ, Dự thảo Luật còn trao cho chủ thể bị thiệt hại quyền tự quyết nhiều hơn. Đó là tín hiệu đáng vui mừng cho những người không may bị người thừa hành công vụ của cơ quan công quyền xâm phạm trái pháp luật.

Tuy nhiên, mở rộng phạm vi bồi thường đến mức nào lại không phải theo ý muốn chủ quan của Nhà nước hay của người dân, mà phải phù hợp với khả năng tài chính của Nhà nước, thực tiễn xã hội và mặt nào đó, không được thoát ly những nguyên tắc mà luật thực định đang đặt ra. Từ đó, chúng tôi thấy có những vấn đề cần được trao đổi như sau:

1. Quy định về giải quyết bồi thường trong quá trình giải quyết khiếu nại, trong quá trình tố tụng hình sự, tố tụng hành chính tại Tòa án

Luật BTNN năm 2009 (Luật năm 2009), đưa ra một thủ tục bắt buộc, đó là giải

quyết bồi thường thiệt hại (BTTH) phải được cơ quan có thẩm quyền giải quyết BTTH giải quyết trước, thương lượng là một thủ tục bắt buộc, nếu trong thời hạn luật quy định, mà cơ quan này không giải quyết, hoặc đã giải quyết mà người bị thiệt hại không đồng ý, thì người bị thiệt hại mới được khởi kiện ra Tòa án¹. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành Luật năm 2009 cho thấy, việc bồi thường chủ yếu thực hiện theo quy định tại Điều 22, rất ít trường hợp áp dụng theo quy định tại Điều 24 (vừa xem xét tính hợp pháp của hành vi hành chính hoặc quyết định hành chính, vừa giải quyết BTTH theo Luật BTNN do hành vi hành chính, quyết định hành chính trái pháp luật gây ra trong cùng vụ án).

Mặc dù quy định của Điều 24 Luật năm 2009 chưa áp dụng nhiều, nhưng thực tiễn xét xử các vụ án hình sự cho thấy, khi xét xử các vụ án hình sự (không thuộc loại BTNN), ngoài việc quyết định về trách nhiệm hình sự, Tòa án quyết định luôn trách nhiệm dân sự trong một phiên tòa, trong một bản án mà không áp dụng thủ tục thương lượng, hòa giải. Thực tiễn này minh chứng cho việc xem xét giải quyết BTNN đồng thời trong quá trình TTHC, TTHS là hoàn toàn khả thi.

Trong trường hợp nếu bên bị thiệt hại khởi kiện vụ án dân sự, mà thẩm phán giải quyết vụ án dân sự phát hiện vụ án có dấu hiệu hình sự thì phải chuyển cho cơ quan điều tra xem xét. Khi cơ quan điều tra khởi tố vụ án hình sự và bên có hành vi trái pháp luật bị truy tố trước Tòa án, thì vụ án dân sự phải được đình chỉ giải quyết, chuyển hồ sơ vụ án dân sự cho Tòa hình sự để giải quyết

1 Điều 24 Luật BTNN năm 2009 quy định người bị thiệt hại và cơ quan tố tụng kết hợp giải quyết BTTH trong TTHC; Điều 22 quy định: “1. Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày hết thời hạn ra quyết định giải quyết bồi thường quy định tại Điều 20 của Luật này mà cơ quan có trách nhiệm bồi thường không ra quyết định hoặc kể từ ngày người bị thiệt hại nhận được quyết định nhưng không đồng ý thì người bị thiệt hại có quyền khởi kiện ra Tòa án có thẩm quyền theo quy định tại Điều 23 của Luật này để yêu cầu giải quyết bồi thường”.

phần dân sự trong vụ án hình sự. Phần dân sự trong vụ án hình sự chỉ được tách ra khi chưa có điều kiện chứng minh và phải không ảnh hưởng đến việc xem xét trách nhiệm hình sự đối với bị cáo. Khi xây dựng Bộ luật TTHS, thực tiễn đó đã được thể hiện trong Bộ luật. Dù Bộ luật BLTT đã sửa đổi, bổ sung nhiều lần nhưng nguyên tắc đó chưa bao giờ thay đổi.

Trước khi Luật BTNN có hiệu lực, trường hợp cán bộ điều tra bức cung, nhục hình bị truy tố hình sự, thì trong bản án hình sự, ngoài phần quyết định trách nhiệm hình sự đối với bị cáo, bản án này cũng đồng thời giải quyết trách nhiệm dân sự. Tòa án đã vận dụng quy định của Thông tư số 173 ngày 23/3/1972 của Tòa án nhân dân (TAND) tối cao về hướng dẫn xét xử về BTTH ngoài hợp đồng để xem xét trách nhiệm dân sự của bị cáo. Mặc dù còn những vướng mắc trong áp dụng, nhưng Thông tư đã tạo sự thống nhất trong xét xử. Trách nhiệm dân sự do hành vi bức cung, nhục hình của người thi hành công vụ gây ra, thì cơ quan của người đó có trách nhiệm bồi thường, như bồi thường tiền chi phí về thuốc men, phục hồi sức khỏe...

Bộ luật Dân sự (BLDS) cũng quy định trách nhiệm này thuộc về cơ quan công quyền có người gây thiệt hại. Tuy nhiên, việc áp dụng quy định này còn nhiều hạn chế trên thực tế. Có những loại việc người thi hành công vụ gây thiệt hại, người bị thiệt hại khởi kiện nhưng không được thụ lý, với lý do chưa có văn bản hướng dẫn. Từ khi Luật BTNN năm 2009 có hiệu lực, việc nhận thức, giải quyết loại việc này đã có nhiều thay đổi.

Luật TTHS, Luật TTHC cũng bao hàm quy định về thủ tục xem xét, giải quyết đồng thời việc BTTH trong những vụ án hình sự, hành chính.

Điều 30 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định: “Việc giải quyết vấn đề dân sự trong vụ án hình sự được tiến hành cùng với việc giải quyết vụ án hình sự. Trường hợp vụ án hình sự phải giải quyết vấn đề BTTH, bồi hoàn mà chưa có điều kiện chứng minh và không ảnh hưởng đến việc giải quyết vụ án hình sự thì vấn đề dân sự có thể tách ra để giải quyết theo thủ tục TTDS”.

Khoản 3 Điều 191 Luật TTHC năm 2016 quy định: “a. tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của quyết định hành chính hoặc thực hiện một hành vi hành chính bị kiện... e. vấn đề BTTH và vấn đề khác (nếu có); khoản 2 Điều 193 quy định: “a. bác yêu cầu khởi kiện...; b. chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật...; g. buộc cơ quan, tổ chức BTTH, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh trái pháp luật gây ra”.

Tuy nhiên, thực tế xét xử của TAND trong thời gian qua cho thấy, tòa án đã gặp nhiều khó khăn khi giải quyết đồng thời. Do đó, chúng tôi nhận thấy, Dự thảo Luật BTNN bổ sung Điều 54b theo hướng giải quyết bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC tại tòa án là hoàn toàn hợp lý, phù hợp với TTHS, TTHC. Việc bổ sung Điều 54b sẽ giúp cho người dân dễ dàng nhận biết quyền yêu cầu của mình, đồng thời cũng buộc cơ quan có trách nhiệm phải giải quyết đồng thời khi có yêu cầu và các cơ quan này không còn cơ hội trì hoãn, né tránh, gây khó dễ cho người bị thiệt hại.

Đối với quy định “cơ quan giải quyết khiếu nại phải giải quyết bồi thường trong quá trình giải quyết khiếu nại”, câu hỏi đặt

ra ở đây là quy định này có hợp lý hay không? Thực tiễn xét xử của tòa án cho thấy có vụ việc nào đã giải quyết bồi thường đồng thời trong quá trình giải quyết khiếu nại? Nếu chưa có hoặc có nhưng rất ít là do nguyên nhân nào? Do nhận thức, do luật chưa quy định hay những khó khăn, trở ngại về trình tự, thủ tục, về thu thập tài liệu, chứng cứ không cho phép giải quyết đồng thời?

Báo cáo 6 năm thi hành Luật BTNN năm 2009 không thấy đề cập nội dung nêu trên. Chúng tôi cũng không có thông tin về thực tiễn giải quyết bồi thường trong quá trình giải quyết khiếu nại, nhưng thiết nghĩ, TTHS, TTHC dù chặt chẽ vẫn kết hợp giải quyết đồng thời việc BTNN theo yêu cầu của người bị thiệt hại, thì việc giải quyết khiếu nại với thủ tục có phần mềm mại hơn, sẽ không ngăn cản việc giải quyết đồng thời. Mặt khác, dưới góc độ luật thực định không những không cấm giải quyết đồng thời, mà còn cho phép giải quyết bồi thường khi giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính (Điều 31 Luật Khiếu nại năm 2011).

Tuy vụ án hình sự và việc khiếu nại, giải quyết khiếu nại theo Luật Khiếu nại có khác nhau về tính chất, mức độ, về khách thể, nhưng trong vụ án hành chính và việc khiếu nại trong Luật Khiếu nại trong nhiều trường hợp là không khác nhau. Giữa chúng đều có điểm chung, đó là đều xem xét hành vi, quyết định trái pháp luật của người thi hành công vụ có gây thiệt hại cho người khiếu nại, người khởi kiện vụ án hành chính, người được coi là bị hại trong vụ án hình sự hay không.

Trong vụ án hành chính và trong việc giải quyết khiếu nại, cơ quan giải quyết khiếu nại đều phải xem xét hành vi hành chính, quyết định hành chính có trái pháp

luật hay không, còn trong vụ án hình sự, tòa án phải xem xét hành vi của bị cáo có cấu thành tội phạm không. Trong quá trình xem xét, các cơ quan này phải đi đến kết luận người của cơ quan công quyền có hành vi trái pháp luật, gây thiệt hại hay không. Dựa vào kết luận đó để xác định có trách nhiệm BTNN hay không. Vì vậy, khi giải quyết khiếu nại, cơ quan có thẩm quyền cho rằng việc khiếu nại có căn cứ, thì việc giải quyết đồng thời yêu cầu BTTH là hoàn toàn logic, hợp lý và tạo thuận lợi cho người giải quyết về thu thập thông tin, tài liệu, về xem xét đánh giá sự việc.

Giải quyết đồng thời việc khiếu nại và bồi thường có nghĩa là không chia ra các công đoạn tách rời nhau để bảo đảm tính liên hoàn, giảm thủ tục, tiết kiệm thời gian, chi phí cho cả hai bên.

Do đó, việc Dự thảo Luật BTNN bổ sung điều 54a, 54b không quy định theo hướng bắt buộc phải thông qua thủ tục đối thoại, thương thảo việc bồi thường như một thủ tục tiền tố tụng khi khởi kiện là hợp lý. Đặc biệt, khi đã thiết kế theo hướng này, Dự thảo Luật dành cho người bị thiệt hại quyền lựa chọn các hình thức giải quyết bồi thường nào họ cho là phù hợp nhất với vụ việc của họ, là thể hiện sự tôn trọng quyền tự quyết của người bị thiệt hại, người yếu thế.

Do vậy, chúng tôi đồng tình quan điểm thể hiện trong Điều 54a, 54b Dự thảo Luật BTNN và góp ý thêm về kỹ thuật thể hiện như sau:

a. Điều 54a

Chúng tôi cho rằng, đoạn hai khoản 1 chỉ nên đề cập thời điểm yêu cầu là cùng thời điểm khiếu nại và thực hiện theo Luật Khiếu nại là đủ. Vì vậy, đoạn này nên thể hiện như sau: “Thời điểm yêu cầu bồi thường được thực hiện đồng thời khi khiếu nại và theo quy định của Luật Khiếu nại, Luật khác có liên quan”.

b. Điều 54b quy định:

“1. Việc giải quyết vụ án hình sự, vụ án hành chính có nội dung yêu cầu bồi thường được thực hiện theo quy định của pháp luật về TTHS, TTHC.

Thời điểm chấp nhận yêu cầu bồi thường trong quá trình TTHS là thời điểm tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hình sự có yêu cầu bồi thường.

Thời điểm chấp nhận yêu cầu bồi thường trong TTHC tại tòa án là thời điểm thụ lý vụ án hành chính hoặc thời điểm chấp nhận việc thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện vụ án hành chính.

2. Việc xác minh thiệt hại, áp dụng quy định về thiệt hại được bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC được thực hiện theo quy định tại Điều 45 và Chương III của Luật này sau khi thẩm phán được phân công giải quyết vụ án đã xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

3. Trường hợp giải quyết yêu cầu bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC có yêu cầu giải quyết bồi thường, nếu có đủ điều kiện để chứng minh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì bản án, quyết định của tòa án còn phải có các nội dung sau đây:

a) Hành vi gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước;

b) Thiệt hại, mức bồi thường, phục hồi danh dự (nếu có) và việc khôi phục các quyền, lợi ích hợp pháp khác (nếu có);

c) Cơ quan có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường, thực hiện phục hồi danh dự (nếu có) và khôi phục các quyền, lợi ích hợp pháp khác (nếu có).

4. Trường hợp người yêu cầu bồi thường không đồng ý với nội dung giải quyết bồi thường trong bản án, quyết định của tòa án hoặc bản án, quyết định của tòa

án không có nội dung giải quyết bồi thường thì chỉ được tiếp tục thực hiện quyền yêu cầu bồi thường theo thủ tục tố tụng.

5. TAND tối cao quy định chi tiết Điều này”.

Chúng tôi cho rằng, khi đã quy định về giải quyết bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC thì Dự thảo Luật cần thiết kể trên cơ sở quy định hiện hành của Bộ luật TTHS, TTHC.

Theo quy định của Bộ luật TTHS thì người bị hại, nguyên đơn dân sự có quyền đề nghị mức bồi thường, biện pháp bảo đảm bồi thường (điểm g khoản 2 Điều 62; điểm g khoản 2 Điều 63 Bộ luật TTHS) từ giai đoạn điều tra. Việc xem xét, chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu của người bị thiệt hại được diễn ra tại phiên tòa. Thời điểm quyết định (chấp nhận yêu cầu) là khi Hội đồng xét xử nghị án. Việc công bố bản án tại phiên tòa chỉ là thời điểm công khai nội dung đã được Hội đồng xét xử quyết định khi nghị án.

Đối với vụ án hành chính, khi một người nhận thấy quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình và cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính là trái pháp luật, họ khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu tòa án hủy quyết định hành chính, yêu cầu buộc thực hiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật. Đồng thời, khi thấy quyết định hành chính, hành vi hành chính gây thiệt hại cho mình, họ có quyền thể hiện yêu cầu đó ngay trong đơn khởi kiện vụ án hành chính và được quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu của mình cho đến phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận công khai chứng cứ và đối thoại. Cũng giống như vụ án hình sự, thời điểm Tòa án chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu của người bị hại là thời điểm Hội đồng xét xử nghị án, chứ không

phải thời điểm thụ lý vụ án hành chính như thể hiện trong Dự thảo Luật. Vì vậy, chúng tôi đề nghị:

Bổ sung vào khoản 1 quy định: *Trường hợp người bị thiệt hại chưa yêu cầu giải quyết bồi thường, thì phần bồi thường được giải quyết theo TTDS.*

- Bỏ đoạn hai, đoạn ba khoản 1;
- Bỏ đoạn “có yêu cầu giải quyết bồi thường... đến của Nhà nước” trong khoản 3;
- Bỏ khoản 4;

Điều 54b được viết lại như sau: *Giải quyết bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC tại Tòa án*

1. *Việc giải quyết vụ án hình sự, vụ án hành chính có nội dung yêu cầu bồi thường được thực hiện theo quy định của pháp luật về TTHS, TTHC.*

Trường hợp người bị thiệt hại chưa yêu cầu giải quyết bồi thường, thì phần bồi thường được giải quyết theo TTDS.

2. *Việc xác minh thiệt hại, áp dụng quy định về thiệt hại được bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC được thực hiện theo quy định tại Điều 45 và Chương III của Luật này sau khi thẩm phán được phân công giải quyết vụ án đã xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.*

3. *Trường hợp giải quyết yêu cầu bồi thường trong quá trình TTHS, TTHC thì bản án, quyết định của Tòa án còn phải có các nội dung sau đây:*

a) *Hành vi gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước;*

b) *Thiệt hại, mức bồi thường, phục hồi danh dự (nếu có) và việc khôi phục các quyền, lợi ích hợp pháp khác (nếu có);*

c) *Cơ quan có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường, thực hiện phục hồi danh dự (nếu*

có) và khôi phục các quyền, lợi ích hợp pháp khác (nếu có).

4. *TAND tối cao quy định chi tiết Điều này.*

2. Về quy định tại Điều 52 Dự thảo Luật

Điểm a khoản 1 Điều 52 Dự thảo Luật BTNN quy định: “1. Người yêu cầu bồi thường có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết yêu cầu bồi thường trong các trường hợp sau đây:

a. Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày người yêu cầu bồi thường nhận được quyết định giải quyết bồi thường quy định tại Điều 47 của Luật này mà không đồng ý với quyết định đó hoặc kể từ ngày có biên bản kết quả thương lượng thành quy định tại khoản 6 Điều 46 của Luật này mà cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại không ra quyết định giải quyết bồi thường hoặc kể từ ngày có biên bản kết quả thương lượng không thành quy định tại khoản 7 Điều 46 của Luật này thì có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường;...”

Quy định trên cho thấy, việc khởi kiện yêu cầu tòa án giải quyết bồi thường chỉ được thực hiện sau khi đã thực hiện việc thương lượng. Quy định này là không hợp lý, chưa đổi mới tư duy theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, chưa tôn trọng quyền tự lựa chọn, tự quyết định của người bị thiệt hại, mâu thuẫn với Điều 54a, 54b và không phù hợp với một số quy định của Luật Khiếu nại năm 2011.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị không coi việc thương lượng là thủ tục tiền tố tụng, một thủ tục bắt buộc trước khi khởi kiện vụ án dân sự, đồng thời đề nghị thiết kế lại điểm a khoản 1 Điều 52 theo hướng sau:

- Một là, khi có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền làm căn cứ yêu cầu bồi thường, thì người bị thiệt hại có quyền khởi kiện;

- Hai là, trường hợp thương lượng hòa giải không thành (trường hợp các bên lựa chọn phương án thương lượng);

- Ba là, thương lượng hòa giải thành nhưng ngay sau đó (trước thời điểm quyết định giải quyết bồi thường có hiệu lực) không đồng ý với kết quả thương lượng;

- Bốn là, các bên thống nhất tiến hành thương lượng để giải quyết bồi thường, nhưng sau đó cơ quan giải quyết bồi thường không thực hiện thương lượng trong thời hạn luật quy định, thì người bị thiệt hại đều có quyền khởi kiện ra tòa án yêu cầu tòa án giải quyết bồi thường theo TTDS.

3. Về quy định của Chương III

- Khoản 2 Điều 54a, 54b đều viện dẫn áp dụng quy định của Chương III Luật này. Tuy nhiên, một số quy định của Chương này còn chưa thực sự chính xác.

Ví dụ, Điều 22 quy định việc xác định giá trị thiệt hại “tại thời điểm thụ lý”. Thời điểm với ý nghĩa là một khoảng thời gian cực ngắn được xác định một cách chính xác, nó như là một điểm trong trục thời gian vô tận. Do đó, việc xác định *giá trị các thiệt hại được bồi thường* được tính “tại thời điểm thụ lý vụ án theo quy định của Bộ luật TTDS” là không hợp lý vì các lý do sau:

Một là, mục đích của việc xác định giá trị thiệt hại là nhằm xác định khoản bồi thường nhằm bù đắp thiệt hại mà họ đã gánh chịu. Trong khi đó, việc thụ lý mới chỉ là khởi đầu của quá trình thu thập tài liệu, chứng cứ xem xét, giải quyết. Từ khi thụ lý đến khi giải quyết việc bồi thường là quãng thời gian dài và có nhiều biến động. Chẳng hạn, một tài sản ở thời điểm thụ lý có trị giá một trăm triệu đồng, nhưng đến khi giải quyết bồi thường, giá trị tài sản có thể giảm hoặc tăng nhiều lần, tùy theo diễn biến của thị trường. Thực tiễn cho thấy, nếu thời gian từ khi thụ lý đến khi giải quyết bồi thường

càng cách xa, thì người được bồi thường nhiều khả năng rơi vào bất lợi do giá cả đã tăng lên rất nhiều.

Hai là, việc xác định thiệt hại ở thời điểm thụ lý không bảo đảm tính tương thích với quy định của Bộ luật TTDS (Bộ luật TTDS quy định việc xác định, việc định giá tài sản được tiến hành trong thời gian chuẩn bị xét xử).

- Khoản 2 Điều 22 và một số điều khác của Chương III sử dụng thuật ngữ “vụ án”, “vụ việc” để chỉ về một vụ việc dân sự là không chính xác, dẫn đến sự chông chéo. Bởi lẽ, trong TTDS, thuật ngữ “vụ việc” đã bao hàm vụ án dân sự, việc dân sự.

- Đoạn cuối của khoản 4 Điều 23 quy định: “Trường hợp các khoản tiền đó không phải là khoản vay có lãi thì khoản lãi được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận quy định tại BLDS tại thời điểm quy định tại khoản 2 Điều 22 của Luật này”; đoạn cuối khoản 5 Điều 23 quy định: “Trường hợp khoản tiền phạt đó không phải là khoản vay có lãi thì khoản lãi được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận quy định tại BLDS tại thời điểm quy định tại khoản 2 Điều 22 của Luật này”.

Nội dung của hai quy định nêu trên đặt ra 3 vấn đề sau đây:

Một là, có phải trả lãi hay không? Nội dung này đã được quy định rõ trong khoản 4, 5 nêu trên;

Hai là, xác định mức lãi. Mức lãi cũng đã được đề cập tại khoản 4, 5 theo phương pháp viện dẫn luật áp dụng. Từ quy định viện dẫn đó được hiểu là phải áp dụng khoản 4 Điều 466 BLDS, khoản 4 Điều 466 BLDS viện dẫn áp dụng khoản 02 Điều 468. Như vậy, vấn đề thứ hai đã được giải quyết;

Ba là, bắt đầu trả lãi từ thời điểm nào,

đến thời điểm nào? Quy định của khoản 4, 5 Điều 23 chưa thể hiện rõ. Nếu giải thích theo lời văn "... khoản lãi được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền... tại thời điểm quy định ở Điều 22 của Luật này" thì có thể hiểu mức lãi xác định tại thời điểm thụ lý (lấy thời điểm thụ lý để xác định lãi cũng cần xem lại, như phân tích ở trên).

Do đó, cần bổ sung về thời điểm bắt đầu tính lãi từ thời điểm nào đến thời điểm nào, đồng thời còn phải chịu lãi tiếp, khi chưa thực hiện nghĩa vụ theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Nội dung này sẽ viện dẫn áp dụng khoản 3 Điều 22, như vậy điều luật sẽ rõ ràng, đầy đủ hơn.

4. Phạm vi được yêu cầu bồi thường

Khoản 5 Điều 19 Dự thảo Luật quy định: "ra bản án, quyết định trái pháp luật TTDS, TTHC hoặc làm sai lệch hồ sơ vụ án, vụ việc".

Khoản 4 Điều 3 quy định: "hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ là hành vi không thực hiện hoặc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn không đúng quy định của pháp luật".

Quy định của khoản 4 Điều 3 cho thấy, tất cả các bản án, quyết định dân sự, hành chính bị cải, sửa, hủy một phần hay toàn bộ sẽ nằm trong phạm vi được coi là: "thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn không đúng quy định của pháp luật" sẽ phải bồi thường.

Câu hỏi đặt ra ở đây là có phải Dự thảo Luật đang tiếp cận theo hướng: bản án, quyết định dân sự, hành chính "có sai" thì Nhà nước phải bồi thường? Nếu ý tưởng của Ban soạn thảo là đúng như vậy thì chúng tôi cho rằng, đó là ý tưởng sai lầm và vô cùng nguy hiểm bởi các lý do sau đây:

Một là, đối với lĩnh vực quản lý hành chính mà người thi hành công vụ gây thiệt hại cho người dân, thì mở biên độ tối đa, không có vùng cấm, không loại trừ lĩnh vực

nào là cần thiết, nếu khả năng tài chính của Nhà nước chịu đựng được.

Hai là, trong TTHS, trách nhiệm chứng minh là thuộc Nhà nước, nếu thực chất người bị tình nghi chính là thủ phạm, nhưng Nhà nước không chứng minh được người bị tình nghi chính là tội phạm thì không thể kết tội họ. Ngược lại người bị tình nghi không phải là người thực hiện tội phạm, nhưng Nhà nước đã áp dụng một loạt biện pháp xâm phạm đến tài sản, tự do, danh dự, thậm chí kết án oan họ, hoặc hành vi phạm tội của tội phạm có mức độ, nhưng họ đã chịu sự trừng phạt vượt quá mức so với sai phạm, thì việc Nhà nước bồi thường những thiệt hại do sai lầm của Nhà nước đã gây ra cho họ, đó là lẽ công bằng. Dù cơ quan công quyền phạm sai lầm nhiều, phải bồi thường nhiều, nhưng số lượng có lớn bao nhiêu cũng nên thực hiện.

Ba là, trong TTDS, TTHC thì khác, trách nhiệm chứng minh chủ yếu thuộc người khởi kiện, người bị khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, chứ không phải trách nhiệm chứng minh là thuộc Nhà nước (cụ thể là tòa án). Tòa án có thể xử không đúng với thực chất của vụ kiện (xử sai so với bản chất quan hệ pháp luật) là do người khởi kiện, người bị kiện không chứng minh được. Trong trường hợp này, Nhà nước (tòa án) không có lỗi, hoặc có lỗi nhưng không phải là nguyên nhân cơ bản làm cho việc xử không đúng, nhưng với quy định nói trên, Nhà nước vẫn phải bồi thường, vì đã "ra bản án, quyết định trái pháp luật TTDS, TTHC".

Ví dụ, A cho B vay tiền không làm giấy tờ, thời điểm cho vay không ai trực tiếp chứng kiến, không ai biết ngoài A và B. Chỉ khi có tranh chấp C được nghe A kể lại việc A cho B vay tiền, C lại kể cho D nghe.... Đến hạn, B không trả, A đã khởi kiện vụ án

dân sự đòi tài sản. B không thừa nhận có vay tiền của A, mà một mực phủ nhận.

Do A không chứng minh được trước tòa là B nợ tiền của A, nên Tòa án đã xử bác yêu cầu của A. Bản án này đã không phản ánh đúng bản chất quan hệ vay nợ, chúng ta đang cho đó là một phán quyết sai. Về lý thuyết, A sẽ được Nhà nước bồi thường. Tuy nhiên, nếu chỉ dừng ở đó thì không ai biết bản án đó đã xử sai, trừ A, B và có thể những nhân chứng được nghe kể lại việc cho vay, hiểu bản chất thật thà của A, nên tin tưởng A nói đúng sự thật. Giả thiết sau khi xử, A có đơn đề nghị giám đốc thẩm, B cắn rứt lương tâm đã thú nhận sự thật dưới dạng văn bản và đưa cho A, để A cung cấp cho Tòa án, cấp giám đốc thẩm đã kháng nghị, xử hủy bản án... với nhận định là Hội đồng xét xử đã đánh giá tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ không đúng v.v.. Trong trường hợp này căn cứ vào khoản 4 Điều 3, khoản 5 Điều 19 Dự thảo Luật, A sẽ được Nhà nước bồi thường;

Bốn là, trên cơ sở nghĩa vụ chứng minh của đương sự, Bộ luật Tố tụng dân sự quy định: “Đương sự có nghĩa vụ đưa ra chứng cứ để chứng minh mà không đưa ra được chứng cứ hoặc không đưa ra đủ chứng cứ thì Tòa án giải quyết vụ việc dân sự theo những chứng cứ đã thu thập được có trong hồ sơ vụ việc” (khoản 4 Điều 91). “Trường hợp tài liệu chứng cứ đã được giao nộp chưa bảo đảm đủ cơ sở giải quyết vụ việc thì thẩm phán yêu cầu đương sự giao nộp bổ sung tài liệu, chứng cứ. Nếu đương sự không giao nộp hoặc giao nộp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ do tòa án yêu cầu mà không có lý do chính đáng thì tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ mà đương sự đã giao nộp và tòa án thu thập theo quy định tại Điều 97 để giải quyết vụ việc dân sự” (khoản 1 Điều 96). Tuy nhiên, ở bất kỳ giai đoạn tố tụng nào, các đương sự cũng có quyền giao nộp bổ

sung chứng cứ, khi chứng minh có lý do chính đáng hoặc tài liệu, chứng cứ trước đó Tòa án không yêu cầu giao nộp, hoặc tài liệu chứng cứ mà đương sự không thể biết được trong quá trình giải quyết vụ việc theo thủ tục sơ thẩm (khoản 4 Điều 96). Như vậy, sau khi có các tài liệu, chứng cứ quan trọng đương sự mới cung cấp thì điều gì sẽ diễn ra trong giai đoạn phúc thẩm, giai đoạn giám đốc thẩm? Logic của sự việc sẽ là bản án, quyết định trước đó sẽ bị cấp phúc thẩm, giám đốc thẩm sửa, hủy. Vì vậy, các bản án, quyết định của cấp sơ thẩm hoặc phúc thẩm đã bị hủy, sửa là những bản án bị coi là phạm sai lầm nghiêm trọng. Trong trường hợp này, căn cứ quy định tại khoản 5 Điều 19, Nhà nước phải BTTH.

Còn rất nhiều lý do dẫn đến sai sót trong bản án, quyết định dân sự, hành chính. Dù tòa án có cố gắng bao nhiêu thì số lượng bản án quyết định bị sửa, hủy trong lĩnh vực dân sự (ở Việt Nam cũng như các nước trên thế giới) vẫn rất lớn, xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân đáng kể xuất phát từ tính chất tố tụng, về cách thức quy định được sửa, hủy bản án, quyết định của Tòa án.

Chúng ta đều biết vụ việc dân sự là việc tư của các bên. Không thể lấy tiền thuế, tiền đóng góp của những người dân khác đi lo cho việc tư của các bên. Đó là nguyên lý đi đến nghĩa vụ chứng minh của đương sự, chứ không phải cơ quan công quyền đi chứng minh, đi làm thay, nên pháp luật nhiều nước quy định tòa án hỗ trợ chỉ có mức độ và rất chặt chẽ. Bên nào không chứng minh được, không chịu thực hiện nghĩa vụ chứng minh... là thua kiện. Chính vì thế, có thể nói các nước trên thế giới không đặt vấn đề BTNN trong lĩnh vực dân sự.

(Xem tiếp trang 54)

GÓP Ý HOÀN THIỆN MỘT SỐ NỘI DUNG CỦA DỰ THẢO LUẬT TRỢ GIÚP PHÁP LÝ (SỬA ĐỔI)

Trần Huy Liệu*

* TS, LS. Đoàn Luật sư thành phố Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: trợ giúp pháp lý.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 09/04/2017

Biên tập: 17/04/2017

Duyệt bài: 21/04/2017

Tóm tắt:

Luật Trợ giúp pháp lý (TGPL) năm 2006 đang được xin ý kiến nhân dân để sửa đổi, bổ sung, nhằm điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động TGPL, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, phù hợp với Hiến pháp và thể chế hóa chính sách xã hội hóa hoạt động TGPL của Đảng và Nhà nước. Bài viết góp ý một số nội dung để hoàn thiện Dự thảo Luật TGPL (sửa đổi) này¹.

Article Information:

Keywords: legal aids.

Article History:

Received: 09 Apr. 2017

Edited: 17 Apr. 2017

Approved: 21 Apr. 2017

Abstract:

The Law on Legal Aid (2006) is under consultation from the people for amendments in order to comprehensively govern the social relations arising in the legal aid activities, ensuring the consistency and unification of the legal system, in line with the Constitution and institutionalization of the Party and State's socialization policy of the legal aid activities. This article provides some ideas for improvements of the Bill of Law on Legal Aid (Amended).

1. Chính sách trợ giúp pháp lý

Điều 4 Dự thảo Luật TGPL sửa đổi (Dự thảo Luật) quy định về chính sách TGPL nhưng chưa thể hiện đầy đủ được nội dung chính sách TGPL của Đảng và Nhà nước ta. Theo chúng tôi, Dự thảo Luật cần

kế thừa chính sách TGPL quy định tại Điều 6 Luật TGPL năm 2006, đồng thời bổ sung thêm một số chính sách như chính sách xã hội hóa hoạt động TGPL, thu hút và huy động mọi nguồn lực xã hội tham gia thực hiện TGPL cùng với Nhà nước; chính sách

1 Dự thảo trình Phiên họp thứ 6 của Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa XIV (tháng 01/2017).

ưu đãi thuế thu nhập, hỗ trợ tổ chức xã hội tham gia TGPL. Những chính sách này mặc dù chưa được Luật TGPL năm 2006 thể hiện trong các điều khoản quy định về chính sách, nhưng đã được lồng ghép trong các chế định về tổ chức thực hiện TGPL và người thực hiện TGPL của Luật TGPL năm 2006 và đã được áp dụng trong thực tiễn.

2. Người được trợ giúp pháp lý

- Về khoản 6 Điều 7 Dự thảo Luật: Theo Điều 10 Luật TGPL năm 2006 và Điều 2 Nghị định số 07/NĐ-CP ngày 12/01/2007 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật TGPL và Nghị định số 14/NĐ-CP ngày 5/2 2013 sửa đổi Nghị định số 07/NĐ-CP thì người được TGPL bao gồm: người nghèo; người có công với cách mạng (trong đó liệt sỹ là người có công với cách mạng nhưng đã chết thì thân nhân của họ là cha đẻ, mẹ đẻ, vợ hoặc chồng, con đẻ của liệt sỹ và người có công nuôi dưỡng liệt sỹ được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước); người dân tộc thiểu số thường trú ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; người già cô đơn, trẻ em, người tàn tật, người nhiễm HIV, nhiễm chất độc hóa học không nơi nương tựa; trẻ em bị tước quyền tự do (hay còn gọi là bị buộc tội) theo Điều 37 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em năm 1990 mà Việt Nam là thành viên; trẻ em (quy định tại Điều 30 Luật Trẻ em năm 2016).

Theo Điều 4 Luật Người khuyết tật năm 2010 thì người khuyết tật được TGPL (thay thế cho “người tàn tật không nơi nương tựa” quy định tại Luật TGPL năm 2006 mà không phụ thuộc vào tình trạng có hoặc không có nơi nương tựa); Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011 bổ sung thêm nạn nhân bị mua bán được TGPL và người khuyết tật và nạn nhân bị mua bán được hưởng TGPL từ năm 2010 - 2011 đến

nay, mà không cần thêm bất cứ điều kiện gì.

Nhưng theo quy định tại Điều 7 Dự thảo Luật, người khuyết tật (điểm d khoản 6); cha đẻ, mẹ đẻ, vợ hoặc chồng của liệt sỹ, con đẻ của liệt sỹ và người có công nuôi dưỡng liệt sỹ (điểm e khoản 6); nạn nhân bị mua bán (điểm g khoản 6); trẻ em không thuộc trường hợp bị buộc tội (điểm b khoản 6) lại phải có thêm điều kiện *có hoàn cảnh khó khăn về tài chính hoặc trẻ em bị buộc tội* (khoản 3) mới có quyền được TGPL. Quy định này không phù hợp với quy luật phát triển và chủ trương phát triển kinh tế - xã hội gắn liền với công bằng và tiến bộ xã hội. Chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật cần kế thừa quy định về các đối tượng đã và đang được hưởng TGPL từ năm 1998 đến nay. Cụ thể, Điều 7 Dự thảo Luật nên được thiết kế như sau:

“Điều 7. Người được trợ giúp pháp lý

1. Người thuộc hộ nghèo theo quy định của pháp luật (Theo Quyết định số 59/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 và chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016 - 2020 của Thủ tướng Chính phủ);

2. Người có công với cách mạng theo pháp luật về ưu đãi người có công với cách mạng (Theo Điều 2 Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng);

3. Trẻ em theo pháp luật về trẻ em (Điều 30 Luật Trẻ em 2016);

3. Người khuyết tật theo Luật Người khuyết tật (Điều 4 Luật Người khuyết tật năm 2010);

4. Nạn nhân bị mua bán theo Luật Phòng, chống mua bán người (Điều 32 Luật Phòng, chống mua bán người 2011);

5. Người dân tộc thiểu số thường trú tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn (Điều 10 Luật TGPL năm 2006);

6. *Người cao tuổi, người nhiễm HIV không nơi nương tựa*² (Điều 10 Luật TGPL 2006 và Nghị định số 07/NĐ-CP ngày 12/01/2007 hướng dẫn thi hành Luật TGPL);

7. *Người được TGPL theo các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên*” (một số Công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định về một số đối tượng yếu thế được TGPL như Công ước quốc tế về Quyền trẻ em).

Ngoài ra, cần căn cứ vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước để cân nhắc việc mở rộng thêm các đối tượng được TGPL như: *người bị buộc tội thuộc hộ cận nghèo* (khoản 5 Điều 7); *người bị buộc tội dưới 18 tuổi* (bổ sung thêm người chưa thành niên từ 16 đến 18 tuổi) (khoản 3 Điều 7); *người từ đủ 16 đến 18 tuổi là người bị hại trong vụ án hình sự* (điểm c khoản 6 Điều 7); *nạn nhân bị bạo lực gia đình* (điểm h khoản 6 Điều 7).

3. Tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý (Chương III)

Thứ nhất, theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 10 Dự thảo Luật, tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật muốn trở thành tổ chức thực hiện TGPL thì phải có đủ điều kiện quy định tại khoản 1 Điều 13 và được “cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) có thẩm quyền về TGPL” ở trung ương và địa phương lựa chọn và ký hợp đồng thực hiện TGPL.

Luật TGPL năm 2006 đã tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các tổ chức xã hội tham gia TGPL bằng quy định: Các tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật có nguyện vọng tham gia TGPL chỉ cần đăng ký tham gia TGPL tại Sở Tư pháp. Khi được cấp giấy đăng ký tham gia TGPL thì có quyền thực hiện TGPL theo pháp luật về TGPL. Cơ quan QLNN làm nhiệm vụ QLNN, giám sát, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện TGPL theo quy định của pháp luật. Trong khi đó, quy định của điểm a khoản 2 Điều 10 Dự thảo Luật chủ yếu là định tính, mang nặng ý chí chủ quan của chủ thể đánh giá. Điều này gây ảnh hưởng tới quyền tham gia thực hiện TGPL của các tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật.

Thứ hai, quy định của khoản 1 Điều 13 Dự thảo Luật đặt ra các điều kiện để cơ quan QLNN có thẩm quyền lựa chọn ký hợp đồng thực hiện TGPL với tổ chức tham gia TGPL, để các tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật tự nguyện đăng ký tham gia TGPL bằng nguồn lực của mình đã làm phức tạp thêm thủ tục hành chính khi đi đăng ký tham gia thực hiện TGPL. Các điều kiện này, vô hình chung trở thành các loại giấy phép con, gây trở ngại, phiền hà cho việc tham gia TGPL của các tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật muốn tham gia TGPL. Điều này không phù hợp với chương trình cải cách hành chính và đơn giản hóa thủ tục hành chính, xây dựng

2 Theo Luật TGPL năm 2006 là Người già (người đủ 60 tuổi trở lên) cô đơn, không nơi nương tựa. Sau này Luật Người cao tuổi quy định Người cao tuổi là người đủ 60 tuổi trở lên, nên có thể sử dụng thuật ngữ người cao tuổi (thay cho người già) không nơi nương tựa cũng phù hợp. Về cụm từ “không nơi nương tựa” đã áp dụng nhiều năm không có vướng mắc bởi theo cách hiểu chung là người không có người thân có trách nhiệm chăm sóc, phụng dưỡng. Vì vậy, không nên sử dụng cụm từ “có hoàn cảnh khó khăn về tài chính” mang chất định tính, chưa xác định, chưa có tiêu chí để hiểu thống nhất thế nào là hoàn cảnh khó khăn về tài chính và ai là người có thẩm quyền xác nhận hoàn cảnh đó... để gây ra tiêu cực, quan liêu, cửa quyền, gây phiền hà cho dân.

Chính phủ kiến tạo và phục vụ nhân dân, không tạo môi trường pháp lý thuận lợi thu hút các tổ chức xã hội tham gia thực hiện TGPL cùng với Nhà nước, là rào cản cho việc thực hiện xã hội hóa hoạt động TGPL.

Thứ ba, Điều 22 Dự thảo Luật liệt kê một số chức danh tư pháp và người làm công tác pháp luật đã nghỉ hưu có thể cộng tác viên TGPL, không bao gồm luật sư là không phù hợp với Luật Luật sư năm 2013. Vì vậy, chúng tôi cho rằng, Điều 22 cần bổ sung quy định luật sư, tư vấn viên pháp luật được làm cộng tác viên TGPL.

Thứ tư, Điều 14 Dự thảo Luật quy định về hợp đồng thực hiện TGPL giữa cơ quan QLNN với tổ chức tham gia TGPL.

Chúng tôi cho rằng, về bản chất, đây là hoạt động TGPL của Nhà nước. Do Trung tâm TGPL chưa đủ nguồn lực thực hiện TGPL nên phải ký hợp đồng thuê tổ chức hành nghề luật sư cung cấp dịch vụ pháp lý và trả thù lao cho họ khi thực hiện xong vụ việc TGPL theo hợp đồng. Việc lựa chọn tổ chức, trình tự và hình thức hợp đồng (dân sự) cung cấp dịch vụ pháp lý đã được pháp luật dân sự điều chỉnh, rất quen thuộc với các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ công. Vì vậy, không cần thiết phải quy định trong Luật TGPL, và càng không cần thiết phải giao cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định cụ thể trình tự thực hiện hay bản mẫu của hợp đồng này.

Thứ năm, để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các tổ chức tham gia thực hiện TGPL, đề nghị sửa đổi nội dung Điều 15 Dự thảo Luật, quy định trực tiếp thủ tục đăng ký tham gia TGPL cho phù hợp với tên điều mà không cần giao cho Chính phủ hướng dẫn nữa, cụ thể như sau:

“Điều 15. Đăng ký tham gia trợ giúp pháp lý

1. Tổ chức hành nghề luật sư, Trung tâm Tư vấn pháp luật có nguyện vọng tham

gia thực hiện TGPL phải đăng ký bằng văn bản về phạm vi, hình thức, lĩnh vực TGPL tại Sở Tư pháp nơi đã cấp Giấy đăng ký hoạt động.

2. Tổ chức đề nghị đăng ký tham gia thực hiện TGPL nộp cho Sở Tư pháp 01 (một) bộ hồ sơ bao gồm: Giấy đề nghị đăng ký tham gia TGPL; danh sách luật sư, tư vấn viên pháp luật sẽ tham gia thực hiện TGPL.

3. Trong thời hạn bảy ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ đăng ký, Sở Tư pháp cấp Giấy đăng ký tham gia TGPL cho tổ chức đã đề nghị và thông báo cho Trung tâm TGPL nhà nước để phối hợp hoạt động. Trong trường hợp từ chối phải thông báo rõ lý do bằng văn bản.

4. Trong thời hạn bảy ngày làm việc, kể từ ngày được cấp Giấy đăng ký tham gia TGPL, tổ chức được cấp Giấy đăng ký thực hiện công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương về các nội dung của Giấy đăng ký tham gia TGPL. Việc thực hiện TGPL được tính từ khi đã thực hiện việc công bố công khai Giấy đăng ký tham gia TGPL.

5. Giấy Đăng ký tham gia TGPL được thực hiện theo mẫu thống nhất do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành và thực hiện TGPL phù hợp với phạm vi, hình thức, lĩnh vực pháp luật được ghi trong Giấy đăng ký hoạt động.

Việc đăng ký tham gia TGPL không phải trả lệ phí”.

4. Người thực hiện trợ giúp pháp lý (Chương IV)

Thứ nhất, điểm b khoản 1 Điều 18 Dự thảo Luật quy định: “Luật sư thực hiện TGPL theo hợp đồng với Trung tâm TGPL nhà nước”, trong khi Điều 49 Luật Luật sư năm 2013 không cho phép luật sư hành nghề tại Công ty luật và Văn phòng luật sư ký hợp đồng cung cấp dịch vụ pháp lý với một cơ quan, tổ chức khác. Trường hợp luật sư hành

nghề với tư cách cá nhân thì được ký hợp đồng lao động với cơ quan, tổ chức khác, được nhận lương và chi bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức đó.

Vì vậy, để luật sư có điều kiện tham gia TGPL, ký hợp đồng cộng tác với Trung tâm TGPL thì phải kế thừa chế định cộng tác viên TGPL theo quy định hiện hành. Với lý do đó, chúng tôi đề nghị Điều 18 Dự thảo Luật cần được thiết kế như sau:

“Điều 18. Người thực hiện trợ giúp pháp lý

1. Người thực hiện TGPL bao gồm:

a) Trợ giúp viên pháp lý;

b) Cộng tác viên TGPL;

c) Luật sư;

d) Tư vấn viên pháp luật làm việc trong tổ chức tư vấn pháp luật (*không cần quy định có 02 năm kinh nghiệm mới được TGPL như Dự thảo, bởi vì đây là điều kiện chỉ gây phiền hà cho tư vấn viên pháp luật*).

3. Người thuộc một trong các trường hợp sau đây thì không được thực hiện TGPL (kế thừa khoản 3 Điều 20 Luật TGPL năm 2006):

a) Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự; *đã bị kết án mà chưa được xóa án tích về tội phạm do vô ý hoặc tội phạm ít nghiêm trọng do cố ý; đã bị kết án về tội phạm nghiêm trọng do cố ý, tội phạm rất nghiêm trọng do cố ý, tội phạm đặc biệt nghiêm trọng do cố ý kể cả trường hợp đã được xóa án tích;*

b) Đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục hoặc quản chế hành chính;

c) Mất năng lực hành vi dân sự hoặc bị hạn chế năng lực hành vi dân sự;

d) Bị xử lý kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc mà chưa hết thời hạn ba năm, kể từ ngày quyết định buộc thôi việc có hiệu lực;

đ) Bị thu hồi Thẻ Trợ giúp viên pháp lý, Chứng chỉ hành nghề luật sư hoặc Giấy chứng nhận tư vấn viên pháp luật”.

Thứ hai, cần quy định rõ ràng, cụ thể hình thức tham gia thực hiện TGPL của luật sư và tư vấn viên pháp luật đồng bộ với pháp luật về luật sư (Điều 21, 31 Luật Luật sư và 4 Quy tắc đạo đức nghề nghiệp luật sư), với pháp luật về tư vấn pháp luật. Theo hướng này, đề nghị bổ sung vào Dự thảo Luật các điều quy định về tham gia TGPL của luật sư và tư vấn viên pháp luật như sau:

“Điều... Luật sư tham gia thực hiện trợ giúp pháp lý

Luật sư tham gia thực hiện TGPL bằng các hình thức sau đây:

1. Luật sư tham gia TGPL với hình thức thực hiện nghĩa vụ TGPL và đạo đức nghề nghiệp luật sư (*đã quy định tại các Điều 21, 31 Luật Luật sư và 4 Quy tắc đạo đức nghề nghiệp của luật sư*);

2. Luật sư thực hiện TGPL với tư cách hành nghề cá nhân ký hợp đồng lao động với Trung tâm TGPL nhà nước (*phù hợp với Điều 49 Luật Luật sư*);

3. Luật sư thực hiện TGPL với tư cách cộng tác viên của Trung tâm TGPL nhà nước theo quy định của Luật này (*Điều 22 Dự thảo cần bổ sung quy định luật sư có nguyện vọng được làm cộng tác viên TGPL*);

4. Luật sư thực hiện TGPL tại tổ chức hành nghề luật sư đã đăng ký tham gia TGPL;

5. Luật sư thực hiện TGPL bằng tất cả các hình thức TGPL quy định tại khoản 2 Điều 28 Luật này”.

Quy định như trên sẽ tạo môi trường pháp lý cho luật sư lựa chọn hình thức tham gia TGPL phù hợp với khả năng của mình. Luật sư thực hiện TGPL theo khoản 2, 3 được Nhà nước trả lương hoặc tiền bồi

dưỡng vụ việc TGPL theo quy định của pháp luật. Luật sư thực hiện TGPL theo khoản 1 và khoản 4 Điều này thì thực hiện bằng chính nguồn lực của mình.

- Tương tự như quy định về luật sư, đề nghị bổ sung thêm một điều quy định về tư vấn viên pháp luật tham gia TGPL, bởi điểm c khoản 1 Điều 18 quy định tư vấn viên pháp luật cũng là người thực hiện TGPL, nhưng chưa rõ ràng, cụ thể theo hướng kế thừa Điều 24 Luật TGPL năm 2006, như sau:

“Điều... Tư vấn viên pháp luật tham gia trợ giúp pháp lý

1. Tư vấn viên pháp luật tham gia TGPL theo sự phân công của tổ chức tư vấn pháp luật đã đăng ký tham gia TGPL, tham gia TGPL với tư cách cộng tác viên của Trung tâm TGPL nhà nước.

2. Tư vấn viên pháp luật thực hiện TGPL bằng hình thức tư vấn pháp luật và hòa giải”.

5. Hình thức, hoạt động trợ giúp pháp lý (Chương V)

Thứ nhất, về hình thức trợ giúp pháp lý (khoản 2 Điều 28 Dự thảo Luật)

Khoản 2 Điều 28 Dự thảo Luật quy định chỉ có 3 hình thức dịch vụ pháp lý là tham gia tố tụng, tư vấn pháp luật và đại diện ngoài tố tụng (bỏ hình thức hòa giải). Một số ý kiến đóng góp cho Dự thảo cũng như bản Dự thảo Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo Luật TGPL cũng cho rằng, nên bỏ hình thức hòa giải bởi vì “hoạt động hòa giải được điều chỉnh bằng Luật Hòa giải ở cơ sở”. Chúng tôi cho rằng ý kiến này không có tính thuyết phục, bởi hòa giải ở cơ sở và hòa giải trong TGPL có những điểm khác nhau về chủ thể thực hiện hòa giải, tính chất, độ phức tạp của tranh chấp và địa bàn của các bên tranh chấp. Hòa giải ở cơ sở do Hòa giải viên thực hiện đối với tranh chấp (thường là những tranh chấp, vi phạm pháp luật nhỏ) trong cộng đồng dân cư mà các

bên tranh chấp cùng chung sống trong phạm vi thôn, bản, ấp... Còn hòa giải trong TGPL do người thực hiện TGPL thực hiện đối với những tranh chấp dân sự phức tạp mà Hòa giải viên không đủ kiến thức và kỹ năng để thực hiện, những vụ việc mà tổ hòa giải đã thực hiện nhưng không thành công, nên lại “đến tay” tổ chức TGPL; những vụ việc mà các bên tranh chấp không ở cùng thôn, bản, ấp mà ở các huyện, tỉnh khác nhau..., kể cả những vụ việc đã khởi kiện tại Tòa án mà thấy rằng hòa giải sẽ tốt hơn thì cũng được thực hiện để rút đơn khởi kiện tại Tòa án. Như vậy, việc hòa giải trong TGPL hoàn toàn vượt ra khỏi sự điều chỉnh của Luật Hòa giải ở cơ sở do pháp luật dân sự, tố tụng dân sự, pháp luật đất đai... điều chỉnh. Vì vậy, việc Dự thảo Luật bỏ hình thức hòa giải sau 17 năm hình thành và phát triển hình thức TGPL là điều không phù hợp.

Thứ hai, Điều 30 Dự thảo Luật với tiêu đề: “Tiếp nhận yêu cầu TGPL” là chưa phù hợp với nội dung của Điều này. Hơn nữa, quy định yêu cầu TGPL của người được TGPL không rõ ràng về phương thức, thủ tục yêu cầu TGPL, gây khó khăn cho người được TGPL khi thực hiện thủ tục hành chính này. Để khắc phục bất cập này, chúng tôi đề nghị sửa đổi lại tiêu đề của Điều 30 là “Yêu cầu TGPL” như Điều 33 Luật TGPL năm 2006. Yêu cầu TGPL của người được TGPL là thủ tục hành chính, vì vậy, nội dung Điều 30 cần quy định rõ ràng, cụ thể tên gọi, hồ sơ yêu cầu TGPL cần có những gì, phải nộp cho ai, theo phương thức nào và thủ tục thật sự *cần thiết và đơn giản* để người được TGPL biết phải làm gì và làm như thế nào khi có yêu cầu TGPL. Cụ thể, Điều 30 Dự thảo Luật nên được thể hiện như sau:

“Điều 30. Yêu cầu trợ giúp pháp lý

1. Khi có yêu cầu TGPL, người được TGPL phải nộp 01 bộ hồ sơ cho tổ chức thực hiện TGPL. Hồ sơ gồm có: Đơn yêu cầu

TGPL, bản sao có chứng thực giấy tờ chứng minh là người được TGPL và các giấy tờ, tài liệu có liên quan đến vụ việc TGPL (nếu có).

2. Hồ sơ yêu cầu TGPL được nộp trực tiếp tại trụ sở của tổ chức thực hiện TGPL hoặc được gửi đến tổ chức thực hiện TGPL qua dịch vụ bưu chính hoặc các hình thức khác.

Trong trường hợp nộp hồ sơ trực tiếp tại trụ sở của tổ chức thực hiện TGPL, người được TGPL chỉ cần nộp đơn yêu cầu TGPL và xuất trình bản chính giấy tờ chứng minh mình là người được TGPL. Trường hợp chưa có đơn yêu cầu thì người thực hiện TGPL có trách nhiệm phát mẫu tờ đơn và hướng dẫn họ điền vào mẫu đơn và ký hoặc điền chỉ vào đơn yêu cầu TGPL. Trường hợp người được TGPL không thể tự mình viết đơn yêu cầu thì người thực hiện TGPL có trách nhiệm ghi các nội dung yêu cầu TGPL vào mẫu đơn, để họ tự đọc hoặc đọc lại cho họ nghe và yêu cầu họ ký tên hoặc điền chỉ vào đơn”.

Thứ ba, Điều 31 Dự thảo Luật quy định thủ tục thụ lý vụ việc TGPL nhưng chưa rõ ràng, cụ thể, khó hiểu, đề nghị chỉnh lý lại như sau:

“Điều 31. Thụ lý vụ việc trợ giúp pháp lý

1. Người tiếp nhận hồ sơ yêu cầu TGPL phải kiểm tra các giấy tờ, nội dung có liên quan đến yêu cầu TGPL; nếu hồ sơ có đủ điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 30 (*theo hướng sửa trên đây*) và yêu cầu TGPL thuộc vụ việc, đối tượng, phạm vi, hình thức TGPL quy định tại các Điều 7, 27 và 28 của Luật này thì phải thụ lý ngay, ghi vào Sổ thụ lý và đề nghị người có thẩm quyền phân công người thực hiện TGPL cho người được TGPL.

2. Trong trường hợp người được TGPL còn thiếu những giấy tờ chứng minh là người được TGPL hoặc giấy tờ, tài liệu

có liên quan đến vụ việc TGPL thì người tiếp nhận hồ sơ phải hướng dẫn họ cung cấp bổ sung các giấy tờ, tài liệu đó để thụ lý vụ việc TGPL.

3. Trong trường hợp yêu cầu TGPL không đủ điều kiện để thụ lý theo quy định tại khoản 1 Điều này thì tổ chức thực hiện TGPL được từ chối thụ lý và thông báo rõ lý do bằng văn bản cho người có yêu cầu TGPL biết”.

Thứ tư, Điều 34 có tiêu đề là “*Tư vấn pháp luật*”, tuy nhiên, trong nội dung lại quy định cả về hoạt động hòa giải, giải quyết khiếu nại là không không logic. Vì vậy, chúng tôi đề nghị chỉnh sửa lại Điều này như sau:

“Điều 31. Tư vấn pháp luật

1.....

2. Đối với vụ việc đơn giản, người thực hiện TGPL phải tư vấn ngay và ghi chép những nội dung chính trong phiếu tư vấn pháp luật. Phiếu tư vấn pháp luật được lập thành hai bản, một bản giao cho người được TGPL, một bản được lưu giữ trong hồ sơ vụ việc.

3. Đối với vụ việc phức tạp, cần có thời gian nghiên cứu, xác minh hoặc vụ việc thiếu những giấy tờ, tài liệu có liên quan thì người thực hiện TGPL phải viết phiếu hẹn hoặc yêu cầu bổ sung các giấy tờ, tài liệu còn thiếu.

Trong thời hạn không quá mười lăm ngày, kể từ ngày thụ lý vụ việc hoặc nhận đủ các giấy tờ, tài liệu cần bổ sung, người thực hiện TGPL có trách nhiệm nghiên cứu và trả lời bằng văn bản cho người được TGPL; trong trường hợp vụ việc cần có thời gian để xác minh thì thời hạn này có thể kéo dài nhưng không quá ba mươi ngày.

4. Đối với vụ việc yêu cầu tư vấn được chuyển đến bằng thư tín, người thực hiện TGPL có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn không quá mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu TGPL”■

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG TRỰC TUYẾN CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Nguyễn Đặng Phương Truyền*

* ThS. Học viện Hành chính quốc gia Cơ sở TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

thủ tục hành chính, công nghệ thông tin, dịch vụ hành chính công trực tuyến.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 17/03/2017

Biên tập: 24/04/2017

Duyệt bài: 27/04/2017

Article Infomation:

Keywords:

administrative procedures, information technology, on-line public administrative services.

Article History:

Received: 17 Mar. 2017

Edited: 24 Apr. 2017

Approved: 27 Apr. 2017

Tóm tắt:

Cung ứng dịch vụ hành chính công (DVHCC) trực tuyến là nội dung quan trọng trong thực hiện cải cách hành chính (CCHC), góp phần nâng cao chất lượng phục vụ của cơ quan nhà nước. Bài viết đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng cung ứng DVHCC trực tuyến của các cơ quan nhà nước (CQNN).

Abstract:

Online provision of the public administrative services is an important activity in the implementation of administrative reforms, which improves the quality of public service. This article provides recommendations for improvements of the effectiveness of this implementation.

Một trong những nội dung trọng tâm trong việc triển khai Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 là đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) trong giải quyết các thủ tục hành chính (TTHC) cho tổ chức và công dân¹. Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 cũng xác định “nâng cao chất lượng dịch

1 Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 về ban hành Chương trình tổng thể CCHC xác định một trong những mục tiêu của hiện đại hóa nền hành chính là “Ứng dụng CNTT - truyền thông trong quy trình xử lý công việc của từng cơ quan hành chính nhà nước, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau và trong giao dịch với tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trong hoạt động DVHCC, dịch vụ công của đơn vị sự nghiệp công”.

vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công”² là một trong ba trọng tâm của chương trình CCHC.

DVHCC trực tuyến là DVHCC và các dịch vụ khác của cơ quan nhà nước được cung cấp cho các tổ chức, cá nhân trên môi trường mạng. Việc ứng dụng CNTT để giải quyết các TTHC, cung ứng DVHCC góp phần rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ, giảm chi phí hoạt động; tăng tính minh bạch trong hoạt động của CQNN, tạo sự thuận tiện cho người dân và doanh nghiệp. Vì vậy, cần phải tiếp tục có những đổi mới để nâng cao chất lượng và hiệu quả của DVHCC trực tuyến.

1. Thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công trực tuyến ở các cơ quan nhà nước

Hiện nay, DVHCC trực tuyến ở nước ta được chia thành 4 mức độ sau:

- DVHCC trực tuyến mức độ 1 là DVHCC bảo đảm cung cấp đầy đủ các thông tin về TTHC và các văn bản có liên quan quy định về TTHC đó;

- DVHCC trực tuyến mức độ 2 là DVHCC trực tuyến đảm bảo yêu cầu ở mức độ 1 và cho phép người sử dụng tải về các mẫu văn bản và khai báo để hoàn thiện hồ sơ theo yêu cầu. Hồ sơ sau khi hoàn thiện được gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ;

- DVHCC trực tuyến mức độ 3 là DVHCC trực tuyến đảm bảo mức độ 2 và cho phép người sử dụng điền và gửi trực tuyến các mẫu văn bản đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ; các giao dịch trong quá trình xử lý hồ sơ và cung cấp dịch vụ được

thực hiện trên môi trường mạng; việc thanh toán lệ phí (nếu có) và nhận kết quả được thực hiện trực tiếp tại cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ;

- DVHCC trực tuyến mức độ 4 là DVHCC trực tuyến đảm bảo mức độ 3 và cho phép người sử dụng thanh toán lệ phí (nếu có) được thực hiện trực tuyến; việc trả kết quả có thể được thực hiện trực tuyến, gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến người sử dụng³.

Như vậy, mức độ 1 là mức độ đơn giản nhất của DVHCC trực tuyến, mức độ 4 là mức độ hoàn chỉnh nhất của DVHCC trực tuyến. Ở mức độ 4, người dùng được cung cấp dịch vụ hoàn chỉnh mà không cần đến gặp trực tiếp cơ quan, tổ chức. Như vậy, khi triển khai các DVHCC trực tuyến thì người dân, doanh nghiệp có thể kết nối dễ dàng với CQNN thông qua môi trường mạng. Qua đó, người dân được thụ hưởng dịch vụ thuận lợi, tiết kiệm chi phí cũng như thời gian đăng ký, làm các TTHC đặc biệt là tránh được tệ nạn những nhiễu, quan liêu, phiền hà từ những công chức giải quyết TTHC. Đồng thời, việc cung ứng dịch vụ công trực tuyến giúp CQNN giảm tải được áp lực công việc, giải quyết công việc nhanh hơn, thuận tiện, khoa học hơn.

Trong giai đoạn hiện nay, việc cung ứng DVHCC trực tuyến cho tổ chức và cá nhân được xác định là một trong những mục tiêu trọng tâm để hiện đại hóa nền hành chính, tiến tới xây dựng Chính phủ điện tử. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện tại các CQNN vẫn còn một số hạn chế sau đây:

2 Chương trình tổng thể CCHC giai đoạn 2011 - 2020 xác định “trọng tâm CCHC trong giai đoạn 10 năm tới là: cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công”.

3 Ngày 19/10/2016, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 45/2016/QĐ-TTg quy định việc trả hồ sơ qua dịch vụ bưu chính công ích.

Thứ nhất, các DVHCC chủ yếu được cung ứng ở mức độ thấp

Hiện nay, tỷ lệ DVHCC trực tuyến mức độ 3 và 4 ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ và ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vẫn còn thấp. Theo đó, tỷ lệ DVHCC trực tuyến ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ mới đạt 75,3%, trong đó 96% là DVHCC trực tuyến mức độ 1 và 2, chỉ có khoảng 4% là DVHCC trực tuyến mức độ 3 và 4; tỷ lệ DVHCC trực tuyến ở các tỉnh, thành phố thuộc trung ương là 84,1%, trong đó hơn 97% là DVHCC trực tuyến mức độ 1 và 2, mức độ 3 và 4 chỉ chiếm gần 3% so với DVHCC đã công bố⁴.

Như vậy có thể thấy rằng, trong cung ứng DVHCC trực tuyến hiện nay thì DVHCC mức độ 1 và mức độ 2 vẫn chiếm số lượng rất lớn. Trong khi đó, “các dịch vụ công trực tuyến mức độ cao (mức độ 3, 4) cung cấp cho người dân và doanh nghiệp còn chưa nhiều; còn ít hồ sơ, TTHC được nộp, xử lý trực tuyến”⁵. Báo cáo của Ban chỉ đạo CCHC của Chính phủ tại Hội nghị sơ kết công tác CCHC giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai Kế hoạch CCHC giai đoạn 2016 - 2020 cũng khẳng định: “Số lượng dịch vụ công cung cấp trực tuyến mức độ 3, 4 còn hạn chế”.

Thứ hai, việc xây dựng và vận hành cổng thông tin điện tử phục vụ cung ứng DVHCC trực tuyến còn hạn chế

Hiện nay, tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương đã xây dựng và đưa vào hoạt động trang thông tin điện tử (cổng thông tin điện tử) chính thức. Chương trình tổng thể CCHC giai đoạn 2011 - 2020 xác định mục tiêu là “100% cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở lên có cổng thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử cung cấp đầy đủ thông tin theo quy định; cung cấp tất cả các dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 2 và hầu hết các dịch vụ công cơ bản trực tuyến mức độ 3 tới người dân và doanh nghiệp”. Tuy nhiên, nhiều trang thông tin điện tử (cổng thông tin điện tử) của các CQNN còn thiếu tính cập nhật và không đầy đủ dữ liệu về hồ sơ, thủ tục liên quan đến DVHCC. Do đó, việc cung ứng DVHCC trực tuyến vẫn còn gặp nhiều khó khăn, chưa hiệu quả và việc giải quyết TTHC, cung ứng DVHCC trực tuyến lại càng khó khăn, “ứng dụng CNTT trong hoạt động của cơ quan hành chính còn hạn chế. Cơ sở dữ liệu tại các cơ quan hành chính hiện nay có rất nhiều nhưng để trích xuất, chia sẻ thông tin còn gặp nhiều vướng mắc”⁶.

Bên cạnh đó, do chúng ta còn thiếu cơ sở dữ liệu liên quan đến tổ chức và công dân⁷ nên khi thực hiện cung ứng DVHCC trực tuyến, các CQNN không đủ cơ sở để kiểm tra xem người gửi yêu cầu thực hiện DVHCC đó có phải là người có nhu cầu và đủ điều kiện để giải quyết TTHC hay không. Vì vậy, có thể làm lãng phí thời gian của người thụ lý hồ sơ khi phải nhận các hồ sơ không có thực, giải quyết các TTHC cho cá nhân không đủ điều kiện.

4 Xem Báo cáo chỉ số sẵn sàng cho phát triển và ứng dụng CNTT Việt Nam năm 2014 (Báo cáo Vietnam ICT Index 2014).

5 Báo cáo tham luận của Bộ Thông tin và Truyền thông tại Hội nghị sơ kết công tác CCHC giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai Kế hoạch CCHC giai đoạn 2016 - 2020, Tài liệu của Ban chỉ đạo CCHC Chính phủ, tháng 7/2016.

6 Ban chỉ đạo CCHC của Chính phủ, Báo cáo tại Hội nghị sơ kết công tác CCHC giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai Kế hoạch CCHC giai đoạn 2016-2020.

7 Báo cáo tham luận của Bộ Thông tin và Truyền thông tại Hội nghị sơ kết công tác CCHC giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai Kế hoạch CCHC giai đoạn 2016-2020 cho biết “Việc triển khai các cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin quốc gia làm nền tảng cho phát triển Chính phủ điện tử còn chậm do thiếu kinh phí”.

Thứ ba, các thông tin, TTHC liên quan đến DVHCC trực tuyến chưa được cập nhật đầy đủ

Trên công thông tin điện tử, các CQNN đã công bố công khai *Bộ TTHC* để phục vụ việc thực hiện cung ứng DVHCC trực tuyến cho tổ chức, công dân. Tuy nhiên, việc thống kê, rà soát, phân chia lĩnh vực TTHC của các địa phương còn rất khác nhau, chưa thống nhất. Mặt khác, nhiều quy định của pháp luật đã thay đổi nhưng các TTHC để thực hiện các DVHCC trực tuyến vẫn chưa được cập nhật, sửa đổi, “công bố, công khai TTHC trong thời gian qua còn chậm, còn tình trạng công khai TTHC đã hết hiệu lực”⁸.

Theo quy định hiện hành, các CQNN phải có trách nhiệm đăng tải toàn bộ thông tin về DVHCC trực tuyến trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC. Thông tin về DVHCC trực tuyến phải được cập nhật, bổ sung, chỉnh sửa kịp thời ngay sau khi có sự thay đổi. Đồng thời, công thông tin điện tử của CQNN phải có mục “Dịch vụ công trực tuyến” thông báo danh mục các DVHCC trực tuyến đang thực hiện và nêu rõ mức độ của dịch vụ. Các dịch vụ được tổ chức, phân loại theo ngành, lĩnh vực để thuận tiện cho việc khai thác sử dụng. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, các thông tin hồ sơ về DVHCC trực tuyến trên các công thông tin này cũng chưa thật sự đầy đủ⁹.

Thứ tư, đội ngũ công chức, viên chức chuyên trách về CNTT ở nhiều CQNN còn thiếu

Để thực hiện việc cung ứng DVHCC trực tuyến thì cần phải phát huy vai trò của đội ngũ công chức chuyên trách CNTT. Tuy nhiên, theo số liệu của Báo cáo chỉ số sẵn

sàng cho phát triển và ứng dụng CNTT Việt Nam năm 2014, tỷ lệ này ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ mới chỉ là 3,6%, ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là 1,1 %¹⁰. Với số lượng này, các CQNN không thể bảo đảm cung ứng đầy đủ DVHCC trực tuyến theo yêu cầu Chính phủ đề ra.

2. Một số kiến nghị

Để nâng cao chất lượng cung ứng DVHCC trực tuyến, góp phần xây dựng Chính phủ điện tử ở nước ta hiện nay nhằm mang lại nhiều hơn nữa lợi ích cho người dân, tổ chức, chúng tôi có một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, tiếp tục tuyên truyền về lợi ích của việc cung ứng các DVHCC trực tuyến

DVHCC trực tuyến mang lại nhiều lợi ích cho người dân, việc cung ứng DVHCC trực tuyến góp phần thực hiện Chính phủ điện tử, nâng cao hình ảnh thân thiện, chuyên nghiệp của CQNN. Do đó, cần đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, thông qua các hội nghị, hội thảo và các hình thức khác nhằm nâng cao hiểu biết, nhận thức của cán bộ, công chức, người dân và doanh nghiệp về các lợi ích trong việc cung ứng DVHCC trực tuyến, góp phần xây dựng Chính phủ điện tử, thúc đẩy CCHC, phát triển kinh tế - xã hội để mang lại nhiều lợi ích cho tổ chức, công dân.

Thứ hai, tiếp tục rà soát, chuẩn hóa toàn bộ các TTHC

Các Bộ, ngành, địa phương phải tăng cường tiến hành rà soát các TTHC đã công bố, thường xuyên cập nhật, xây dựng và sử dụng thống nhất biểu mẫu trong giao dịch giữa cơ quan, tổ chức và cá nhân, đáp ứng

8 Ban chỉ đạo CCHC của Chính phủ, tldd.

9 Ban chỉ đạo CCHC của Chính phủ, tldd.

10 Xem Báo cáo chỉ số sẵn sàng cho phát triển và ứng dụng CNTT Việt Nam năm 2014 (Báo cáo Vietnam ICT Index 2014).

yêu cầu đơn giản, minh bạch và thuận tiện trong giải quyết TTHC cho tổ chức, công dân. Tại cuộc họp Ban chỉ đạo CCHC năm 2016, Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình đã yêu cầu: “tiếp tục rà soát, bãi bỏ các TTHC rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp. Công bố công khai, minh bạch các quy trình, thủ tục thuận lợi nhất cho người dân, doanh nghiệp”¹¹. Việc rà soát, chuẩn hóa các TTHC sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp.

Thứ ba, đẩy mạnh việc xây dựng, vận hành cổng thông tin điện tử của các CQNN và xây dựng, hoàn thiện cơ sở dữ liệu về tổ chức và công dân

Cổng thông tin điện tử là nơi giao dịch chính thức giữa tổ chức, công dân với các CQNN. Vì vậy, các CQNN phải tiếp tục xây dựng và vận hành hiệu quả cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần chỉ đạo cho các cơ quan chức năng rà soát những quy định hiện hành về việc ứng dụng CNTT trong hoạt động của các CQNN để làm cơ sở pháp lý cho việc triển khai xây dựng cổng thông tin điện tử cho cấp huyện, cấp xã; ban hành Quyết định phê duyệt danh mục dự án ứng dụng CNTT vào hoạt động của các CQNN, trong đó xác định dự án trọng tâm là xây dựng và nâng cấp Cổng thông tin điện tử của cấp huyện, cấp xã¹² để phục vụ việc cung ứng DVHCC trực tuyến.

Bên cạnh đó, khi xây dựng cổng thông tin điện tử, các Bộ, ngành, địa phương phải quan tâm đến việc kết nối thông tin, dữ liệu của Cổng thông tin điện tử này với Cổng

thông tin điện tử của Chính phủ để xây dựng thành hệ thống thông suốt, hình thành Cổng thông tin quốc gia về cung ứng DVHCC trực tuyến.

Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/2/2016 của Thủ tướng Chính phủ cũng xác định nhiệm vụ tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh hoạt động của mạng thông tin hành chính điện tử của Chính phủ; xây dựng Cổng dịch vụ công quốc gia để tích hợp tất cả các dịch vụ công trực tuyến của các bộ, ngành, địa phương. Do đó, đẩy mạnh việc xây dựng và vận hành cổng thông tin điện tử của CQNN tiến tới xây dựng Cổng dịch vụ công quốc gia là giải pháp tất yếu. Đẩy mạnh ứng dụng CNTT trong cung ứng DVHCC nhằm tăng số lượng các DVHCC trực tuyến và tăng mức độ của DVHCC trực tuyến, tiến tới đảm bảo “cung ứng các dịch vụ công cơ bản trực tuyến mức độ 4, đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ cá nhân, tổ chức mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau”¹³.

Mặt khác, để việc giải quyết các TTHC cho tổ chức và công dân được đảm bảo thì yêu cầu đặt ra là phải xây dựng được cơ sở dữ liệu về tổ chức và công dân. Cơ sở dữ liệu sẽ cung cấp cho CQNN những thông tin đầy đủ và chuẩn xác để tra cứu, xác nhận thông tin của tổ chức, công dân gửi yêu cầu thực hiện các TTHC liên quan đến DVHCC trực tuyến. Ngày 22/5/2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 714/QĐ-TTg về Danh mục cơ sở dữ liệu quốc gia cần ưu tiên triển khai tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử. Do đó, các Bộ,

11 Xem Thông báo số 409/TB-VPCP ngày 15/12/2016 của Văn phòng Chính phủ.

12 Thông báo số 307/TB-VPCP ngày 01/8/2014 của Văn phòng Chính phủ cho biết, Phó Thủ tướng Vũ Đức Đam đã giao Văn phòng Chính phủ chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương tổ chức xây dựng hệ thống Cổng thông tin điện tử thống nhất thông suốt 4 cấp hành chính từ trung ương đến địa phương.

13 Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/2/2016 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Kế hoạch CCHC giai đoạn 2016-2020 và Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 26/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ đều xác định điều này.

ngành cần tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng các cơ sở dữ liệu để phục vụ việc khai thác các thông tin trong quá trình giải quyết TTHC cho tổ chức, công dân.

Thứ tư, đào tạo nguồn nhân lực về CNTT trong các CQNN

CNTT là lĩnh vực khoa học công nghệ đặc thù, luôn có sự thay đổi nhanh chóng. Vì vậy, để ứng dụng có hiệu quả CNTT trong cung ứng DVHCC trực tuyến, rất cần đội ngũ công chức, viên chức giỏi về các kỹ năng CNTT. Do đó, các CQNN cần tiếp tục đẩy mạnh việc bồi dưỡng, trang bị kiến thức về CNTT cho đội ngũ công chức, viên chức, nhất là đội ngũ công chức, viên chức trực tiếp giải quyết các TTHC cho tổ chức và công dân. Ngoài ra, cần phải đặc biệt quan tâm việc tuyển dụng và sử dụng đội ngũ công chức, viên chức chuyên trách CNTT ở các CQNN để đáp ứng yêu cầu ứng dụng CNTT trong cung ứng DVHCC trực tuyến.

Các CQNN cần tiếp tục nâng cao tỷ lệ cán bộ chuyên trách về CNTT. Cần tuyển dụng, sắp xếp, bố trí, quản lý đội ngũ cán bộ chuyên trách CNTT tại CQNN một cách hợp lý, khoa học. Trong đó, cần quy định rõ ràng, cụ thể đối tượng được giao đảm nhận những công việc liên quan đến lĩnh vực CNTT của cơ quan đơn vị nói riêng, các đối tượng làm các công việc quản lý nhà nước về CNTT của ngành, của địa phương nói chung, từ đó quy định vai trò, trách nhiệm, nhiệm vụ của đội ngũ công chức, viên chức làm công tác chuyên trách CNTT. Muốn vậy phải xác định rõ vai trò cụ thể của từng đối tượng làm việc liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp, tính chất công việc phải liên quan đến ứng dụng và phát triển CNTT.

Thứ năm, tăng cường kiểm tra, giám sát, khen thưởng và xử lý trách nhiệm trong thực hiện cung ứng DVHCC trực tuyến.

Để cung ứng DVHCC trực tuyến có hiệu quả, đòi hỏi phải tăng cường kiểm tra,

giám sát việc thực hiện tại các CQNN. Cần xây dựng quy định về cơ chế báo cáo, cập nhật tự động về các giao dịch của từng cơ quan, đơn vị trên hệ thống mạng internet về một đầu mối. Khi thực hiện kiểm tra, đánh giá phải kịp thời có các hình thức khen thưởng các cơ quan, đơn vị làm tốt, có tỷ lệ người dân, doanh nghiệp hài lòng cao. Đồng thời, phải có các biện pháp chế tài, xử lý đối với các đơn vị chưa hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ đề ra trong cung ứng DVHCC trực tuyến cho người dân, doanh nghiệp.

Ngoài ra, để nâng cao chất lượng DVHCC trực tuyến, các CQNN cần phải tổ chức việc đánh giá mức độ hài lòng và chất lượng của DVHCC trực tuyến căn cứ theo tiêu chuẩn chất lượng đã được công bố để xây dựng tiêu chí đánh giá hợp lý. Công tác đánh giá mức độ hài lòng và chất lượng dịch vụ cần được thực hiện độc lập, thường xuyên, liên tục. Báo cáo đánh giá độc lập về chất lượng DVHCC trực tuyến sẽ là cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc xây dựng chiến lược, nâng cao mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp đối với các DVHCC trực tuyến của CQNN cung cấp, đó còn là cơ sở để hoàn thiện công tác quản lý của Nhà nước về cung ứng các DVHCC trực tuyến của các CQNN trong các lĩnh vực khác nhau.

Thứ sáu, quy định trách nhiệm người đứng đầu trong giải quyết TTHC và cung ứng DVHCC trực tuyến

Các Bộ, ngành, địa phương cần bổ sung quy định về chế độ trách nhiệm người đứng đầu các CQNN liên quan đến việc giải quyết TTHC và cung ứng DVHCC trực tuyến cho tổ chức và công dân. Quy định này xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu trong việc giải quyết các công việc liên quan đến người dân, doanh nghiệp, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan đơn vị trong thực thi công vụ ■

BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015 - MỘT SỐ NHẬN XÉT VÀ KIẾN NGHỊ¹

Nguyễn Thị Thủy*

**TS. Đại học Luật Hà Nội.*

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

Bảo vệ quyền con người;
Luật Tổ tụng hành chính năm
2013.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 10/04/2017

Biên tập: 20/04/2017

Duyệt bài: 26/04/2017

Tóm tắt:

Luật Tổ tụng hành chính (TTHC) năm 2015 kế thừa nhiều nội dung của Luật TTHC năm 2010, đồng thời bổ sung những nội dung mới. Tuy nhiên, một số quy định của Luật TTHC chưa thực sự hợp lý. Bài viết này đề cập đến một số nội dung của Luật TTHC năm 2015, đánh giá các quy định đó, đồng thời đề xuất hướng hoàn thiện.

Article Infomation:

Keywords:

Human Rights Protection,
Administrative Procedure
Code of 2015.

Article History:

Received: 10 Apr. 2017

Edited: 20 Apr. 2017

Approved: 26 Apr. 2017

Abstract:

Administrative Procedure Code of 2015 inherits several contents of the Administrative Procedure Code of 2010 and new provisions were also supplemented. However, a number of provisions in this Administrative Procedure Code do not seem to be appeared reasonable. This article provides the reviews of a number of the provisions of the Administrative Procedure Code of 2015 and also recommended improvements.

1. Bảo vệ quyền con người - nguyên tắc xuyên suốt các nội dung của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015

Đoạn 2 Điều 1 Luật TTHC năm 2015 xác định nguyên tắc bảo vệ quyền con người, quyền công dân: “Luật TTHC góp

phần bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước”. Quy định này cho thấy, bảo vệ quyền con người đã trở thành một trong những nguyên tắc của Luật TTHC năm 2015. Nguyên tắc này

1 Bài viết là kết quả của Đề tài khoa học cấp Trường: “Pháp luật TTHC với việc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013”; Trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2016.

xuyên suốt các nội dung của Luật và định hướng cho hoạt động xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân (TAND).

Mặc dầu theo quy định của pháp luật hiện hành, cá nhân, tổ chức chưa được quyền khởi kiện các văn bản hành chính, các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Tuy nhiên, để góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân, Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung quy định “Trong quá trình xem xét vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện...; Tòa án có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, Luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên...”². Việc bổ sung nguyên tắc xử lý, xem xét những văn bản văn bản hành chính, các VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, Luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên sẽ góp phần khắc phục thực trạng khi xét xử vụ án hành chính, tòa án phải tuyên án bác yêu cầu khởi kiện mà không được quyền kiến nghị gì đối với những VBQPPL bất hợp pháp.

Bên cạnh đó, Luật TTHC năm 2015 bổ sung quy định về nguyên tắc tranh tụng trong xét xử hành chính (Điều 18); nguyên tắc nghiêm cấm việc hạn chế quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong TTHC (Điều 19). Những nguyên tắc mới bổ sung này chính là những bảo đảm quan trọng nhất cho đương sự khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC.

Tuy nhiên, để bảo đảm tốt nhất quyền con người, quyền công dân, Luật TTHC năm 2015 cần được hoàn thiện hơn nữa. Qua việc áp dụng Luật TTHC năm 2015 vào

thực tiễn TTHC và qua quá trình nghiên cứu, trao đổi, chúng tôi xin nêu một số nội dung cần lưu ý trong các quy định của Luật TTHC năm 2015 trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

2. Nhận xét về một số quy định bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong Luật Tố tụng hành chính năm 2015

Điều kiện khởi kiện vụ án hành chính

Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung nhiều quy định mới theo hướng tạo điều kiện dễ dàng cho công dân khởi kiện vụ án hành chính. Nhưng khi đối chiếu với thực tiễn thực thi pháp luật TTHC về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính, thì pháp luật TTHC về vấn đề này vẫn còn bất cập.

Thứ nhất, khoản 2 Điều 3 quy định: “Quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Đây là quy định mới, tuy nhiên, việc quy định quá chi tiết lại khiến thực tiễn xác định đối tượng khởi kiện gặp nhiều rắc rối. Xin dẫn chiếu một vụ việc cụ thể như sau:

Năm 2008, Ủy ban nhân dân (UBND) thị xã Tam Điệp ban hành quyết định số 495/QĐ-UB ngày 16/6/2008 về việc giao đất làm nhà ở cho công nhân viên chức của Công ty Xi măng. Thực hiện quyết định này, Công ty Xi măng đã thành lập Hội đồng xét duyệt đối tượng được mua đất xây nhà. Bà Lê Thị Vân được xét duyệt mua một lô đất trong tổng số 196 lô đất đó. Bà Vân đã nộp cho công ty 50 triệu đồng có giấy biên nhận; tuy nhiên bà chưa được nhận đất.

Ngày 25/11/2011, UBND thị xã Tam Điệp lại ban hành Quyết định số 116/QĐ-UB về việc thu hồi 196 lô đất mà trước đó đã

2 Điều 6 Luật TTHC năm 2015.

giao cho Công ty Xi măng để xây dựng nhà ở cho công nhân viên chức. Đồng thời, UBND thị xã Tam Điệp chỉ trả lại tiền gốc và lệ phí trước bạ mà không tính trượt giá hay lãi suất số tiền đã nộp cho công nhân viên chức của Công ty Xi măng. Bởi vậy, Công ty Xi măng cũng chỉ trả lại bà Vân 50 triệu đồng và thông báo cho bà Vân biết về các quyết định của UBND thị xã Tam Điệp. Bà Vân cho rằng, Quyết định 116/QĐ-UB của UBND Tam Điệp đã xâm hại đến quyền lợi hợp pháp của bà nên đã khởi kiện quyết định ra TAND³.

Bàn luận về vụ việc này, có hai luồng quan điểm:

- Quan điểm thứ nhất cho rằng, bà Vân không có quyền khởi kiện Quyết định số 116/QĐ-UB của UBND thị xã Tam Điệp, vì quyết định này không liên quan đến quyền lợi của bà, không làm phát sinh, không làm chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của bà.

- Quan điểm thứ hai cho rằng, Quyết định 116/QĐ-UB đã làm chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của bà Vân với lô đất mà Công ty Xi măng đã xét duyệt cho bà Vân được mua. Bởi vậy, bà Vân có thể khởi kiện quyết định này.

Chúng tôi cho rằng, trong trường hợp này, chỉ Công ty Xi măng mới có quyền và lợi ích bị chấm dứt bởi Quyết định số 116/QĐ-UB. Bởi lẽ, Công ty Xi măng là đối tượng bị áp dụng của Quyết định số 116/QĐ-UB. Vì vậy, bà Vân không thể khởi kiện vụ án hành chính đối với Quyết định 116/QĐ-UB. Quyền và lợi ích hợp pháp của bà Vân chưa hề phát sinh từ Quyết định 116/QĐ-UB nên bà Vân chỉ có thể khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Công ty Xi măng trả 50 triệu đồng (có tính trượt giá) cho bà.

Như vậy, nếu vụ kiện này xảy ra khi

Luật TTHC năm 2015 đã có hiệu lực, và vận dụng khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 vào trường hợp này, thì sẽ rất khó xác định Quyết định 116/QĐ-UB có làm chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của bà Vân hay không, bởi suy cho cùng, ở một mức độ nào đó, Quyết định này đã có ảnh hưởng gián tiếp đến quyền lợi của bà Vân.

Vì thế, để có sự thống nhất, chúng tôi cho rằng, khoản 2 Điều 3 nên được nghiên cứu để sửa đổi theo hướng: Quyết định hành chính bị kiện là quyết định hành chính quy định tại khoản 1 có *ảnh hưởng trực tiếp* đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khởi kiện. Cách quy định này sẽ giúp Tòa án xác định chính xác đối tượng khởi kiện vụ án hành chính để thụ lý đúng vụ án hành chính nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong giải quyết vụ án hành chính.

Thứ hai, về hành vi hành chính quy định tại khoản 3 Điều 3 “Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật”.

Nội dung của quy định này chưa xác định rõ thế nào là hành vi của cơ quan, tổ chức được giao nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Điều này sẽ gây khó khăn nhất định cho việc xác định hành vi hành chính bị kiện trong trường hợp hành vi đó là hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Điều này sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng thụ lý vụ án hành chính, ít nhiều xâm hại đến quyền con người, quyền công dân.

3 Hồ sơ tình huống dành cho các lớp đào tạo nghề luật sư, số 03, năm 2016.

Có thể nhận thấy vấn đề này thông qua một tình huống sau:

Ông Nguyễn Văn Tr. đã kiện Đoàn luật sư thành phố H. vì đã không đưa tên ông vào danh sách tập sự hành nghề luật sư khóa 22, mặc dù ông đủ điều kiện để được đưa vào danh sách tập sự⁴.

Bàn luận về đối tượng khởi kiện trong tình huống này cũng có hai luồng quan điểm sau:

- Quan điểm thứ nhất cho rằng, hành vi không đưa tên ông Tr. vào danh sách hành nghề luật sư không phải là hành vi hành chính nên ông Tr. không thể khởi kiện hành vi này.

- Quan điểm thứ hai cho rằng, hành vi không đưa tên ông Tr. vào danh sách tập sự hành nghề luật sư của Đoàn luật sư thành phố H. là hành vi hành chính nên ông Tr. có thể khởi kiện hành vi này bằng một vụ án hành chính.

So sánh với cách định nghĩa về hành vi hành chính tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, chúng ta sẽ khó xác định hành vi trên của Đoàn luật sư thành phố H. có phải là hành vi hành chính hay không. Những người theo quan điểm không xác định hành vi của Đoàn luật sư thành phố H. là hành vi hành chính vì họ cho rằng, Đoàn luật sư là tổ chức xã hội nghề nghiệp, không phải là cơ quan nhà nước nên họ không thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Bởi vậy, hành vi của họ không phải là hành vi hành chính, nên ông Tr. không thể khởi kiện hành chính. Tuy nhiên, những người xác định hành vi trên của Đoàn luật sư thành phố H. là hành vi hành chính lại luận giải rằng: hành vi không ghi tên ông Tr. vào danh sách tập sự hành nghề luật sư là hoạt động quản lý hành chính nhà nước mà Đoàn luật sư thành phố H. được Bộ Tư pháp giao thực hiện.

Điều mà chúng ta nhận thấy ở tình huống này là cách nhận thức về hành vi hành chính. Quan niệm thế nào là hành vi hành chính sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức. Không xác định được thế nào là hành vi hành chính sẽ xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi muốn khởi kiện hành vi hành chính. Chúng tôi cho rằng, cần phải giải thích rõ thế nào là hành vi hành chính của cá nhân, tổ chức được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước, nhằm đảm bảo việc khởi kiện đúng và thụ lý đúng vụ án hành chính, góp phần bảo vệ quyền công dân trong giải quyết vụ án hành chính.

Đối chiếu với thực tiễn giải quyết vụ án hành chính, chúng tôi cũng nhận thấy những bất hợp lý tại điểm b khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015: khiếu kiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính trừ... “quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng”.

Điểm bất hợp lý ở đây là tất cả các quyết định xử phạt hành chính đều là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, nhưng quyết định xử phạt hành chính do Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa ban hành lại không được khởi kiện hành chính, bởi quyết định xử phạt của Thẩm phán là quyết định xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Chúng tôi cho rằng, quy định này không đảm bảo nguyên tắc công bằng giữa các cá nhân, tổ chức. Bởi cùng là quyết định xử phạt thì tính chất pháp lý như nhau, vì thế nếu quyết định xử phạt xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức thì đều là đối tượng khởi kiện hành chính. Quyết định xử phạt của Thẩm phán không thể loại trừ ra

4 Hồ sơ tình huống dành cho các lớp đào tạo luật sư số 05, năm 2014.

khởi đối tượng khởi kiện hành chính. Việc điểm b khoản 1 Điều 30 loại trừ quyết định xử phạt hành chính của Thẩm phán ra khỏi đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là tạo vành đai an toàn cho một loại quyết định xử phạt hành chính, cản trở việc khởi kiện của người dân, xâm hại trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân về khiếu kiện hành chính. Chúng tôi cho rằng, cần phải xác định mọi quyết định xử phạt hành chính đều là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, nhằm đảm bảo nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính.

Thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính

Cách thức tính thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính là điểm mới căn bản của Luật TTHC năm 2015.

Điều 116 Luật TTHC năm 2015 xác định rõ thời hiệu khởi kiện nói chung là một năm được tính tùy theo trường hợp cá nhân, tổ chức khởi kiện theo phương thức nào. Theo đó, nếu cá nhân, tổ chức khởi kiện mà không khiếu nại thì thời hiệu khởi kiện được tính từ ngày cá nhân, tổ chức nhận hoặc biết đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện; trong trường hợp cá nhân, tổ chức khiếu nại rồi mới khởi kiện thì thời hiệu được tính từ ngày cá nhân, tổ chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại hoặc tính từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại.

Quy định này thực sự dỡ bỏ rào cản khởi kiện đối với công dân; và cũng phản ánh xu hướng bảo vệ quyền con người triệt để khi thực sự tôn trọng và công bằng trong cách tính thời hiệu khởi kiện ở mỗi vụ án hành chính.

Thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án nhân dân

Luật TTHC năm 2015 bổ sung quy định: Những vụ án hành chính có đối tượng

khởi kiện là quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND và Chủ tịch UBND cấp huyện, thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa hành chính TAND cấp tỉnh. Quy định này sẽ bảo đảm tính khách quan, công bằng cho các chủ thể tham gia tố tụng, do vậy, sẽ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tuy nhiên, khi quy định Tòa án cấp huyện giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện nào, thì khoản 2 Điều 31 Luật TTHC năm 2015 quy định: “Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức đó”⁵. Chúng tôi cho rằng, quy định này không hợp lý, bởi lẽ quyết định kỷ luật buộc thôi việc chỉ là một loại của quyết định hành chính. Theo quy định của Điều 32, các quyết định hành chính của UBND huyện và Chủ tịch UBND huyện đều là đối tượng xét xử của TAND cấp tỉnh, thì không có lý do gì mà riêng quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức của Chủ tịch UBND huyện lại là đối tượng xét xử sơ thẩm của TAND cấp huyện.

Biện pháp khẩn cấp tạm thời trong tố tụng hành chính

Khoản 3 Điều 72 Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung nội dung quan trọng về trách nhiệm trong việc yêu cầu, áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Đây là quy định thể hiện việc bảo đảm quyền con người trong pháp luật TTHC hết sức hiệu quả và triệt để. Theo khoản 2 Điều 66 Luật TTHC năm 2010, vấn đề trách nhiệm chỉ đặt ra khi Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng với yêu cầu của đương sự: “Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng với yêu cầu của đương sự mà

5 Khoản 2 Điều 31 Luật TTHC năm 2015.

gây thiệt hại cho người bị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời hoặc gây thiệt hại cho người thứ ba thì Tòa án phải bồi thường”⁶.

Luật TTHC năm 2015 vẫn quy định tương tự như Luật TTHC năm 2010, nhưng trách nhiệm bồi thường của Tòa án đặt ra với vấn đề này còn được quy định triệt để hơn: “Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng thời hạn theo quy định của pháp luật hoặc không áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời mà không có lý do chính đáng, gây thiệt hại cho người có yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời thì Tòa án phải bồi thường”. Nguyên tắc bảo đảm quyền con người đã được triển khai hết sức công bằng và bình đẳng trong việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Trách nhiệm bồi thường của Tòa án về việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không những đặt ra đối với người bị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời mà còn cả người có yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Điều này xuất hiện lần đầu tiên trong TTHC. Việc quy định này càng chứng tỏ nguyên tắc bảo đảm quyền con người xuyên suốt các nội dung của Luật TTHC năm 2015.

3. Một số kiến nghị

Từ những nhận xét trên, chúng tôi cho rằng, để cụ thể hóa triệt để nguyên tắc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013, pháp luật TTHC cần tiếp tục được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung theo

hướng bảo đảm và bảo vệ triệt để quyền con người trong giải quyết vụ án hành chính. Theo đó, Luật TTHC năm 2015 cần được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, sửa đổi khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 theo hướng: Quyết định hành chính bị khởi kiện hành chính là quyết định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, giải thích rõ hơn thế nào là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước tại khoản 1, 3 Điều 3 Luật TTHC năm 2015.

Thứ ba, bổ sung điều khoản giải thích về quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh tại Điều 3 để đảm bảo tính minh bạch của pháp luật TTHC.

Thứ tư, cần chuyển khoản 2 Điều 31 sang Điều 32 Luật TTHC năm 2015 để đảm bảo nguyên tắc công bằng trong xét xử vụ án hành chính.

Thứ năm, sửa đổi điểm b khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015 theo hướng xác định quyết định xử phạt hành chính do Thẩm phán Chủ tọa phiên tòa cũng là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính và là đối tượng mà Tòa án có thẩm quyền thụ lý để giải quyết vụ án hành chính khi quyết định đó bị cá nhân khởi kiện vụ án hành chính ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quyền con người trong Hiến pháp năm 2013, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2014;
2. Quyền tư pháp - Cơ chế thực hiện và kiểm soát, Hội thảo khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2012;
3. Đặng Công Cường, Vai trò của Tòa án trong việc bảo vệ quyền con người, Luận án, 2013;
4. Nguyễn Đăng Dung, Hạn chế sự tùy tiện của các cơ quan nhà nước, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2010.

6 Khoản 2 Điều 66 Luật TTHC năm 2010.

HỆ THỐNG THÔNG TIN LẬP PHÁP VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP¹

Nguyễn Anh Phương*

* Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

thông tin lập pháp, nghiên cứu lập pháp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 24/04/2017

Biên tập: 26/04/2017

Duyệt bài: 28/04/2017

Article Information:

Keywords:

legislative information, legislative studies.

Article History:

Received: 24 Apr. 2017

Edited: 26 Apr. 2017

Approved: 28 Apr. 2017

Tóm tắt:

Hệ thống thông tin nghiên cứu lập pháp có chất lượng tốt sẽ góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung, hoạt động lập pháp nói riêng. Bài viết tham khảo kinh nghiệm quốc tế về khái niệm, tổ chức nghiên cứu, cung cấp thông tin lập pháp trong các cơ quan phục vụ Quốc hội, và khuyến nghị một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng thông tin trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Abstract:

A proper quality system of the legislative information is to improve the performance of the National Assembly in general and the legislative activities in particular. This article provides the international reference and experiences on the concept, the legislative information sources to the congressional agencies, and also provides a number of suggested measures for improvements of the information quality of the Journal of Legislative Studies.

1. Hệ thống thông tin lập pháp

Khái niệm, phân loại thông tin lập pháp

Thông tin trong hoạt động lập pháp không chỉ là thông báo diễn biến sự kiện, ghi nhận kết quả, mà còn góp phần hỗ trợ và tác

động mạnh mẽ đến kết quả của quá trình lập pháp và hoạch định chính sách.

Theo nghĩa rộng, *thông tin lập pháp* là sự phản ánh tất cả các hoạt động liên quan đến các giai đoạn của quy trình lập pháp và việc thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội.

1 Bài viết là kết quả Đề tài nghiên cứu “Nâng cao vai trò của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp trong cung cấp thông tin lập pháp cho đại biểu Quốc hội - Những vấn đề lý luận và thực tiễn” của Viện Nghiên cứu Lập pháp, do TS. Nguyễn Hoàng Thanh là Chủ nhiệm.

Theo nghĩa hẹp, thông tin lập pháp có thể được chia thành hai nhóm: thứ nhất, đó là những thông tin chính thức² liên quan trực tiếp đến việc thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội (như chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; biên bản kỳ họp, gỡ băng phát biểu hội trường, nội dung chất vấn tại kỳ họp; các bản dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, các báo cáo thẩm định, thẩm tra, hồ sơ trình dự án luật, hệ thống cơ sở dữ liệu luật, pháp lệnh, nghị quyết...). Tập hợp cơ sở dữ liệu nhóm này hình thành nên hệ thống thông tin lập pháp chính thức, hay mở rộng hơn, đây chính là phần nội dung quan trọng trong hệ thống thông tin chính thức về hoạt động của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội (lập hiến, lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, thực hiện vai trò đại diện).

Bên cạnh đó, nhóm thứ hai là những thông tin tham khảo³, có vai trò bổ sung, hỗ trợ, phục vụ cho hoạt động lập pháp (như các tài liệu nghiên cứu chuyên đề, sách, báo, tạp chí, CD, DVD âm thanh, hình ảnh, chương trình TV, kỹ yếu hội thảo khoa học phục vụ hoạt động lập pháp...) ⁴ do các tổ chức hoặc cá nhân chủ động nghiên cứu, hoặc được cung cấp theo yêu cầu⁵. Nhóm *thông tin lập pháp* này là cơ sở quan trọng góp phần gián tiếp hình thành và tác động đến chất lượng của nhóm thông tin lập pháp

chính thức. Căn cứ theo cách phân loại trên, nhóm thông tin lập pháp *tham khảo* là trọng tâm chính trong nghiên cứu này.

Trong cả hai nhóm thông tin lập pháp trên đều có thể chia ra (bao gồm) dòng thông tin chính trị và dòng thông tin chính sách⁶ được tạo ra trong các giai đoạn khác nhau của quy trình lập pháp. Thông tin chính trị liên quan đến vị trí của các chủ thể chính trị khác nhau trong quá trình lập pháp và những tác động của hoạt động lập pháp đến việc tái cử của đại biểu. Thông tin chính sách, bao gồm cả thông tin về kỹ thuật lập pháp và thông tin về các chương trình, đánh giá chính sách, được hiểu là thông tin về các nội dung thực tế của dự án luật được đệ trình, với các giải pháp nhằm giải quyết nguyên nhân vấn đề chính sách, và những tác động có thể xảy đến đối với xã hội. Trong thực tế, ranh giới giữa hai dòng thông tin này không phải lúc nào cũng rõ ràng, đôi khi có những thông tin chính sách lại được xem là thông tin nhạy cảm chính trị.

Ngoài ra, còn có những cách phân loại khác, như thông tin bên trong hệ thống Quốc hội và các cơ quan phục vụ Quốc hội và thông tin bên ngoài hệ thống. Trong đó, thông tin được cung cấp bởi các cơ quan, tổ chức nghiên cứu độc lập, các hiệp hội, viện nghiên cứu tư nhân, trường học, tổ chức xã hội, nhóm vận động hành lang... được xếp vào nhóm thông tin bên ngoài.

2 Khái niệm “chính thức” được hiểu theo nghĩa là những thông tin dưới dạng văn kiện, tài liệu được Quốc hội phát hành chính thức, hoặc có biên bản ghi nhận (hay phát thanh, truyền hình trực tiếp), phản ánh trung thực diễn biến nội dung, chương trình làm việc của Quốc hội.

3 Có học giả gọi là thông tin “không chính thức”. Để tránh hiểu nhầm, trong bài này khái niệm thông tin tham khảo được hiểu là những thông tin do các cơ quan phục vụ Quốc hội hoặc các cơ quan, tổ chức, cá nhân có uy tín phát hành nhằm mục đích hỗ trợ, làm tài liệu nghiên cứu tham khảo, phục vụ cho quá trình hoạt động của Quốc hội. Do đó, chưa bao gồm những tin tức truyền thông xung quanh hoạt động lập pháp nói riêng, hoạt động của Quốc hội nói chung.

4 Trong bài viết, nhiều trường hợp khái niệm “thông tin lập pháp” được hiểu là nói đến nhóm “tham khảo”, hoặc: “thông tin Nghiên cứu Lập pháp” với ý nghĩa hỗ trợ, phục vụ cho hoạt động lập pháp.

5 Theo nhiệm vụ hoặc theo đơn đặt hàng, dịch vụ nghiên cứu.

6 Paul Sabatier and David Whiteman, 1985, *Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow*, *Legislative Studies Quarterly*, Washington University, vol. 10, no. 3, pp. 395-421.

Các tiêu chí đánh giá

Vấn đề của thông tin trong cơ quan lập pháp không phải là sự khan hiếm, mà ngược lại, là tình trạng quá nhiều thông tin nhưng ít thông tin chất lượng⁷, tính tương thích, dễ tiếp cận, rõ ràng và nhanh chóng. Không loại bỏ được thông tin nhiễu, thông tin kém chất lượng trong hệ thống thông tin lập pháp sẽ làm cho các đại biểu Quốc hội không thể “hấp thụ và tiêu hóa” hết những thông tin được cung cấp⁸. Do đó, thông tin lập pháp phải có chất lượng nghiên cứu cao cả về lý luận và thực tiễn, dù là nghiên cứu định tính hay định lượng, thông tin sơ cấp hay thứ cấp... đều phải xem xét, phân tích các khía cạnh vấn đề một cách toàn diện, hợp lý và thuyết phục. Chất lượng của thông tin lập pháp phụ thuộc vào chất lượng của đội ngũ chuyên gia, sự tinh tế chính trị của các nguồn thông tin bên trong và bên ngoài, hay số lượng các đại biểu có chuyên môn sâu về một vấn đề chính sách cũng có tác động đến hiệu quả sử dụng thông tin được cung cấp.

Để đánh giá chất lượng nguồn thông tin chính sách, có thể sử dụng các tiêu chí như: khả năng tiếp cận; khả năng phản hồi đúng thời gian; khả năng cung cấp vấn đề, tương thích, rõ ràng; tính khách quan, không thiên vị; độ tin cậy cao; tính kinh tế và đơn giản nhất có thể. Thông tin lập pháp tốt nhất chính là thông tin giúp đại biểu Quốc hội dễ dàng trả lời được câu hỏi: đồng ý hay không không ý khi bỏ phiếu xem xét thông qua các dự luật⁹.

Vai trò của thông tin lập pháp

Bên cạnh giá trị có tính lịch sử, phản ánh, ghi nhận kết quả của hoạt động lập pháp, và giá trị pháp lý (nhóm thông tin chính thức), thông tin nghiên cứu lập pháp có vai trò quan trọng, góp phần hỗ trợ đắc lực cho các đại biểu Quốc hội trong việc phân tích, đánh giá các đề xuất chính sách, dự án luật được đưa vào chương trình làm việc của Quốc hội.

Hoạch định chính sách tốt, thể hiện qua các đạo luật có chất lượng cao được thông qua là mục đích cơ bản của lập pháp. Nghe và thảo luận về các vấn đề chính sách trong các dự án luật, nghị quyết luôn là nội dung quan trọng trong chương trình nghị sự của nghị viện/Quốc hội các nước. Phần việc quan trọng nhất của quá trình ra quyết định lập pháp, trước hết lại là quyết định về việc lựa chọn những phương án, giải pháp chính sách, pháp luật nào sẽ được xem xét trong nghị trình¹⁰. Vì thế, nhà lập pháp, trong vai trò người hoạch định chính sách có quyền được yêu cầu cung cấp những nghiên cứu tốt nhất nhằm hỗ trợ cho họ trong việc ra quyết định giải quyết các vấn đề công phức tạp.

Đa số thông tin lập pháp nói chung và thông tin tham khảo nói riêng khi chuyển đến đại biểu Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội sẽ tiếp tục được phân tích và xử lý dựa trên quan điểm của các ủy ban và cả những đại biểu Quốc hội có ảnh hưởng mạnh mẽ về chính trị hoặc uy tín chuyên

7 Worthley, John A. “Legislative Information Systems: A Review and Analysis of Recent Experience” *The Western Political Quarterly*, vol. 30, no. 3, 1977, pp. 418-430.

8 Heinz Eulau, 1966, *The committees in a revitalized Congress*, in Alfred de Grazia, ed., *Congress: The first branch of government*, American enterprise Institute for Public policy research, p. 253.

9 Schneier, Edward, 1970, “The Intelligence of Congress: Information and Public-Policy Patterns.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 388, pp. 14-24.

10 Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool & Lewis Anthony Dexter, 1963, *American business and Public policy*, Atherton Press, New York, p. 405.

môn. Và quyền quyết định sau cùng vẫn thuộc Quốc hội tại phiên họp toàn thể. Mặc dù vậy, việc cung cấp những nghiên cứu có chất lượng cao nhất, khả năng ứng dụng thực tiễn cũng chính là mục tiêu của các cơ quan nghiên cứu lập pháp¹¹, nhất là trong điều kiện hiện nay có sự bùng nổ của các cơ quan cung cấp thông tin lập pháp từ cả khu vực công và khu vực tư.

2. Nguồn cung cấp thông tin nghiên cứu lập pháp

Nguồn cung cấp thông tin lập pháp là rất đa dạng và được tổ chức với nhiều mô hình khác nhau giữa các quốc gia. Phạm vi bài viết này chỉ giới hạn ở một số cơ quan nghiên cứu trực thuộc nghị viện/Quốc hội hay văn phòng nghị viện/Quốc hội (tạo ra các thông tin lập pháp từ bên trong hệ thống) và một số vấn đề liên quan đến các Tạp chí chuyên ngành có cung cấp các nghiên cứu về khoa học lập pháp.

Nguồn cung cấp thông tin bên trong bao gồm các chuyên viên, chuyên gia trong biên chế, các đơn vị được giao chức năng nghiên cứu, cung cấp thông tin và ngay cả các “đồng nghiệp” của các nghị sĩ/đại biểu. Không ít trường hợp, chính các nghị sĩ/đại biểu Quốc hội lại là nguồn cung cấp thông tin đáng tin cậy cho các nghị sĩ/đại biểu Quốc hội khác bởi uy tín chính trị, uy tín chuyên môn và khả năng hoạt động nghị trường hiệu quả hay sức ảnh hưởng với truyền thông... Trong khi đó, nguồn cung cấp thông tin bên ngoài là những chuyên gia

độc lập, các viện nghiên cứu (tư nhân hoặc của các tổ chức khác), cơ quan truyền thông và cả công chúng. Ngoài ra, nhóm lợi ích, vận động hành lang và những đại diện cho phía cơ quan hành pháp tham gia vào một số giai đoạn của quy trình lập pháp được xếp vào nhóm trung gian¹².

Các cơ quan nghiên cứu thuộc Nghị viện/Quốc hội

Mô hình cơ quan nghiên cứu của Nghị viện/Quốc hội các nước là rất đa dạng, có thể (1) trực thuộc Quốc hội hoặc cơ quan thường trực của Quốc hội, có tính độc lập tương đối như các viện (văn phòng) nghiên cứu của Hàn Quốc, Thái Lan, hoặc (2) trực thuộc văn phòng nghị viện, hoặc (3) không được tổ chức riêng mà giao chức năng nghiên cứu, cung cấp thông tin lập pháp cho nhiều Vụ chuyên môn khác nhau thuộc Văn phòng Thượng viện, Văn phòng Hạ viện hoặc Văn phòng Nghị viện nói chung, như Pháp, Bỉ, hay Thượng viện Cộng hòa Liên bang Đức...¹³. Ở Pháp, mặc dù có hệ thống thư viện Quốc hội từ năm 1796, Thượng viện có thư viện riêng, nhưng Quốc hội Pháp mới thành lập Phòng Thông tin hành chính và Nghị viện (trực thuộc Thư viện Quốc hội) vào năm 1963, và sau đó đến năm 1970 thì Văn phòng Nghiên cứu và Văn bản được thành lập¹⁴. Về tên gọi của các tổ chức này cũng đa dạng, như Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp quốc gia, Dịch vụ nghiên cứu thuộc Thư viện Quốc hội, hay Thư viện Quốc hội...

11 Peter Guzzo, 1980, State legislative research: opportunities for historians in applied research, The Public Historian, University of California Press, vol. 2, no. 3, pp. 39-42.

12 Christopher Z. Mooney, 1991, Information Sources in State Legislative Decision Making, Legislative Studies Quarterly, Washington University, vol. 16, no. 3, pp. 445-455.

13 Hoài Thu, 2009, Cơ quan nghiên cứu nghị viện: Các mô hình tổ chức, http://www.daibieunhandan.vn/ONA_BDT/NewsPrint.aspx?newsId=85799.

14 Angheliescu, H.G.B, 2010, “Historical Overview: The Parliamentary Library from Past to Present,” in: Changing Visions: Parliamentary Libraries Past, Present, and Future (Gro Sandgrind and Hermina G.B. Angheliescu, eds.). Special themed issue of Library Trends, 58/4, pp. 418-434.

Bảng: Cơ quan được giao chức năng nghiên cứu, cung cấp thông tin lập pháp ở một số quốc gia¹⁵

Quốc gia	Tổ chức cung cấp thông tin, dịch vụ nghiên cứu
Anh	Thư viện Hạ viện thành lập năm 1818 (Thư viện điện tử thành lập năm 2001), Thư viện Thượng viện, thành lập năm 1826 ¹⁶
Australia	Thư viện Quốc hội, thành lập năm 1901
Ấn Độ	Thư viện Quốc hội, thành lập năm 1921
Ba Lan	Vụ Nghiên cứu thuộc Văn phòng Hạ viện
CHLB Đức	Văn phòng Dịch vụ nghiên cứu và tham khảo của Hạ viện
Canada	Từ những năm 1790 có thư viện lập pháp riêng cho Thượng viện và Hạ viện. Năm 1867 thành lập Thư viện Quốc hội, nhánh Nghiên cứu Nghị viện trực thuộc Thư viện được thành lập năm 1965.
Đan Mạch	Thư viện Quốc hội (The Library, Archives and Information Service of the Folketing), thành lập năm 1850
Hàn Quốc	Thư viện Quốc hội, thành lập năm 1952, Trung tâm dữ liệu lập pháp điện tử mở năm 2007, Viện Nghiên cứu Lập pháp Hàn Quốc ¹⁷ thành lập năm 1990, có xuất bản Tạp chí Luật và Lập pháp
Hoa Kỳ	Dịch vụ nghiên cứu Nghị viện (trực thuộc Thư viện Quốc hội), Thư viện Quốc hội ¹⁸ được thành lập năm 1800
Na Uy	Thư viện Quốc hội (Stortingsbiblioteket) thành lập năm 1871
New Zealand	Thư viện Quốc hội, thành lập năm 1858
Nhật Bản	Cục điều tra nghiên cứu Hạ viện, các Phòng điều tra nghiên cứu thuộc Ủy ban của Thượng viện, Thư viện Quốc hội quốc gia (The National Diet Library) thành lập năm 1948, Cục Điều tra và Nghiên cứu Lập pháp.
Phần Lan	Thư viện Quốc hội, thành lập năm 1872
Thái Lan	Văn phòng Hỗ trợ nghiên cứu Nghị viện ¹⁹
Thụy Điển	Thư viện Quốc hội (The Swedish Riksdag Library), thành lập năm 1851
Singapore	Vụ Thư viện và Nghiên cứu
Wales	Cơ quan Dịch vụ nghiên cứu ²⁰

15 Ngoài một số thông tin đã có chú thích riêng, các thông tin trong bảng này được trích dẫn từ: Anghelescu, H.G.B, 2010. Xem chú thích 13.

16 <http://www.parliament.uk/business/publications/>.

17 The Korea Legislation Research Institute (KLRI), <https://www.klri.re.kr/eng/category/main.do>

18 The Congressional Research Service (CRS), <https://www.loc.gov/crsinfo/about/>.

19 Báo Đại biểu nhân dân, 2016, Tập huấn cho nghị sĩ: Mỗi nước một mô hình, http://www.daibieunhandan.vn/ONA_BDT/NewsPrint.aspx?newsId=373867.

20 <http://www.assembly.wales/en/bus-home/research/Pages/ResearchDocuments.aspx?category=Assembly>.

Có thể thấy, mô hình giao chức năng dịch vụ nghiên cứu cho Thư viện Quốc hội là khá phổ biến²¹. Phòng Khảo cứu Lập pháp thành lập năm 1890, trực thuộc Thư viện bang New York (Hoa Kỳ) được xem là mô hình đầu tiên tổ chức chuyên biệt, thuộc thư viện, để nghiên cứu thông tin lập pháp, thúc đẩy chức năng tổng hợp, phân tích thông tin của những người làm việc tại thư viện, từ đó dẫn đến sự phổ biến của mô hình dịch vụ nghiên cứu thư viện ở Mỹ và lan rộng sang nhiều quốc gia²². Theo luật định, thư viện Quốc hội Úc có nghĩa vụ cung cấp thông tin chất lượng cao, phân tích và dịch vụ để hỗ trợ vai trò lập pháp và đại diện của các Thượng nghị sĩ và Hạ nghị sĩ. Thông tin phải cung cấp đúng thời gian, khách quan, trung thực, tin cậy và đáp ứng tiêu chuẩn cao nhất về chất lượng chuyên môn và sự liêm chính²³.

Các tạp chí luật và lập pháp

Đa số các tạp chí chuyên ngành luật học, khoa học pháp lý hay nghiên cứu lập pháp uy tín trên thế giới hiện nay đều trực thuộc các trường đại học, các viện nghiên cứu tư nhân, các hiệp hội, công ty đa quốc gia, tổ chức phi lợi nhuận, nhà xuất bản nổi tiếng... Danh mục các tạp chí luật học hay khoa học xã hội²⁴ nằm trong một số hệ thống danh mục các tạp chí quốc tế có uy tín hàng đầu trên thế giới gần như không có tạp chí nào thuộc Văn phòng phục vụ hay Viện nghiên cứu của Nghị viện/Quốc hội. Điều này cho thấy, nếu trong

các cơ quan phục vụ Quốc hội một số nước có tổ chức xuất bản tạp chí (như ví dụ Hàn Quốc²⁵) thì những tạp chí này cũng chưa xếp trong nhóm tạp chí khoa học luật, lập pháp có uy tín theo tiêu chuẩn của hệ thống danh mục tạp chí quốc tế. Nhiều Viện nghiên cứu, Thư viện Quốc hội các nước không xuất bản tạp chí khoa học, mà chỉ xuất bản các ấn phẩm chuyên khảo, các báo cáo nghiên cứu định kỳ hoặc không định kỳ phục vụ nhóm đối tượng chính là Quốc hội và các đại biểu Quốc hội²⁶...

Một số nhận xét khác

Thành lập các cơ quan nghiên cứu, cung cấp thông tin lập pháp là nhu cầu của Quốc hội các nước. Vai trò và sự cần thiết của các tổ chức cung cấp thông tin tham khảo từ bên trong chính là góp phần quan trọng làm cho quy trình lập pháp trở nên thông suốt, dễ dàng hơn, giảm bớt những thông tin không chắc chắn, kém chất lượng, và cung cấp cơ sở thông tin chính trị, chính sách tin cậy cho nhà làm luật. Mặc dù là cơ quan phục vụ Quốc hội, dịch vụ nghiên cứu và thông tin cung cấp bởi các cơ quan này luôn cần có sự trung lập, khách quan, không bị ảnh hưởng bởi đảng phái. Bởi lẽ, trên thực tế, những nghiên cứu viên đều phải đảm bảo chất lượng khi có thể phải nghiên cứu về cùng một vấn đề dưới các góc nhìn khác nhau, được đặt hàng bởi các nghị sĩ/đại biểu thuộc các đảng phái khác nhau trong nghị viện.

21 Các bang của Mỹ cũng đều có Thư viện Quốc hội của bang, <https://www.congress.gov/state-legislature-websites>.

22 Samuel Rothstein, 1990, *The Origins of Legislative Reference Services in the United States*, *Legislative Studies Quarterly*, Washington University, vol. 15, no. 3, pp. 401-411.

23 Xem chú thích 13, Anghelescu, H.G.B, 2010.

24 Hệ thống các tạp chí quốc tế thuộc danh mục ISI: <http://ip-science.thomsonreuters.com/mjl/>, và danh mục SCOPUS: <http://www.scimagojr.com/>.

25 Tạp chí Luật và Lập pháp của Viện Nghiên cứu lập pháp Hàn Quốc xuất bản lần đầu tiên năm 2011, là diễn đàn mở thảo luận và trao đổi các quan điểm về pháp luật và lập pháp trên thế giới, trong đó tập trung chủ yếu vào pháp luật Hàn Quốc và châu Á.

26 Trong năm 2016, Thư viện Quốc hội Mỹ nhận được 563.000 yêu cầu đối với các sản phẩm, dịch vụ từ các nghị sĩ và ủy ban, trong đó có 62.000 yêu cầu phân tích và nghiên cứu. Dữ liệu điện tử hiện có hơn 10.000 báo cáo và các sản phẩm online có thể truy cập. Xem: Library of Congress, 2017, Annual report: Congressional Research Service.

Mặt khác, mặc dù đòi hỏi sự khách quan là một tiêu chí, nhưng việc cung cấp thông tin luôn tồn tại những yếu tố chủ quan nhất định và tiềm ẩn khả năng tác động, gây ảnh hưởng của thông tin đến kết quả của quá trình lập pháp. Xét ở khía cạnh tích cực, thứ nhất, dựa trên tính chính thống và sự tin cậy từ các cơ quan cung cấp nguồn thông tin lập pháp từ bên trong, những phân tích và khuyến nghị của họ có thể làm giảm số lượng đề xuất chính sách kém hiệu quả, thiếu chuẩn bị trong thực tế; thứ hai, những báo cáo nghiên cứu thực sự tốt sẽ giúp tăng hiệu quả lập pháp, rút ngắn thời gian tranh luận khi những dự luật cũng được chuẩn bị tốt, có giải pháp chính sách hợp lý, thuyết phục được đệ trình xem xét²⁷.

Dù được tổ chức dưới các hình thức khác nhau, nhưng các nước đều hướng tới chất lượng, hiệu quả của thông tin nghiên cứu lập pháp. Các đơn vị này chịu trách nhiệm nghiên cứu và tổ chức nghiên cứu, nhưng có thể huy động chuyên gia từ bên ngoài cùng tham gia. Cho đến nay, hầu hết các cơ quan này đều xây dựng được nguồn cơ sở dữ liệu khổng lồ, được số hóa, ứng dụng dữ liệu điện tử, đặc biệt là các Thư viện Quốc hội điện tử. Vấn đề tự xuất bản tạp chí nghiên cứu khoa học thì không phổ biến trong các cơ quan thuộc Quốc hội, tuy nhiên, danh mục tài liệu tham khảo ở Thư viện Quốc hội lại luôn có các tạp chí nghiên cứu luật và lập pháp được cung cấp bởi các viện nghiên cứu, trường học, cơ quan tổ chức, nhà xuất bản uy tín...

3. Khuyến nghị đối với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp

Kể từ khi được thành lập đến nay, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã tạo lập được uy tín rất tốt đối với độc giả, cộng tác viên và

đặc biệt là nguồn thông tin tham khảo có độ tin cậy cao dành cho các Đại biểu Quốc hội. Với cơ quan chủ quản trước đây là Văn phòng Quốc hội và hiện nay là Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, theo cách phân loại đã nêu trên thì Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là một trong số ít tạp chí trực thuộc cơ quan trực tiếp phục vụ hoạt động của Quốc hội, có nhiều điểm khác biệt trong vai trò, nhiệm vụ tổ chức xuất bản và nghiên cứu so với các Tạp chí bên ngoài hệ thống cơ quan lập pháp.

Các sản phẩm của Tạp chí (ấn phẩm báo chí, các báo cáo, nghiên cứu chuyên đề, đề tài khoa học...) nằm trong nhóm thông tin nghiên cứu lập pháp, và liên quan đến cả nhóm thông tin bên trong (hướng đến nhóm đối tượng phục vụ chính trong hệ thống, đặc biệt là cung cấp cho các Đại biểu Quốc hội), và bên ngoài (với ý nghĩa là đầu ra cho các nghiên cứu của các viện nghiên cứu, trường đại học, chuyên gia độc lập..., cũng như phát hành ra bên ngoài, đến các độc giả khác). Điều này cũng tiềm ẩn khó khăn giữa một bên là cần đảm bảo tính lý luận khoa học và uy tín của một tạp chí nghiên cứu khoa học lập pháp, với những bài báo nghiên cứu lý thuyết cơ bản, thiên về định tính, phục vụ nhu cầu của số đông độc giả bên ngoài; và một bên là nhu cầu cung cấp, xuất bản các nghiên cứu ứng dụng thực tiễn, nghiên cứu định lượng phục vụ trực tiếp và kịp thời cho việc hoạch định chính sách và làm luật của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và mỗi kỳ họp.

Như vậy, nếu theo đuổi cả hai mục tiêu thỏa mãn các đối tượng độc giả khác nhau như trên, sẽ đặt ra yêu cầu Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cần đa dạng hóa ấn

27 Lin, N. C.N. (2015), Informative Committees and Legislative Performance in the American States. *Legislative Studies Quarterly*, 40: 391-415.

phẩm, loại hình xuất bản cho phù hợp. Với mục tiêu trở thành một tạp chí nghiên cứu về khoa học lập pháp có uy tín trong nước và quốc tế, thì quy trình xuất bản cần đảm bảo tiêu chí khoa học tiệm cận và ngang tầm với những tạp chí trong hệ thống danh mục ISI/SCOUP. Bên cạnh đó, với đặc thù là đơn vị được thành lập để đáp ứng nhu cầu thông tin lập pháp phục vụ Quốc hội và các đại biểu Quốc hội, trước hết, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cần có những sản phẩm xuất bản có nội dung ưu tiên phân tích, phản biện chính sách, dự án luật trong mỗi kỳ họp, theo các tiêu chí đánh giá thông tin tham khảo nói trên. Vì vậy, trong tương lai, tạp chí nên có một sản phẩm xuất bản định kỳ (có thể theo quý), có chất lượng khoa học cao bằng tiếng Việt và tiếng Anh, bên cạnh một ấn phẩm định kỳ như hiện nay.

Trước mắt, nội dung bài viết trên ấn phẩm định kỳ hiện nay đang cung cấp đến đại biểu Quốc hội cần mở rộng phạm vi để đáp ứng nhu cầu làm chính sách, phân tích và đánh giá chính sách trong các dự án luật cũng như quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Cần tránh quan điểm thiên lệch cho rằng, nghiên cứu lập pháp tức là chỉ chú trọng vào học thuyết pháp lý và kỹ thuật lập pháp. Để thực hiện đúng chức năng lập pháp, đòi hỏi các đại biểu Quốc hội phải là những người có khả năng chủ động tham gia tích cực vào quy trình hoạch định chính sách, làm chính sách trước khi bấm nút thông qua luật, mà không chỉ là “làm văn tập thể”. Do đó, nội dung của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cũng phải chứa đựng những bài nghiên cứu phân tích, đánh giá, phản biện chính sách, có khả năng ứng dụng cao

và đáp ứng kịp thời nhu cầu của đại biểu Quốc hội trong tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội²⁸..., chú trọng phát triển chuyên mục Bàn về Dự án luật và chuyên mục Chính sách, Kinh nghiệm quốc tế. Các bài nghiên cứu ứng dụng cần huy động được sức mạnh nghiên cứu từ bên ngoài và đảm bảo tiêu chí chất lượng vì nó tác động đến hiệu quả hoạt động lập pháp, không phải là nơi hợp thức hóa cho các nghiên cứu khoa học cầu thả.

Song song với đó, sự phát triển công nghệ thông tin và khả năng ứng dụng không giới hạn của nó tạo ra cơ hội cho Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xây dựng và phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu điện tử, xuất bản ấn phẩm Tạp chí điện tử và phát hành dưới dạng file điện tử, gửi đến email của đại biểu Quốc hội hoặc phát triển phần mềm Nghiên cứu Lập pháp điện tử riêng trên nền tảng di động, cập nhật kịp thời các ấn phẩm của Tạp chí.

Sau cùng nhưng quan trọng, đó là yêu cầu phát triển đội ngũ chuyên gia sẵn có của Tạp chí, cũng như khai thác thế mạnh vốn có của Tạp chí là sự kết nối chặt chẽ, truyền thống với các chuyên gia uy tín từ các trường đại học, viện nghiên cứu khác..., trong việc tổ chức sản xuất và cung cấp thông tin nghiên cứu lập pháp. Các viên chức của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp phải có khả năng phát hiện các vấn đề công; có kỹ năng phân tích chính sách, hiểu được các vấn đề công hiện tại; có khả năng tổng hợp, tóm tắt và trình bày rõ ràng các nội dung nghiên cứu; có nền tảng kiến thức tốt về hành chính, pháp luật và kinh tế, xã hội để đáp ứng các yêu cầu nghiên cứu lập pháp, với phạm vi rất rộng của các vấn đề công²⁹■

28 Cơ quan Dịch vụ nghiên cứu Nghị viện Mỹ hỗ trợ Nghị viện trong tất cả các giai đoạn của quy trình lập pháp và trải rộng tất cả các vấn đề chính sách công: kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng - an ninh, đối nội đối ngoại..., bao gồm nghiên cứu, phân tích bản chất cũng như mở rộng vấn đề mà Quốc hội phải đối mặt, xác định và đánh giá các lựa chọn chính sách công, hỗ trợ các đề xuất chính sách và xem xét cả trong quá trình thực thi chính sách, tư vấn giải quyết các vấn đề nảy sinh trong nghị trình...

29 Xem chú thích số 11: Peter Guzzo, 1980.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anghelescu, H.G.B, 2010, “Historical Overview: The Parliamentary Library from Past to Present” in: Changing Visions: Parliamentary Libraries Past, Present, and Future (Gro Sandgrind and Hermina G.B. Anghelescu, eds.). Special themed issue of Library Trends, 58/4, pp. 418-434.
2. Christopher Z. Mooney, 1991, Information Sources in State Legislative Decision Making, Legislative Studies Quarterly, Washington University, vol. 16, no. 3, pp. 445-455.
3. Heinz Eulau, 1966, The committees in a revitalized Congress, in Alfred de Grazia, ed., Congress: The first branch of government, American enterprise Institute for Public policy research, p. 253.
4. Lin, N. C.N. (2015), Informative Committees and Legislative Performance in the American States. Legislative Studies Quarterly, 40, pp. 391-415.
5. Paul Sabatier and David Whiteman, 1985, Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow, Legislative Studies Quarterly, Washington University, vol. 10, no. 3, pp. 395-421.
6. Peter Guzzo, 1980, State legislative research: opportunities for historians in applied research, The Public Historian, University of California Press, vol. 2, no. 3, pp. 39-42.
7. Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool & Lewis Anthony Dexter, 1963, American business and Public policy, Atherton Press, New York, p. 405.
8. Samuel Rothstein, 1990, The Origins of Legislative Reference Services in the United States, Legislative Studies Quarterly, Washington University, vol. 15, no. 3, pp. 401-411.
9. Schneier, Edward, 1970, “The Intelligence of Congress: Information and Public-Policy Patterns” The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 388, pp. 14-24.
10. Worthley, John A. “Legislative Information Systems: A Review and Analysis of Recent Experience” The Western Political Quarterly, vol. 30, no. 3, 1977, pp. 418-430.

BÌNH LUẬN...

(Tiếp theo trang 26)

Đối với nước ta, vì rất nhiều lý do mà hiện nay Bộ luật TTDS hiện hành chưa quy định triệt để về nghĩa vụ chứng minh của đương sự. Tư tưởng chủ đạo trong TTDS là nghĩa vụ chứng minh thuộc đương sự, tuy nhiên có những việc Nhà nước (tòa án) còn làm thay, song không vì thế lại mở rộng diện bồi thường như Dự thảo Luật BTNN. Điều này đi ngược với những nguyên tắc trong TTDS.

Luật BTNN năm 2009 xác định phạm vi Nhà nước có trách nhiệm BTTH do hành vi trái pháp luật của người tiến hành TTDS, TTHC gây ra trong các trường hợp sau đây:

“1. Tự mình áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời;

2. Áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời khác với biện pháp khẩn cấp tạm thời mà cá nhân, cơ quan, tổ chức có yêu cầu;

3. Áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời vượt quá yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của cá nhân, cơ quan, tổ chức;

4. Ra bản án, quyết định mà biết rõ là trái pháp luật hoặc cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ án”.

Phạm vi bồi thường này là phù hợp tình hình của Việt Nam, phù hợp với tổ tụng. Nếu cơ quan có thẩm quyền muốn mở rộng thì cần cân nhắc kỹ, phải đưa ra những tiêu chí chặt chẽ, rõ ràng ■

VAI TRÒ KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN CỦA NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

Lương Minh Tuấn*

* TS. Phó Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

Nhà nước kiến tạo phát triển; tư tưởng tân tự do, nhà nước xã hội; cân bằng của toàn bộ nền kinh tế; các nhiệm vụ cộng đồng; mục tiêu bảo vệ môi trường; mục tiêu hội nhập Liên minh châu Âu.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 24/02/2017
Biên tập: 04/04/2017
Duyệt bài: 11/04/2017

Article Information:

Keywords: Tectonic government for developments, neo-liberal ideal, social government, balance of entire economy, community tasks, environmental protection goal, goal of integration into the European Union.

Article History:

Received: 24 Feb. 2017
Edited: 04 Apr. 2017
Approved: 11 Apr. 2017

Tóm tắt:

Theo Chalmers Ashby Johnson (1982) thì “nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình quản lý nhà nước, trong đó nhà nước đề ra các chính sách mang tính định hướng phát triển, tạo môi trường và điều kiện cho các thành phần kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh và hội nhập quốc tế; tăng cường giám sát để phát hiện các mất cân đối có thể xảy ra, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô”¹. Để cung cấp thêm thông tin nghiên cứu tham khảo phục vụ việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước kiến tạo phát triển ở nước ta, bài viết trình bày, phân tích vai trò kiến tạo phát triển của Nhà nước Cộng hoà liên bang Đức (CHLB Đức). Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện tư tưởng tân tự do và mục tiêu Nhà nước xã hội; Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm bảo đảm sự phát triển cân bằng của toàn bộ nền kinh tế; Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ công đồng; Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu bảo vệ môi trường; và Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu hội nhập vào Liên minh châu Âu.

Abstract:

According to Chalmers Ashby Johnson (1982), "the tectonic government for developments is a model of governmental administration, which sets the development-oriented policies, provides the environment and conditions for all business sectors taking full potential capacity in a competitive environment and international integration context; strengthens the surveillance to determine potential imbalances, ensure macroeconomic stability". This article, for additional research references for establishment and improvement of a tectonic government for developments of Vietnam, provides the descriptions, analysis of the roles of the development tectonics of the Federal Republic of Germany (FR Germany): The tectonic roles of the government for neo-liberal ideal and objectives toward a social government; The tectonic roles of the government for the balanced developments of the entire economy; The tectonic roles of the government for performance of community tasks; The tectonic impacts of the government for the environmental protection goal; and the tectonic roles of the government for the goal of integration into the European Union.

1 Xem Trường Đại học Ngoại thương, “Nhà nước kiến tạo phát triển Việt Nam, Thực trạng và giải pháp hoàn thiện”, trên <http://text.xemtailieu.com/tai-lieu/nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-tai-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-hoan-thien-30838.html>, cập nhật ngày 6/01/2017.

Mô hình Nhà nước CHLB Đức hiện nay được xây dựng trên nền tảng Luật cơ bản (Hiến pháp liên bang) năm 1949 với trên 57 lần sửa đổi, bổ sung. Hiến pháp liên bang tuy không quy định cụ thể về mô hình kinh tế - xã hội nhưng tại nhiều điều khoản của nó chứa đựng các quy phạm về các quyền cơ bản và các nguyên tắc, mục tiêu nhà nước. Các quy phạm này xác định vai trò, trách nhiệm của Nhà nước đối với đời sống kinh tế - xã hội. Căn cứ vào các quy phạm này và thực tiễn thi hành Hiến pháp liên bang, có thể chỉ ra vai trò kiến tạo phát triển của Nhà nước CHLB Đức như sau:

1. Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện tư tưởng tân tự do và mục tiêu Nhà nước xã hội

1.1. Thời kỳ tân tự do

Ngay sau khi Hiến pháp liên bang Đức có hiệu lực thì tư tưởng “ordoliberalen Ideen” hay còn được gọi là “neoliberalen Ideen”² (tạm dịch là tư tưởng về tự do có trật tự hay tân tự do) ngự trị ở CHLB Đức. Những người theo tư tưởng này đòi hỏi phải tạo lập một khung pháp lý nhằm bảo đảm trật tự cạnh tranh tự do và phòng ngừa bất kỳ hình thức độc quyền cá nhân hay độc quyền nhóm trong đời sống kinh tế - xã hội, không phân biệt độc quyền cá nhân hay độc quyền tập thể³. Họ tin tưởng rằng, nguyên tắc thành tích/cống hiến (Leistungsprinzip) với sự hỗ trợ của các biện pháp, công cụ của Nhà nước pháp quyền bảo đảm thực hiện

được sự công bằng xã hội. Phù hợp với mô hình kinh tế thị trường tân tự do thì Luật Chống hạn chế cạnh tranh liên bang Đức được ban hành năm 1957. Đây là đạo luật có các quy định quan trọng về mặt pháp lý đối với việc xây dựng đời sống kinh tế ở CHLB Đức.

Những người theo học thuyết chính trị này cho rằng, việc công nhận, ghi nhận các quyền con người trong một bản Hiến pháp thành văn là phương tiện quan trọng nhất cho sự phát triển xã hội; Hiến pháp cần phải quy định các giới hạn của quyền lực nhà nước và sự giám sát, kiểm tra đối với các cơ quan của Chính phủ⁴. Học thuyết chính trị này cũng có ảnh hưởng rất lớn trong việc giải thích các quy phạm của Hiến pháp liên bang Đức⁵. Nhà nước trong thời kỳ này trước hết được coi là Nhà nước pháp quyền tự do cổ điển (klassisch-liberaler Rechtsstaat) và có thêm vai trò của Nhà nước xã hội (Sozialstaat)⁶.

1.2. Thời kỳ chuyển mạnh sang Nhà nước xã hội

Từ giữa những năm 60 của thế kỷ thứ 20, sự chuyển dịch sang Nhà nước xã hội diễn ra mạnh mẽ ở CHLB Đức. Ý thức chính trị - pháp lý của Liên minh cầm quyền (Sozialliberale Koalition) được thực hiện chủ yếu là hướng đến nền kinh tế thị trường xã hội và ý tưởng Nhà nước xã hội⁷. Trong nước công nghiệp phát triển, người ta nhận ra rằng, chỉ đơn thuần nguyên tắc thành tích/cống hiến không thể thực hiện được sự

2 Tư tưởng này được hình thành bởi các nhà kinh tế học và luật học tại Trường Freiburg CHLB Đức với tên gọi “Freiburger Schule” như Walter Eucken, Franz Böhm, Hans Grossmann-Doerth, Leonhard Miksch và những người khác trong khoảng thời gian từ 1930 đến 1950.

3 Xem Kriele, ZRP 1974, S. 105.

4 Xem Lütge, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, S. 361 ff.

5 Xem Würtenberger, Zeitgeist und Recht, S. 107f, 175f.

6 Lương Minh Tuân, Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel”, S. 36.

7 Xem Würtenberger, Zeitgeist und Recht, S. 175.

công bằng xã hội. Vì vậy, nguyên tắc thị trường tự do cần phải có sự gắn kết với nguyên tắc điều tiết công bằng xã hội (Sozialer Ausgleich)⁸. “Xã hội” ở đây theo nghĩa hẹp được hiểu “là sự điều tiết, giúp đỡ và hỗ trợ đối với những bộ phận người dân yếu thế về kinh tế, chỉnh sửa những bất công bằng do cạnh tranh tạo ra và bảo đảm sự bình đẳng về cơ hội” và theo nghĩa rộng cũng có thể được hiểu là “nhiệm vụ to lớn của Nhà nước là phải chăm lo tình trạng công bằng và sự phát triển công bằng của xã hội và của các thành viên xã hội”⁹. Ở đây, Nhà nước hành động không còn với tư cách là Nhà nước tự do cổ điển mà là Nhà nước xã hội và Nhà nước kiến tạo¹⁰. Nhà nước phải tạo ra và bảo đảm các điều kiện cần thiết cho sự tự do của mỗi cá nhân, vì sự tự do của các cá nhân trong một xã hội công nghiệp bị phụ thuộc vào các điều kiện nhà nước và xã hội mà mỗi cá nhân không thể tự bảo đảm cho mình các điều kiện này¹¹. Sự phát triển trong ý thức chính trị - pháp lý này đã có những tác động rất lớn đến việc giải thích các quy định của Hiến pháp liên bang về các mục tiêu, nguyên tắc (nhất là nguyên tắc nhà nước xã hội), các quyền cơ bản (nhất là các quyền cơ bản về kinh tế như quyền tự do nghề nghiệp, quyền sở hữu, quyền tự do hiệp hội, quyền tự do hành động chung)¹².

Trong Bản án¹³ của mình ngày 18/7/1967, Toà án hiến pháp liên bang đã chỉ

ra nghĩa vụ của Nhà nước được rút ra từ nguyên tắc Nhà nước xã hội (khoản 1 Điều 20 và khoản 1 Điều 28 Hiến pháp liên bang) là phải chăm lo cho một trật tự xã hội công bằng thông qua hoạt động điều tiết sự khác biệt xã hội (Ausgleich der sozialen Gegensätze). Nội dung cốt lõi của nguyên tắc Nhà nước xã hội có thể rút ra ít nhất là việc bảo đảm mức chuẩn tối thiểu mà Nhà nước phải bảo đảm cho sự tồn tại phẩm giá của con người¹⁴.

Bên cạnh đó, việc chuyển dịch mạnh sang Nhà nước xã hội còn được thể hiện trong việc giải thích các quy định của Hiến pháp liên bang về các quyền cơ bản. Theo truyền thống trước đây, các quyền cơ bản có chức năng tự vệ thông qua việc giới hạn quyền lực nhà nước để bảo vệ sự tự chủ của công dân thì nay được bổ sung thêm chức năng đòi hỏi *Nhà nước thực hiện nhiệm vụ xã hội và kiến tạo*¹⁵. Bởi vì, với sự thay đổi của các quan hệ xã hội thì sự nguy hại đối với các quyền tự do cơ bản và khả năng thực hiện các quyền này đã có sự thay đổi. Trong khi đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 1 Hiến pháp liên bang thì phẩm giá của con người là bất khả xâm phạm; tôn trọng và bảo vệ nó là trách nhiệm của tất cả các nhánh quyền lực nhà nước. Điều này đòi hỏi nghĩa vụ của Nhà nước là phải bảo đảm mức chuẩn tối thiểu về an sinh xã hội¹⁶. Điều đó có nghĩa là Nhà nước phải bảo đảm cho mỗi cá nhân có được nguồn lực tài chính cần

8 Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S. 243.

9 Karpen, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, S. 29.

10 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 212.

11 Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 85.

12 Xem Lương Minh Tuân, Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel”, S. 55 ff.

13 Phán quyết của Toà án hiến pháp liên bang - BVerfGE 22, 180.

14 Xem Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 409.

15 Xem Würtenberger, Zeitgeist und Recht, S. 175 f.

16 Xem Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 410.

thiết để có thể sống với tư cách là con người có phẩm giá¹⁷. Cơ quan lập pháp liên bang cũng đã ban hành nhiều đạo luật xã hội¹⁸ để thực hiện ý tưởng nhà nước xã hội.

2. Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm bảo đảm sự phát triển cân bằng của toàn bộ nền kinh tế

Đầu những năm 60 của thế kỷ thứ 20, vì lý do trước hết là sự suy thoái kinh tế nên đã xuất hiện đòi hỏi đối với việc lập và thực hiện kế hoạch ngân sách, kế hoạch tài chính, kế toán và kiểm toán của các cơ quan công quyền (kinh tế ngân sách) là phải góp phần vào việc phòng ngừa suy thoái kinh tế, tác động ngược lại với chu kỳ tăng trưởng và suy thoái kinh tế. Đòi hỏi này dựa trên nhận thức có được từ cuộc khủng hoảng kinh tế những năm 30 của thế kỷ thứ 20 với những hậu quả chính trị và xã hội thảm khốc rằng, không có thể đạt được tất cả các mục tiêu kinh tế - chính trị quan trọng bởi sự tự điều tiết của thị trường và sự tác động có kế hoạch của Nhà nước vào sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế có thể là cần thiết¹⁹ nhằm ngăn ngừa và giảm thiểu khủng hoảng kinh tế. Nhằm mục đích này, theo quan điểm không phải là không có tranh cãi của học thuyết kinh tế Keynes thì sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế cần thiết phải được điều tiết thông qua việc tác động vào kinh tế vĩ mô²⁰.

Trong Báo cáo kinh tế năm 1964 của

Chính phủ liên bang, khả năng “mở rộng công cụ chính sách kinh tế” của ngân sách công đã được chấp thuận về mặt nguyên tắc và một kế hoạch mở rộng công cụ chính sách kinh tế cũng như chính sách tài chính ngược chu kỳ đã được xây dựng²¹. Tình hình tăng trưởng kinh tế năm 1963 và 1964 đã làm cho giá cả tăng cao ở hầu hết các nước thành viên Cộng đồng kinh tế châu Âu (EWG). Ngày 14/4/1964, Hội đồng của EWG đã khuyến nghị các nước thành viên đưa ra các biện pháp mạnh nhằm tái thiết lập sự cân bằng về phát triển kinh tế. Do “nhập khẩu lạm phát” nên giá cả ở Đức năm 1964 cũng đã tăng rất cao. Năm 1965, tình hình kinh tế Đức cho thấy, do việc đẩy mạnh nhập khẩu nên cán cân thương mại của Đức thâm hụt ở mức 40 triệu DM. Ngân sách công đã được mở rộng mạnh mẽ mặc dù nguồn thu ngân sách đã bị thu hẹp. Điều đó đã dẫn đến suy nghĩ về việc bổ sung nguyên tắc “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” vào Hiến pháp liên bang²².

Ngày 20/3/1964, Ủy ban chuyên gia về cải cách tài chính đã được thành lập ở Đức. Ủy ban đã đưa ra đề xuất về kế hoạch tài chính trung hạn, các biện pháp chính sách tài khóa ngược chu kỳ và đối với chính sách cho vay. Ủy ban đã khuyến nghị trước hết là việc sửa đổi Điều 109 Hiến pháp liên bang nhằm tạo ra khả năng xây dựng kế hoạch tài chính nhiều năm cho các cơ quan công

17 Xem Lương Minh Tuấn, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*”, S. 58.

18 Một hệ thống an sinh xã hội đã được pháp luật điều chỉnh. Trong lĩnh vực an sinh xã hội, có rất nhiều hình thức khác nhau về chăm lo cuộc sống tối thiểu như thông qua bảo hiểm hưu trí, bảo hiểm y tế hoặc bảo hiểm thất nghiệp. Xem Lương Minh Tuấn (chủ biên), *Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền CHLB Đức*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 20-22.

19 Xem Zuck, *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, S. 61.

20 Stober, *Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, S. 260.

21 Xem Zuck, *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, S. 63.

22 Xem Würtenberger, *Staatsrechtliche Probleme politischer Planung*, S. 116.

quyền và tạo cơ sở cho việc ban hành văn bản pháp luật về mức giới hạn và loại hình nợ công trong trường hợp có sự nguy hiểm cho sự cân bằng của toàn bộ nền kinh tế.

Với đạo luật thứ 15 về sửa đổi Hiến pháp liên bang²³ ngày 8/6/1967, nguyên tắc “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” đã được ghi nhận tại khoản 2 Điều 109 Hiến pháp liên bang. Theo đó, “Liên bang và các bang chịu trách nhiệm đáp ứng các yêu cầu cân bằng của toàn bộ nền kinh tế đối với kinh tế ngân sách (Haushaltswirtschaft – việc lập và thực hiện kế hoạch ngân sách, kế hoạch tài chính, kế toán và kiểm toán) của mình”. Nguyên tắc “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” dựa trên ý tưởng về chính sách kinh tế ngược chu kỳ do John Meynard Keynes nghĩ ra²⁴.

Khái niệm “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” được ghi nhận tại khoản 2 Điều 109 Hiến pháp liên bang và cũng được sử dụng ở các điều khoản khác (khoản 4 Điều 109, khoản 4 Điều 104a và khoản 1 Điều 115) của Hiến pháp liên bang. Đây là khái niệm mở và không được định nghĩa trong Hiến pháp liên bang. Nội dung của khái niệm này phần nào đã được quy định cụ thể trong Luật về Thúc đẩy bình ổn và tăng trưởng ngày 8/6/1967 (StWG). Theo quy định tại câu 2 Điều 1 Luật này thì “Đối với các biện pháp chính sách tài chính và kinh tế của mình, Liên bang và các Bang phải quan tâm đến yêu cầu về sự cân bằng của toàn bộ nền kinh tế. Các biện pháp phải được ban hành sao cho trong khuôn khổ của nền kinh tế, nó đồng thời góp phần vào việc bình ổn giá cả (Stabilität des Preisniveaus), mức độ cao về

việc làm (Hoher Beschäftigungsstand) và cân bằng kinh tế đối ngoại (außenwirtschaftliches Gleichgewicht) với tăng trưởng kinh tế phù hợp và liên tục (stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum)”. Điều luật này chưa giải thích “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” đầy đủ và cụ thể mà chỉ mô tả các yếu tố cơ bản về cân bằng của toàn bộ nền kinh tế. Các yếu tố cơ bản này được coi là các bộ phận cấu thành mục tiêu cân bằng của toàn bộ nền kinh tế (các yếu tố cấu thành mục tiêu). Qua việc hiện thực hóa các yếu tố cấu thành mục tiêu “cân bằng của toàn bộ nền kinh tế”, nhất là việc bình ổn giá cả và mức độ cao về việc làm, Nhà nước trước tiên đã tạo ra các điều kiện kinh tế cho việc thực hiện các quyền cơ bản về việc làm và sở hữu.

Để làm rõ mục tiêu “cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” thì cần phải làm rõ các yếu tố cấu thành mục tiêu: bình ổn giá cả, mức độ cao về việc làm, cân bằng kinh tế đối ngoại và tăng trưởng kinh tế phù hợp và liên tục.

a) *Yếu tố “bình ổn giá cả”* là nhằm bảo đảm rằng, Nhà nước khi áp dụng các biện pháp chính sách kinh tế và tài chính phải quan tâm góp phần giảm thiểu việc gia tăng lạm phát²⁵. Điều này không có nghĩa là sự bình ổn của từng giá cả đơn lẻ mà là sự bình ổn giá cả của toàn bộ nền kinh tế. Việc hiện thực hóa yếu tố cấu thành mục tiêu này trước hết nhằm bảo vệ có hiệu quả việc bảo đảm quyền sở hữu được quy định tại khoản 1 Điều 14 Hiến pháp liên bang.

b) *Yếu tố “mức độ cao về việc làm”*

23 BGBI. I 581.

24 Xem Lương Minh Tuấn, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*, S. 79.

25 Xem Stober, *Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, S. 264f.

nhằm bảo đảm rằng, Nhà nước khi áp dụng các biện pháp chính sách kinh tế và tài chính phải quan tâm góp phần phòng ngừa thất nghiệp. Điều đó không có nghĩa là tất cả những người có khả năng lao động đều có việc làm mà chỉ đòi hỏi một tỷ lệ thất nghiệp thấp trong tương quan giữa số lượng người có việc làm và số lượng người thất nghiệp trong xã hội. Thông qua việc hiện thực hóa yếu tố này, Nhà nước tạo ra các điều kiện thực tế cho việc thực hiện quyền tự do nghề nghiệp được quy định tại khoản 1 Điều 12 Hiến pháp liên bang.

c) *Yếu tố “cân bằng kinh tế đối ngoại”* có nghĩa là Nhà nước phải quan tâm bảo đảm cân bằng giữa việc xuất khẩu và nhập khẩu trên các lĩnh vực hàng hóa, vốn và dịch vụ. Yếu tố cơ bản này được đưa ra nhằm đảm bảo để các lợi ích của việc phân công lao động quốc tế về lâu dài có thể được tận dụng một cách đầy đủ nhất.

d) *Yếu tố “tăng trưởng kinh tế phù hợp và liên tục”* nhằm bảo đảm rằng, chính sách kinh tế của Nhà nước phải nhằm gia tăng tổng sản lượng quốc gia (Bruttosozialprodukt) một cách phù hợp và liên tục²⁶. “Tăng trưởng kinh tế phù hợp và liên tục” không có nghĩa là tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá mà tăng trưởng kinh tế phải được xem xét, tính toán trong tương quan với các yếu tố khác cấu thành của mục tiêu “Cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” đã được quy định tại câu 2 Điều 1 Luật về Thúc đẩy bình ổn và tăng trưởng đã nêu ở trên. Việc hiện thực hóa yếu tố cấu thành mục tiêu này góp phần thực hiện trách nhiệm xã hội của Nhà

nước. Bởi vì, qua đó, Nhà nước tạo lập các điều kiện kinh tế cần thiết để giải quyết các nhiệm vụ xã hội.

Theo nhận thức chung²⁷ thì bốn yếu tố cấu thành của mục tiêu “cân bằng của toàn bộ nền kinh tế” là cùng mức độ ưu tiên. Sự cân bằng của toàn bộ nền kinh tế được xem là tồn tại, nếu tất cả bốn yếu tố cấu thành mục tiêu được hiện thực hóa ở mức độ cao nhất có thể theo nghĩa không có yếu tố nào trong bốn yếu tố này được quan tâm quá mức (đặc biệt ưu tiên) hoặc bị lãng quên²⁸.

Việc quan tâm đến sự cân bằng của toàn bộ nền kinh tế được coi là một nghĩa vụ pháp lý và được pháp luật hiến pháp trực tiếp quy định. Cụ thể là nghĩa vụ của Liên bang và các Bang quan tâm đến sự cân bằng của toàn bộ nền kinh tế được ghi nhận tại khoản 2 Điều 109 Hiến pháp liên bang. Trước hết, đây là nghĩa vụ của tất cả các cơ quan của Liên bang và các Bang, nhất là Chính phủ liên bang và các Chính phủ bang cũng như Nghị viện liên bang và các Nghị viện bang. Các cơ quan này phải có trách nhiệm chính đối với kinh tế ngân sách²⁹. Liên bang và các Bang tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nghĩa vụ này của mình.

3. Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ cộng đồng

Trong những năm 60 của thế kỷ thứ 20, một cuộc thảo luận về việc phân định nhiệm vụ giữa Liên bang và các Bang cũng đã diễn ra nhằm bổ sung quy định về sự hợp tác của Liên bang và các Bang trong các lĩnh vực nhất định³⁰. Cuộc thảo luận này đã dẫn đến việc ban hành Luật thứ 21 sửa đổi Hiến

26 Xem Stober, Tlidd, tr. 265.

27 Xem Vogel/Wiebel, in: Dolzer, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 109 GG, Rn. 114.

28 Xem Stober, Tlidd, tr. 263.

29 Xem Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 109 GG, Rn. 39.

30 Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. Art 91a GG, Rn. 1.

pháp liên bang vào ngày 12/5/1969³¹, theo đó các nhiệm vụ cộng đồng đã được bổ sung và ghi nhận tại Điều 91a Hiến pháp liên bang. Quy định này của Hiến pháp liên bang đã được sửa đổi cụ thể bởi Luật thứ 27 sửa đổi Hiến pháp liên bang vào ngày 31/7/1970³². Theo quy định tại khoản 1 Điều 91a Hiến pháp liên bang thì nhiệm vụ cộng đồng được hiểu là việc Liên bang tham gia vào việc thực hiện các nhiệm vụ của các Bang trong một số lĩnh vực nhất định, *nếu các nhiệm vụ này là có ý nghĩa đối với toàn thể cộng đồng và việc tham gia của Liên bang là cần thiết nhằm cải thiện đời sống* (Gemeinschaftsaufgaben). Các lĩnh vực này bao gồm: 1) Làm tốt hơn cơ cấu kinh tế khu vực, vùng; 2) Làm tốt hơn cơ cấu nông nghiệp và bảo vệ bờ biển. Các nhiệm vụ cộng đồng cũng như chi tiết về việc điều phối được quy định bởi một đạo luật liên bang với sự đồng ý của Hội đồng liên bang. Liên bang tài trợ một nửa kinh phí cho mỗi bang trong các trường hợp làm tốt hơn cơ cấu kinh tế khu vực, vùng. Trong các trường hợp làm tốt hơn cơ cấu nông nghiệp và bảo vệ bờ biển thì Liên bang tài trợ ít nhất là một nửa kinh phí; sự tham gia đóng góp phải được quy định thống nhất cho các Bang. Việc cung cấp kinh phí được dự trù trong các kế hoạch ngân sách của Liên bang và của các Bang³³.

Các nhiệm vụ cộng đồng được quy

định tại Điều 91a Hiến pháp liên bang được coi là các yếu tố kiến tạo, yếu tố kế hoạch³⁴. Nó chứa đựng một nhiệm vụ hiến định đối với Liên bang và các Bang là phải hợp tác nếu có đủ các điều kiện được quy định tại khoản 1 Điều 91a Hiến pháp liên bang³⁵. Đây vừa được coi là quyền và nghĩa vụ của Liên bang và đồng thời cũng là quyền và nghĩa vụ tương ứng của các Bang. Qua việc thực hiện các nhiệm vụ cộng đồng, Nhà nước tạo ra các điều kiện thực tế cho việc thực hiện các quyền tự do cơ bản, nhất là quyền tự do nghề nghiệp được quy định tại khoản 1 Điều 12 Hiến pháp liên bang.

4. Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu bảo vệ môi trường

Từ đầu những năm 70 của thế kỷ thứ 20, công chúng đã nhận thức được cuộc khủng hoảng môi trường. Trong khi đó, Hiến pháp liên bang trong danh mục các nội dung lập pháp của Điều 74 và Điều 75 chỉ chứa đựng một số khía cạnh của vấn đề bảo vệ môi trường³⁶. Cho đến tháng 10 năm 1994, một nghĩa vụ bảo vệ môi trường của Nhà nước chưa được Hiến pháp liên bang ghi nhận cụ thể. Sự thiếu hụt pháp lý này đã dẫn đến cuộc thảo luận kéo dài về việc bổ sung quyền cơ bản về môi trường và ngoài ra còn thảo luận về việc liệu có thể rút ra yêu cầu bảo vệ môi trường sống tối thiểu từ các quyền cơ bản và nếu có thì trong chừng mực nào? Bên cạnh đó, từ rất sớm cũng đã có đòi

31 BGBI. I S. 359.

32 BGBI. I S. 1161.

33 Khoản 3 Điều 91a Hiến pháp liên bang.

34 Trước đây, yếu tố kế hoạch đã được quy định tại khoản 3 Điều 109 Hiến pháp liên bang, nhưng nó không có tính chất quy phạm và chỉ là khung kế hoạch hợp tác giữa Liên bang và các Bang.

35 Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. Art 91a GG, Rn. 3.

36 Xem Lương Minh Tuấn, Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel", S. 110.

hỏi chính trị về việc quy định “bảo vệ môi trường” là một mục tiêu của Nhà nước³⁷.

Trong báo cáo nhận xét về môi trường năm 1978 của mình, Hội đồng chuyên gia về vấn đề môi trường đã khuyến nghị phải quy định bảo vệ môi trường là nhiệm vụ của Nhà nước trong Hiến pháp liên bang³⁸. Năm 1981, Ủy ban chuyên gia “Các quy định mục tiêu nhà nước/Các nhiệm vụ lập pháp” được thành lập. Năm 1983, Ủy ban này đã lên tiếng ủng hộ việc bổ sung quy định về “bảo vệ môi trường” vào Hiến pháp liên bang³⁹. Trong cuộc họp tham vấn chuyên gia của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội liên bang ngày 14/10/1987, đa số các chuyên gia tán thành quan điểm cho rằng, bảo vệ môi trường cần phải được quy định bổ sung vào Hiến pháp liên bang dưới hình thức là “mục tiêu của Nhà nước”⁴⁰.

Trong quá trình tái thống nhất nước Đức, một Ủy ban chung về sửa đổi Hiến pháp liên bang được Quốc hội liên bang và Hội đồng liên bang thành lập để chuẩn bị cho việc sửa đổi Hiến pháp liên bang. Các mục tiêu của Nhà nước là các nội dung thảo luận trọng tâm trong công việc của Ủy ban này. Ủy ban chung về sửa đổi Hiến pháp liên bang khuyến nghị bổ sung quy định “bảo vệ môi trường là mục tiêu của Nhà nước” vào Hiến pháp liên bang⁴¹.

Với việc ban hành Luật sửa đổi Hiến pháp liên bang ngày 27/10/1994 thì mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” đã

được bổ sung và ghi nhận tại Điều 20a Hiến pháp liên bang, theo đó, “*Nhà nước với trách nhiệm đối với các thế hệ tương lai bảo vệ các điều kiện sống cơ bản tự nhiên và động vật trong khuôn khổ của trật tự hiến pháp thông qua lập pháp và theo quy định của luật và lễ phải thông qua hành pháp và tư pháp*”. Quy định này mô tả một chương trình hành động nhất định của Nhà nước và là các quy phạm chỉ đạo định hướng cho các hoạt động của Nhà nước cũng như cho việc giải thích các đạo luật và các văn bản pháp luật khác⁴². Mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” không phải là một chương trình đơn thuần thiếu tính quy phạm và cũng không phải là một nhiệm vụ lập pháp chỉ đơn thuần trao cho cơ quan lập pháp nghĩa vụ ban hành các quy định cụ thể, mà nó là *pháp luật có hiệu lực trực tiếp*. Do đó, mục tiêu này cũng có thể được nói đến là “*nguyên tắc bảo vệ môi trường*”⁴³. Mặc dù mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” không được quy định cụ thể về mặt nội dung, nhưng nó là chỉ thị định hướng có tính quy phạm hiến định cho các hoạt động của Nhà nước. Nhiệm vụ to lớn của Nhà nước được rút ra từ mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” là phải quan tâm bảo vệ môi trường, kể cả trong việc kiến tạo đời sống kinh tế - xã hội cũng phải quan tâm bảo vệ các điều kiện sống cơ bản tự nhiên.

Mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” với tư cách là một yếu tố kế hoạch

37 Klein, ebenda, m. w. Nachw.

38 BT-Drucksache, 8/1978, S. 579.

39 Xem Lương Minh Tuân, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*”, S. 111, m. w. Nachw.

40 Zur Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses vom 14. 10. 1987, ZRP 1987, S. 454 f.

41 Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, *Kommentar zum Grundgesetz, Art 20a GG, Rn. 7* m. w. Nachw.

42 Xem Lương Minh Tuân, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*”, S. 114, m. w. Nachw.

43 Xem Stober, *Tlđđ*, tr. 281-282.

hiến định⁴⁴ đã mở ra cho Nhà nước về mặt pháp luật hiến pháp rất nhiều khả năng tác động đến đời sống kinh tế - xã hội, nhất là những tác động kiến tạo kế hoạch dài hạn dưới hình thức điều tiết vĩ mô từ các lý do môi trường⁴⁵. Mục tiêu của Nhà nước “bảo vệ môi trường” trước hết được xác định là nhiệm vụ kiến tạo đối với cơ quan lập pháp, nhiệm vụ kiến tạo và hành động đối với cơ quan hành pháp và đồng thời rất có ý nghĩa đối với cơ quan thực thi quyền tư pháp với tư cách là cơ quan kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước khác về sự phù hợp với luật và lẽ phải⁴⁶.

5. Vai trò kiến tạo của Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu hội nhập vào Liên minh châu Âu

Theo Lời nói đầu của Hiến pháp liên bang thì nhân dân Đức mong muốn là một thành viên bình đẳng trong một Liên minh châu Âu phục vụ hòa bình trên thế giới. Trước khi đạo luật thứ 38 sửa đổi, bổ sung Hiến pháp liên bang ngày 28//12/1992⁴⁷ có hiệu lực thì Điều 24 Hiến pháp liên bang là cơ sở pháp lý cho việc hội nhập châu Âu của nước Đức. Bên cạnh quy định này thì quy định mới phục vụ việc hội nhập châu Âu tại Điều 23 Hiến pháp liên bang đã được thiết lập nhằm bảo đảm cho Hiến pháp liên bang phù hợp với Hiệp ước về Liên minh châu Âu. Quy định này được xem là quy định ủy quyền hội nhập của nước Đức. Theo đó, Liên bang có thể chuyển giao chủ quyền cho Liên minh châu

Âu hoặc các tổ chức liên nhà nước khác thông qua đạo luật. Một đạo luật như vậy có biểu hiện về mặt nội dung của việc sửa đổi Hiến pháp liên bang do việc chuyển giao chủ quyền làm thay đổi trật tự thẩm quyền hiến định⁴⁸.

Sự ra đời và phát triển của Liên minh châu Âu với tư cách là một tổ chức quyền lực công mới⁴⁹ độc lập và không phụ thuộc vào quyền lực nhà nước của từng nước thành viên đã có những tác động nhất định đến việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước Đức, trong đó có nhiệm vụ kiến tạo của Nhà nước đối với đời sống kinh tế - xã hội. Với việc chuyển giao chủ quyền cho Liên minh châu Âu thì cơ quan lập pháp Đức mất đi một phần thẩm quyền của mình tương ứng với phạm vi của việc từ bỏ thực thi chủ quyền. Về nguyên tắc, pháp luật của Liên minh châu Âu có hiệu lực áp dụng cao hơn so với pháp luật các nước thành viên Liên minh châu Âu. Do đó, pháp luật của Liên minh châu Âu về nguyên tắc có hiệu lực áp dụng cao hơn so với các quy định về vai trò kiến tạo của Nhà nước đã được Hiến pháp và pháp luật liên bang Đức ghi nhận. Hiệu lực áp dụng cao hơn của pháp luật của Liên minh châu Âu làm cho các quy định về vai trò kiến tạo kinh tế - xã hội của Liên minh châu Âu về nguyên tắc có hiệu lực áp dụng trực tiếp ở Đức. Cụ thể là Nhà nước Đức (lập pháp, hành pháp, tư pháp) không chỉ tôn trọng vai trò kiến tạo của Nhà nước được ghi

44 Xem Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 103ff.

45 Xem Lương Minh Tuấn, Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel”, S. 125, m. w. Nachw.

46 Xem Lương Minh Tuấn, Tlidd, tr. 122-125.

47 BGBl. I S. 2086.

48 Xem phán quyết của Tòa án hiến pháp liên bang - BverfGE 58, 1, 36.

49 Liên minh châu Âu không phải là một nhà nước và cũng không phải là một nhà nước liên bang.

nhận trong Hiến pháp và pháp luật liên bang Đức mà còn phải tôn trọng cả các quy định về kinh tế - xã hội của Liên minh châu Âu như “các quyền tự do xuyên biên giới”⁵⁰ (grenzüberschreitende Grundfreiheiten) và các điều kiện cạnh tranh⁵¹. Trong những lĩnh vực kinh tế - xã hội mà ở đó thẩm quyền đã chuyển giao hoàn toàn cho Liên minh châu Âu như lĩnh vực tiền tệ thì Nhà nước Đức (cơ quan lập pháp) không còn phạm vi thẩm quyền để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội riêng của mình. Trong các lĩnh vực còn lại thì áp dụng nguyên tắc thứ yếu (Subsidiaritätsprinzip) và cơ quan lập pháp Đức còn có thẩm quyền kiến tạo riêng phù hợp, mặc dù thẩm quyền này bị giới hạn bởi các quy định của pháp luật của Liên minh

châu Âu. Tuy nhiên, trong trường hợp Liên minh châu Âu trong một lĩnh vực nhiệm vụ nhất định mà đã sử dụng hết thẩm quyền lập pháp của mình, chẳng hạn như trong lĩnh vực quy định trật tự thị trường, thì cơ quan lập pháp Đức dường như không còn có thể tiến hành thêm bất kỳ hoạt động gì. Kể cả trong các lĩnh vực không thuộc thẩm quyền tuyệt đối của Liên minh châu Âu thì các quy định trong Hiến pháp liên bang cũng phải được giải thích mới theo hướng phù hợp với pháp luật của Liên minh châu Âu⁵². Trong việc thực hiện các mục tiêu chính sách kinh tế của Liên minh châu Âu, CHLB Đức với tư cách là thành viên của Liên minh châu Âu phải chấp nhận những ảnh hưởng to lớn đối với nền kinh tế quốc dân của mình ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1 Dolzer, Rudolf, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bd. 1; Bd. 7; Bd. 8, Stand Mai 1990.
- 2 Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg, 1995.
- 3 Karpen, Ulrich, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, Baden-Baden, 1990.
- 4 Lương Minh Tuấn, Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel: Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel”, Peter Lang GmBH, Europäische Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Neu York, Paris, Wien, 1999.
- 5 Lương Minh Tuấn (chủ biên), Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền CHLB Đức, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2008.
- 6 Lütge, Friedrich, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., Berlin, 1960.
- 7 Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Stand November 1997 (Loseblatt-Kommentar).
- 8 Müller-Armack, Alfred, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg, 1966.
- 9 Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard, Grundrechte – Staatsrecht II, 13. Aufl., Heidelberg, 1997.
- 10 Trường Đại học Ngoại thương, “Nhà nước kiến tạo phát triển Việt Nam, Thực trạng và giải pháp hoàn thiện”, Hà Nội, 2013, trên <http://text.xemtailieu.com/tai-lieu/nha-nuoc-kien-cao-phat-trien-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-hoan-thien-30838.html>, cập nhật ngày 12/01/2017.
- 11 Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., Neuwied 1995.
- 12 Stober, Rolf, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, Stuttgart.
- 13 Würtenberger, Thomas, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, Berlin, 1979.
- 14 Würtenberger, Thomas, Zeitgeist und Recht, 2. Aufl., Tübingen, 1991.
- 15 Zuck, Rüdiger, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, München, 1975.

50 Tự do giao thương hàng hóa; tự do giao thương dịch vụ; tự do kinh doanh (thành lập doanh nghiệp, lựa chọn nơi đặt trụ sở, chi nhánh doanh nghiệp, hành nghề, ...), tự do đi lại của người lao động; tự do giao thương thanh toán và vốn.

51 Xem Lương Minh Tuấn, Tlđđ, tr. 122-125.

52 Xem Lương Minh Tuấn, Tlđđ, tr. 167.