

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 23 (184) / Tháng 12/2010

KỶ NIỆM 10 NĂM THÀNH LẬP TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI
KHOA PHÁP LUẬT KINH TẾ

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

HỘI THẢO KHOA HỌC
"LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003 VÀ CÁC VẤN ĐỀ
ĐẶT RA TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN"
HÀ NỘI, NGÀY 8.5.2004

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

**HỘI NGHỊ CÔNG TÁC VIÊN PHÍA BẮC
VÀ KỶ NIỆM 5 NĂM TẠP CHÍ NCLP**

Hà Nội, ngày 11 tháng 01 năm 2006



NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

Thư của Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội gửi Tạp chí Nghiên cứu lập pháp

TS. Trần Đình Đán

KỶ NIỆM 10 NĂM THÀNH LẬP TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

- 7** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 10 năm xây dựng và trưởng thành
TS. Phạm Văn Hùng
- 18** Đòi điều đóng góp với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp
Mai Thúc Lâm
- 19** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - chặng đường mười năm
Vũ Mão
- 21** Phấn đấu để lại dấu ấn của Tạp chí trong hoạt động lập pháp
TS. Vũ Đức Khiển
- 23** Phát huy vai trò hỗ trợ Đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện các chức năng của Quốc hội
GS,TS. Trần Ngọc Đường
- 24** Tạp chí đã trưởng thành vượt bậc
PGS,TS. Phan Trung Lý
- 25** Kết hợp nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng
PGS,TS. Đinh Ngọc Vượng
- 26** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nên có các chuyên mục về Luật quốc tế, quan hệ quốc tế, tranh tụng quốc tế
PGS,TS. Nguyễn Hồng Thao
- 27** Đi đúng hướng, nhưng cần nhắm đến mục tiêu cao hơn, xa hơn
PGS,TS. Nguyễn Ngọc Điện
- 28** Hãy giữ vững và phát huy những nét đặc thù của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp
PGS,TS. Nguyễn Minh Đoan
- 29** Những thành tựu to lớn
TS. Phạm Tuấn Khải
- 30** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: diễn đàn trao đổi khoa học rất đáng tin cậy
TS. Vũ Văn Nhiệm
- 31** Sự nhã nhặn và tôn trọng cộng tác viên: bí quyết thành công của Tạp chí
Bùi Ngọc Sơn
- 32** Tạp chí nghiên cứu lập pháp là nguồn tài liệu tham khảo, nghiên cứu đáng tin cậy phục vụ hoạt động thẩm tra
Nguyễn Hoài Nam

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

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

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: NCLP

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 33** Một số vấn đề đặt ra về tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội
PGS, TS. Bùi Xuân Đức
- 39** Hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước đáp ứng nhu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa
PGS, TS. Lê Minh Thông
- 48** Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ: mô hình từ lý thuyết đến thực tiễn
PGS, TS. Đinh Dũng Sỹ

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 56** Sự cần thiết của việc xây dựng các chế định vật quyền và trái quyền trong luật dân sự
PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện
- 62** Một số vấn đề về xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố
GS, TS. Nguyễn Ngọc Anh
- 66** Một số vấn đề về Dự án Pháp lệnh Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ
ThS. Nguyễn Phước Thọ

CHÍNH SÁCH

- 71** Đề án 30 và gần 30.000 tỷ đồng tiết kiệm mỗi năm
TS. Nguyễn Văn Cường - TS. Nguyễn Triệu Nhiên

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 77** Biện pháp khẩn cấp tạm thời trong tố tụng trọng tài
PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 80** Tham khảo pháp luật Liên bang Nga khi xây dựng pháp lệnh về quản lý, sử dụng vũ khí dân dụng, công vụ và đạn
Lê Việt Trường



Legis 12/2010

Letter from the Chairman of the National Assembly's Office
to Legislative Study Journal

Dr. Tran Dinh Dan

CELEBRATION OF 10 YEAR ANNIVERSARY

OF THE LEGISLATIVE STUDY JOURNAL ESTABLISHMENT

- 7** Legislative Study Journal -10 years of construction and growth
Dr. Pham Van Hung
- 18** Some contributed comments to the Legislative Study Journal
Mai Thuc Lan
- 19** Legislative Study Journal – on the way of 10 years
Vu Mao
- 21** Strive to leave Journal's cachet in legislative activities
Dr. Vu Duc Khien
- 23** Promote the supporting role to the MPs on the implementation
of the National Assembly's functions
Prof, Dr. Tran Ngoc Duong
- 24** Tremendous maturity of the Journal
Prof, Dr. Phan Trung Ly
- 25** Combination of basic research and applied research
Prof, Dr. Dinh Ngoc Vuong
- 26** Legislative Study Journal should have various categories on
international law, international relations, international litigation
Prof, Dr. Nguyen Hong Thao
- 27** In the right direction, but needs to aim higher, further
objections
Prof, Dr. Nguyen Ngoc Dien
- 28** Maintain and promote the ethos of the Legislative Study
Journal
Prof, Dr. Nguyen Minh Doan
- 29** The great achievement
Dr. Pham Tuan Khai
- 30** The Legislative Study Journal – reliable forum for scientific
opinion exchange
Dr. Vu Van Nhiem
- 31** Courtesy and respect of collaborators: the secret of the
Magazine success
Bui Ngoc Son
- 32** The Legislative Study Journal - a reliable source of reference
and research services for the review activities
Nguyen Hoai Nam



EDITORIAL:

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

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

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

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISMENT:

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

DISTRIBUTION:

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

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

STATE AND LAW

- 33** Some issues on the organization and operation of the Ethnic Council and the Committees of the National Assembly
Prof, Dr. Bui Xuan Duc
- 39** Completing overall model of the state apparatus to meet the needs of socialist rule of law
Prof, Dr. Le Minh Thong
- 48** Legal documents of the Government, the Prime Minister: from theory to reality
Prof, Dr. Dinh Dung Sy

DISCUSSION OF BILLS

- 56** The necessity of building regulation on Property rights and Claims in the Civil Law
Prof, Dr. Nguyen Ngoc Dien
- 62** Some problems of the Prevention and Anti-terrorism Law
Prof, Dr. Nguyen Ngoc Anh
- 66** Some problems of construction of the Ordinance on the use and management of weapons, explosives and support tools
LL.M. Nguyen Phuoc Tho

POLICIES

- 71** Project 30 and nearly 30,000 billions of savings per year
Dr. Nguyen Van Cuong - Dr. Nguyen Trieu Nhien

LEGAL PRACTICE

- 77** Temporary emergency measures in the arbitral proceedings
Prof, Dr. Pham Duy Nghia

FOREIGN EXPERIENCE

- 80** Refer to the Russian Federation laws while constructing the Ordinances on the use and management of weapons, explosives and support tools
Le Việt Trung



THƯ CỦA CHỦ NHIỆM VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
GỬI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

Hà nội, ngày 5 tháng 12 năm 2010

Kính gửi: Cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và các nhà khoa học cộng tác viên của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Nhân dịp kỷ niệm 10 năm ngày thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (14/12/2000 - 14/12/2010), thay mặt Ban chấp hành Đảng bộ, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, tôi thân ái gửi tới các thể hệ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động đã và đang công tác tại Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, các cộng tác viên của Tạp chí lời chúc mừng nồng nhiệt nhất.

Trong 10 năm xây dựng và phát triển, Tạp chí đã có nhiều cố gắng để thực hiện tôn chỉ mục đích của mình là diễn đàn về **nhà nước, pháp luật và chính sách**, góp phần vào việc thực hiện các chức năng của Quốc hội. Ban chấp hành Đảng bộ và lãnh đạo Văn phòng Quốc hội ghi nhận và đánh giá cao những đóng góp của các thể hệ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay, việc cung cấp thông tin nghiên cứu đa chiều về nhà nước, pháp luật và chính sách cho các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách là một nhu cầu thiết yếu. Tôi mong rằng, Tạp chí cần thực hiện một sứ mệnh vẻ vang là **nâng niu, quý trọng mọi ý tưởng lập pháp vì con người**, là địa chỉ tin cậy và tự hào để công bố các kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học, cộng tác viên góp phần thiết thực vào quá trình đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp và các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, phấn đấu trở thành một tạp chí chuyên ngành về lập pháp hàng đầu tại Việt Nam.

Chúc Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp không ngừng lớn mạnh!

Chúc các thể hệ cán bộ, công chức, viên chức và cộng tác viên, người lao động Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sức khỏe, hạnh phúc và thành công.

Thân ái!



TS. Trần Đình Đán
Ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng
Ủy viên Ủy ban Thường Vụ Quốc hội
Bí thư Đảng ủy cơ quan Văn phòng Quốc hội
Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 242 - NQ/UBTVQH10

Hà Nội, ngày 14 tháng 12 năm 2000

NGHỊ QUYẾT

Về việc thành lập Tạp chí Nghiên cứu lập pháp

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Căn cứ vào Nghị quyết số 02 - NQ/UBTVQH 10, ngày 17 tháng 10 năm 1992 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tổ chức nhiệm vụ của Văn phòng Quốc hội

Căn cứ công văn số 3101 - CV/TTVH ngày 21/11/2000 của Ban Tư tưởng - Văn hoá Trung ương;

Theo đề nghị của Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

QUYẾT NGHỊ

Điều 1. Chuyển bản tin "Nghiên cứu lập pháp" thành Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.

Điều 2. Chức năng, nhiệm vụ và biên chế của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp do Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội qui định.

Điều 3. Các ông Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Vụ trưởng vụ Tổ chức - Cán bộ chịu trách nhiệm thi hành nghị quyết này.

**T/M ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI
PHÓ CHỦ TỊCH**

Nơi nhận:

- Chủ nhiệm VPQH,
- TCCB, TCNCLP,
- Lưu: Văn thư.



MAI THỨC LÂN



TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP 10 NĂM XÂY DỰNG VÀ TRƯỞNG THÀNH

■ TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP, VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Để đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin nghiên cứu khoa học phục vụ hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu dân cử, được sự đồng ý của Chủ tịch Quốc hội và Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, tháng 10/1999, Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học đã xuất bản và phát hành Bản tin Thông tin hoạt động lập pháp, xuất bản 2 tháng/kỳ. Đến tháng 1/2000 Bản tin Thông tin hoạt động lập pháp được đổi tên thành Bản tin Nghiên cứu Lập pháp. Tháng 5/2000, Chủ tịch Quốc hội, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội đã đồng ý cho phép nâng cấp Bản tin Nghiên cứu Lập pháp thành Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, nhằm “cung cấp kịp thời, thường xuyên các thông tin lý luận và thực tiễn về hoạt động lập pháp, về hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp cho các vị Đại biểu Quốc hội, các cơ quan hữu quan và các nhà chuyên môn có liên quan nhằm góp phần ngày một nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp và hoạt động của các cơ quan dân cử”¹.

Ngày 14/12/2000, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 242-NQ/UBTVQH10, quyết nghị chuyển Bản tin Nghiên cứu Lập pháp thành Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Như vậy, ngày 14/12/2000 được xác định là ngày thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (sau đây gọi tắt là Tạp chí). Đến nay Tạp chí vừa tròn 10 tuổi (14/12/2000 - 14/12/2010).

Quá trình 10 năm hoạt động của Tạp chí có thể phân kỳ như sau:

1. Giai đoạn từ năm 2001 đến 2005

Để thực hiện Nghị quyết 242-NQ/UBTVQH10 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, sau một thời gian chuẩn bị, đến tháng 2/2001, Tạp chí ra số đầu tiên. Ngay từ số đầu tiên, Tạp chí đã tổ chức nghiên cứu và đăng tải các kết quả nghiên cứu lý luận và thực tiễn liên quan tới nội dung hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Với tôn chỉ mục đích là *diễn đàn lý luận và thực tiễn về Nhà nước, Pháp luật, Chính sách*, Tạp chí từng bước trở thành

(1) Công văn số 930/CN-VP ngày 27/5/2000 của Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.



nguồn tư liệu tham khảo quan trọng cho các nhà hoạch định chính sách, phục vụ cho hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp và phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật.

a) Sản phẩm

Giai đoạn này, Tạp chí xuất bản định kỳ một số/tháng, hai số chuyên đề một năm và một số chuyên đề bằng tiếng Anh; hàng năm đều có ấn phẩm *Tổng Mục lục* tra cứu theo chuyên đề và theo tác giả, được cập nhật liên tục. Tính đến tháng 6/2005, Tạp chí NCLP đã xuất bản 53 số, ra hàng tháng với hơn 4.500 trang nội dung; năm số chuyên đề và ba số bằng tiếng Anh.

b) Chuyên mục

Các chuyên mục chính của các số Tạp chí thường kỳ bao gồm: chuyên mục *Thời sự - Trao đổi* (bài viết phản hồi, cung cấp thông tin, bình luận thời sự, những suy nghĩ, ý tưởng gợi mở); chuyên mục *Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật*; chuyên mục *Chính sách*; *Lịch sử Nhà nước và Pháp luật*; *Tham khảo nước ngoài*.

Chuyên mục *Trang Địa phương* được mở

từ năm 2004 với mục đích tạo diễn đàn trao đổi những vấn đề lý luận, thực tiễn về chính quyền địa phương và việc thực hiện chính sách, pháp luật ở địa phương trong điều kiện mới hội nhập và tự chủ của chính quyền địa phương.

c) Tra cứu

Để phục vụ tra cứu và lưu trữ, Tạp chí có trên 20 Tổng tập hàng năm gồm các số đã phát hành trong năm, mỗi năm có một tập Tổng Mục lục tra cứu ấn phẩm của Tạp chí theo hệ thống từ khoá và theo tên tác giả. Đầu mục và tóm tắt các bài đăng trên Tạp chí có thể tìm kiếm trên Internet qua trang tin của Quốc hội (www.na.gov.vn/). Toàn văn các bài đăng trên Tạp chí được đưa trên Mạng nội bộ của Quốc hội để phục vụ việc tìm kiếm, tham khảo của đại biểu Quốc hội.

Các bài viết và kết quả nghiên cứu khoa học của các chuyên gia do Tạp chí huy động còn được chuyên tới Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học của Quốc hội để giới thiệu và cung cấp tới các đại biểu theo hình thức dịch vụ thông tin theo yêu cầu tại kỳ họp và ngoài kỳ họp Quốc hội.

d) Hội thảo

Trong năm năm, Tạp chí đã phối hợp với các tổ chức và chuyên gia, tổ chức được 17 hội nghị, hội thảo nghiên cứu chuyên đề, trong đó có 02 hội thảo quốc tế. Trung bình mỗi năm, Tạp chí tổ chức 04 hội thảo, không kể các buổi tọa đàm cuối tuần với các chuyên gia chuyên ngành theo chủ đề do sáng kiến của Tạp chí hoặc của các đại biểu Quốc hội, chuyên gia.

Từ năm 2004, Tạp chí đã hình thành các chủ đề sinh hoạt khoa học như Tọa đàm về *Bộ máy hiệu quả phục vụ một Quốc hội chuyên nghiệp, về Dịch vụ pháp lý ở Việt Nam trước thềm WTO²*; hội thảo tại Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh về chủ đề *Phát triển dịch vụ du lịch - thương mại*; hội thảo về *Nâng cao chất lượng đào tạo dạy nghề ở thành phố Hồ Chí Minh*; hội thảo tại trường Đại học Luật Hà Nội³ về *Luật Đất đai năm 2003 - những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện, phối hợp với Action Aid International* tổ chức tọa đàm thông tin và vận động về *Vụ kiện bán phá giá Tôm Việt Nam tại Hoa Kỳ*.

Năm 2004, Tạp chí cũng đã hoàn thành nhiệm vụ điều phối và tổ chức hội thảo nghiệm thu Đề tài nghiên cứu khoa học Tăng cường sự tham gia của nhân dân vào các Dự án luật với sự tham gia của nhiều chuyên gia và bốn cơ quan Văn phòng Trung ương và bốn tỉnh, thành phố.

e) Trang tin điện tử

Thế theo yêu cầu của nhiều tác giả, cộng tác viên và bạn đọc về việc cập nhật thông tin và về các vấn đề cần nghiên cứu, năm 2004 Tạp chí xây dựng, vận hành thử nghiệm trang tin điện tử Nghiên cứu Lập pháp (www.nclp.org.vn). Mọi bạn đọc của Tạp chí có thể truy cập trang tin này để đọc những thông tin mang tính chất thời sự hoặc những bài viết chia sẻ ý tưởng nghiên cứu. Tác giả nào đăng ký là thành viên mạng lưới tin điện tử của Tạp chí sẽ được cung cấp tài liệu tham khảo, tra cứu theo yêu cầu.

2. Giai đoạn từ tháng 7/2005 đến 4/2008

a) Sản phẩm

- Tính từ tháng 7/2005 đến tháng 3/2008, Tạp chí *xuất bản* được 32 số với 361 bài viết được đăng tải, tiếp tục giữ vai trò là Diễn đàn quan trọng về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách. Tạp chí tiếp tục giữ nguyên cách tiếp cận, phản ánh, thể hiện các nội dung bằng hình thức hiện có, trên cơ sở nâng cao hơn nữa chất lượng bài viết.

Xuất phát từ yêu cầu cung cấp đa dạng hơn thông tin nghiên cứu phục vụ cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu dân cử cũng như bạn đọc cả nước, từ tháng 7/2005 đến tháng 3/2008 Tạp chí đã xuất bản tăng kỳ hàng tháng với số chuyên đề **Hiến kế Lập pháp**. *Hiến kế Lập pháp* xuất bản được 33 số với 716 bài viết của các tác giả trong cả nước.

- Để nâng cao chất lượng và tính toàn diện của thông tin lý luận đến các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách và các nhà khoa học, giúp nâng cao tính tiện dụng khi tra cứu, năm 2005, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tổ chức biên soạn cuốn sách “Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn”⁴. Đây là ấn phẩm có trên 500 trang in, tập hợp một phần các công trình nghiên cứu về Quốc hội Việt Nam đã đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, được hệ thống hóa theo các chuyên mục: Lý luận chung về Quốc hội và lịch sử Quốc hội; Đại biểu Quốc hội và tổ chức bộ máy Quốc hội; và Hoạt động Quốc hội.

b) Chuyên mục

Các chuyên mục trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp bản in vẫn tiếp tục được giữ như các năm trước đó, nhưng có sự điều chỉnh về dung lượng của từng chuyên mục. Riêng chuyên mục Trang Địa phương được chuyển toàn bộ sang số chuyên đề *Hiến kế Lập pháp* với tên mới *Chính sách, pháp luật - Nhìn từ địa phương*.

Hiến kế Lập pháp mở rộng các chuyên đề, hình thành các chuyên mục mới như Tiêu

(2) Xem Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02 (37) tháng 02/ 2004, tr. 02 -04.

(3) Xem Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 05 (40) tháng 5/2004, tr. 08 -10.

(4) Văn phòng Quốc hội, Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005

điểm, Hiểu ra ngoài nghĩa, Diễn đàn, Kinh tế - Xã hội, Ý kiến luật sư, Chính sách, pháp luật - Nhìn từ địa phương... Các chuyên mục này đã định hình, phát triển, làm nên một dung mạo mới cho Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp dưới dạng thức số chủ đề Hiến kế Lập pháp.

c) Tra cứu

Tạp chí tiếp tục thực hiện việc xây dựng Tổng tập hàng năm gồm các số đã phát hành trong năm, mỗi năm có Tổng Mục lục tra cứu ấn phẩm của Tạp chí và số chuyên đề Hiến kế Lập pháp theo hệ thống từ khoá và theo tên tác giả. Toàn văn các bài đăng trên Tạp chí và số chuyên đề Hiến kế Lập pháp vẫn được đưa trên Mạng nội bộ của Quốc hội để phục vụ việc tìm kiếm, tham khảo của đại biểu Quốc hội. Các bài viết và kết quả nghiên cứu khoa học của các chuyên gia do Tạp chí huy động còn được chuyển tới Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học để phục vụ Quốc hội, các đại biểu Quốc hội và các nhà khoa học.

d) Hội thảo

Trong các năm 2005 - 2008, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã tổ chức được 05 Hội thảo nhằm trao đổi thông tin lý luận về Nhà nước và Pháp luật, về phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp, việc nghiên cứu xây dựng, áp dụng pháp luật trong các lĩnh vực cụ thể của đời sống kinh tế - xã hội, cung cấp cho các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách các thông tin thời sự về chính sách, pháp luật và các giải pháp có ích cho sự phát triển của xã hội.

Tháng 6/2005, Tạp chí phối hợp với Khoa Pháp luật kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội tổ chức Hội thảo tại Hà Nội về chủ đề “Những vấn đề về phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam”.

Tháng 7/2005, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp phối hợp với Trường Đại học Đà Lạt tổ chức Hội thảo “Vị trí và vai trò của Luật tục trong cải cách nền hành chính và tư pháp hiện nay ở nước ta”.

Tháng 8/2006, được sự giúp đỡ của Dự án Hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp (giai đoạn III) do Chính phủ Đan Mạch tài trợ, Tạp chí

Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức hội thảo “Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp” (tổ chức từ 01 - 03/8/2006 tại Thành phố Hồ Chí Minh).

Cũng trong tháng 8/2006, để cung cấp thông tin cho Quốc hội về Dự án xây dựng Nhà máy điện hạt nhân đầu tiên ở nước ta, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Viện Năng lượng nguyên tử Quốc gia Việt Nam đồng tổ chức Hội thảo về đề tài “Điện hạt nhân trong chiến lược An ninh năng lượng của Việt Nam” tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Tháng 7/2007, Tạp chí phối hợp với Bộ Tài chính và Tổng cục Thuế đồng tổ chức hội thảo về Các vấn đề xung quanh việc xây dựng Luật Thuế thu nhập cá nhân.

e) Trang tin điện tử

Để nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền pháp luật và hoạt động lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã thiết lập một Website (tên miền: <http://www.nclp.org.vn>). Ngày 08/4/2005, Bộ Văn hoá Thông tin đã cấp giấy phép xuất bản số 37/GP-BC-BVHTT cho Website hoạt động. Trang tin điện tử này hoạt động tốt với nội dung phong phú, đa dạng và mỗi năm có hàng trăm ngàn lượt người truy cập thường xuyên.

Tuy nhiên, sau hai năm hoạt động, do nhiều lý do kỹ thuật và hạ tầng, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nhận thấy trang tin điện tử này cần được nâng cấp để cập nhật thông tin, nâng cao khả năng bảo mật và cải thiện tốc độ truy cập trang tin điện tử trên internet. Vì vậy, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã xây dựng Đề án thiết kế giao diện mới và hỗ trợ kỹ thuật trang tin điện tử trên Internet.

Được sự đồng ý của lãnh đạo Văn phòng Quốc hội và sự hỗ trợ từ Dự án Cải cách pháp luật và Tư pháp (giai đoạn III) của Chính phủ Đan Mạch (DANIDA), Tạp chí đã phối hợp với Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Trung tâm Tin học của Văn phòng Quốc hội, Công ty Tinh Vân... cùng triển khai nâng cấp toàn diện Website.

Việc thiết kế giao diện mới và hỗ trợ kỹ thuật trang tin điện tử trên Internet có mục tiêu được Tạp chí xác định là: Phát triển website <http://www.nclp.org.vn> trở thành một Tạp chí điện tử trên internet có uy tín, chất lượng và độ tin cậy cao; là diễn đàn về Nhà nước, Pháp luật và chính sách với tần suất cập nhật hàng ngày; thông tin chính xác, kịp thời về các lĩnh vực nghiên cứu liên quan đến chính sách pháp luật, bám sát các chương trình hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; đồng thời đăng tải kịp thời các bài viết đã đăng trên ấn phẩm in Nghiên cứu Lập pháp và Hiến kế Lập pháp; cùng phát triển, bổ sung, hỗ trợ với các ấn phẩm, phục vụ tốt nhiệm vụ chính trị của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Từ mục tiêu được xác định này, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với đơn vị chuyên ngành thiết kế website chuyên nghiệp phục vụ việc xuất bản tin tức trực tuyến, có giao diện đẹp mắt, đơn giản, thân thiện với người dùng, có tiện ích sử dụng thể lựa chọn phân biệt rõ ràng giữa ấn phẩm Nghiên cứu Lập pháp, số chủ đề Hiến kế Lập pháp và các tin tức, bài viết dành riêng cho website. Website được xây dựng và phát triển dựa trên nền tảng công nghệ hiện đại, dễ dàng tích hợp các tính năng mới khi cần thiết, dễ truy cập 24/24h trong ngày; có khả năng bảo mật thông tin cao; có nhiều phương án lựa chọn linh hoạt trong việc phòng ngừa, xử lý sự cố an ninh mạng nếu xảy ra.

Ngày 07/4/2008, việc nâng cấp, phát triển website Nghiên cứu Lập pháp <http://www.nclp.org.vn> đã hoàn tất.

3. Giai đoạn từ tháng 4/2008 đến tháng 11/2010

Trước yêu cầu của việc nâng cao chất lượng khoa học của các bài viết, phục vụ tốt hơn hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu dân cử, đầu năm 2008, Tạp chí đã tiến hành nhiều cuộc họp thảo luận về việc đổi mới việc xuất bản ấn phẩm. Số chuyên đề Hiến kế Lập pháp được xuất bản tăng kỳ

từ tháng 7/2005 tuy có cung cấp thông tin đa dạng hơn nhưng cũng đã bộc lộ một số hạn chế như: chất lượng nghiên cứu của nhiều bài viết trên Hiến kế Lập pháp chưa đáp ứng được yêu cầu của một tạp chí khoa học, khả năng vận dụng các luận điểm, kết quả nghiên cứu đăng tải vào việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu dân cử không rõ, nội dung đăng tải có dấu hiệu bị “chồng lấn” sang thị phần của các báo, tạp chí khác và điều quan trọng là Tạp chí chưa có điều kiện phát triển nhân lực, cộng tác viên phục vụ cho việc đảm bảo nội dung của Hiến kế Lập pháp. Xuất phát từ tình hình trên, được sự đồng ý của Hội đồng Biên tập, Tạp chí đã quyết định không xuất bản số chuyên đề Hiến kế Lập pháp từ tháng 4/2008 và thay vào đó là tăng kỳ xuất bản ấn phẩm Nghiên cứu Lập pháp lên 2 kỳ/tháng với nhiều cải tiến, đổi mới về nội dung và hình thức. Đây là quyết định rất quan trọng, đánh dấu sự cố gắng, nỗ lực vượt bậc của tập thể cán bộ, phóng viên, biên tập viên của Tạp chí nhằm phục vụ cung cấp lượng thông tin nghiên cứu nhiều hơn, tốt hơn cho hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu dân cử và cũng là đáp ứng nhu cầu công hiến của các nhà khoa học và cộng tác viên đối với sự nghiệp lập pháp của nhà nước.

a) Sản phẩm

- Tính từ tháng 4/2008 đến tháng 11/2010, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã xuất bản được 63 số với 655 bài, trên 39300 trang in. Trên các ấn phẩm đã có sự đổi mới nội dung, cấu trúc, các chuyên mục, dung lượng bài và hình thức thể hiện.

- Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chủ trương phối hợp với các đơn vị hữu quan để xuất bản các số chuyên đề phục vụ cho một nội dung của công tác áp dụng, thi hành pháp luật; hoặc phục vụ cho một Dự án luật cụ thể đang được xây dựng và Quốc hội chuẩn bị xem xét thông qua.

Tháng 10/2008, khi Dự án Luật Đa dạng sinh học được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, các cơ quan của Chính phủ, Quốc hội và

các tổ chức, cá nhân hữu quan đã quan tâm, đầu tư nhiều công sức vào việc hoàn thiện Dự án luật trình Quốc hội xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 4; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với Thường trực Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường của Quốc hội - với sự hỗ trợ của Tổ chức Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam - cùng phát hành Số Tạp chí đặc biệt về Đa dạng sinh học, với các bài viết của các nhà khoa học, các chuyên gia hàng đầu và các nhà quản lý có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong lĩnh vực đa dạng sinh học. Số đặc biệt này đã trở thành tài liệu tham khảo hữu ích phục vụ các vị Đại biểu Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan và các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách, pháp luật cũng như mọi bạn đọc quan tâm tới đa dạng sinh học, đặc biệt là trong dịp Quốc hội xem xét, thông qua Dự án Luật này.

Tháng 12/2008, trong khuôn khổ thực hiện Dự án Hệ thống tư pháp thân thiện với người chưa thành niên của tổ chức UNICEF, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với UNICEF Việt Nam xuất bản Số đặc biệt về Tư pháp người chưa thành niên. “Lần đầu tiên các vấn đề quan trọng về tư pháp người chưa thành niên được giới thiệu một cách có hệ thống trong một số chuyên đề của Tạp chí, nhằm thu hút sự quan tâm hơn nữa của những nhà hoạch định chính sách và xã hội đối với các vấn đề ưu tiên về tư pháp người chưa thành niên, hướng tới giải quyết thách thức này”⁵; “Việc xuất bản số Tạp chí này cũng cho thấy một trong nhiều nỗ lực của Chính phủ trong việc cam kết làm hài hòa giữa pháp luật quốc gia và các chuẩn mực của Công ước quốc tế về quyền trẻ em và các chuẩn mực quốc tế khác”⁶.

Thực hiện Nghị quyết số 27/2008/QH12 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 và bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XII, được sự

phân công của Chính phủ, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng Dự án Luật Tiếp cận thông tin. Nhằm thu hút hơn nữa sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách cũng như người dân đối với Dự án Luật, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phối hợp với Vụ Hình sự - hành chính, Bộ Tư pháp xuất bản Số chuyên đề về Dự án Luật Tiếp cận thông tin. Nội dung các bài viết trong số chuyên đề đề cập đến những vấn đề cơ bản, quan trọng nhất liên quan đến việc xây dựng Dự án Luật, như thực trạng về quyền tiếp cận thông tin và sự cần thiết ban hành Luật Tiếp cận thông tin ở Việt Nam. Số chuyên đề cũng cung cấp thông tin về quyền tiếp cận thông tin được đề cập trong các văn kiện quốc tế và luật tiếp cận thông tin của các nước trên thế giới. Một số vấn đề cụ thể thuộc nội dung của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cũng được phân tích một cách sâu sắc trong số chuyên đề này. Một trong những vấn đề cốt lõi nhất của Luật Tiếp cận thông tin - cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin - được thảo luận trong một bài riêng, phân tích toàn diện các kinh nghiệm quốc tế và đề xuất hướng tiếp cận cho Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam. Bên cạnh những số liệu, thông tin cụ thể, các bài viết đã tập trung phân tích và đưa ra ý kiến bình luận đối với những vấn đề liên quan, nhằm cung cấp nguồn thông tin có hệ thống phục vụ cho việc tìm hiểu, nghiên cứu, đánh giá và góp ý cho các nội dung của Dự án Luật.

- Tiếp tục thực hiện định hướng hệ thống hóa các thông tin lý luận, từ cuối năm 2009 đến tháng 11/2010, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tổ chức biên soạn cuốn sách “Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa”⁷ và sách “Bản về Lập hiến”. Các công trình này là tập hợp các bài viết “công phu, sâu sắc, thể hiện sự trăn trở, tâm huyết từ kết quả nghiên cứu, khảo sát

(5) Jesper Morch, Trưởng Đại diện UNICEF Vietnam, Lời giới thiệu Số đặc biệt về tư pháp người chưa thành niên, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 20(136) tháng 12/2008, tr. 5.

(6) Jesper Morch, *tlđđ*.

(7) Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Văn phòng Quốc hội, Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Nxb. Lao Động, H, 2010.

thực tiễn trong và ngoài nước của các tác giả, góp phần làm nên bản sắc, diện mạo riêng của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp⁸. Đây cũng là những công trình thiết thực chào mừng lễ kỷ niệm 65 năm Quốc hội Việt Nam, chào mừng Đại hội Đảng toàn quốc lần XI và cũng là ấn phẩm tri ân đối với các nhà khoa học, cộng tác viên nhân dịp kỷ niệm 10 năm thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

b) Chuyên mục

Giai đoạn này, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp vẫn tiếp tục duy trì các chuyên mục đã định hình như: Nhà nước và Pháp luật, Chính sách, Thực tiễn pháp luật, Kinh nghiệm quốc tế. Đồng thời, Tạp chí mở lại chuyên mục Tin hoạt động đã có trước đây, đặt lại tên chuyên mục sát hợp hơn với nội dung thông tin: Thông tin Công tác lập pháp. Thông tin Công tác lập pháp sẽ bám sát và phản ánh các hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đăng tải các Nghị quyết quan trọng của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Chuyên mục Nhà nước và Pháp luật tiếp tục đăng tải các bài nghiên cứu chuyên sâu về mọi vấn đề liên quan đến Nhà nước và pháp luật, đặc biệt chú trọng đến các vấn đề xây dựng Nhà nước và pháp luật theo định hướng mà Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định: Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dưới sự lãnh đạo của Đảng. Sự xác định này không chỉ là khẳng định quyết tâm chính trị của Đảng ta trong việc đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, mà còn là sự đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của sự nghiệp xây dựng nhà nước kiểu mới - một Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Để xây dựng Nhà nước pháp quyền phù hợp với các đặc điểm của Việt Nam, Tạp chí chủ trương đăng tải nhiều bài viết làm rõ bản chất của Nhà nước pháp quyền, tập trung làm rõ về phương diện lý luận, hình thức tổ chức dân chủ

của quyền lực nhà nước, trong đó toàn bộ tổ chức và hoạt động của Nhà nước đều được quy định bởi luật pháp và theo đúng các quy định của luật pháp. Nhiều bài nghiên cứu tập trung làm rõ và khẳng định: quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam về thực chất là quá trình chuyển đổi mô hình nhà nước, từ Nhà nước mà quyền lực lâu nay thuộc về bộ máy nhà nước sang một Nhà nước với nguyên tắc quyền lực thuộc về luật pháp; từ một hệ thống luật pháp xưa nay xác lập quyền lực của bộ máy nhà nước và nghĩa vụ của người dân sang một hệ thống pháp luật xác lập quyền của nhân dân và quy định nghĩa vụ, trách nhiệm phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước.

Tạp chí cũng đăng tải nhiều bài viết trao đổi, nghiên cứu về công tác lập pháp nói riêng, pháp luật nói chung, đặc biệt chú trọng pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước trong mối quan hệ với nhân dân - chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước. Nhiều bài viết tập trung phân tích vai trò, nghĩa vụ của công dân trong việc tham gia vào các hoạt động quản lý nhà nước, nhất là vào cuộc đấu tranh phòng chống tiêu cực, tham nhũng trong bộ máy nhà nước, bàn về cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân khi bị Nhà nước, các nhân viên nhà nước có thẩm quyền xâm hại. Một kiến nghị lớn được đưa ra qua nhiều bài viết là: xây dựng pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước phải quan tâm hơn nữa đến việc thể chế mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân; phải đề cao chủ thể là nhân dân trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Chuyên mục Nhà nước và Pháp luật, cùng với chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế trên Tạp chí - có thể nói - là đã trải rộng khắp mọi lĩnh vực của khoa học nghiên cứu về Nhà nước và pháp luật ở Việt Nam, nêu bật kinh nghiệm và bài học quý báu của khoa học nghiên cứu về Nhà nước và pháp luật từ các quốc gia khác trên thế giới. Với 224 bài đã đăng trên 63 số trong giai đoạn này, chuyên mục Nhà nước và

(8) Lời giới thiệu cuốn sách "Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa" của TS. Trần Đình Đán, Ủy viên BCH TƯ Đảng, Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

Pháp luật của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp vẫn là một diễn đàn có nhiều đóng góp to lớn cho khoa học về Nhà nước và pháp luật của Việt Nam, một chuyên mục được “chăm chút” nhiều của Ban biên tập Tạp chí và các nhà khoa học cộng tác với Tạp chí.

Đặc biệt, để tăng cường tính hiệu quả trong việc cung cấp thông tin lý luận và thực tiễn cho hoạt động lập pháp của Quốc hội, Tạp chí mở chuyên mục Bàn về các Dự án luật. Chuyên mục này đã bám sát thực tiễn xây dựng pháp luật của Quốc hội và các Ban soạn thảo Dự án luật, bám sát Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, Chương trình xây dựng Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chương trình các kỳ họp Quốc hội, các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, để kịp thời đăng tải các bài nghiên cứu, thông tin tham khảo, kinh nghiệm lập pháp quốc tế về các lĩnh vực cụ thể gắn với các Dự án Luật, Pháp lệnh mà các Ban soạn thảo đang xây dựng hoặc Quốc hội đang xem xét, thông qua.

Từ tháng 4/2008 đến tháng 11/2010, chuyên mục Bàn về các Dự án luật đã đăng tải được 135 bài viết bàn trực tiếp, cụ thể đến từng Dự án Luật, Pháp lệnh đang được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đang xem xét, thông qua. Các Dự án Luật Thi hành án dân sự, Luật Đa dạng sinh học, Luật Bảo hiểm y tế, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Luật Cán bộ, công chức, Luật Thuế nhà đất, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Ngân hàng Nhà nước (sửa đổi), Luật Thủ đô... là các Dự án luật nhận được nhiều ý kiến trao đổi, thảo luận, phản biện và các kiến nghị hoàn thiện Dự thảo. Đa số các ý kiến nghiên cứu, trao đổi, phản biện, kiến nghị của các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn pháp luật đã được các đại biểu Quốc hội tham khảo.

Chuyên mục Bàn về các Dự án luật đã đáp ứng tốt, kịp thời yêu cầu thông tin lý luận, các kiến nghị lập pháp về các Dự án Luật cụ thể đang được xây dựng và xem xét thông qua. Chuyên mục này cũng kịp thời thông tin về kinh nghiệm quốc tế khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật cùng một lĩnh vực,

để các cơ quan soạn thảo, các đại biểu Quốc hội có tư liệu so sánh, khái quát. Tính đa dạng, nhiều chiều trong các ý kiến phản biện, trong các kiến nghị cũng đã tạo ra một “không khí” tranh luận học thuật thú vị, đang tìm ra các giải pháp tốt nhất để các nhà lập pháp tham khảo, lựa chọn trước khi đưa vào thành các quy định của luật, pháp lệnh.

Chuyên mục Chính sách là một chuyên mục “chủ lực” của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp trên Diễn đàn về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách. Chuyên mục này có mặt từ số ra đầu tiên của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp và luôn được củng cố, phát triển. Trong 63 số của giai đoạn này, chuyên mục Chính sách của Tạp chí đã đăng được 58 bài. Các bài viết trên chuyên mục này tập trung nghiên cứu các vấn đề về cơ chế, chính sách để phát triển kinh tế - xã hội, tạo điều kiện cho hội nhập kinh tế quốc tế; đề xuất các chính sách và giải pháp đẩy mạnh việc xây dựng nếp sống, lối sống văn hóa, văn minh; giữ gìn và phát triển các giá trị tốt đẹp của xã hội và con người Việt Nam; kiến nghị xây dựng các chính sách xã hội, nâng cao đời sống văn hóa tinh thần cho nhân dân. Chú trọng kiến nghị, chỉ rõ các biện pháp thực hiện chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội bền vững với mối quan tâm đặc biệt tới môi trường cuộc sống, môi trường thiên nhiên gắn với hội nhập khu vực và thế giới.

Chuyên mục Thực tiễn pháp luật tập trung đề cập đến công tác thi hành, áp dụng pháp luật vào thực tiễn đời sống, có chú trọng đến thực tiễn hoạt động của các cơ quan Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Chính phủ, Tòa án, Công an, Viện kiểm sát, Thanh tra, Dân nguyện... Thông qua sự phản ánh thực tiễn hoạt động và áp dụng pháp luật, các bài viết nêu những kiến nghị cụ thể trong hoạt động thi hành pháp luật, giám sát thực thi pháp luật ở địa phương và qua hoạt động giám sát tư pháp đối với những vụ việc cụ thể có liên quan đến những vấn đề xây dựng pháp luật, góp phần đưa pháp luật vào cuộc sống. Trong 63 số Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Chuyên mục Thực tiễn pháp luật đã đăng tải được 186

bài viết, đề cập đến công tác thi hành pháp luật trên tất cả các lĩnh vực của đời sống, kiến nghị sửa đổi, bổ sung những vấn đề bất cập, khó thi hành của từng điều khoản cụ thể trong các luật, bộ luật.

Chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế với 62 bài đăng trên 63 số, vẫn tập trung giới thiệu kết quả nghiên cứu về hoạt động lập pháp nước ngoài, giới thiệu kinh nghiệm và mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan tư pháp, việc tổ chức, hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ tư vấn pháp lý của một số nước trong khu vực và trên thế giới; những vấn đề pháp luật quốc tế liên quan đến quá trình hội nhập của nước ta.

Chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế cũng chú trọng thông tin về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở một số nước trong khu vực và trên thế giới.

c) Tra cứu

Tiếp tục thực hiện việc xây dựng Tổng tập hàng năm gồm các số đã phát hành trong năm, mỗi năm có Tổng Mục lục tra cứu ấn phẩm của Tạp chí theo hệ thống từ khoá, theo chuyên mục và theo tên tác giả. Toàn văn các bài đăng trên Tạp chí vẫn được đưa trên website Tạp chí và Mạng nội bộ của Quốc hội để phục vụ việc tìm kiếm, tham khảo của đại biểu Quốc hội. Các bài viết và kết quả nghiên cứu khoa học của các chuyên gia do Tạp chí huy động còn được chuyển tới Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học để phục vụ Quốc hội, các đại biểu Quốc hội và các nhà khoa học.

d) Hội thảo

Tháng 4/2009, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp phối hợp với trung tâm công tác lý luận của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Hội Y tế Công cộng tổ chức Hội thảo Xây dựng chính sách y tế tại Việt Nam.

e) Trang tin điện tử

Website <http://www.nclp.org.vn> tiếp tục các bước đổi mới, trên con đường định hình một Tạp chí điện tử trên internet. Giao diện ngày càng tiện ích, các liên kết được rộng mở, truy cập dễ dàng 24/24, Website cung cấp

miễn phí một lượng thông tin cực lớn cho bạn đọc. Số lượng người truy cập ngày càng tăng. Theo xếp hạng trên mạng ALAXA, nếu như tháng 4/2008, sau khi việc hoàn tất việc nâng cấp, Website <http://www.nclp.org.vn> được xếp hạng 8.000.000 trên toàn cầu về số lượt người truy cập cao, thì đến ngày 17/11/2010, Website đã vươn lên, được xếp hạng 1.552.897.

4. Các hoạt động khác

Để đảm bảo cho hoạt động bình thường của công tác chuyên môn trong điều kiện nguồn kinh phí hỗ trợ từ ngân sách có hạn đồng thời phát huy vai trò tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, công tác trị sự của Tạp chí trong nhiều năm qua đã có nhiều cố gắng trong việc hợp tác với các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp để thực hiện việc tuyên truyền, thông tin – quảng cáo, tổ chức hội thảo, xuất bản chuyên đề góp phần đảm bảo tài chính chi trả cho các hoạt động xuất bản, nhuận bút, các hội thảo khoa học, hội nghị cộng tác viên hàng năm, đảm bảo thu nhập ổn định cho người lao động và đóng góp cho ngân sách nhà nước. Các ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp được phát hành trực tiếp tới các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách, các độc giả đặt mua qua đường bưu điện hoặc qua các đại diện phát hành ở một số địa phương.

5. Những thành công và bài học kinh nghiệm

Nhìn lại 10 năm qua, Tạp chí đã đạt được những thành công cơ bản sau đây:

- Tạp chí đã giữ vững được tôn chỉ mục đích, xác định rõ hơn đối tượng phục vụ là hoạt động lập pháp (hiểu theo nghĩa rộng) của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Bộ trưởng, các đại biểu dân cử. Nội dung đăng tải trên Tạp chí đã được định hình mang tính đặc trưng là tạp chí khoa học về lập pháp, vừa đăng tải các công trình mang tính “hàn lâm” có chất lượng nghiên cứu khoa học tin cậy, vừa có giá trị thực tiễn thiết thực, có thể vận dụng trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đại biểu dân cử và các Bộ trưởng, các thiết chế

khác trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Tạp chí ngày càng thu hút được đông đảo các nhà khoa học, cộng tác viên viết bài đang công tác ở các cơ quan tham mưu chiến lược như Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, các Bộ, ngành, các viện nghiên cứu, trường đại học, các cơ quan chính quyền địa phương và các hiệp hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội (hơn 80% số bài viết là tác giả có học hàm, học vị GS, PGS, TS, ThS).

- Tạp chí ngày càng có uy tín chính trị, đảm bảo nội dung đăng tải phù hợp với định hướng về đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, thẳng thắn nêu lên những vấn đề bức xúc được các nhà khoa học, cử tri quan tâm, góp phần đưa ra những kiến nghị xác đáng nhằm hoàn thiện đường lối, chủ trương, chính sách hoặc có thể vận dụng trong việc thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng trong xây dựng pháp luật, nhà nước và chính sách, thi hành pháp luật. Ngày càng có nhiều đồng chí trong Thường trực Ủy ban của Quốc hội, lãnh đạo Bộ, ngành, Viện nghiên cứu, nhà khoa học có uy tín chọn Tạp chí để công bố các kết quả nghiên cứu của mình và cũng là nơi thể hiện sự tâm huyết, trăn trở, cống hiến cho sự phát triển của đất nước. Nhiều đề tài khoa học, nghiên cứu sinh làm luận án tiến sĩ (kể cả nghiên cứu sinh ở nước ngoài) đã chọn Tạp chí làm nơi công bố kết quả nghiên cứu hoặc tham khảo, trích dẫn các công trình công bố trên Tạp chí để thực hiện nghiên cứu đề tài.

- Tạp chí đã nhận được sự tin cậy, yêu mến của các vị đại biểu dân cử, thường xuyên nhận được sự động viên, khích lệ và góp ý kiến chân thành của bạn đọc trong cả nước, đặc biệt bạn đọc là cán bộ chuyên viên của các cơ quan tham mưu chiến lược, các hiệp hội nghề nghiệp, cán bộ, sinh viên của các trường đại học có đào tạo về luật học. Nhiều cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp chọn Tạp chí làm nơi giới thiệu thông tin, quảng bá hình ảnh, sản phẩm, thông qua đó đã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của Tạp chí.

- Tạp chí đã thành công trong việc đổi mới,

chuyên nghiệp hoá các khâu từ thư ký, biên tập, quảng cáo, trị sự, phát hành và đăng tải trên trang website. So với nhiều tạp chí khoa học chuyên ngành khác về nhà nước và pháp luật có “tuổi đời” nhiều hơn thì việc nâng kỳ xuất bản từ một số lên hai số trong một tháng đòi hỏi nâng cao tính chuyên nghiệp ở tất cả các khâu, cũng như sự cố gắng của tập thể cán bộ, phóng viên, biên tập viên, người lao động và các nhà khoa học, cộng tác viên của Tạp chí.

Có được kết quả nói trên trước hết đã thể hiện được sự quan tâm sâu sắc của các đồng chí lãnh đạo Quốc hội, Đảng uỷ, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội trong việc chỉ đạo việc cung cấp thông tin nghiên cứu phục vụ hoạt động lập pháp, sự giúp đỡ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội, các Ban của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc tạo điều kiện cho các biên tập viên Tạp chí được tham gia các cuộc hội thảo, tọa đàm khoa học để tiếp cận, phát hiện nhu cầu cần tổ chức, phối hợp, tham gia nghiên cứu, đăng tải kết quả nghiên cứu. Sự thành công của Tạp chí có vai trò đặc biệt quan trọng của các nhà khoa học, cộng tác viên đã nhiệt tình nghiên cứu theo lĩnh vực chuyên môn của mình và gửi bài đăng tải trên Tạp chí như một sự cống hiến trí tuệ cho Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác. Đồng hành với Tạp chí, nhiều cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp cũng đã chọn Tạp chí để quảng bá thông tin, truyền hình ảnh sản phẩm tạo điều kiện cho Tạp chí hoạt động ổn định. Tập thể cán bộ, phóng viên, biên tập viên Tạp chí luôn tự hào vì đã nhận được sự giúp đỡ, hợp tác của các cơ quan, đơn vị, nhà khoa học, cộng tác viên suốt 10 năm qua. Hiện nay, Tạp chí đang đứng trước những thách thức lớn về cạnh tranh thông tin đồng thời cũng có nhiều cơ hội để phát triển. Việc thực hiện chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam Xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường... sẽ là một nhu cầu và động lực to lớn cho các hoạt động nghiên cứu khoa học, xây dựng và thực

thi luật pháp liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Tạp chí.

Từ những thành công đạt được trong 10 năm qua, để tiếp tục phát triển trong thời gian tới, có thể rút ra những bài học kinh nghiệm sau đây:

Một là, cần bám sát chương trình làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giữ mối liên hệ thường xuyên với các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội để phối hợp, tham gia nghiên cứu và đăng tải các công trình nghiên cứu phù hợp với yêu cầu thực tiễn, đặc biệt là phải biết sớm phát hiện ra những vấn đề mà cử tri, xã hội bức xúc được đại biểu Quốc hội quan tâm. Ấn phẩm Tạp chí phải kết hợp hài hoà giữa các yêu cầu vừa có tính lý luận sâu sắc, kiến giải thuyết phục các vấn đề khoa học pháp lý đương đại, góp phần làm giàu thêm kho tàng lý luận của Đảng và nhà nước về lĩnh vực Nhà nước, Pháp luật và Chính sách đồng thời nêu được giải pháp có tính khả thi trong thực tiễn, nội dung cũng “gần” với nhu cầu của người dân, có giá trị thiết thực trong vận dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đại biểu dân cử.

Hai là, cần giữ mối liên hệ chặt chẽ, thường xuyên, có các hình thức quan tâm thích hợp đối với các nhà khoa học, cộng tác viên thân thiết trong cả nước. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, sự cạnh tranh giữa các cơ quan báo chí về cung cấp thông tin cũng rất gay gắt thì việc giữ vững và phát triển đội ngũ các khoa học, cộng tác viên là điều kiện tiên quyết đảm bảo cho Tạp chí hoạt động ổn định và phát triển bền vững. Vì vậy, Tạp chí cần xây dựng một chiến lược phát triển lâu dài, làm cho Tạp chí có một sứ mệnh, tầm nhìn lớn lao hơn, có một phương châm hành động thống nhất biết nâng niu, quý trọng các ý tưởng lập pháp vì quyền con người, quyền công dân, phấn đấu trở thành một tạp chí hàng đầu về lĩnh vực lập pháp, là nơi mà các nhà khoa học, cộng tác viên tin cậy, vinh dự, tự hào để tranh luận, công bố kết quả nghiên cứu và thông qua đó thể hiện được giá trị cống hiến của mình đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội,

Chính phủ, đại biểu dân cử.

Ba là, cần nắm vững các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, các quy định của pháp luật về báo chí, xuất bản, quảng cáo và các quy định khác của pháp luật có liên quan đến hoạt động của Tạp chí. Nội dung đăng tải trên Tạp chí một mặt phản ánh tinh thần tự do báo chí, tự do ngôn luận, trung thực, thẳng thắn trong nghiên cứu khoa học, mặt khác phải phù hợp với lợi ích của đất nước và nhân dân, tuân thủ các quy định của pháp luật về báo chí, xuất bản, quảng cáo và chấp hành sự chỉ đạo của Văn phòng Quốc hội là cơ quan chủ quản của Tạp chí và các cơ quan có thẩm quyền.

Bốn là, xây dựng tinh thần đoàn kết, giúp đỡ lẫn nhau giữa các bộ phận trong Tạp chí, tạo sự đồng thuận trong việc thực hiện các chủ trương, quyết sách và sự chỉ đạo của Văn phòng Quốc hội. Cần xác định rõ hoạt động của Tạp chí mang tính “dây chuyền”, có yêu cầu cao về tinh thần hợp tác nhóm, đảm bảo tính thống nhất của đơn vị. Vì vậy, trong đó mỗi hành động, lời nói, bài viết của cán bộ, phóng viên, biên tập viên, người lao động phải hướng tới mục tiêu cao cả là nâng cao uy tín, chất lượng, thương hiệu ấn phẩm và tạo dựng hình ảnh tốt đẹp của Văn phòng Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong mối quan hệ với nhà khoa học, cộng tác viên và bạn đọc trong và ngoài nước.

Năm là, cần tiếp tục nâng cao trình độ nghiệp vụ của cán bộ, phóng viên, biên tập viên, hoàn thiện tổ chức bộ máy, nâng cao hơn nữa tính chuyên nghiệp của một tạp chí có vị thế ngày càng cao trong giới nghiên cứu khoa học nói chung và giới luật gia nói riêng. Xây dựng các quy chế nghiệp vụ về thư ký, biên tập, trị sự, xây dựng văn hoá của đơn vị cho phù hợp với đặc trưng của cơ quan báo chí, chăm lo đến đời sống vật chất và tinh thần, tạo dựng lòng tin, sự yên tâm công tác và động lực phấn đấu của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động. ■



ĐÔI ĐIỀU ĐÓNG GÓP VỚI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

■ MAI THỨC LÂN
NGUYỄN PHÓ CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp ra đời đã được mười năm, trải qua gần ba nhiệm kỳ Quốc hội. Cho đến nay, Tạp chí đã phát hành được trên 180 số với một lượng bài vở khá đa dạng, súc tích. Những ngày mới ra đời, Tạp chí cũng gặp không ít khó khăn về nhân sự, phương tiện, địa điểm, kinh nghiệm hoạt động. Điều rất vui mừng là anh chị em công tác trong Tạp chí từ lãnh đạo, biên tập viên, cán bộ, nhân viên đã nỗ lực phấn đấu, không ngừng cải tiến cả nội dung và hình thức để đưa đến cho độc giả, trước hết là cho các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, các cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước, đoàn thể chính trị xã hội, các doanh nhân... những kiến thức, đề xuất, kiến nghị, giải đáp... những vấn đề về Nhà nước, pháp luật, chính sách như tiêu đề đã ghi trên bìa trước mỗi số Tạp chí.

Thành công nổi bật của Tạp chí là đã huy động được một lực lượng các luật gia, các chuyên gia công tác trong các viện nghiên cứu pháp luật, các giảng viên của các trường đại học luật, các chuyên viên, cán bộ các cơ quan tư pháp, hành chính nhà nước, kể cả trong lĩnh vực kinh tế, giáo dục, dịch vụ... tham gia đóng góp bài vở, nên nội dung của Tạp chí ngày càng phong phú, súc tích, chất lượng. Các đồng chí là lãnh đạo Quốc hội, đại biểu Quốc hội, lãnh đạo một số bộ, ngành ở trung ương và địa phương cũng đã có bài đăng trên Tạp chí, nêu lên những nội dung về quan điểm, lý luận trong lĩnh vực và địa bàn hoạt động của ngành mình, địa phương mình.

Hầu hết các bài đăng trên Tạp chí đều có sự hài hòa giữa lý luận và thực tiễn, do đó nội dung của Tạp chí đã làm rõ thêm những vấn đề cần phải thực hiện trong công tác xây dựng pháp luật, thi hành pháp luật, cải cách hành chính, tư pháp... trên cơ sở lý luận về pháp lý với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cũng có thể nói là trong mười năm qua, với hơn 180 số, Tạp chí đã cung cấp cho độc giả, cho các cơ quan

nhà nước một khối lượng kiến thức pháp luật rất lớn.

Đó cũng là một thành tích rất đáng ghi nhận của Tạp chí.

Tuy đã có những nỗ lực để không ngừng nâng cao chất lượng Tạp chí của Hội đồng Biên tập, của đội ngũ lãnh đạo, phóng viên, biên tập viên, nhưng đối chiếu với yêu cầu và nhiệm vụ của Tạp chí là diễn đàn về Nhà nước, pháp luật và chính sách thì Tạp chí còn có những hạn chế, nhược điểm cần được khắc phục và cải tiến hơn nữa. Là Tạp chí nghiên cứu nên việc có nhiều bài viết của các luật gia, các giáo sư, tiến sĩ, thạc sĩ là đương nhiên và cần thiết, nhưng Tạp chí cũng cần có những ý kiến, bài viết của các độc giả bình thường trong các tầng lớp nhân dân. Nên chăng, Tạp chí cần có mục Tranh luận pháp luật hay Đối thoại pháp lý đăng những ý kiến khác nhau về những vấn đề còn chưa thực sự thống nhất trong các Dự thảo Luật hoặc các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành. Để có hơi thở cuộc sống nhiều hơn, trong Tạp chí có thể thêm mục Từ pháp luật đến thực tế cuộc sống phản ánh pháp luật đi vào cuộc sống còn có những gì cần phát huy hay khắc phục.

Nhằm tăng cường tính hấp dẫn, Tạp chí cũng nên có những tiểu phẩm về làm luật, về thi hành luật, về cải cách hành chính, tư pháp... Như vậy, Tạp chí sẽ tạo sự hứng thú của độc giả trong việc đọc Tạp chí, ngoài những bài viết có tính chất luận đề mà có độc giả bảo là “khô như ngói” thì những mục tranh luận, đối thoại, tiểu phẩm sẽ làm cho độc giả ham đọc hơn.

Trên đây chỉ là ý kiến đóng góp chân thành nhân sự kiện kỷ niệm mười năm thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Có thể là chưa thật chính xác, nhưng mong Tạp chí sẽ luôn cải tiến cả nội dung lẫn hình thức; “phấn đấu để Tạp chí ngày càng xứng đáng là người bạn thân thiết của bạn đọc trong, ngoài nước” như Thư Chúc mừng năm mới 2009 của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng gửi Tạp chí. ■

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP - CHẶNG ĐƯỜNG MƯỜI NĂM



■ VŨ MÃO

NGUYÊN CHỦ NHIỆM ỦY BAN ĐỐI NGOẠI CỦA QUỐC HỘI

Ngày 14/12/2010, chúng ta kỷ niệm 10 năm ra đời của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Những ngày này, tôi bồi hồi nhớ lại chặng đường gian nan để tạo dựng công tác báo chí Quốc hội thời kỳ đổi mới, trong đó có quá trình chuẩn bị cho việc ra đời Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Tôi trở thành Đại biểu Quốc hội khóa VIII tại cuộc bầu cử ngày 19/4/1987. Với cương vị Bí thư thứ nhất Ban chấp hành Trung ương Đoàn, tôi được Quốc hội bầu làm Ủy viên Hội đồng Nhà nước và là Chủ nhiệm Ủy ban Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội. Cuối tháng 11/1987, tôi chuyển sang công tác ở Quốc hội và lãnh nhiệm vụ mới là Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước.

Luồng gió đổi mới của Đại hội Đảng lần thứ VI đang ngập tràn trong cả nước. Hội đồng Nhà nước với những gương mặt tiêu biểu như các đồng chí Võ Chí Công, Nguyễn Hữu Thọ, Huỳnh Tấn Phát, Đàm Quang Trung, Nguyễn Thị Định, Lê Quang Đạo... là những người đi tiên phong trong sự nghiệp đổi mới của Quốc hội.

Trong lĩnh vực báo chí, chúng tôi tập trung vào hai việc: *Một là*, tìm các giải pháp để mở rộng thông tin tới nhân dân về những hoạt động của Quốc hội.

Hai là, nghiên cứu để từng bước xây dựng các cơ quan báo chí của Quốc hội.

Trong nhiệm vụ xây dựng cơ quan báo chí của Quốc hội, việc đầu tiên chúng tôi nghĩ tới là lập ra một tạp chí mang tính tổng hợp, cung cấp thông tin cho Đại biểu dân cử và cử tri cả nước về hoạt động của

Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Bản thân tôi, tuy đã có ít nhiều kinh nghiệm trong việc chỉ đạo và quản lý hệ thống báo chí của Trung ương Đoàn, nhất là kinh nghiệm thành lập tờ báo Thanh Niên, nhưng với báo chí Quốc hội thì còn mới mẻ quá. Vì thế, với tinh thần tầm sư học đạo, tôi và anh Nguyễn Ngọc Thọ đã đến nhiều cơ quan báo chí, gặp nhiều nhân vật nổi tiếng, dày dặn kinh nghiệm trong làng báo chí như Trần Bạch Đằng, Nguyễn Khắc Viện, Hoàng Tùng... để tìm hiểu học hỏi, xin ý kiến và đề nghị gợi mở cho chúng tôi về vị trí, mục đích yêu cầu, nội dung và tên gọi...

Sau gần một năm chuẩn bị, chúng tôi đã xây dựng xong Đề án Tạp chí Người Đại biểu Nhân dân để trình Hội đồng Nhà nước. Thảo luận về nội dung này, Hội đồng Nhà nước đã phải tiến hành ở hai phiên họp với những tranh luận sôi nổi, nhiều vấn đề đã được đặt ra. Cuối cùng Hội đồng Nhà nước đã ra quyết định thành lập Tạp chí Người Đại biểu Nhân dân vào ngày 5/10/1988.

Sau hơn ba năm ra đời với những kết quả khả quan, nên tới ngày 01/01/2002, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa IX quyết định chuyển Tạp chí Người Đại biểu Nhân dân thành Báo Người Đại biểu Nhân dân. Theo quy trình, Văn phòng Quốc hội có văn bản trình Ban Tư tưởng Văn hóa Trung ương, nhưng đồng chí Trưởng ban không đồng ý. Mãi tới ngày 01/01/2006 mới được Ban Tư tưởng Văn hóa Trung ương đồng ý và khi đó, Bộ Văn hóa- Thông tin mới có quyết định cho tờ báo Người Đại biểu Nhân dân ra đời.

Cùng với việc chỉ đạo Ban biên tập Tạp chí Người

Đại biểu Nhân dân làm tốt nhiệm vụ của mình, chúng tôi vẫn nung nấu về việc cho ra đời một ấn phẩm nhằm công bố các sản phẩm nghiên cứu và cung cấp những tài liệu tham khảo về công tác lập pháp cho các Đại biểu dân cử và các cơ quan hữu quan.

Từ năm 1999, chúng tôi giao cho Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học thực hiện nhiệm vụ ấy. Cũng trong năm này, ba số thử nghiệm của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp được xuất bản. Những người có công đầu là các anh Nguyễn Sĩ Dũng, Đỗ Khắc Tài và ba cán bộ là anh Ngô Huy Cương (biên tập chính), chị Nguyễn Thu Cúc (trị sự), anh Tùng (nhân viên đặt bài).

Cuối năm 1999, tôi đã giao cho Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học lập Đề án thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Với những cố gắng không mệt mỏi và sự kiên trì trình bày, thậm chí là cả sự thuyết phục nữa, nên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp được thành lập theo Nghị quyết số 42/NQ/UBTVQH10 ngày 14/12/2000 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Theo Nghị quyết này, Tạp chí là một đơn vị báo chí thuộc Văn phòng Quốc hội, ngang cấp vụ, có chức năng tổ chức các hoạt động trao đổi thông tin, tuyên truyền, đăng tải các kết quả nghiên cứu lý luận và thực tiễn về Nhà nước và pháp luật. Với tôn chỉ mục đích là diễn đàn lý luận và thực tiễn về Nhà nước, Pháp luật, Chính sách... Những bài trong Tạp chí là tài liệu tham khảo thiết thực cho các Đại biểu Quốc hội, các thành viên của Chính phủ, phục vụ cho hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động của Hội đồng Nhân dân các cấp và phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật.

Việc xây dựng bộ máy cho Tạp chí được thảo luận công phu và kỹ lưỡng, bởi đây là công việc rất mới đối với Quốc hội và Văn phòng Quốc hội, và lại biên chế của Văn phòng Quốc hội rất hạn hẹp.

Anh Nguyễn Chí Dũng được cử làm Tổng biên tập. Trước đây anh đã từng là chuyên viên lập pháp lâu năm của Vụ Pháp luật, Phó Vụ trưởng Vụ Đối ngoại và Phó Giám đốc Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học. Cán bộ gồm có anh Ngô Huy Cương là Trưởng phòng, chị Nguyễn Thu Cúc làm công tác trị sự, anh Tùng là nhân viên hợp đồng và bổ sung thêm anh Nguyễn Đức Lam, đang là cán bộ hợp đồng ở Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học. Sau này, anh Lam đi học Thạc sĩ ở Úc, hiện nay là Trưởng phòng Chương trình Đào tạo của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử.

Là đơn vị mới, phải đi lên bằng tay không. Cơ sở vật chất chỉ có mấy bộ bàn ghế và ba cái máy tính cũ. Trụ sở làm việc của Văn phòng Quốc hội ở 35 Ngô Quyền quá chật hẹp, nên phải bố trí Tạp chí ở tầng làng Vông Thị. Đây là một khu đất nhỏ mà Văn phòng Quốc hội mới được Ủy ban Nhân dân TP Hà Nội cấp. Tôi hiểu được tất cả những khó khăn của cái thuở ban

đầu của Tạp chí, nên rất quan tâm và động viên anh, chị em rất nhiều.

Đến nay, Tạp chí đã trải qua ba đồng chí làm Tổng Biên tập. Chúng tôi vui mừng nhận thấy rằng, việc “chọn mặt gửi vàng” này là đúng đắn. Nay là thời điểm Tạp chí có lực lượng hùng hậu và tâm huyết nhất. Tôi gửi gắm niềm tin yêu vào họ. Khó khăn của cái thuở ban đầu là thế, nhưng tập thể những thành viên của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã vượt qua mọi gian khó, không ngừng vươn lên, kiện toàn tổ chức và đổi mới phương thức hoạt động để hoàn thành nhiệm vụ, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong hoạt động của Quốc hội.

Mười năm qua, Tạp chí luôn hướng vào việc nâng cao hiệu quả tuyên truyền cả về chiều rộng và chiều sâu, cố gắng bám sát tôn chỉ, mục đích, tuân thủ quy định của pháp luật, bảo đảm chất lượng của Tạp chí. Tập thể cán bộ, phóng viên, biên tập viên của Tạp chí là một khối thống nhất, đoàn kết, lập trường tư tưởng vững vàng, luôn trau dồi phẩm chất đạo đức và ý chí cách mạng.

Tạp chí là diễn đàn đáng tin cậy, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà nghiên cứu lập pháp, các nhà hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật nghiên cứu, trao đổi về các vấn đề khoa học pháp lý.

Nhìn lại quãng đường đã qua, bên cạnh những thành tựu đã đạt được, chúng ta cũng thấy Tạp chí còn có một số hạn chế, nhưng nếu được sự quan tâm của các cấp lãnh đạo thì những tiềm năng của Tạp chí sẽ được phát huy nhiều hơn.

Về phương hướng hoạt động của Tạp chí trong thời gian tới, theo tôi, nên tập trung vào các chủ đề:

1. Tập trung làm sáng tỏ những vấn đề về Nhà nước và pháp luật trong các Văn kiện của Đại hội XII của Đảng, góp phần làm sáng tỏ những nội dung của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

2. Chủ động mở những Diễn đàn trao đổi về việc nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp năm 1992 với những tư duy mới của Đảng ta. Tạp chí nên phối hợp với các cơ quan hữu quan để tổ chức diễn đàn, nên mời các đồng chí có uy tín và có kinh nghiệm tham gia.

3. Cùng với việc đổi mới nội dung, thì việc đổi mới hình thức, nâng cao tính hấp dẫn của Tạp chí là một yêu cầu rất quan trọng.

4. Mở rộng đội ngũ cộng tác viên, khai thác tối đa chất xám của những đồng chí lãnh đạo các cấp, có uy tín mà lâu nay đã dành nhiều công sức và trí tuệ cho công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Chặng đường mười năm của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là niềm tự hào của chúng ta, là dịp chúng ta ôn lại những kỷ niệm buồn, vui từ ngày đầu và đội ngũ ngày hôm nay càng thêm gắn bó, để cùng nhau vươn tới chặng đường mới đầy gian khó và vinh quang. ■

PHẤN ĐẦU ĐỂ LẠI DẤU ẤN CỦA TẠP CHÍ TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP



■ TS. VŨ ĐỨC KHIỂN

NGUYÊN CHỦ NHIỆM ỦY BAN PHÁP LUẬT CỦA QUỐC HỘI

Trong mười năm qua, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã phát triển nhanh và vững chắc bởi Ban biên tập đã làm việc với tinh thần trách nhiệm cao, có sự hợp tác tích cực của nhiều nhà khoa học và nhiều người hoạt động thực tiễn giàu kinh nghiệm tham gia viết bài, đóng góp ý kiến xây dựng. Do đó, số lượng bài, số lượng phát hành và số người tìm đọc Tạp chí ngày càng nhiều hơn, hình thức của Tạp chí cũng đẹp hơn, hấp dẫn hơn.

Thời gian mười năm chưa phải là dài đối với một tờ Tạp chí, nhưng ở tuổi thập niên, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã có nhiều bài viết của các nhà khoa học với những kiến nghị rất có giá trị, thể hiện tâm huyết của các tác giả góp sức cùng toàn dân phấn đấu thực hiện mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”. Những kiến nghị này, đã được các cơ quan có thẩm quyền quyết định những vấn đề lớn và cả những công việc cụ thể xem xét, cân nhắc trước khi đưa ra những quyết định, chủ trương hay giải quyết công việc, nên đã góp phần làm cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước ta trong những năm qua được đẩy mạnh với những kết quả to lớn.

Tuy nhiên, có giai đoạn Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chưa chú ý đến công tác “pháp điển hóa” các bài viết về cùng chủ đề của mình, nên hình như đã để cho những kiến nghị khoa học có giá trị ấy chỉ được trình bày riêng lẻ như những cây quý trồng rải rác ở nhiều nơi, chứ chưa gom lại trồng tập trung thành một vườn

hay một rừng cây, do đó, chưa để lại những dấu ấn đậm nét trong hoạt động lập pháp ở nước ta trong thập kỷ qua. Chẳng hạn, về Nhà nước pháp quyền, theo số liệu thống kê chưa đầy đủ cho thấy, trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp mười năm qua đã có 44 bài viết về Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nói riêng. Nhưng chắc do Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chưa “pháp điển hóa” kịp thời, nên cho đến nay, ý kiến của các nhà khoa học còn khác nhau và phân tán về những tiêu chí chung của một Nhà nước pháp quyền, về những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, về cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ và về sự thống nhất và phân công, phối hợp thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi vậy, đã có nhận định rằng, “cho đến nay, vẫn chưa có những tiêu chí chung cho một nhà nước pháp quyền”¹ và “Lý luận về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang còn là vấn đề mới mẻ, có thể nói còn đang ở giai đoạn *lật ai*”². Còn về cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ đã đã được khẳng định là điểm mới trong lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì vẫn còn ý kiến cho rằng, “quyền lực của hệ thống chính trị của ta chưa minh bạch, không biết nằm ở đâu... chưa rõ quyền lực do ai nắm, ai quyết? Một số người do dân bầu (Chủ tịch) lại có quyền thấp hơn do Đảng cử. Sự hình thành nhiều trung tâm quyền lực làm cho

(1) Nguyễn Văn Yếu - GS,TS. Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, H, tr. 57.

(2) Nguyễn Văn Yếu - GS,TS. Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), *sđd*, tr. 55.

hệ thống chính trị suy yếu, quyền lực không tập trung, không rõ ràng... Trong thực tế, hệ thống chính trị hình thành song hành hai nhánh quyền lực, hai bộ máy, hai loại cán bộ, hai cơ chế hoạt động khác nhau là Đảng và Nhà nước. Chức năng lãnh đạo, quyền lực chính trị chưa rõ ràng, càng xuống dưới càng lẫn lộn chức năng, Đảng làm thay chính quyền³. Bởi vậy, tôi cũng rất tiếc cho Tạp chí, trong khi lẽ ra đã giúp các nhà khoa học có tiếng nói chung trong các nội dung học thuật.

Là một người tham gia Ban Cố vấn từ đầu và sau đó tham gia Hội đồng Biên tập của Tạp chí nhiều năm, tôi rất tiếc là mình chưa đóng góp được nhiều với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Nhưng những ấn tượng sâu đậm của tôi với Tạp chí là ấn tượng có được qua các cuộc hội thảo, như cuộc Hội thảo "Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp"⁴ để tìm lời giải cho câu hỏi "Nhà khoa học đang và sẽ ở đâu trong hoạt động lập pháp?"⁵.

Tại cuộc Hội thảo này, nhiều nhà khoa học đã đưa ra những nhận xét và kiến nghị rất đáng quan tâm. Về mặt chủ quan, có nhà khoa học đã tự phê bình là trong hoạt động lập pháp, giới khoa học nước nhà chưa chủ động, chưa có những luận điểm, kiến giải "ra tằm, ra mốt", còn thụ động, chờ chính sách, chờ chỉ thị, rồi viết bài mang nặng tính giải thích hơn là tính mở đường sáng tạo. Có thể nói rằng, những tư tưởng pháp luật lớn làm chuyển động nền kinh tế nước ta trong vài thập kỷ qua hầu như không phải do giới khoa học khởi xướng. Do vậy, nên biết "tiên trách kỷ, hậu trách nhân" và khẳng định đây là một tình trạng đáng lưu ý nhất đối với các nhà khoa học trong lĩnh vực lập pháp ở nước ta. Khi được hỏi "Nhà khoa học, anh là ai?" đã có một số nhà khoa học trả lời rằng, trong lĩnh vực lập pháp, nhà khoa học là người phản biện xã hội độc lập, không làm công tác quản lý để các kiến giải khoa học được mạch lạc, khách quan hơn và khi thực hiện chức năng phản biện sẽ hiệu quả hơn. Nhưng đã có nhiều ý kiến ngược lại cho rằng, nguyên lý của khoa học xã hội là lý thuyết khoa học phải gắn kết chặt chẽ với thực tiễn để ứng dụng, điều chỉnh, bổ sung và phát triển. Do đó, không thể tách biệt nhà khoa học với nhà quản lý, mà phải làm sao cho ý kiến và thành quả nghiên cứu của nhà khoa học

được thể hiện trong các đạo luật để đi vào cuộc sống. Những kết quả nghiên cứu khoa học chỉ đem lại ý nghĩa tích cực cho cuộc sống nếu được thể hiện trong các đạo luật để đi vào cuộc sống. Vấn đề ở đây là, làm thế nào để ý kiến tham gia đóng góp xây dựng pháp luật của các nhà khoa học không bị "rơi vào im lặng" và "ra tằm, ra mốt", để nhà khoa học được khen thưởng đích danh, chứ không phải bị khước từ tác quyền của mình mà hóa thân vào những bài phát biểu, tham luận của thủ trưởng. Về vấn đề này, có nhiều nhà khoa học đã khẳng định, trước hết phải thể hiện những tố chất tri thức của giới luật học, và sau đó, có khí phách để phát biểu những tri thức đó ra. Một trong những điều kiện để các nhà khoa học được xã hội tôn trọng và thừa nhận vị trí, vai trò của mình là họ phải có bản lĩnh và phẩm chất của "người chiến sĩ" trên mặt trận khoa học, dám và biết đấu tranh vì chân lý, vì khoa học chân chính. Ngày nay, không thể đòi hỏi các nhà khoa học phải như Ga-li-lê, nhưng sẽ không thể có nhà khoa học thực sự nếu những nhà khoa học không dám tiên phong khám phá các vấn đề mà cuộc sống đang cần, mà chỉ biết nói và viết theo một lối mòn đã định trước.

Tuy nhiên có bản lĩnh khoa học không chỉ là yêu cầu đối với cá nhân nhà khoa học mà còn đối với cả giới khoa học, cả tập thể các nhà khoa học vì tổ chức là sức mạnh của chúng ta. Bởi vậy, cần tổ chức các diễn đàn, các cuộc tọa đàm và các hội thảo nhưng phải rất thiết thực và bổ ích để các nhà khoa học thảo luận, tranh luận, đưa ra những kiến nghị, giải pháp tối ưu của tập thể nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc trong đời sống xã hội. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nên tiên phong trong việc tổ chức định kỳ các diễn đàn này. Dù những kiến nghị này được hoặc có thể chưa được chấp nhận ngay thì cách làm này vẫn để lại dấu ấn của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp trong biên niên sử hoạt động lập pháp ở nước ta. Tôi tin tưởng rằng, với tầm vóc và uy tín của mình, trong thời gian tới, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sẽ thực hiện được đề nghị trên đây. ■

(3) *Đổi mới quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị xã hội trong hệ thống chính trị ở Việt Nam (Sách chuyên khảo)*. GS, TS. Lê Hữu Nghĩa, GS, TS. Hoàng Chí Bảo, PGS, TS. Bùi Đình Bôn (đồng chủ biên), Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2008, tr. 250-251.

(4) *Hội thảo Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp, diễn ra tại Thành phố Hồ Chí Minh trong các ngày 03 và 05/8/2006 do Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp và Dự án cải cách pháp luật và tư pháp DANIDA phối hợp tổ chức.*

(5) Xem Nguyễn Thành, *Nhà khoa học đang và sẽ ở đâu trong hoạt động lập pháp?*, Sổ chủ đề Hiến kế Lập pháp (tháng 8/2006).

PHÁT HUY VAI TRÒ HỖ TRỢ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI



■ GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

CHUYÊN GIA CAO CẤP CỦA VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP; ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHOA X, XI; NGUYÊN PHÓ CHỦ NHIỆM VPQH; NGUYÊN TRỢ LÝ CHỦ TỊCH QUỐC HỘI; NGUYÊN TỔNG BIÊN TẬP TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP.

Tôi còn nhớ như in việc ra đời tờ Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cách đây hơn mười năm. Lúc đó, với cương vị là Trợ lý của Chủ tịch Quốc hội Nông Đức Mạnh, tôi và một số người nữa rất mong muốn có tờ tạp chí này và nghĩ rằng, phải “thuyết phục” Chủ tịch Quốc hội, bởi lúc đó Văn phòng Quốc hội đang có tờ Tạp chí “Người đại biểu nhân dân”, nên ai cũng e rằng, một cơ quan có hai tờ tạp chí thì sẽ trùng lặp, phân tán. Nhưng may thay, chúng tôi không phải “thuyết phục”. Vừa trình bày ý định là Chủ tịch Quốc hội Nông Đức Mạnh đồng ý ngay và dặn dò đại ý: một tờ tạp chí mang tính chất lý luận và thực tiễn phục vụ cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất phải tiến hành thận trọng, có bước đi thích hợp; tránh trùng lặp, phô trương, hình thức; phải phục vụ thiết thực, hiệu quả việc trợ giúp Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội về phương diện lý luận và thực tiễn trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Theo lời dặn dò đó, trải qua một thời gian tập dượt dưới dạng là một ấn phẩm mang tính chất lưu hành nội bộ, đầu năm 2001, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - diễn đàn về Nhà nước, pháp luật và chính sách thuộc Văn phòng Quốc hội chính thức ra số đầu tiên. Nhìn lại mười năm qua, có thể khẳng định rằng, bám sát tôn chỉ mục đích, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã làm tròn nhiệm vụ của mình là Diễn đàn lý luận và thực tiễn về Nhà nước, pháp luật và chính sách, góp phần trợ giúp tích cực cho các hoạt động của các Đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện các chức năng lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước. Là một kênh thông tin về lý luận và thực tiễn thuộc khoa học lập pháp, trong mười năm qua, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã đăng tải nhiều bài viết công phu, sâu sắc, thể hiện sự trăn trở, tâm huyết, trách nhiệm từ kết quả nghiên cứu,

khảo sát trong và ngoài nước của nhiều nhà khoa học, những người quản lý, những người hoạt động thực tiễn, đặc biệt là của một số đại biểu Quốc hội. Những bài viết đó đã góp phần đổi mới tư duy, tổng kết thực tiễn, nâng cao nhận thức, cung cấp thông tin, làm sáng tỏ nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn đang đặt ra về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta nói chung, xây dựng Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan tư pháp nói riêng; đặc biệt là các vấn đề lý luận và thực tiễn về lập pháp, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Những bài viết này có giá trị tham khảo bổ ích cho các Đại biểu Quốc hội.

Là người có vài năm kiêm nhiệm làm Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, lại tham gia giảng dạy ở nhiều trường đại học, tôi thường nhận được nhiều lời khen ngợi về Tạp chí. Mười năm qua, Tạp chí chẳng những là nơi để các thầy giáo, cô giáo, nghiên cứu sinh bày tỏ các quan điểm lý luận và thực tiễn, các kiến nghị về hoạt động lập pháp, về xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, mà còn là tài liệu tham khảo hữu ích góp phần nghiên cứu, giảng dạy và học tập ở các trường đại học chuyên đào tạo về luật ở nước ta.

Nhân dịp Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tròn mười tuổi, tôi nhiệt liệt chúc mừng những thành công của Tạp chí và mong muốn Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp không ngừng phấn đấu để trở thành phương tiện không thể thiếu được trong việc trợ giúp Đại biểu Quốc hội về phương diện lý luận, thực tiễn và kỹ năng thực hiện các chức năng lập pháp, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, góp phần xây dựng một Quốc hội mạnh, thực quyền, ngày càng xứng đáng là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. ■

TẠP CHÍ ĐÃ TRƯỞNG THÀNH VƯỢT BẬC



■ PGS, TS. PHAN TRUNG LÝ *
PHÓ CHỦ NHIỆM ỦY BAN PHÁP LUẬT QUỐC HỘI

Tôi theo dõi bước đường phát triển của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp ngay từ những số đầu tiên. Mười năm chưa dài, nhưng Tạp chí đã trưởng thành vượt bậc. Mỗi lần đọc một số mới của Tạp chí, tôi lại như cảm nhận được sự tăng hơn về chất lượng, chín hơn về ý tưởng, mới mẻ hơn về thông tin.

Những điều thu nhận được từ các bài viết của Tạp chí bổ ích đối với tôi thật nhiều mặt. Với tư cách là người nghiên cứu, tôi được bổ sung nhiều kiến thức lí luận, những kinh nghiệm từ thực tiễn pháp luật trong nước và quốc tế. Với tư cách là một Đại biểu Quốc hội, tôi được tiếp cận với các dòng suy nghĩ nhiều chiều về những vấn đề được nêu trong chuyên mục “Bàn về dự án Luật” hoặc “Chính sách”.

Mười năm qua là mười năm khởi đầu, Tạp chí đã trưởng thành. Tin tưởng rằng, Tạp chí sẽ có những bước phát triển mới trên chặng đường đi tới. Mong Tạp chí sớm thực sự trở thành sản phẩm trí tuệ của Quốc hội, nơi “Rèn bút, luyện ý tưởng, khơi nguồn giải pháp”, diễn đàn thực sự thân thiện với mọi người từ các nhà nghiên cứu lí luận đến những người hoạt động thực tiễn trong nước và quốc tế. ■

KẾT HỢP NGHIÊN CỨU CƠ BẢN VÀ NGHIÊN CỨU ỨNG DỤNG



■ PGS, TS. ĐINH NGỌC VƯƠNG

PHÓ VIỆN TRƯỞNG VIỆN TỬ ĐIỂN HỌC VÀ BÁCH KHOA THƯ VIỆT NAM

Mười năm qua, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã trở thành diễn đàn của các nhà nghiên cứu về Nhà nước, pháp luật và quan trọng hơn, là người bạn đồng hành của các đại biểu Quốc hội. Đó cũng là điều mà các nhà khoa học pháp lý tâm đắc vì chúng ta thấy ý kiến của mình sẽ có ý nghĩa đối với việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

Đối với các nhà khoa học, không gì vui hơn khi kết quả lao động của mình được ứng dụng vào cuộc sống. Tôi có kỷ niệm đáng nhớ khi viết bài cho Tạp chí. Năm 2008, chúng ta xây dựng Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước. Nhân đó tôi đã viết bài “Phạm vi bồi thường nhà nước” và được đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (134) tháng 11/2008. Tại phiên thảo luận của Quốc hội ở hội trường sáng ngày 08/11/2008 về một số nội dung còn có ý kiến khác nhau của dự thảo Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước, Đại biểu Lê Thị Nguyệt (Vĩnh Phúc) đã nói: “Tôi có đọc bài Phạm vi bồi thường nhà nước của Phó Giáo sư, tiến sĩ Đinh Ngọc Vương, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Tác giả nói về việc quyết định hạn chế đăng ký xe máy của Hà Nội trong thời gian trước đã làm ảnh hưởng đến quyền đăng ký tài sản của công dân theo quy định của Bộ luật Dân sự. Bản thân người dân đã phải né tránh các quy định này bằng cách mua suất đăng ký xe hàng hiệu của người khác và xe vẫn mang tên người khác, sau đó quyết định hạn chế đăng ký xe máy bị bãi bỏ vì trái pháp luật. Trường hợp này có đặt ra vấn đề bồi

thường nhà nước không? Điều đó cũng đánh giá hiệu lực trong việc thực hiện đưa văn bản pháp luật đi vào cuộc sống”. Với phát biểu này của Đại biểu Quốc hội Lê Thị Nguyệt tại Hội trường, tôi đã hiểu được ý nghĩa của các bài nghiên cứu đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: Tạp chí là cầu nối quan trọng giữa khoa học với hoạt động lập pháp, giữa nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng. Quan điểm của bài báo đã được Đại biểu Quốc hội nêu lên tại phiên thảo luận tại hội trường của Quốc hội thì đó là sự đóng góp của khoa học vào hoạt động lập pháp. Đương nhiên, sẽ có rất nhiều trường hợp, các đại biểu Quốc hội không trích dẫn nguyên văn ý kiến của các nhà khoa học trong các bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, nhưng qua các ý kiến tham luận tại Hội trường, chúng ta có thể thấy, quan điểm của các nhà khoa học hòa quyện vào ý kiến của các đại biểu Quốc hội. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã đóng vai trò quan trọng trong việc phản ánh ý kiến của các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp là do Tạp chí có định hướng đúng: các bài viết kết hợp chặt chẽ giữa nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng, không thuần túy mang tính hàn lâm, cũng không thuần túy chỉ nói về thực tiễn mà không có lý luận, cơ sở khoa học.

Nhân dịp kỷ niệm mười năm thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, tôi xin chúc Hội đồng Biên tập, tập thể cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên Tạp chí tiếp tục phát huy những thành tích đã đạt được, cùng với các nhà khoa học đóng góp nhiều hơn nữa vào hoạt động lập pháp của Nhà nước ta, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. ■

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NÊN CÓ CÁC CHUYÊN MỤC VỀ LUẬT QUỐC TẾ, QUAN HỆ QUỐC TẾ, TRANH TỤNG QUỐC TẾ



■ PGS, TS. NGUYỄN HỒNG THAO

PHÓ CHỦ NHIỆM ỦY BAN BIÊN GIỚI QUỐC GIA

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã có mười năm thành lập và phát triển. Đây là một khoảng thời gian không dài nhưng đủ để khẳng định một tầm vóc phát triển của Tạp chí.

Là một trong những Tạp chí trẻ nhất trong làng nghiên cứu pháp luật Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là Tạp chí chuyên ngành đầu tiên làm Diễn đàn về Nhà nước, pháp luật và chính sách, là cầu nối giữa các Đại biểu của dân với những người dân chân lấm tay bùn theo đúng nghĩa. Các công trình nghiên cứu đăng trên Tạp chí đã thực sự giúp các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cũng như các nhà hoạch định chính sách khác có được nguồn tham khảo quan trọng, gợi mở và cung cấp thông tin để công tác xây dựng pháp luật, xây dựng chính sách, thực thi pháp luật... gắn gũi với thực tế đời sống, đáp ứng các nhu cầu của công dân.

Tạp chí cũng đi đầu và hiện là duy nhất trong số các tạp chí nghiên cứu pháp luật ở Việt Nam có một trang website hiện đại, trình bày đẹp, nội dung phong phú, cập nhật thường xuyên, giới thiệu, cung cấp các bài đã đăng cho bạn đọc truy cập miễn phí. Trang web của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã trở thành địa chỉ truy cập ưa thích của các bạn sinh viên và giới doanh nghiệp (VIBonline). Các bạn sinh viên của Trường Đại học Luật có một nhận định đáng tự hào: đã là sinh viên

Đại học Luật thì không thể không biết đến trang web của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, người bạn đường thân thiết của các nhà làm luật và thực thi pháp luật tương lai.

Là đứa con sinh trong thời kỳ Đổi mới, cải cách hành chính, Tạp chí có một mô hình tổ chức hết sức gọn nhẹ nhưng đầy hiệu quả. Mỗi quan hệ giữa Tạp chí và cộng tác viên đã được quan tâm đặc biệt, thường xuyên có sự trao đổi về nội dung bài vở, kể cả về thời gian đăng bài. Tạp chí cũng đã có những hoạt động giao lưu đa dạng, thiết thực như gặp mặt chào mừng các nhà khoa học được phong hàm giáo sư, phó giáo sư hàng năm; hội thảo khoa học; hội nghị cộng tác viên; tọa đàm nhằm mở rộng thêm nhiều chuyên đề đáp ứng nhu cầu phát triển của xã hội trong thời kỳ hội nhập...

Nhân kỷ niệm mười năm ngày Tạp chí ra số đầu tiên, xin chúc Tạp chí phát triển mạnh mẽ hơn nữa, có thêm các mục chuyên về Luật quốc tế, quan hệ quốc tế, tranh tụng quốc tế phục vụ cho công tác lập pháp và xây dựng đường lối đối ngoại của Quốc hội, trang bị tri thức pháp luật cho các doanh nghiệp Việt Nam đang hoạt động trên trường quốc tế, góp phần xây dựng đội ngũ luật sư, luật gia giỏi có đủ khả năng tham gia các diễn đàn, các cơ quan tài phán trong và ngoài nước. ■

ĐI ĐÚNG HƯỚNG, NHƯNG CẦN NHẮM ĐẾN MỤC TIÊU CAO HƠN, XA HƠN



■ PGS, TS. NGUYỄN NGỌC ĐIỆN

PHÓ HIỆU TRƯỞNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT, ĐẠI HỌC QUỐC GIA TP. HỒ CHÍ MINH

Mười năm, đối với một tạp chí khoa học, không phải là khoảng thời gian đủ để tự khẳng định; bởi thông thường, học thuyết khoa học - cái mà tờ tạp chí chuyển tải đến công chúng - cần có nhiều năm để được thừa nhận hoặc ít nhất được nhận biết, phân biệt và nhờ vậy mà phương tiện chuyên chở nó, tức là tờ tạp chí, tạo được tên tuổi riêng. Thế nhưng, riêng Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, trong chùng mục nào đó, đã đạt được mục tiêu này.

Thực ra, tôi có cảm giác trong thời kỳ đầu, Tạp chí đã do dự giữa hai con đường: hoặc, giữ vai trò diễn đàn thông tin, trao đổi ý kiến về các vấn đề đa dạng của đời sống xã hội ở góc độ pháp lý, đặc biệt tập trung vào các vấn đề ít nhiều liên quan đến chức năng chính của cơ quan đỡ đầu, là Quốc hội; hoặc, khẳng định vị trí trung tâm quảng bá học thuật, là nơi công bố các quan điểm chính thống về cách giải quyết các vấn đề đặt ra trên bình diện khoa học luật. Một trong những thách thức chính đối với sự lựa chọn là cái được - mất về vật chất và tinh thần. Diễn đàn phổ thông thì có sức lan tỏa rộng, báo làm ra dễ bán và bán được nhiều; nhưng đóng góp cho sự nghiệp lập pháp dùng lại ở mức độ nào đó; trái lại, tạp chí chuyên môn sẽ hỗ trợ thiết thực cho việc đặt cơ sở lý luận khoa học cho các dự án lập pháp, nhưng lại khó được phổ biến rộng rãi.

Tạp chí đã chọn giải pháp dung hoà: vừa là một vườn ươm và phát triển học thuyết, vừa là nơi giao lưu của những người thuộc các tầng lớp xã hội đa dạng có quan tâm đến luật pháp, chính sách công. Các kết quả về kinh tế và chuyên môn đạt được trong thời gian qua cho thấy sự lựa chọn ấy là đúng.

Trong thời đại bùng nổ thông tin, cuộc sống xã hội chuyển biến nhanh; luật pháp cũng biến đổi theo nhanh chóng, thể hiện qua sự gia tăng tốc độ, nhịp

độ làm và sửa đổi, bổ sung luật, diễn ra ở hầu như tất cả các nước, trong đó có Việt Nam. Do luật được sửa đổi nhanh hơn mà hoạt động nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện học thuyết pháp lý cũng có nhiều thay đổi. Chẳng hạn, ngày xưa một luật thường được áp dụng ổn định trong nhiều năm, thậm chí nhiều chục năm, mới được sửa. Nghiên cứu luật viết để làm học thuyết, nhà luật học có nhiều thời gian để nghiền ngẫm. Bởi vậy, khi nói đến khoa học luật, người ta liền tưởng tượng hết đến những quyển sách dày cộm, có khi đến cả nghìn trang, được biên soạn công phu trong nhiều năm; sau đó mới là các bài báo, bài bình luận án. Ngày nay, luật được sửa rất nhanh; nếu dùng phương pháp viết sách để bình luận luật viết, thì quan điểm, học thuyết có nguy cơ bị lạc hậu trước cả khi được công bố. Để thích nghi, nhà luật học có xu hướng đầu tư nhiều hơn cho các chuyên đề nhỏ, hẹp, cụ thể và viết các bài ngắn từ mười đến vài mươi trang. Xu hướng này được ghi nhận rõ nét trong lĩnh vực nghiên cứu về luật thực định.

Trong hoàn cảnh ấy, tạp chí khoa học luật có được thuận lợi rất cơ bản để phát triển và chiếm lĩnh vị trí là nơi chứa đựng chủ yếu các học thuyết hình thành và được hoàn thiện trong luật học đương đại. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp không nằm ngoài quy luật ấy.

Trong thời gian tới, bên cạnh việc tiếp tục củng cố vị trí diễn đàn khoa học luật chính thống, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nên quan tâm đến việc quảng bá các thành tựu của khoa học luật Việt Nam ra nước ngoài. Để làm được việc đó, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cần đầu tư xây dựng phiên bản tiếng Anh. Đó không phải là bản dịch tiếng Anh của phiên bản tiếng Việt, mà thực sự là bản tiếng Anh của một tạp chí khoa học, với các bài viết được thực hiện nhằm đến mục tiêu đóng góp vào việc hoàn thiện hệ thống học thuyết khoa học luật của nhân loại. ■

HÃY GIỮ VỮNG VÀ PHÁT HUY NHỮNG NÉT ĐẶC THÙ CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



■ PGS, TS. NGUYỄN MINH ĐOÀN ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Những năm trước đây, diễn đàn luật học chỉ có Tạp chí Nhà nước & Pháp luật là có uy tín cao. Do vậy, để được đăng bài trên Tạp chí này là rất khó, nhất là đối với những người chưa có tên tuổi gì trong giới luật học nước nhà. Rất may là sau đó, nhiều tạp chí chuyên ngành luật đã ra đời, trong đó có Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Mặc dù ra đời sau, nhưng Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp lại có sự phát triển khá nhanh và vững chắc về cả số lượng và chất lượng. Là một độc giả và cũng là một cộng tác viên nhiệt thành của Tạp chí, tôi nhận thấy Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp có những nét đặc thù là:

- Các bài viết đăng trên Tạp chí khá phong phú và đa dạng, liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động pháp luật khác nhau ở trong nước cũng như trên thế giới (có những bài nghiên cứu lý luận chuyên sâu liên quan đến sự phát triển của khoa học pháp lý và chiến lược phát triển pháp luật của đất nước; có bài viết có tính học thuật phục vụ công tác nghiên cứu, phổ biến, giáo dục pháp luật; đa số các bài viết liên quan đến thực tiễn pháp luật và hoạt động pháp luật của đất nước mà trọng tâm là công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội).

- Đội ngũ cộng tác viên của Tạp chí rất đông đảo và khá đa dạng, từ những chuyên gia có tiếng tăm trong lĩnh vực nghiên cứu, giảng dạy pháp luật đến các chính khách, các đại biểu Quốc hội, những quan chức đang giữ những cương vị quan trọng trong bộ máy Đảng và Nhà nước. Và cũng không ít những bài viết của các bạn trẻ với những suy nghĩ có tính đột phá, những góc

nhìn sáng tạo, cần được khuyến khích, nuôi dưỡng.

- Với hai số/tháng và số lượng phát hành khá lớn nên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp có điều kiện đăng tải được nhiều thông tin hơn. Có thể khẳng định đây là một Tạp chí có uy tín, có bản lĩnh, có nhiều đóng góp thiết thực, mạnh bạo đối với chính sách pháp luật, công tác lập pháp của Quốc hội và hệ thống pháp luật hiện hành của đất nước với những góc nhìn có tính chất đa chiều - cả mặt phải và trái của các vấn đề, để rồi khen có và chê cũng có. Nghiên cứu Lập pháp thực sự đã là cầu nối để các cộng tác viên có điều kiện trao đổi, bày tỏ quan điểm, góp ý với các đại biểu Quốc hội, các vị lãnh đạo Đảng và Nhà nước ta về pháp luật, về công tác lập pháp của Quốc hội và các vấn đề chính trị - pháp lý của đất nước mà họ quan tâm.

Chúng ta tự hào khi Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã trở thành một trong những tờ tạp chí có uy tín ở Việt Nam và mong rằng, Tạp chí luôn giữ được những nét đặc thù của mình, vị thế của mình trong đời sống chính trị - pháp lý của đất nước. Chúng ta cũng hy vọng rằng, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sẽ ngày càng phát triển, vươn lên để uy tín và tác dụng của nó không chỉ dừng lại trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam mà còn có thể mở rộng trên diễn đàn luật học quốc tế.

Nhân dịp kỷ niệm mười năm thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, xin chân thành gửi tới Tạp chí và những người đang gắn bó, nuôi dưỡng và phát triển nó những lời chúc tốt đẹp nhất, chúc Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp luôn xứng đáng với tên gọi, chức năng và nhiệm vụ của mình. ■



NHỮNG THÀNH TỰU TO LỚN

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã trải qua mười năm gắn bó với khoa học pháp lý và thực tiễn sinh động của đời sống pháp luật. Những trăn trở, suy tư và các nỗ lực cống hiến của tập thể Ban biên tập, các cộng tác viên đã góp phần định hình một tờ tạp chí khoa học - một ấn phẩm được giới luật học hoan nghênh, các độc giả trong và ngoài nước biết đến.

Tuy hoạt động nghiên cứu khoa học pháp lý và hoạt động lập pháp ở Việt Nam được nhiều báo, tạp chí và các phương tiện truyền thông thường xuyên đề cập, phản ánh, nhưng các bài viết trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp lại luôn đem lại những ấn tượng sâu sắc, khó quên bởi sự kết hợp hài hoà giữa lý luận và thực tiễn; giữa tâm tư nhiệt huyết với ý thức xây dựng của các tác giả đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Những thông tin của Tạp chí có tác dụng không chỉ đối với người đọc nói chung mà cả với các đại biểu dân cử, các học giả nói riêng. Phần lớn các bài viết đăng trên Tạp chí đều được chất lọc, kiểm nghiệm về khoa học và được dư luận đánh giá cao: từ khái quát hoá các quan hệ xã hội, phân tích thực trạng xã hội, định hướng chính sách pháp luật và hơn thế nữa là

■ TS. PHẠM TUẤN KHẢI VỤ TRƯỞNG VỤ PHÁP LUẬT, VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ

nêu các phản ứng của xã hội đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đến các hiến kế lập pháp, đặc biệt là từ các phân tích, đánh giá của các nhà khoa học về hiệu quả kinh tế, xã hội của các hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam.

Mười năm là khoảng thời gian không dài đối với hoạt động của một tờ tạp chí, nhưng Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã để lại những dấu ấn lớn trong giới khoa học, trong các Đại biểu Quốc hội, trong những người làm công tác thực tiễn. Đặc biệt, các thông tin, lý luận về Đảng cầm quyền, về Nhà nước pháp quyền và quyền con người trong xã hội dân sự được thể hiện trong các tác phẩm đăng tải trên Tạp chí đã góp phần to lớn vào việc xây dựng hệ thống nhận thức về Nhà nước và pháp luật, về ý thức hệ dân quyền Việt Nam trong từng thời kỳ lịch sử.

Xu hướng dân chủ và xây dựng Nhà nước pháp quyền trong thời gian tới sẽ tiếp tục là thử thách lớn lao đối với Tạp chí. Với tư cách là tiếng nói chung của giới luật học, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sẽ vươn lên để hoàn thành sứ mệnh cao cả của mình. Đây chính là mong muốn của độc giả cả nước đối với Tạp chí. ■

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP: DIỄN ĐÀN TRAO ĐỔI KHOA HỌC RẤT ĐÁNG TIN CẬY



■ TS. VŨ VĂN NHIỆM
ĐẠI HỌC LUẬT TP HỒ CHÍ MINH

Cùng với Tạp chí Khoa học Pháp lý (Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh), Tạp chí Nhà nước và Pháp luật (Viện Nhà nước và Pháp luật), Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là một trong ba địa chỉ quen thuộc mà tôi thường gửi gắm những kết quả nghiên cứu khoa học; đồng thời Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp còn là diễn đàn trao đổi khoa học rất đáng tin cậy của tôi.

Khi được mời viết bài góp ý nhân kỷ niệm mười năm ngày thành lập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, cảm giác xúc động pha lẫn một chút tự hào xuất hiện trong tôi. Xúc động vì Tạp chí đã không quên một cộng tác viên, một giảng viên bình thường tại một trường Đại học mãi tận trời Nam xa xôi. Tự hào vì công sức gần mười năm miệt mài đèn sách của mình đã được một Tạp chí khoa học ghi nhận. Đối với những người làm công tác khoa học như chúng tôi, chỉ bấy nhiêu thôi cũng đủ để làm ấm lòng, và chỉ bấy nhiêu thôi cũng có giá trị cổ vũ lớn lao trên bước đường nghiên cứu khoa học tiếp theo. Vì thế, tôi xin chân thành cảm ơn Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp!

Kể từ thời điểm bài viết đầu tiên của tôi có mặt trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, tháng 7/2003 cho đến nay, tôi đã có khoảng 15 bài viết được Tạp chí ưu ái đăng tải. Trong khoảng thời gian đó, tôi may mắn có dịp được trực tiếp trao đổi, làm việc với Tổng biên tập và một số thành viên Ban biên tập. Ấn tượng đầu tiên với tôi là hình ảnh những Tổng biên tập gần gũi, cởi mở, luôn lắng nghe và cầu thị; một đội ngũ Biên tập viên thân thiện, với phong cách làm việc chuyên nghiệp, trẻ trung... Đó là những yếu tố rất quan trọng làm nên những thành công của Tạp chí.

Chất lượng của một tờ báo nói chung, một tạp chí khoa học nói riêng không những phụ thuộc vào năng lực của Tổng Biên tập, đội ngũ Biên tập viên, mà còn

phụ thuộc vào số lượng và chất lượng của đội ngũ cộng tác viên. Có Tổng Biên tập giỏi, đội ngũ Biên tập viên tinh thông là điều kiện cần, nhưng chưa phải là đủ để làm nên thành công của một tờ báo. Điều quan trọng của một tờ báo, nhất là một tạp chí khoa học là cần tạo dựng và luôn duy trì một "cơ sở" ở một ngưỡng nhất định về số lượng và chất lượng đối với đội ngũ cộng tác viên. "Một đội quân thiện chiến không những cần tướng giỏi, mà cần có những người lính giỏi". Có lẽ vì thấm nhuần triết lý đó, nên trong thời gian vừa qua, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp luôn tìm cách tạo lập, kết nối, "luôn luôn lắng nghe", "luôn luôn thấu hiểu" đối với đội ngũ cộng tác viên. Khi nhận được bài viết, Ban Biên tập kịp thời phản hồi với tác giả, thông báo kế hoạch sử dụng bài viết, trực tiếp hay qua điện thoại trao đổi về những vấn đề liên quan đến hình thức, nội dung cũng như cách thức thể hiện bài viết trên Tạp chí. Hàng năm, Tạp chí thường kỳ tổ chức Hội nghị cộng tác viên ở phía Bắc và phía Nam...

Thế giới ngày càng "phẳng" hơn. Việt Nam đang trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân và ngày càng hội nhập sâu rộng vào thế giới "phẳng" ấy. Chủ tịch Hồ Chí Minh - lãnh tụ vĩ đại của dân tộc Việt Nam, người gắn bó với nghề làm báo trong suốt cuộc đời cách mạng - đã khẳng định: "Đối với những người viết báo chúng ta, cái bút là vũ khí sắc bén, bài báo là tờ lịch cách mạng". Vì thế, để tiếp nối những thành công to lớn của Tạp chí trong thời gian qua, tôi rất mong Tạp chí tiếp tục đổi mới và phát triển. "Một cuộc thám hiểm đôi khi không phải ở chỗ tìm kiếm những vùng đất mới, mà ở chỗ có đôi mắt mới". Mong rằng, Nghiên cứu Lập pháp sẽ là Diễn đàn của những "đôi mắt mới" nhìn vào thế giới, góp phần đắc lực thúc đẩy sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam. ■

SỰ NHÃ NHẬN

VÀ TÔN TRỌNG CỘNG TÁC VIÊN: BÍ QUYẾT THÀNH CÔNG CỦA TẠP CHÍ



■ BÙI NGỌC SƠN

NCS ĐẠI HỌC HỒNG KÔNG, GIẢNG VIÊN KHOA LUẬT, ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

Nhân dịp kỷ niệm một thập kỷ hình thành và phát triển Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, trước tiên, tôi xin cảm ơn chân thành Tạp chí đã đăng tải những bài viết của tôi từ ngày tôi mới bước vào con đường nghiên cứu khoa học cho đến nay.

Điều mà tôi luôn ấn tượng đối với Tạp chí là sự nhã nhặn và tôn trọng của các cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên Tạp chí đối với cộng tác viên. Nhớ lại ngày đầu tiên đến Tòa soạn Tạp chí (hồi còn ở 27A Trần Hưng Đạo, Hà Nội) với bản thảo bài viết “Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Chính phủ”, tôi cảm nhận sâu sắc được tinh thần nhã nhặn và tôn trọng cộng tác viên mà các cán bộ, nhân viên của Tạp chí đã dành cho tôi trong buổi đầu gặp gỡ này. Tôi luôn cảm nhận được tinh thần này trong suốt thời gian cộng tác với Tạp chí cho đến nay.

Xin nói một chút cảm tưởng về nội dung. Tôi nghĩ rằng sắc thái của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là giá trị nghiên cứu đan xen với giá trị lập pháp. Tạp chí là một Diễn đàn nghiên cứu, đăng tải các bài viết có giá trị hàn lâm của giới luật học. Tuy nhiên, Tạp chí cũng đồng thời là một Diễn đàn phản ánh và hỗ trợ hoạt động lập pháp của Quốc hội. Cả những giá trị hàn lâm lẫn hơi thở, nhịp sống của Quốc hội đều có thể được tìm thấy trên Diễn đàn này. Cả các học

giả lẫn các nhà lập pháp đều thể tìm thấy ở Diễn đàn này các giá trị liên quan.

Một ấn tượng không thể không nói, là Tạp chí có một trang Web năng động. Điều này giúp cho những bài viết trên Tạp chí được phổ biến rộng rãi hơn. Đặc biệt, với trang Web của Tạp chí, những người nghiên cứu ở nước ngoài cũng dễ dàng tiếp cận được với nội dung của Tạp chí. Cá nhân tôi khi sống và học tập ở nước ngoài cũng vẫn thường xuyên đọc được các bài viết của Tạp chí nhờ trang Web năng động này. Tôi được biết rằng, các học giả quốc tế nghiên cứu về luật pháp Việt Nam cũng tham khảo các bài viết của Tạp chí qua mạng.

Nếu như cần phải nói một điều gì đó để đóng góp cho Tạp chí, có lẽ tôi sẽ nghĩ đến sự cân đối giữa tính Nghiên cứu và tính Lập pháp. Đây là một điều không dễ bảo đảm bởi những nghiên cứu hàn lâm dễ có khuynh hướng xa rời thực tiễn, trong khi các mô tả thực tiễn lại dễ thiếu tính hàn lâm. Mong rằng Tạp chí Nghiên cứu lập pháp có thể khuyến khích được các bài viết cân đối được hai phương diện này.

Chúc Tạp chí tiếp tục là một Diễn đàn tin cậy của những người nghiên cứu và những nhà lập pháp.

Cuối cùng, xin chúc tập thể cán bộ, nhân viên Tạp chí sức khỏe, thành công! ■

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP LÀ NGUỒN TÀI LIỆU THAM KHẢO, NGHIÊN CỨU ĐÁNG TIN CẬY PHỤC VỤ HOẠT ĐỘNG THẨM TRA



■ NGUYỄN HOÀI NAM

PHÓ VỤ TRƯỞNG, VỤ PHÁP LUẬT, VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Trong vòng mười năm, từ một bản tin lưu hành nội bộ, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã nhanh chóng trở thành một trong những tạp chí chuyên ngành về pháp luật có uy tín ở trong nước. Mặc dù sinh sau đẻ muộn và gặp không ít khó khăn trong quá trình phát triển, nhưng Tạp chí vẫn vững vàng đi lên. Trong vài ba năm trở lại đây Tạp chí thật sự có những bước tiến mạnh mẽ. Tôi có may mắn được làm độc giả và cộng tác viên của Tạp chí ngay từ những số đầu tiên và từ đó, việc theo dõi, tham khảo các bài viết đăng trên Tạp chí gần như là một thói quen, không phải với lý do “báo của nhà mình” hoặc “hay có bài đăng”, mà Tạp chí đã là nguồn tài liệu tham khảo, nghiên cứu đáng tin cậy, phục vụ thiết thực cho công việc.

Xin kể một ví dụ nhỏ. Cách đây khoảng ba năm, tôi được giao chuẩn bị dự thảo Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật về một dự án luật do Bộ Tư pháp chuẩn bị. Một tuần trước khi đi thành phố Hồ Chí Minh phục vụ cuộc họp, tôi đã hoàn thành Dự thảo báo cáo và đã nghĩ đến việc gửi trước cho Ủy ban Dự thảo báo cáo của nhóm nghiên cứu để các thành viên Ủy ban tham khảo, chuẩn bị ý kiến cá nhân phát biểu tại cuộc họp. Tuy nhiên, trước khi gửi đến Ủy ban, tranh thủ nghiên cứu lại một số bài viết về dự án luật được đăng trong hai số liền nhau của Tạp chí, tôi nhận thấy những lý lẽ và ví dụ thực tế được nêu trong bài đăng trên Tạp chí hợp lý hơn và thuyết phục hơn so với nhiều phần của Dự thảo báo cáo đã được chuẩn bị. Để bảo đảm chất lượng của Dự thảo báo cáo thẩm tra, mặc dù thời gian không còn nhiều nhưng tôi quyết tâm chuẩn bị lại báo cáo, chuyển những ý tưởng được nêu trong Tạp chí thành ý tưởng của mình và đưa vào Dự thảo báo cáo. Vì vậy, đến khi bắt đầu phiên họp, tôi mới kịp gửi các thành viên của Ủy ban bản Dự thảo báo cáo và thật là hạnh phúc, khi những ý tưởng này được đưa số thành

viên Ủy ban tán thành và sau đó, được thể hiện chính thức trong Báo cáo thẩm tra trình Quốc hội.

Việc Tạp chí ra hai số hàng tháng, mỗi số có hơn chục bài viết về pháp luật trong nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, nhìn chung đều chất lượng, thể hiện rõ quan điểm riêng của tác giả, đã tạo ra tính hấp dẫn của Tạp chí, nhưng đồng thời cũng tạo ra áp lực căng thẳng trong công việc đối với Ban biên tập. Do tính chất công việc, nên mỗi năm tôi thường được giao phụ trách về nội dung cho một cuộc hội thảo khoa học (với hơn một chục chuyên đề) có liên quan đến công việc của mình, nên tôi rất thấu hiểu việc đặt bài vở khó khăn như thế nào. Thực tế phục vụ các cuộc hội thảo, tọa đàm, trao đổi khoa học cho thấy, để đặt được các bài viết thật sự có chất lượng cao của những nhà khoa học, những người hoạt động thực tiễn giàu kinh nghiệm, mà nhất là những người đang giữ các cương vị cao, thì không hề dễ dàng, đơn giản, nhiều khi phải rất kiên trì mới có được. Do đó, Ban biên tập quanh năm suốt tháng đi lo bài viết, mà bài viết đòi hỏi hàm lượng khoa học cao cũng rất vất vả, mệt mỏi. Tôi hy vọng, Tạp chí luôn luôn duy trì và phát huy được những kết quả đã làm được trong thời gian qua.

Trong thời gian tới, tôi mong muốn Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - diễn đàn khoa học của Quốc hội - cần chú trọng hơn đến nội dung hoạt động giám sát, vì giám sát là một nội dung quan trọng, không thể tách rời của công tác lập pháp, góp phần khắc phục khâu yếu nhất trong hoạt động hiện nay của Quốc hội; các bài viết nên gắn gũi với thực tiễn hơn và cùng một vấn đề có thể đề xuất, gợi mở những phương hướng giải quyết khác nhau, không quá nặng cách thể hiện mang tính hàn lâm, học thuật.

Nhân dịp này, với tình cảm chân thành nhất, tôi xin chúc Tạp chí thành công hơn nữa trong sự nghiệp phục vụ Quốc hội. ■

KỶ NIỆM 65 NĂM QUỐC HỘI VIỆT NAM

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG

CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC VÀ CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

■ BÙI XUÂN ĐỨC*

1. Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội (gọi chung là các Ủy ban của Quốc hội) trong cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quốc hội

1.1. Sự hình thành, vị trí, vai trò của các Ủy ban trong Quốc hội/Nghị viện

Xem xét tổ chức và hoạt động của Quốc hội/Nghị viện các nước trên thế giới có thể thấy, bên cạnh những điểm khác nhau tùy thuộc vào chế độ chính trị của mỗi nước, vấn đề được xoay quanh là việc lựa chọn, phân định thẩm quyền giữa các cơ cấu: các Viện (một Viện hay hai Viện), các Ủy ban (Ủy ban thường trực) và các đảng đoàn nghị sĩ. Ở Quốc hội các nước xã hội chủ nghĩa (XHCHN), do tính chất hoạt động không thường xuyên, nên phải tổ chức ra cơ quan thường vụ, thường trực dưới hình thức Đoàn Chủ tịch hay Ủy ban thường vụ. Nhìn chung, Quốc hội/Nghị viện các nước thường có những cơ cấu sau đây: các Viện, các cơ quan lãnh đạo của Nghị viện, Viện (dưới hình thức Chủ tịch Nghị viện hay Văn phòng Nghị viện), Ủy ban của Nghị viện, các Đảng đoàn Nghị viện và Bộ máy hành chính phục vụ.

Ủy ban của Nghị viện là một cơ cấu tổ chức

được thành lập chính thức ở hầu hết tất cả Quốc hội/Nghị viện các nước trên thế giới. Sự hiện diện của các Ủy ban bắt nguồn từ nhu cầu khách quan của hoạt động của cơ quan đại diện: với một cơ quan lớn và đông đảo như Nghị viện hoặc từng Viện thì việc thảo luận bất kỳ vấn đề gì cũng không thể có hiệu quả nếu không có sự xem xét trước. Hơn nữa càng ngày càng xuất hiện nhiều vấn đề thuộc trách nhiệm xem xét của Nghị viện. Vì vậy mà vị trí các Ủy ban của Nghị viện ngày càng phát triển và cần thiết cho việc thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ của Nghị viện. Theo kết quả khảo sát của Liên minh Nghị viện năm 1986 thì chỉ có 2 nước trong số 83 nước được khảo sát là không thành lập Ủy ban¹. Báo cáo của Viện Dân chủ quốc gia Hoa Kỳ cũng đã nhận xét: “Hầu hết các Nghị viện dân chủ trên thế giới đều dựa vào hệ thống các Ủy ban để tiến hành các hoạt động của mình”². Các quyết định của Ủy ban có ảnh hưởng rất lớn đến quyết định của Quốc hội/Nghị viện. Nói như W. Wilson, chính trị gia, Tổng thống thứ hai mươi tám của Hoa Kỳ: “Quốc hội phiên toàn thể là phiên trình diễn, Quốc hội trong Ủy ban là Quốc hội làm việc”³.

(*) PGS,TS. Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

(1) Trích theo Trung tâm Thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội. Báo cáo nghiên cứu xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của Ủy ban của Quốc hội, H., 2008, tr. 11.

(2) Trích theo Trung tâm Thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học Văn phòng Quốc hội, sđd, tr.12.

(3) Xem: W. Wilson. Congressional Government. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1981, p. 69; David M. Olson. Democratic Institutions: Comparative View. New York, 1994, p.56.

Ủy ban của Nghị viện xuất hiện đầu tiên ở Viện binh dân Anh với tư cách là Ủy ban của toàn viện (Committee of the whole House). Đây là cơ quan làm việc của Hạ viện mà thành phần là tất cả các đại biểu muốn tham gia. Các thành viên có thể phát biểu, tranh luận nhiều lần về một vấn đề nào đó mà không cần theo một thủ tục chặt chẽ nào. Chủ tịch Hạ viện không điều khiển các phiên họp như vậy cũng với ý coi đó là hoạt động mang tính tư vấn. Tuy nhiên, do thiếu chặt chẽ nên có những vấn đề đưa ra thảo luận không có ý nghĩa thiết thực. Đến cuối thế kỷ XIX, do nhu cầu ngày càng phải xem xét nhiều dự luật và mang tính chuyên môn cao nên người ta đi đến sự cần thiết phải tổ chức những Ủy ban tồn tại thường xuyên với những trình tự hoạt động được quy định một cách chặt chẽ, từ đó được gọi là Ủy ban thường trực (mặc dù hiện nay, Ủy ban kiểu tự do vẫn còn tồn tại dưới hình thức này hoặc hình thức khác).

Về tính chất, các Ủy ban ngay từ thời xa xưa cho đến nay đều được coi là cơ quan trợ giúp, tư vấn. Tuy nhiên, trong điều kiện chuyên môn cao như hiện nay, các ý kiến của Ủy ban có ý nghĩa rất quyết định. Vì vậy, còn thấy một thực tế là các Ủy ban như là làm thay cho cả Nghị viện về lĩnh vực đó.

Về phân loại, các Ủy ban của Nghị viện nói chung thường được phân làm hai loại: Ủy ban thường trực và Ủy ban lâm thời (Ủy ban “ad hoc”). Ủy ban thường trực được tổ chức theo lĩnh vực chuyên ngành và có ở hầu hết các Nghị viện, còn Ủy ban “ad hoc” được một số nước thành lập thêm ra để xem xét một vấn đề cụ thể nào đó và sẽ chấm dứt hoạt động ngay sau khi đưa ra kết luận cho các Viện. Trên thế giới, có quốc gia như Đan Mạch chỉ có Ủy ban “ad hoc” (không kể có một vài Ủy ban đặc biệt), nhưng có nước như Anh tuy tổ chức ra các Ủy ban thường trực song thực tế lại là các Ủy ban lâm thời với nghĩa chúng được tổ chức để xem xét một dự luật nào đó và mang ký hiệu theo chữ cái A, B, C (những năm 60-70 của thế kỷ trước,

số lượng các Ủy ban thường không vượt quá con số 6, song theo số liệu thống kê gần đây, con số đó là: Hạ viện: 35, Thượng viện: 25). Ngoài ra ở nhiều nước còn tổ chức các Ủy ban đặc biệt (Select Committees). Số lượng các Ủy ban ở từng nước rất khác nhau, phần đông các nước tổ chức Ủy ban tương ứng với các bộ: ở Bỉ, Nhật Bản có 6 Ủy ban; Chilê, Nauy - 13; Mỹ, Acentina - từ 18 đến 22; Đức - đến 28⁴.

1.2. Các Ủy ban trong Quốc hội nước ta

Về nguyên tắc, cơ cấu tổ chức của cơ quan quyền lực nhà nước nước ta giống như ở các nước XHCN, khác là cố gắng loại bỏ những gì bị coi là quan liêu, hình thức, cãi vã suông của cách tổ chức của Nghị viện tư sản với mục đích để bảo đảm thể hiện ý chí tập trung của đông đảo nhân dân, có thực quyền như: thay vì hai Viện là chỉ có cơ cấu một Viện (ngoại trừ một số Nhà nước liên bang như Liên Xô, Nam Tư); không hoạt động thường xuyên mà theo kỳ họp nên có cơ quan thường vụ, thường trực để thay mặt giữa hai kỳ họp. Riêng việc tổ chức các Ủy ban về cơ bản là theo đúng tinh thần hoạt động nghị trường nói chung: các đại biểu phải được tập hợp lại theo nhóm chuyên môn để giúp Quốc hội/Nghị viện hoạt động. Có lẽ đây chính là biểu hiện rõ nét nhất của điểm chung trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội các nước XHCN so với Nghị viện tư sản, mà nói theo V.I. Lênin: trong nhà nước XHCN “các cơ quan đại diện (tức Nghị viện - TG) vẫn còn” chỉ khác đó là “Nghị viện không có chế độ đại nghị”⁵.

Do đặc thù Quốc hội hoạt động hội nghị, trong lúc lại phải quyết định nhiều vấn đề trong nhiều lĩnh vực đời sống xã hội khác nhau, đòi hỏi công việc chuẩn bị, xem xét, nghiên cứu và khởi thảo trước các dự án có ý nghĩa rất quan trọng. Mặt khác, có những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội nếu được giải quyết bằng cách tập trung tất cả những đại biểu Quốc hội, nhiều khi không những không có hiệu quả, mà còn tốn kém. Vì vậy, Quốc hội thành lập các bộ phận chuyên sâu bao gồm các đại biểu đại diện cho

(4) Xem: Mishel Ameler (Pháp). *Nghị viện. Bản tiếng Nga*, Nxb Tiến bộ, M., 1967, tr.141-157 và Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, H., 2001, tr. 40-46; <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z>

(5) V.I. Lênin toàn tập, Nxb Tiến bộ, M., 1976, T. 33, tr. 59.

các dân tộc, vùng miền, hoặc có những kiến thức chuyên sâu về các lĩnh vực để nghiên cứu trước các dự án, thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn được quy định. Các cơ quan đó trong Quốc hội nước ta là những cơ quan của Quốc hội, được lập ra để giúp Quốc hội hoạt động. Theo quy định của pháp luật, các Ủy ban gồm các Ủy ban thường trực, Ủy ban khác (được hiểu là Ủy ban lâm thời). Từ Hiến pháp năm 1980, lập thêm các Hội đồng, về cơ bản cũng mang tính chất như một Ủy ban, song với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cách thức tổ chức có một số nét đặc thù khác Ủy ban, do đó được gọi riêng. Hiện tại các cơ quan loại này được gọi là: Hội đồng Dân tộc (HĐDT) và các Ủy ban của Quốc hội.

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan này có những khác biệt và thay đổi theo từng Hiến pháp. Thời kỳ Hiến pháp năm 1946 không quy định việc thành lập và hoạt động của các Ủy ban của Nghị viện nhân dân, nhưng trên thực tế, Ban thường vụ Nghị viện nhân dân đã thành lập ba tiểu ban chuyên môn giúp việc - có thể coi là mầm mống của các Ủy ban sau này - là Tiểu ban pháp chế, Tiểu ban tài chính - kinh tế và Tiểu ban kiến nghị có nhiệm vụ giúp Ban thường vụ nghiên cứu xem xét các báo cáo của Chính phủ, các dự án sắc luật. Giai đoạn Hiến pháp năm 1959, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960 quy định Quốc hội thành lập Ủy ban Dự án pháp luật, Ủy ban Kế hoạch và ngân sách và những Ủy ban khác mà Quốc hội xét thấy cần thiết để giúp Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) (Điều 33). Ngoài ra, Quốc hội và UBTVQH nếu thấy cần thiết có thể thành lập các Ủy ban Điều tra để điều tra về các vấn đề nhất định (Điều 37). Trong giai đoạn này, Quốc hội lúc đầu có hai Ủy ban (Ủy ban Dự án pháp luật, Ủy ban Kế hoạch và ngân sách), sau tăng lên sáu Ủy ban (thêm các Ủy ban: Ủy ban Dân tộc, Ủy ban Thống nhất, Ủy ban Văn hóa xã hội, Ủy ban Đối ngoại). Nhiệm kỳ Quốc hội khóa VI (1976-1981) tách Ủy ban Văn hóa xã hội thành Ủy ban Văn hóa giáo dục và Ủy ban Y tế và xã hội nhưng lại bỏ Ủy ban Thống

nhất do đã hoàn thành nhiệm vụ nên số lượng vẫn là sáu. Giai đoạn Hiến pháp năm 1980 bầu ra Hội đồng Quốc phòng, HĐDT và các Ủy ban thường trực để nghiên cứu, kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng Nhà nước về các vấn đề liên quan và giúp Quốc hội, Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát (Điều 41, Điều 42, Điều 45 Luật Tổ chức Quốc hội năm 1981). Khi cần thiết, Quốc hội hoặc Hội đồng Nhà nước có thể thành lập các Ủy ban lâm thời để làm những nhiệm vụ nhất định (Điều 49). Tổng cộng Quốc hội theo Hiến pháp năm 1980 có hai hội đồng (Hội đồng Quốc phòng, HĐDT) và bảy Ủy ban, trong đó Hội đồng Quốc phòng là cơ quan mới, còn HĐDT được đổi từ Ủy ban Dân tộc có từ các khóa trước. Việc thành lập và đổi tên các Hội đồng thể hiện một số đặc thù về tính chất, chức năng và cơ cấu tổ chức của hai cơ quan này, song về bản chất, chúng vẫn mang những nét chung của Ủy ban thường trực của Quốc hội. Hiến pháp hiện hành về cơ bản giữ nguyên cách tổ chức các cơ quan trên của Quốc hội với một số điều chỉnh phù hợp với những thay đổi của bộ máy nhà nước hiện nay, đó là: tổ chức lại Hội đồng Quốc phòng thành Ủy ban Quốc phòng và an ninh thuộc Quốc hội và Hội đồng Quốc phòng và an ninh thuộc Chủ tịch nước. Trong nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trên của Quốc hội không còn ghi là “kiến nghị”, “giúp” Quốc hội và UBTVQH như trước nữa, mà quy định cho chúng được thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định, đặc biệt là quyền giám sát việc thi hành chính sách, pháp luật. Quốc hội theo Hiến pháp năm 1992 thời gian đầu có một Hội đồng (HĐDT) và bảy Ủy ban. Hiện tại, sau khi kiện toàn lại theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007), Quốc hội có HĐDT và chín Ủy ban⁶. Và khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định (Điều 23).

Chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội là thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và

(6) Xem Điều 22, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007).

các dự án khác; thẩm tra những báo cáo được Quốc hội hoặc UBTVQH giao; trình Quốc hội, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát; kiến nghị với UBTVQH về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và những vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. HĐDT, Ủy ban của Quốc hội có quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

HĐDT gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Số Phó Chủ tịch và số Ủy viên HĐDT do Quốc hội quyết định. Thành viên HĐDT do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội. Số thành viên hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định. Chủ tịch HĐDT điều hành công việc của HĐDT; triệu tập và chủ trì các phiên họp của HĐDT; giữ mối liên hệ thường xuyên với các thành viên của HĐDT; được tham dự các phiên họp của UBTVQH; được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn việc thực hiện chính sách dân tộc; thay mặt HĐDT giữ mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức hữu quan; thực hiện một số nhiệm vụ khác do UBTVQH giao. Phó Chủ tịch HĐDT giúp Chủ tịch HĐDT thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch HĐDT. Khi Chủ tịch HĐDT vắng mặt thì một Phó Chủ tịch được Chủ tịch ủy nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch.

Ủy ban của Quốc hội gồm có Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và các Ủy viên. Số Phó Chủ nhiệm và số Ủy viên Ủy ban do Quốc hội quyết định. Thành viên Ủy ban của Quốc hội do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội. Số thành viên hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định. Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội điều hành công việc của Ủy ban; triệu tập và chủ trì các phiên họp của Ủy ban; giữ mối liên hệ thường xuyên với các thành viên của Ủy ban; thay mặt Ủy ban giữ mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức hữu quan; thực hiện một số nhiệm vụ khác do UBTVQH giao. Phó Chủ nhiệm Ủy ban giúp Chủ nhiệm Ủy ban thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ

nhiệm Ủy ban. Khi Chủ nhiệm Ủy ban vắng mặt thì một Phó Chủ nhiệm được Chủ nhiệm ủy nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ nhiệm.

HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội làm việc theo chế độ tập thể (theo các cuộc họp, phiên họp) và quyết định theo đa số.

HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội có các hình thức làm việc khác theo tiểu ban nghiên cứu, theo các đoàn, tổ giám sát v.v..

Nhiệm kỳ của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

2. Những vấn đề đặt ra trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội và phương hướng khắc phục

2.1. Số lượng và tính chất của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban chưa phù hợp và bao quát các mặt hoạt động của Quốc hội

Hạn chế của HĐDT và các Ủy ban trong Quốc hội hiện nay đã được nhiều học giả chỉ ra là: số lượng chưa bao quát các mặt hoạt động của Quốc hội (nhất là lĩnh vực hoạt động giám sát đối với Chính phủ và các bộ, ngành). Với 01 Hội đồng và 09 Ủy ban như hiện nay, có Ủy ban phụ trách theo lĩnh vực hoặc theo vấn đề (ví dụ, Ủy ban Quốc phòng và an ninh, Ủy ban Tài chính - ngân sách, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Đối ngoại), có Ủy ban vừa phụ trách theo đối tượng vừa phụ trách theo lĩnh vực (Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng), có Ủy ban phụ trách vừa đối tượng vừa địa bàn (HĐDT) từ đó nảy sinh bất cập là các cơ quan này đang phải thực hiện ôm đồm công việc theo nhiều lĩnh vực mà thiếu đi tính chuyên trách cần phải có. Nhiều Ủy ban vốn số lượng thành viên đã ít và năng lực còn khiêm tốn lại phải chia nhỏ ra để phụ trách nhiều mảng công việc (ví dụ Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng...) thành ra việc nào cũng không thực sự đạt hiệu quả cao. Để có thể hoạt động, những năm gần đây Quốc hội đã quan tâm khắc phục chủ yếu bằng việc tăng số lượng ủy viên Ủy ban (trên dưới 35 người) nhưng đây lại là điều không hợp lý, vì làm ảnh

hường đến tính chuyên môn của Ủy ban. Thứ nữa, có Ủy ban được lập ra không phải từ sự tiên liệu khoa học phù hợp với tiêu chí của Nhà nước pháp quyền mà chỉ từ những bức xúc nhất thời, như Ủy ban Tư pháp. Trong phạm vi của hoạt động của Quốc hội theo hướng Nhà nước pháp quyền thì hoạt động chủ yếu tập trung vào vấn đề làm luật và giám sát hành pháp (những quy định về tiêu ban chuyên môn thời kỳ Hiến pháp năm 1946 cũng chỉ nhấn mạnh vai trò này là “xem xét các báo cáo của Chính phủ, các dự án sắc luật”), còn tư pháp cần đặt trong một cơ chế tự giám sát theo pháp luật và công lý trên cơ sở nguyên tắc tranh tụng. Việc thành lập Ủy ban Tư pháp với mục đích chính là để “giúp” Quốc hội giám sát hoạt động tư pháp, song liệu Quốc hội có cần thiết cũng như có đủ chuyên môn để phán xét chất lượng các bản án?

Khắc phục những hạn chế này, có lẽ cần nghiên cứu thành lập thêm các Ủy ban mới theo hướng mỗi một Ủy ban phụ trách một hoặc vài lĩnh vực nhất định có quan hệ gần gũi nhau chứ không nên để một Ủy ban phải phụ trách nhiều lĩnh vực như hiện nay, số lượng thành viên mỗi Ủy ban chỉ nên khoảng 20 người; tổ chức lại những Ủy ban không thể hiện chức năng thực sự của Quốc hội. Kinh nghiệm các nước như đã nói ở trên là các Ủy ban nên tổ chức bám theo các Bộ. Trong bối cảnh cải cách hành chính, chúng ta đang chuyển bộ máy hành pháp theo hướng xây dựng bộ đa ngành, đa lĩnh vực thì số bộ sẽ chắc chắn giảm đi từ 22 bộ, cơ quan ngang bộ xuống còn khoảng 15-18 bộ. Với số lượng đó thì số Ủy ban thường trực cũng không phải là nhiều. Để đáp ứng yêu cầu trước mắt về tăng cường chức năng giám sát tuân thủ pháp luật và hoạt động dân nguyện của Quốc hội, nên chăng cần nghiên cứu để sớm thành lập trong Quốc hội hai Ủy ban cần kíp hơn cả là Ủy ban Giám sát Hiến pháp (trong lúc chưa có Toà án Hiến pháp) và Thanh tra Quốc hội (trên cơ sở Ban Dân nguyện hiện hành).

2.2. Xác định lại chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban theo hướng tăng cường vị trí, vai trò của các cơ quan này

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy

ban thường trực theo Hiến pháp và pháp luật hiện hành được xác định không còn là “kiến nghị”, “giúp” Quốc hội và UBTVQH chung chung như trước nữa, mà ghi cụ thể là “thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác; thẩm tra những báo cáo được Quốc hội hoặc UBTVQH giao; trình Quốc hội, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát; kiến nghị với UBTVQH về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và những vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. HĐDT, Ủy ban của Quốc hội có quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” (Điều 21 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001). Trong đó đặc biệt lưu ý là có những nhiệm vụ, quyền hạn có tính độc lập (như quyền “thực hiện quyền giám sát”). Chủ ý của quy định kiểu này là nhằm tăng cường vai trò của các Ủy ban trong hoạt động của Quốc hội. Tuy nhiên, trên thực tế thì chủ ý này chưa mang lại kết quả mong muốn. Cả hoạt động giám sát và các hoạt động khác của các Ủy ban vẫn chỉ dừng lại ở vai trò giúp Quốc hội và UBTVQH chứ chưa phải độc lập. Vì rằng các kết luận giám sát của Hội đồng, Ủy ban vẫn chỉ là kết luận kiến nghị đối với các chủ thể bị giám sát chứ chưa phải có hiệu lực thi hành; còn đối với Quốc hội và UBTVQH thì đó cũng chỉ là một nguồn thông tin chứ cũng không có ý nghĩa quyết định đối với các quyết định sau đó. Từ việc chưa xác định đúng vị trí vai trò này đã dẫn đến tình trạng các Ủy ban không thể hiện hết trách nhiệm của mình, “tính phản biện trong các báo cáo thẩm tra là chưa cao; chưa thể hiện rõ quan điểm chính thức của Ủy ban đối với những vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau”⁷.

Ở một khía cạnh khác, còn có sự chồng chéo, trùng lặp, hình thức và chưa có những bảo đảm thực hiện các quyền hạn quy định cho Hội đồng và các Ủy ban (ví như Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Quốc phòng và an ninh cùng đều thực hiện việc giám sát thi hành án phạt tù nhưng chưa phân định rõ phạm vi, ranh giới của từng Ủy ban); việc chỉ đạo, điều hoà, phối

hợp hoạt động của UBTVQH đối với Hội đồng, các Ủy ban còn chưa sâu sát, thường xuyên.

Do vậy, cần quy định đầy đủ cho Hội đồng, các Ủy ban về quyền hạn và cơ chế thực hiện những công việc cụ thể trong các khâu của hoạt động của Quốc hội theo hướng phải là những quyền hạn “độc lập”; kết luận của Hội đồng, các Ủy ban trong các trường hợp đó là có tính hiệu lực pháp lý. Trong xu thế chung của Nghị viện thế giới là chuyển hoạt động của Nghị viện về các Ủy ban, coi các Ủy ban là những “Nghị viện mini” thì vấn đề tăng cường vai trò của các Ủy ban là rất cần thiết và phù hợp với xu thế chung. Cần phân định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi phụ trách của từng Ủy ban, tránh tình trạng trùng lặp.

2.3. Hình thức hoạt động, cơ cấu nhân sự chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong điều kiện mới

Các Ủy ban của Quốc hội đang phải đứng trước một thực trạng là khối lượng các dự án luật, pháp lệnh cần được thẩm tra ngày càng lớn; nội dung các vấn đề phải xem xét ngày càng phức tạp, có tính chuyên sâu (ví như các dự án Luật Chứng khoán, Luật Quản lý nợ khu vực công, Luật Đầu tư công, Luật Hoá chất, Luật Các vùng biển Việt Nam, Luật Đo đạc bản đồ, Luật Khí tượng thủy văn...). Đó là chưa kể gần đây, HĐDT và các Ủy ban còn được giao tham gia giám sát cả những vụ việc cá biệt đang còn những vấn đề mà cả về cơ chế lẫn pháp luật chưa có lời giải đáp thực sự rõ ràng, đòi hỏi phải bỏ nhiều công sức và trình độ chuyên môn dẫn đến tình trạng quá tải và quá khả năng chuyên môn. Nếu không kịp thời khắc phục thì ý nghĩa Ủy ban là người cung cấp thông tin cần thiết cho đại biểu “yên tâm bấm nút” là điều khó bảo đảm.

Mặc dù pháp luật cho phép huy động sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia am hiểu vấn đề thuộc nội dung dự án luật vào hoạt động của HĐDT và các Ủy ban, song trên thực tế hầu như đang thiếu vắng thành phần

này trong hoạt động của HĐDT và các Ủy ban. Nhiều thành viên Ủy ban được cơ cấu từ các đại biểu công tác ở địa phương, do vậy cũng ít tham gia vào các hoạt động chung. Đây cũng là một lý do giải thích sự đóng góp nghèo nàn vào việc nhận xét đánh giá các dự án, đề án.

Thực tế cho thấy, do khối lượng công việc của các Ủy ban nhiều, trong khi phần lớn thành viên Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm nên trong nhiều trường hợp, hoạt động của Ủy ban không bảo đảm được đúng nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Chẳng hạn như trong một số trường hợp cần thiết phải thẩm tra ngay dự án luật, pháp lệnh nhưng do không thể triệu tập phiên họp toàn thể Ủy ban được, nên phải tổ chức cuộc họp thường trực Ủy ban để tiến hành thẩm tra.

Sự phối hợp hoạt động giữa HĐDT và các Ủy ban trong việc thẩm tra, giám sát là rất cần thiết. Tuy nhiên, về vấn đề này pháp luật chưa quy định cụ thể, rõ ràng về trách nhiệm của đại diện cơ quan tham gia cũng như trình tự, cách thức tham gia, dẫn đến tình trạng cơ quan được mời tham gia “chỉ cử một vài thành viên đại diện cho bộ phận thường trực tham dự và phát biểu ý kiến cá nhân, thậm chí trong một số trường hợp chỉ là sự tham gia của chuyên viên giúp việc của các cơ quan này”⁸.

Do cơ chế và một số nguyên nhân khác, cho đến nay, chưa có Hội đồng hay Ủy ban nào sử dụng quyền đề nghị đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Đây cũng là biểu hiện sự thiếu tích cực và hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Ở các nước, sau các phiên điều trần tại các Ủy ban được tiến hành một các thường xuyên là những kiến nghị xử lý đản hạch cũng bắt nguồn từ những cơ quan này.

Tất cả những điều trên cho thấy cần phải nâng cao hơn nữa trách nhiệm của Hội đồng và các Ủy ban. Tạo các điều kiện cần thiết về tổ chức, cán bộ để Hội đồng và Ủy ban thực hiện tốt chức trách của mình. ■

(7) Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học - Văn phòng Quốc hội. Báo cáo tổng kết hội thảo Quy trình thủ tục làm việc của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, Hải Phòng, 2007.

(8) Nguyễn Đình Quyền. Tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong: Quốc hội Việt Nam-những vấn đề lý luận và thực tiễn. Nxb Tư pháp, H., 2006, tr. 336-348.

Hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước

đáp ứng nhu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

■ LÊ MINH THÔNG*

1. Những yêu cầu đổi mới đối với bộ máy nhà nước

Qua 25 năm đổi mới, bộ máy nhà nước được xây dựng trên cơ sở Hiến pháp 1992 đã có nhiều đổi mới cả trên phương diện cấu trúc tổ chức bộ máy và phương diện hoạt động thực tiễn. Những đổi mới, dù được thực hiện qua những giải pháp mang tính tình thế và chưa thật đồng bộ, nhưng đã góp phần tích cực vào việc thực hiện mục tiêu nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước, làm cho tổ chức và hoạt động của từng cấu trúc bộ máy từ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan tư pháp đến chính quyền địa phương từng bước đáp ứng được các yêu cầu, đòi hỏi của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN), nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế. Những đổi mới này đã có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong việc tạo lập được bộ máy nhà nước đủ sức để tiến hành các cải cách kinh tế - xã hội theo đường lối đổi mới của Đảng, vừa tạo ra sự ổn định chính trị - xã hội cần thiết cho sự thủ tiêu cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp, vừa tạo môi trường mới cho sự xuất hiện và phát triển nền kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Thực tiễn 25 năm đổi mới cho thấy, vai trò của Nhà

nước mà biểu hiệu cụ thể là vai trò của bộ máy nhà nước trong việc thủ tiêu cơ chế kinh tế cũ, tạo lập các nền tảng cho một nền kinh tế mới đã cơ bản hoàn thành.

Đất nước đã và đang bước sang một giai đoạn phát triển mới với các cơ hội mới, thời cơ mới, thách thức mới. Nhà nước đang đứng trước nhiều nhiệm vụ mới, cần được giải quyết bởi vai trò mới, hình thức và phương thức hoạt động mới. Trong bối cảnh phát triển đất nước hiện nay và cả trong tương lai, sự đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước lại đang được đặt ra như một tất yếu khách quan. Những yêu cầu tiếp tục hoàn thiện bộ máy nhà nước ở một phạm vi toàn diện hơn, đồng bộ cần được nhận diện trên những nội dung sau:

1.1. Bộ máy nhà nước cần được đổi mới để xử lý tốt hơn, hiệu quả hơn mối quan hệ giữa Nhà nước - thị trường và doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

Sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam đòi hỏi bộ máy nhà nước phải có đủ năng lực để xây dựng được một hệ thống pháp luật đáp ứng các yêu cầu của thị trường, tổ chức thực thi luật pháp vì lợi ích của toàn bộ nền kinh tế quốc dân, vì lợi ích của tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi

(*) PGS, TS. Ban Tổ chức Trung ương.

thành phần kinh tế trong một môi trường cạnh tranh, công bằng và minh bạch. Như vậy, để phát triển bền vững một nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, công tác xây dựng pháp luật, thi hành pháp luật và bảo vệ pháp luật đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp.

Tính chất, trình độ phát triển mới của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đang đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật với một chất lượng mới, hiệu quả mới, thật sự tạo dựng được một môi trường pháp lý cho “quyền tự do” kinh doanh, một môi trường vừa ổn định, vừa thông thoáng và minh bạch cho sự vận hành của các quan hệ kinh tế, đảm bảo sự quản lý kinh tế thật sự theo luật pháp và bằng pháp luật, loại bỏ sự can thiệp hành chính vào các hoạt động sản xuất kinh doanh. Để có được hệ thống pháp luật đủ khả năng và hiệu lực điều chỉnh các quan hệ kinh tế, cần thiết phải cơ cấu lại thẩm quyền và trách nhiệm xây dựng luật giữa các thiết chế quyền lực, giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa Quốc hội với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và giữa các cơ cấu của bản thân cơ quan lập pháp. Sự cơ cấu lại chức năng, thẩm quyền giữa các cấu trúc quyền lực dĩ nhiên kéo theo nhu cầu cơ cấu lại mô hình tổ chức bộ máy nhà nước tương ứng.

- Trong lĩnh vực hành pháp, nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cũng đòi hỏi phải cải cách mạnh mẽ nền hành chính quốc gia trên tất cả các phương diện từ cải cách thể chế hành chính (mà trọng tâm là cải cách thủ tục hành chính) cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, cải cách tài chính công đến xây dựng, đào tạo đội ngũ công chức chuyên nghiệp.

Mục tiêu của cải cách này đều phải hướng tới một nền hành chính dân chủ, hiệu quả, năng động và minh bạch, hoạt động vì mục tiêu phát triển của toàn bộ nền kinh tế quốc dân, vì lợi ích của mọi doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế, hình thức sở hữu.

Trong lĩnh vực tư pháp, nền kinh tế thị

trường đòi hỏi một chế độ tài phán tư pháp dân chủ, khách quan và có hiệu lực trong việc bảo vệ các lợi ích hợp pháp của các doanh nghiệp, xử lý đúng đắn các xung đột, tranh chấp kinh tế theo đúng quy định pháp luật, làm cho thị trường luôn ổn định, công bằng và có trật tự.

Tất cả các yêu cầu đó đang đặt ra nhu cầu tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, nhằm xây dựng và vận hành một bộ máy vừa thúc đẩy kinh tế phát triển, vừa kiểm soát được các quá trình kinh tế, vừa hỗ trợ thị trường, vừa ngăn ngừa được các nguy cơ của thị trường theo đúng phương châm vì mục tiêu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đã được Đảng ta xác định.

1.2. Tính chất và trình độ phát triển của dân chủ XHCN trong bối cảnh phát triển mới của đất nước và thế giới đòi hỏi phải hoàn thiện bộ máy nhà nước để thật sự là “chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” (Hiến pháp 1946), đảm bảo nguyên tắc “toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” (Hiến pháp 1992)

Sự trưởng thành về nhận thức và năng lực thực hành dân chủ của các tầng lớp nhân dân qua 25 năm đổi mới đã và đang đưa nền dân chủ XHCN làm một bước phát triển mới từ bản chất, nội dung đến hình thức và phương thức thực hành dân chủ. Đại hội Đảng lần thứ X của Đảng đã xác định dân chủ là một trong tám điều kiện để tiến lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta¹. Trong phương châm phát triển của đất nước, “dân chủ” được xem là một bổ sung quan trọng trong cách diễn đạt mới “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”. Trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, nền dân chủ XHCN đang đòi hỏi phải có những nhận thức mới, cách tổ chức thực hiện mới, sao cho mỗi người dân thực sự là một chủ thể tích cực trong tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội. Sự phát triển của nền dân chủ XHCN đang đặt ra trước bộ máy nhà nước nhiều yêu cầu đổi mới.

Trước hết, phải đổi mới nhận thức mối quan

(1) Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 2006, tr.69-71.

hệ giữa Nhà nước và công dân.

Bộ máy nhà nước và công chức nhà nước phải kiên quyết vượt qua được tư duy của lối quản lý truyền thống “tư duy quyền uy” tiến tới tư duy mới: tư duy nghĩa vụ, trách nhiệm, thay đổi cách ứng xử từ “cho phép” sang “phục vụ” trong mối quan hệ với công dân. Nhà nước với tính chất là “hình thức tổ chức của dân chủ” không có lợi ích tự thân, và như vậy càng không thể có khái niệm lợi ích, ý chí của bộ máy nhà nước, cơ quan nhà nước. Lợi ích, ý chí của Nhà nước là lợi ích, ý chí của nhân dân theo đúng tư tưởng Hồ Chí Minh: một Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Yêu cầu quan trọng và cốt yếu của dân chủ trong giai đoạn mới là phải đặt người dân vào vị trí trung tâm của mọi hoạt động nhà nước. Như vậy, toàn bộ bộ máy nhà nước phải được tổ chức trên nền tảng “phục vụ nhân dân”.

Sự trưởng thành về phương diện dân chủ của xã hội nước ta, đã và đang cho phép mỗi người dân có nhiều khả năng và cơ hội tự giải quyết các vấn đề của mình, mà ít cần hơn sự can thiệp của bộ máy công quyền. Trên cơ sở đó, các tổ chức xã hội, cộng đồng, trong vai trò là hình thức tổ chức liên kết của người dân cũng đang vươn lên, trưởng thành trong việc tập hợp quần chúng, đáp ứng các yêu cầu của quần chúng theo cách thức và khả năng của mình. Một xã hội dân sự vì thế đang phát huy tính tích cực của mình, góp phần thúc đẩy dân chủ và sự phát triển của mỗi cá nhân, mỗi cộng đồng trong khuôn khổ một chế độ pháp quyền XHCN. Vì vậy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy nhà nước cũng đang cần phải được cơ cấu lại, theo hướng Nhà nước chỉ làm những gì cần thiết để đảm bảo lợi ích chung của toàn xã hội vì sự phát triển của toàn xã hội, hoặc những gì mà mỗi cá nhân công dân không thể tự mình giải quyết nếu thiếu sự can thiệp, điều tiết của cơ quan nhà nước. Điều này có nghĩa là sự phát triển và trưởng thành của dân chủ trong bối cảnh mới không cần thiết một bộ máy quá ồ ạt về chức năng, nhiệm vụ, lấn sâu nhiều vào lĩnh vực tư và cộng đồng như một nhà “bảo trợ” toàn năng, với cấu trúc

tổ chức to lớn, nhiều tầng, nhiều nấc. Sự phát triển trong giai đoạn mới của đất nước đòi hỏi một bộ máy gọn nhẹ về tổ chức, rõ về chức năng, xác định cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm, minh bạch trong hoạt động để đảm bảo cho mỗi công dân thật sự là chủ trong các quan hệ của chính mình với xã hội, với Nhà nước.

Mặt khác, bộ máy nhà nước phải được hoàn thiện theo hướng: đảm bảo cho nhân dân tham gia tích cực vào các hoạt động nhà nước, thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của mình đối với hoạt động của bộ máy nhà nước. Để thực hiện được yêu cầu này, cần thiết phải đổi mới mạnh mẽ pháp luật trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước và trong lĩnh vực tự do dân chủ của người dân. Trước hết là đổi mới, hoàn thiện chế độ bầu cử vào Quốc hội và HĐND các cấp sao cho người dân thực hiện đầy đủ quyền bầu cử và ứng cử của mình, tự mình độc lập lựa chọn người đại biểu thay mặt mình thực thi công quyền trong bộ máy nhà nước.

Để phát huy dân chủ, cần đẩy mạnh việc xây dựng và ban hành Luật Trưng cầu ý dân, để nhân dân tham gia quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước, Luật Biểu tình để nhân dân bày tỏ ý chí và chính kiến, Luật về Hội, Luật về Giám sát xã hội và phản biện xã hội...

Điều quan trọng là tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước từ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp đến chính quyền địa phương phải tạo điều kiện để dân dễ tiếp cận, dễ đối thoại, dễ kiểm tra, giám sát để huy động được trí tuệ, sáng kiến và sự đóng góp của người dân, để bộ máy thật sự gần dân, biết lắng nghe nhân dân, biết biên ý chí, nguyện vọng của nhân dân thành chủ trương, đường lối và luật pháp phục vụ lợi ích và hạnh phúc của nhân dân.

1.3. Thời đại và thế giới đã và đang thay đổi, bộ máy nhà nước ta phải đổi mới để thích ứng và hội nhập thành công

Bước vào thế kỷ XXI, tôn giáo có nhiều diễn biến phức tạp, khó lường. Đặc biệt cuộc khủng hoảng tài chính, kinh tế năm 2008-2009 đã làm bộc lộ những vấn đề toàn cầu mới, buộc các quốc gia và các cộng đồng quốc tế phải có những hợp tác mới để đối phó giải

quyết. Nền kinh tế và chính trị thế giới đứng trước thay đổi mới kể cả trong tư duy chiến lược và trong các hành động thực tiễn của các quốc gia. Thay đổi đang là một xu thế tất yếu và là phương châm hành động của nhiều quốc gia phát triển. Chính những thay đổi đã và đang diễn ra tại các nước phát triển và trong các cộng đồng chính trị, kinh tế, quốc tế đang tác động mạnh mẽ đến các quốc gia đang phát triển trong đó có Việt Nam. Việt Nam đã và đang hội nhập ngày càng sâu vào đời sống quốc tế và có vai trò ngày càng quan trọng trong khu vực và trên thế giới. Do vậy, Việt Nam phải chủ động để thích ứng với những thay đổi đang diễn ra mạnh mẽ trên thế giới và đối phó thành công với những thách thức nảy sinh từ những thay đổi này đối với con đường phát triển của đất nước.

Trong bối cảnh thay đổi của thế giới, việc đổi mới, hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cần được xác định là một hướng ưu tiên thực hiện của chiến lược tiếp tục đổi mới trong các điều kiện của thời đại mới. Những thay đổi đang diễn ra trong thế giới toàn cầu hoá đang đặt ra trước bộ máy nhà nước không ít nhiệm vụ, mà việc giải quyết chúng có ý nghĩa quan trọng để hội nhập thành công.

Trước hết, tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế, tài chính quốc tế đã được bắt đầu và do vậy sự cạnh tranh giữa các nền kinh tế càng trở nên quyết liệt hơn, khó khăn hơn. Bộ máy nhà nước đang phải đồng thời giải quyết hai nhiệm vụ: tái cơ cấu nền kinh tế quốc gia thông qua việc xây dựng và thực hiện các chính sách cải cách kinh tế, vĩ mô thích hợp và nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, tạo điều kiện và hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam trong cuộc cạnh tranh quốc tế. Do vậy, bộ máy nhà nước Việt Nam phải được tổ chức hiệu quả để đủ năng lực vừa tuân thủ các cam kết quốc tế, vừa vận dụng sáng tạo các cam kết này trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật để vừa đảm bảo lợi ích quốc gia, vừa tuân thủ các quy định và cam kết quốc tế. Bộ máy nhà nước phải chuyển mạnh sang việc sử dụng những

biện pháp kinh tế và những rào cản kỹ thuật để bảo vệ sản xuất trong nước và người tiêu dùng trước sức ép cạnh tranh của nước ngoài.

Đồng thời, với việc nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia, bộ máy nhà nước có trách nhiệm to lớn tạo cơ chế pháp lý và sự hỗ trợ chính sách cần thiết, nghiên cứu, dự báo, hướng dẫn các doanh nghiệp Việt Nam tham gia vào quá trình tái cơ cấu nền kinh tế thế giới, tranh thủ được các cơ hội do các quá trình này mang lại để đưa kinh tế Việt Nam hội nhập sâu hơn, bền vững hơn vào nền kinh tế toàn cầu.

Những thay đổi trong đời sống kinh tế - chính trị thế giới cũng đang tạo ra những cú hích tích cực để các nước đổi mới bộ máy nhà nước của mình. Nhiều nghiên cứu quốc tế đã cho thấy, hầu hết các quốc gia tuy ở những mức độ khác nhau đều đang đẩy mạnh việc đổi mới, cải tổ bộ máy nhà nước và ngay các tổ chức quốc tế cũng đang xem việc đổi mới tổ chức và hoạt động cũng là những nhiệm vụ có tính cấp bách để thúc đẩy các thay đổi tích cực, vượt qua các thách thức đang đặt ra trong thế giới toàn cầu hoá.

Bộ máy nhà nước ta nói chung và từng thiết chế bộ máy nhà nước nói riêng đều có quan hệ hợp tác với bộ máy nhà nước, các nước và các tổ chức quốc tế. Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp, chính quyền địa phương đều đa phương với nghị viện, Chính phủ, các cơ quan tư pháp của các nước đối tác. Chính vì vậy, chúng ta cần có các nghiên cứu sâu rộng về những thay đổi, những cải cách mà bộ máy nhà nước tại các quốc gia có quan hệ hợp tác với Việt Nam để tham khảo trong việc xây dựng các phương án đổi mới bộ máy phù hợp cho Việt Nam, vừa mang đặc điểm của Việt Nam và tương thích với các mô hình bộ máy phổ biến để nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế.

Thế giới đang thay đổi và dĩ nhiên Việt Nam không thể đứng ngoài những thay đổi đó. Hội nhập quốc tế và khu vực là một trong những điều kiện quan trọng để Việt Nam phát triển và nâng cao vị thế quốc tế của mình. Sự hội nhập phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó bộ máy

nhà nước là một yếu tố quan trọng. Do vậy, đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước không chỉ là yêu cầu của các vấn đề bên trong đất nước, mà còn là nhu cầu của thế giới toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế của Việt Nam.

2. Những vấn đề chủ yếu chi phối việc hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước hiện nay

1.2. Đổi mới tư duy về nhà nước, về vai trò, chức năng của bộ máy nhà nước

Thế giới đang thay đổi và những nhận thức của nhiều thập kỷ qua về vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội cũng đang thay đổi theo. Hầu như khắp nơi trên thế giới ngày nay, Nhà nước đang là vấn đề cần phải được tư duy lại. Những diễn biến sâu rộng và to lớn của thế giới đang toàn cầu hoá mạnh mẽ với sự sụp đổ của các nền kinh tế tập trung - quan liêu và bao cấp ở Liên Xô và Đông Âu trong những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ trước, cuộc khủng hoảng tài chính tại châu Á 1997 và cuộc khủng hoảng tài chính kinh tế toàn cầu 2008-2009, sự phát sinh và diễn biến phức tạp của các vấn đề toàn cầu đang đòi hỏi phải nhìn lại những vấn đề căn bản về Nhà nước như: Nhà nước có vai trò như thế nào, Nhà nước có thể làm gì và không thể làm gì, đâu là giới hạn của quyền lực nhà nước trong mối quan hệ với kinh tế, xã hội, dân sự và với cá nhân công dân; Nhà nước cần phải được tổ chức lại như thế nào để hiệu quả nhất, để có lợi ích nhất cho sự thịnh vượng của quốc gia, dân tộc, cho sự phát triển của mỗi cộng đồng và tự do cho mỗi công dân...

Trong nhiều thập niên của thế kỷ đã qua, vai trò của Nhà nước đã thật to lớn, Nhà nước đã phải giải quyết khá nhiều công việc trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội. Giới hạn quyền lực của bộ máy nhà nước tuy được xác lập trong Hiến pháp và pháp luật, nhưng chỉ mang tính hình thức pháp lý, còn trong thực tiễn, giới hạn đó thật mong manh và liên tục bị vượt qua bởi Nhà nước dường như làm thay xã hội khá nhiều việc và bao cấp xã

hội hoá toàn diện.

Chiến tranh lạnh kết thúc, sự sụp đổ của các nền kinh tế mệnh lệnh tập trung ở Liên Xô (cũ) và Đông Âu đã lại làm đảo chiều nhận thức của không ít người muốn hạn chế vai trò của Nhà nước và chủ trương thiết lập “Nhà nước nhỏ - xã hội lớn”. Cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế toàn cầu 2008 -2009 với sự thất bại của mô hình kinh tế thị trường tự do, một lần nữa, vai trò của Nhà nước lại được xem xét, trong tư cách là yếu tố đảm bảo cho thị trường và khắc phục các yếu kém, khuyết tật của kinh tế thị trường.

Đối với khoa học pháp lý Việt Nam, những nhận thức về Nhà nước, về vai trò của Nhà nước, chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước cũng không nằm ngoài dao động của con lắc lịch sử như vậy. Ở Việt Nam, trong điều kiện hiện nay sẽ không thể có sự ổn định chính trị, sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững mà không có một bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động hiệu quả. Thực tiễn phát triển đã và đang chỉ ra rằng, một Nhà nước hiệu quả chứ không phải một Nhà nước tối thiểu là trung tâm của sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Tư duy lại vai trò của Nhà nước trong điều kiện hiện nay ở nước ta cần đổi mới nhận thức trên những vấn đề cơ bản sau:

- Nhà nước là một thiết chế chính trị trung tâm có vai trò đặc biệt quan trọng trong mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của đất nước. Tuy nhiên, dù vai trò của Nhà nước quan trọng, to lớn đến nhường nào, cũng không thể là một Nhà nước toàn trị, quyết định mọi vấn đề và bao cấp toàn xã hội. Vai trò của Nhà nước luôn có giới hạn trong mối quan hệ với các thiết chế chính trị - xã hội thuộc hệ thống chính trị, mối quan hệ với kinh tế thị trường, xã hội dân sự và mối quan hệ với công dân.

- Trong lĩnh vực kinh tế, sự quản lý, tác động, điều tiết của Nhà nước vẫn là hết sức cần thiết nhằm kiểm soát sự vận hành của thị trường. Để thị trường vận hành hiệu quả cần phải có Nhà nước đủ mạnh để đảm bảo sự tuân

thủ các nguyên tắc cạnh tranh. Tuy nhiên, sự quản lý, kiểm soát của Nhà nước đối với thị trường không được phép tạo ra nguy cơ hành chính hoá nền kinh tế, cũng như thay thế vai trò của thị trường và các doanh nghiệp. Nhà nước phải tự hạn chế, giảm thiểu các biện pháp can thiệp trực tiếp vào thị trường, thông qua việc ban hành pháp luật, tạo hành lang pháp lý chặt chẽ hơn cho vận hành của thị trường, tăng cường các biện pháp kiểm tra, giám sát, kiểm soát.

- Nghiên cứu sự thay đổi trong vai trò của Nhà nước cần được quán triệt cả hai xu hướng: thứ nhất, tăng cường sức mạnh của Nhà nước thông qua các biện pháp cải tổ mạnh mẽ bộ máy nhà nước từ việc quan niệm lại kết cấu và tổ chức quyền lực, thực hiện công quyền của các ngành quyền lực đến việc cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách tư pháp... làm cho Nhà nước thực sự thích ứng với cơ chế kinh tế - xã hội mới để giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ đặt ra của thời kỳ quá độ. Thứ hai là xu hướng phi nhà nước hoá, từng bước loại bỏ dần sự can thiệp của Nhà nước vào những lĩnh vực quan hệ xã hội mà tính chất của chúng không đòi hỏi sự can thiệp ấy, tăng cường các khả năng độc lập của các thiết chế chính trị xã hội khác theo hướng giải phóng họ khỏi sự phụ thuộc (bảo trợ) của Nhà nước từ tài chính đến tổ chức.

- Vai trò của Nhà nước trong cơ chế kinh tế - xã hội mới cần được nhận diện qua những nhiệm vụ cơ bản mà một Nhà nước hiện đại và hiệu quả phải quan tâm thực hiện. Đó là xây dựng một hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý phù hợp cho sự vận động của dân chủ, kinh tế - xã hội và tự do công dân; duy trì và thực thi một hệ thống chính sách không thiên lệch trong sự ổn định kinh tế vĩ mô và điều hoà các quan hệ; đầu tư vào các dịch vụ xã hội cơ bản và cơ sở hạ tầng cơ bản; bảo vệ nhóm người dễ bị tổn thương; bảo vệ môi trường và duy trì một nền an ninh trong mọi lĩnh vực.

- Những nhiệm vụ mới, Nhà nước phải thực hiện được thể hiện trong những yêu cầu mới của hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Hoạt động lập pháp của Nhà nước trong thời đại ngày nay, không hướng trọng tâm vào thể chế hoá quyền quản lý của bộ máy nhà nước (quyền cai trị) mà phải hướng trọng tâm vào tạo dựng khuôn khổ pháp lý vững chắc cho một nền dân chủ của xã hội và tự do của công dân. Điều này có nghĩa là hoạt động lập pháp chuyển trọng tâm từ quy định quyền của bộ máy nhà nước sang xác định nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan này, từ quyền cho phép của công quyền sang quyền của công dân trong mối quan hệ với Nhà nước.

Hoạt động tư pháp chuyển từ nhân danh Nhà nước sang nhân danh luật pháp và công lý để phán quyết các vi phạm luật pháp và xử lý các tranh chấp, xung đột pháp lý trong các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Thay đổi tính mục tiêu, nội hàm hoạt động của lập pháp, hành pháp và tư pháp lẽ đương nhiên phải cơ cấu lại chức năng, nhiệm vụ mối quan hệ và phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước từ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp đến chính quyền địa phương.

2.2. Đổi mới nhận thức về cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước

- Cái cốt lõi của các quan hệ quyền lực trong các điều kiện xây dựng Nhà nước là sự đảm bảo cho việc tuân thủ vấn đề có tính nguyên tắc hiến định là toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Lâu nay trong sách báo chính trị - pháp lý của chúng ta đều nhấn mạnh đến nguyên tắc tập quyền của Nhà nước ta và đặt nguyên tắc này trong sự đối lập với nguyên tắc phân quyền của Nhà nước tư sản. Tính chất tập quyền của Nhà nước theo quan niệm truyền thống được quy định vào tính tối cao của cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội. Chính vì vậy mà chúng ta vẫn quan niệm Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, tập trung trong tay toàn bộ quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp). Với quan niệm như vậy, ta đã từng cho rằng nguyên tắc toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân đã được thực hiện thông qua cơ quan đại diện do chính nhân dân bầu ra. Thật ra vấn đề này không đơn giản như vậy, nội dung của

nguyên tắc toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân cần phải được hiểu và ở một bình diện sâu sắc hơn và cần được tôn trọng một cách thực tế hơn. Tính chất tập quyền của Nhà nước ta không phải ở chỗ tất cả quyền lực trong tay Quốc hội, mà là tất cả quyền lực tập trung (thu về) nhân dân.

Nhân dân với tính cách là chủ thể tối cao của quyền lực, một mặt trao cho bộ máy nhà nước những quyền hạn nhất định để tổ chức thực hiện quyền lực một cách tập trung, mặt khác chính nhân dân cũng trực tiếp tham gia vào việc thực hiện quyền lực. Mỗi một công dân đều có quyền tham gia vào việc quyết định các vấn đề trọng đại của quốc gia. Việc nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước là một tất yếu của đời sống dân chủ trong xã hội công dân. Vấn đề đặt ra là luật pháp phải đưa ra được các hình thức pháp lý cụ thể đảm bảo quyền chủ thể của nhân dân đối với quyền lực. Một trong những hình thức pháp lý cơ bản đang được áp dụng phổ biến ở các nước dân chủ là chế định trưng cầu dân ý (reperendum). Hiến pháp nước ta (1992) đã quy định công dân có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 53). Đây là một tiến bộ đáng kể so với Hiến pháp 1959, 1980. Nhưng đáng tiếc là cách quy định vẫn còn hạn chế nhiều và cũng còn ở mức thấp hơn Hiến pháp 1946 về giá trị và ý nghĩa to lớn của chế định trưng cầu dân ý. Vấn đề đặt ra ở đây là quy định của Hiến pháp về trưng cầu ý dân cần phải được cụ thể hoá bằng một đạo luật riêng biệt, trong đó quy định cụ thể những vấn đề nào thuộc quyền quyết định của chính nhân dân và cần đưa ra trưng cầu ý dân, trình tự và thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân. Có như vậy, chế định trưng cầu dân ý mới có nội dung pháp lý cụ thể, mới tránh được tình trạng quy định hình thức và có đầy đủ khả năng để thực hiện trên thực tế.

- Nguyên tắc tập quyền, về mặt lý luận chúng ta nhận thấy rằng, toàn bộ quyền lực nhà nước được lập trung trong tay nhân dân, thuộc về nhân dân, chứ không thuộc về một cơ quan nhà nước nào cả, dù đó là cơ quan do chính nhân dân bầu ra. Bởi lẽ toàn bộ bộ máy nhà

nước suy cho cùng đều là công cụ thực hiện quyền lực của nhân dân, được nhân dân trao cho những quyền năng nhất định, nhân danh nhân dân để thực hiện những nhiệm vụ chức năng nhất định. Vì vậy, nguyên tắc tập quyền (quyền lực thuộc về nhân dân) và nguyên tắc phân quyền trong cơ cấu tổ chức nội bộ của bộ máy nhà nước không mâu thuẫn nhau. Nguyên tắc tập quyền bao hàm một nội dung và ý nghĩa chính trị - pháp lý sâu xa, nó xác định bản chất của quyền lực nhà nước, bản chất của chế độ chính trị trong các điều kiện lịch sử nhất định. Trong khi đó, phân quyền thể hiện sự phân công lao động trong nội bộ của một cơ cấu tổ chức quyền lực chứa đựng trong mình nội dung tổ chức kỹ thuật pháp lý, phản ánh “công nghệ” vận hành của quá trình tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Nhiều nhà tư tưởng nổi tiếng trên thế giới cho rằng, một Nhà nước không có phân quyền, thì không có Hiến pháp. Mông-téc-xki-ơ cho rằng, ba quyền (quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp) tập trung trong tay hai hoặc một loại cơ quan dù cho đó là Nghị viện do dân bầu, cũng dễ dẫn tới khả năng lạm quyền. Mô hình tổ chức của Nhà nước ta theo Hiến pháp 1959, 1980 thậm chí Hiến pháp 1992 theo nguyên lý “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” và quan niệm Quốc hội nắm trong tay cả ba quyền và chỉ “phân công” một cách hợp lý cho các hệ thống cơ quan khác thực hiện các quyền hành pháp và tư pháp mà thôi, đã tạo ra nhận thức rằng, với việc tập trung toàn bộ quyền lực nhà nước vào tay Quốc hội, sẽ đảm bảo cho Quốc hội một địa vị pháp lý vững chắc, đủ khả năng để thực hiện có hiệu quả quyền lực nhà nước. Nhưng lịch sử xây dựng và hoạt động của Nhà nước ta đã chỉ ra rằng, mặc dù về hình thức, Quốc hội có trong tay cả ba quyền, nhưng thực tế đã nhiều thập niên, vai trò Quốc hội chưa thoát khỏi tính hình thức. Căn bệnh hình thức của hoạt động của Quốc hội đã góp phần làm cho quyền lực nhà nước không phát huy được hiệu quả, các quan hệ tổ chức quyền lực trở nên không rõ ràng gây ra nhiều mâu thuẫn, ách tắc trong quan hệ công tác giữa các bộ phận

hợp thành bộ máy nhà nước.

Việc tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp trung ương theo nguyên tắc phân quyền và kiểm soát, đáp ứng được chính các đòi hỏi của các nguyên tắc dân chủ. Bởi lẽ một khi quyền lập pháp trong tay Quốc hội, quyền hành pháp trong tay Chính phủ và quyền tư pháp trong tay Toà án, tất yếu sẽ tập trung được mọi nỗ lực của các cơ quan này để giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ, chức năng được nhân dân giao phó, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Hơn nữa với cơ cấu tổ chức quyền lực như vậy, các cơ quan này thực hiện cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau, loại bỏ có hiệu quả nguy cơ chiếm độc quyền quyền lực hay là lạm quyền lực và nạn quan liêu hoá bộ máy nhà nước.

Trong tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp cao nhất, việc xác định rõ ràng hình thức cầm quyền cũng có ý nghĩa cực kỳ quan trọng. Ngày nay, chính thể cộng hoà đã trở thành hình thức chính thể phổ biến trên thế giới. Vấn đề đặt ra là hình thức cộng hoà đại nghị hay hình thức cộng hoà tổng thống là thích hợp với các điều kiện lịch sử cụ thể ở nước ta. Hiến pháp 1992 là một bước tiến mới trong việc xác định rõ hình thức chính thể ở nước ta. Việc quy định trở lại chế định Chủ tịch nước thể hiện quyết tâm của các nhà lập hiến trong việc tìm kiếm một mô hình tổ chức quyền lực thích ứng với thời kỳ mới của đất nước. Tuy nhiên chế định Chủ tịch nước với địa vị pháp lý hiện nay vẫn cần được tiếp tục nghiên cứu. Thật ra Hiến pháp 1946 do Chủ tịch Hồ Chí Minh lãnh đạo xây dựng và được Quốc hội 1946 thông qua, cũng đã đưa ra một mô hình tổ chức quyền lực nhà nước mới, thích hợp với đất nước với mục tiêu xây dựng một chính thể cộng hoà của quốc gia độc lập trong khát vọng dân chủ và thịnh vượng. Mặc dù Hiến pháp 1946 với mô hình tổ chức nhà nước do nhiều nguyên nhân khách quan đã không được áp dụng trên thực tế, nhưng tinh thần của Hiến pháp 1946 với mô hình tổ chức nhà nước do Hồ Chí Minh đề xướng vẫn còn đầy ý nghĩa, gợi cho chúng ta nhiều suy nghĩ bổ ích trong việc nghiên cứu, tìm tòi một mô

hình tổ chức quyền lực nhà nước sao cho vừa tập trung lại vừa rất dân chủ.

- Với mô hình tổ chức công quyền trong điều kiện Nhà nước pháp quyền, điều dễ dàng nhận thấy là bộ máy nhà nước được phân định một cách rõ ràng thành cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. Ba loại cơ quan này liên hệ chặt chẽ với nhau, tác động lẫn nhau, kiểm chế và kiểm tra nhau hợp thành một hệ thống nhất, nhằm mục đích thực hiện có hiệu quả quyền lực nhân dân. Nếu nguyên tắc phân quyền và đối trọng được xem là cơ sở kỹ thuật - pháp lý trong việc tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước ở trung ương thì việc xác định rõ ràng địa vị pháp lý của từng loại cơ quan là điều cốt lõi. Từ thủ tục, trình tự hình thành cơ cấu tổ chức của các cơ quan lập pháp - hành pháp - tư pháp; thẩm quyền và trách nhiệm, quy chế hoạt động đến các mối liên hệ, xác định sự hợp tác, tác động qua lại và đối trọng, kiểm chế, giám sát giữa các cơ quan này, nhất thiết phải được luật định rõ ràng.

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta không chỉ đòi hỏi xác định mô hình tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp trung ương mà còn đòi hỏi phải xác định rõ mối quan hệ giữa trung ương và địa phương.

Nhà nước ta về hình thức tổ chức lãnh thổ là Nhà nước đơn nhất, vì vậy mối quan hệ giữa các địa phương với trung ương không mang tính chất phức tạp như kiểu tổ chức nhà nước liên bang. Tuy nhiên, khi tiến hành xây dựng Nhà nước pháp quyền cũng có nhiều vấn đề đặt ra cần được giải quyết.

Trước hết phải thấy rằng, sự thống nhất giữa trung ương và địa phương trong các điều kiện của Nhà nước pháp quyền chính là ở chỗ, dù là cơ quan trung ương hay cơ quan địa phương đều phải phục tùng và chịu sự điều chỉnh giám sát của pháp luật. Sự tối cao của các đạo luật, sự thống nhất của hệ thống pháp luật với tính cách là cơ sở pháp lý căn bản cho hoạt động của toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Trong các tài liệu bàn về quản lý nhà nước, vấn đề phân cấp, phân quyền quản lý, vấn

đề phi tập trung hoá quản lý luôn đặt ra và đã được nhiều nhà khoa học và quản lý thực tiễn làm sáng tỏ. Vấn đề xác định các quan hệ quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cũng đã được giải quyết thành công ở nhiều nước có chế độ dân chủ trên thế giới. Ở đó, hạt nhân của chính quyền địa phương là các Hội đồng do dân chúng bầu lên hoạt động theo nguyên tắc tự quản. Phạm vi, quyền hạn của các cơ quan tự quản địa phương được luật pháp xác định rõ ràng kể cả lĩnh vực tài chính và ngân sách mà địa phương được chủ động xây dựng và sử dụng (tỉ lệ trích từ các loại thuế được qui định bởi các pháp luật về thuế, tài chính do chính quyền trung ương ban hành). Bên cạnh chính quyền tự quản địa phương, ở nhiều nước còn thực hiện chế độ đại diện của Tổng thống hoặc đại diện của Chính phủ. Nhiệm vụ, quyền hạn các vị đại diện chủ yếu là giám sát hoạt động của chính quyền địa phương, đảm bảo cho luật pháp, các chủ trương, chính sách của chính quyền trung ương được thực hiện đúng đắn và kịp thời. Đồng thời vị đại diện còn kết hợp cùng chính quyền địa phương giải quyết các vấn đề nảy sinh ở địa phương cần có sự can thiệp, giúp đỡ của trung ương. Thông qua vị đại diện, các cơ quan trung ương nắm vững được tình hình các địa phương, kịp thời có các biện pháp, chủ trương để đáp ứng sự phát triển của các địa phương.

Như vậy bằng việc qui định chế độ tự quản địa phương và chế độ đại diện của trung ương mà nhiều nước đã giải quyết có hiệu quả mối liên hệ giữa quản lý tập trung và nhu cầu mở rộng dân chủ.

Thiết nghĩ mô hình tổ chức chính quyền địa phương như vậy cũng cần được nghiên cứu, rút kinh nghiệm trong việc tìm kiếm một mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta, sao cho tinh thần của nguyên tắc tập trung dân chủ luôn được quán triệt.

- Mô hình Nhà nước pháp quyền đặt ra trước luật pháp nhu cầu chế định toàn diện mọi mặt của hoạt động nhà nước. Vấn đề không dừng lại ở việc xác định mô hình tổ chức quyền lực

ở trung ương và địa phương, quy định địa vị pháp lý của từng loại cơ quan từ cơ cấu tổ chức đến nhiệm vụ, chức năng, luật pháp còn phải tiến đến quy định cụ thể từng hình thức hoạt động, thủ tục giải quyết công việc, quy chế làm việc và chế độ trách nhiệm trong hoạt động nhà nước. Ở đây, nhiều vấn đề được đặt ra cần phải được quy định cụ thể như chế độ lãnh đạo tập thể; chế độ thủ trưởng, chế độ trách nhiệm. Tính chất pháp quyền của Nhà nước không chỉ đặt ra các yêu cầu đối với việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở tầm vĩ mô, mà nó còn đặt ra nhiều vấn đề cụ thể ở cấp độ vĩ mô, tức là trong tổng nội bộ cơ quan nhà nước, khi tiến hành các hoạt động thực tiễn cụ thể.

- Đối với từng cơ quan nhà nước cụ thể, chế độ lãnh đạo và phục tùng, tập thể lãnh đạo - cá nhân phụ trách, chế độ thủ trưởng, quyền hạn và trách nhiệm được thể hiện một cách hết sức đa dạng và được luật định một cách khác nhau. Căn cứ vào từng lĩnh vực hoạt động cụ thể, tính chất cơ quan mà quy định hình thức và cung cách hoạt động cụ thể. Chẳng hạn trong các cơ quan thuộc quyền hành pháp, chế độ thủ trưởng phải được tuân thủ đồng thời với chế độ trách nhiệm cá nhân. Trong những điều kiện của đời sống nhà nước và xã hội hiện đại, hoạt động quản lý nhà nước đã trở thành một hoạt động mang tính công nghệ. Vì vậy, việc tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ lãnh đạo và đội ngũ công chức là nhu cầu cấp bách của việc cải cách chế độ hành chính quốc gia.

Có lẽ không một lĩnh vực nào mà bệnh quan liêu hoá, lạm quyền lực có nhiều nguy cơ xuất hiện và phát triển như trong lĩnh vực hành pháp. Do vậy, luật pháp luôn phải đưa ra những biện pháp pháp lý về ngăn ngừa các hiện tượng trên. Một trong những biện pháp quan trọng là phải đảm bảo cho các hoạt động hành pháp thật công khai. Tính công khai trong hoạt động hành pháp có tác dụng loại bỏ mọi “góc tối” để cho mỗi người dân dễ dàng kiểm tra, giám sát các hoạt động của viên chức nhà nước, kịp thời phát hiện các biểu hiện quan liêu, lạm dụng

(Xem tiếp trang 55)

MÔ HÌNH TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TIỄN

■ ĐỊNH DŨNG SỸ*

Vấn đề xác định khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là một vấn đề pháp lý truyền thống, không phải là một vấn đề mới, mặc dù việc nhận diện nó, giới hạn nó cũng có những thay đổi nhất định, đặc biệt là từ khi chúng ta có Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Cũng chính từ sau sự ra đời của đạo luật này - với các quy định của nó - đã phát sinh nhiều vấn đề, nhất là về hình thức và nội dung các VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng. Vì vậy, chúng ta cần nhìn nhận lại khái niệm này, phân tích sâu hơn, kỹ hơn và nhất là phải thực tiễn hơn để nhận diện rõ, đúng bản chất của VBQPPL.

1. Nhận diện văn bản quy phạm pháp luật - con đường gặp ghenh từ lý thuyết đến thực tiễn

1.1. Mô hình lý thuyết

Về lý thuyết, VBQPPL là văn bản mang những dấu hiệu sau:

- Do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Không phải mọi văn bản được ban hành bởi Nhà nước đều là VBQPPL, mà chỉ có những văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền (theo luật định) ban hành mới được coi là VBQPPL;

- Chứa đựng các quy tắc xử sự chung. Điều này cho phép phân biệt VBQPPL với những văn bản hành chính thông thường do Nhà nước ban hành cũng có giá trị pháp lý nhưng không chứa đựng các quy tắc xử sự chung (quy phạm pháp luật);

- Được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần trong đời sống, được áp dụng trong mọi trường hợp

khi có sự kiện pháp lý xảy ra. Điều này cho phép phân biệt VBQPPL với các văn bản pháp lý hành chính cá biệt, chỉ áp dụng cho một đối tượng cụ thể trong một quan hệ xã hội, gắn với một sự kiện pháp lý nhất định;

- Hình thức, trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL được quy định trong luật. Nói cách khác, VBQPPL phải được ban hành theo những hình thức, trình tự và thủ tục luật định.

Xét về mặt lý thuyết, trên cơ sở hệ quan điểm lý luận nhà nước và pháp luật từ nhiều năm nay thì một VBQPPL phải thoả mãn các yếu tố hay mang những đặc trưng nói trên. Và nếu xem xét các dấu hiệu của một VBQPPL trên phương diện lý thuyết thì có lẽ không ai có thể phủ nhận những dấu hiệu hay những đặc trưng trên đây là của một VBQPPL. Tuy nhiên, đã nói đến mô hình lý thuyết, chúng ta phải chấp nhận một thực tế: đó là sự khái quát mang tính ước lệ nhưng hoàn hảo. Một văn bản

(*) PGS, TS. Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

được coi là VBQPPL phải được định nghĩa và nhận thức với đầy đủ các yếu tố, dấu hiệu như nói trên. Nhưng chúng ta đều biết rằng, giữa lý thuyết và thực tiễn thường có một khoảng cách khá xa, và thực tiễn cũng thường tồn tại một điều thú vị là không vì những khoảng cách ấy mà chúng ta coi lý thuyết là sai lầm. Đó chính là sự khởi đầu cho quan niệm của chúng tôi về sự gập ghềnh, khúc khuỷu nhưng hợp logic của con đường từ nhận thức đến thực tiễn về khái niệm VBQPPL.

1.2. Mô hình của luật thực định

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL (Khoản 1 Điều 1): VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục luật định..., trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Theo đó, VBQPPL bắt buộc phải có đủ các yếu tố sau:

- Do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;
- Theo hình thức, trình tự, thủ tục luật định;
- Chứa đựng các quy tắc xử sự chung;
- Có giá trị pháp lý bắt buộc chung;
- Được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước.

Tiếp đó, Khoản 2 Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL quy định: văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này... thì không phải là VBQPPL.

Như vậy, theo quy định của pháp luật thực định thì một VBQPPL phải có đủ năm yếu tố nói trên, chỉ cần thiếu một trong các yếu tố đó, lập tức văn bản không được coi là VBQPPL. Quan niệm này đã dẫn đến một thực tế là, có những văn bản mà bản chất là VBQPPL, thậm chí đã thoả mãn tới bốn yếu tố nhưng do sai sót về hình thức hoặc trình tự, thủ tục ban hành (ví dụ: quy định thời điểm có hiệu lực không đúng với quy định của Luật Ban hành VBQPPL) lại không được coi là VBQPPL. Chúng tôi cho

rằng, có lẽ đây chính là sự bất hợp lý của mô hình VBQPPL theo quy định của pháp luật thực định. Quy định này có nhược điểm là không xác định đúng yếu tố bản chất của một VBQPPL, cùng với nó là các quy định thiếu thực tế về hiệu lực văn bản đã dẫn đến định nghĩa VBQPPL trong Luật BHVBQPPL trở nên xa rời thực tiễn và làm phức tạp hoá vấn đề.

Vậy, yếu tố có tính bản chất để xác định một văn bản là VBQPPL là gì? Chúng tôi cho rằng, một văn bản được coi là VBQPPL khi chúng thoả mãn hai và chỉ hai yếu tố bản chất sau: *chứa đựng các quy tắc xử sự chung; do Nhà nước ban hành và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước.* Chúng tôi sẽ làm rõ vấn đề này ở Phần Ba của bài viết.

1.3. Sự đa dạng của thực tiễn

Nếu thoát ly khỏi các quan niệm mang tính lý thuyết hay khuôn khổ của pháp luật thực định nói trên thì thực tiễn lại cho chúng ta những lời giải khác rất sinh động. Ngoài những văn bản mà từ các chuẩn mực nói trên chúng ta có thể dễ dàng xác định chúng là VBQPPL, thực tiễn còn tồn tại nhiều dạng văn bản khác rất khó xác định, gây nhiều tranh cãi trong giới học thuật, gây phiền toái cho các cơ quan ban hành, áp dụng pháp luật và đôi khi gây tranh chấp, thậm chí dẫn đến tranh tụng trong tư pháp. Chúng tôi xin liệt kê một số dạng thường gặp như sau:

- Có nhiều văn bản chứa đựng cả quy tắc xử sự chung mang tính quy phạm, cả những nội dung không mang tính quy phạm. Thực tiễn tồn tại loại văn bản kiểu này, trong đó có loại VBQPPL nhưng chứa đựng nhiều nội dung không mang tính quy phạm, không phải là các quy tắc xử sự, và nếu xét về bản chất, chúng không có tính bắt buộc chung như các quy phạm pháp luật (QPPL) nhưng lại được khoác lên mình cái áo QPPL. Ngược lại, cũng có những văn bản hành chính thông thường nhưng lại chứa đựng một số quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung, và nếu có sự bất tuân thủ các quy phạm này thì không rõ nhà chấp pháp sẽ áp dụng chế tài nào để xử phạt,

hoặc nếu quy phạm có quy định cả chế tài thì cũng không rõ có đủ căn cứ để xử phạt hay không!

Khi gặp những văn bản lưỡng tính kiểu này, để xác định văn bản đó là VBQPPL hay văn bản hành chính thì có khi, chúng ta chỉ dựa vào một dấu hiệu duy nhất là có hay không có ký hiệu năm ban hành văn bản được ghi ở góc trái trang đầu tiên của văn bản(!), một dấu hiệu có tính hình thức chứ không mang tính bản chất. Như vậy, ranh giới giữa chúng là quá mỏng manh và sự phân biệt chúng sẽ mất nhiều thời gian và công sức nhưng có thể lại rất ít ý nghĩa.

- Có những văn bản không chứa đựng các quy tắc xử sự chung nhưng mang hình thức QPPL. Tức là sai sót hay nhầm lẫn về hình thức văn bản. Ngược lại, có những văn bản chứa đựng các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung, thậm chí có cả các chế tài xử phạt nhưng lại được ban hành dưới hình thức một văn bản pháp lý hành chính cá biệt, thậm chí là công văn hành chính trong giao dịch hành chính.

- Có những VBQPPL nhưng không phải để áp dụng cho tất cả mọi người, trong mọi quan hệ xã hội, tức là bị hạn chế về không gian và thời gian (khác biệt với quan niệm lý thuyết như nói trên). Ví dụ: các văn bản ban hành nhằm thực hiện thí điểm một vấn đề, trong đó có xác định rõ phạm vi đối tượng áp dụng và khoảng thời gian thực hiện, thậm chí có thể xác định trước khoảng thời gian có hiệu lực của văn bản.

- Có những văn bản mang bản chất là VBQPPL nhưng do có khiếm khuyết trong trình tự, thủ tục ban hành nên không được coi là VBQPPL. Ví dụ: văn bản có đầy đủ dấu hiệu của một VBQPPL nhưng quy định về hiệu lực không đúng với quy định của Luật BHVBQPPL. Văn bản loại này hiện vẫn đang tồn tại hai quan điểm. Loại quan điểm cho rằng, chiếu theo quy định tại Khoản 2 Điều 1 Luật BHVBQPPL thì văn bản này không đủ dấu hiệu, điều kiện của một VBQPPL vì không đúng hình thức, trình tự, thủ tục. Ý kiến

khác lại cho rằng, xét về bản chất, đây là loại VBQPPL và cần khẳng định nó là VBQPPL, còn sự sai sót về hình thức hay trình tự, thủ tục chỉ là khiếm khuyết của văn bản, cần phải được khắc phục, không vì sự khiếm khuyết này mà phủ nhận tính QPPL của văn bản.

2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

2.1. Các loại văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Giai đoạn trước khi có Luật BHVBQPPL năm 2008, VBQPPL của Chính phủ gồm nghị quyết, nghị định; văn bản của Thủ tướng Chính phủ gồm quyết định, chỉ thị. Giai đoạn từ 01/01/2009 đến nay - giai đoạn Luật BHVBQPPL năm 2008 có hiệu lực - VBQPPL của Chính phủ chỉ còn nghị định; văn bản của Thủ tướng Chính phủ chỉ còn quyết định.

Theo quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008 và Nghị định 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật BHVBQPPL, các VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được xác định như sau:

2.1.1. Nghị định của Chính phủ bao gồm:

- Nghị định quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

- Nghị định quy định các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá..., quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ;

- Nghị định quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

- Nghị định quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH).

2.1.2. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ gồm:

- Quyết định quy định các biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ;

- Quyết định quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

2.2. Những vướng mắc trong thực tiễn ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

2.2.1. Những vướng mắc từ hình thức và nội dung văn bản

Có những loại văn bản trước đây là VBQPPL nhưng hiện nay không phải là VBQPPL, như: nghị quyết của Chính phủ, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Ở đây, chúng tôi không đề cập đến vấn đề hay dở của việc đơn giản hoá các hình thức văn bản, nhưng rõ ràng phạm vi ban hành VBQPPL (về mặt hình thức) có sự thu hẹp hơn so với trước đây, đòi hỏi Chính phủ, Thủ tướng phải cân nhắc khi ban hành một VBQPPL hoặc không QPPL. Tuy nhiên, vấn đề là ở chỗ, có những trường hợp hình thức văn bản có thay đổi, quan niệm về văn bản có thay đổi nhưng thực chất nội dung văn bản thì không thay đổi. Ví dụ: Nghị quyết về phiên họp thường kỳ của Chính phủ hay các nghị quyết trong điều hành kinh tế - xã hội của Chính phủ. Trước đây, văn bản này được ban hành dưới hình thức VBQPPL vì chúng được quan niệm là VBQPPL; nay theo Luật BHVBQPPL, chúng không được coi là VBQPPL, vì đơn giản chúng không còn được quan niệm là VBQPPL nhưng nội dung của hai loại nghị quyết này trước đây và hiện nay về cơ bản là như nhau. Hoặc chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ cũng ở trong tình

trạng tương tự. Trong các chỉ thị của Chính phủ trước đây cũng như hiện nay thường chứa đựng cả các nội dung mang tính QPPL, cả các nội dung mang tính chỉ đạo, điều hành hành chính thông thường.

Như vậy, ngoài những văn bản được ban hành dưới hình thức nghị định của Chính phủ và quyết định của Thủ tướng Chính phủ được xác định là VBQPPL, thực tiễn cho thấy các văn bản khác là văn bản có vấn đề về nội dung và hình thức. Có thể từ có vấn đề hình thức dẫn đến có vấn đề về nội dung hoặc ngược lại.

2.2.2. Những vướng mắc từ quy định về hiệu lực văn bản

Điều 78 Luật BHVBQPPL quy định: “Thời điểm có hiệu lực của VBQPPL được quy định trong văn bản nhưng không sớm hơn 45 ngày, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành. Trường hợp VBQPPL quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, văn bản được ban hành để kịp thời đáp ứng yêu cầu phòng, chống thiên tai, dịch bệnh thì có thể có hiệu lực kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành”.

Quy định trên nhằm bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch hoá chính sách. Xét về tư tưởng, nguyên tắc này đúng nhưng chưa bao quát hết được các tình huống của thực tiễn, nhất là trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Thực tiễn có nhiều trường hợp cụ thể khác mà VBQPPL ban hành phải có hiệu lực ngay. Ví dụ, nếu các văn bản của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ ban hành đưa ra các giải pháp nhằm kiềm chế lạm phát vào thời điểm nửa cuối năm 2008 hoặc thực hiện các chính sách kích cầu, ngăn chặn suy giảm kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội trong thời gian nửa đầu năm 2009 phải tuân theo quy định về hiệu lực như quy định của Luật BHVBQPPL thì ý nghĩa, tác dụng của chúng sẽ như thế nào? Hoặc vào giữa năm 2009, tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XII, đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản, Luật này được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2009, được Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 29/6/2009 và có hiệu lực

thi hành từ ngày 01/8/2009. Đạo luật được soạn thảo và ban hành trong một thời gian rất gấp để giải quyết các vấn đề vướng mắc, bức xúc trong đầu tư xây dựng, là một trường hợp điển hình về quy định hiệu lực không tuân theo quy định của Luật BHVBQPPL, vì từ ngày công bố đến ngày có hiệu lực chỉ có 32 ngày, không phải là 45 ngày như quy định của Luật BHVBQPPL. Chúng tôi cho rằng, đó là một quyết định sáng suốt của Quốc hội vì đạo luật đã đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của thực tiễn, giải quyết được những vướng mắc thủ tục hành chính về giải ngân, về đất đai... trong đầu tư, xây dựng ở thời điểm đó. Trong thực tiễn hoạt động điều hành của Chính phủ, Thủ tướng có nhiều trường hợp ban hành VBQPPL và để bảo đảm tính kịp thời đòi hỏi phải có hiệu lực ngay, nhưng lại vướng quy định nói trên của Điều 78 Luật BHVBQPPL. Như vậy, quy định về hiệu lực của VBQPPL trong Luật BHVBQPPL chưa bao quát hết được các tình huống của thực tiễn và vô hình trung, chúng ta đã tự bó tay mình, tự mình quy định để rồi tự mình vi phạm.

3. Kiến nghị giải pháp tháo gỡ

3.1. Giải pháp trước mắt, trên cơ sở Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP

3.1.1. Cần tiếp tục ban hành văn bản hướng dẫn rõ hơn về văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của cả Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Thứ nhất, trên cơ sở các quy định tại điều 14, 15 và 16 của Luật BHVBQPPL, Điều 61 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP đã cụ thể hoá một bước quan trọng về các loại VBQPPL cũng như văn bản hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng. Tuy vậy, Điều 61 nói trên vẫn chưa bao quát hết các loại văn bản hành chính và thực tiễn áp dụng vẫn gây vướng mắc, tranh luận. Theo chúng tôi, có thể nên tiếp tục trình Thủ tướng ban hành một văn bản để giải quyết triệt để sự khác biệt giữa VBQPPL và văn bản hành chính. Trong

đó, cần chỉ rõ thêm một số văn bản sau không phải là VBQPPL:

- Văn bản của Chính phủ về phê duyệt hoặc ban hành các loại chiến lược, quy hoạch;

- Văn bản của Chính phủ về phiên họp Chính phủ thường kỳ;

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt, ban hành các loại chiến lược, quy hoạch;

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phê chuẩn kết quả bầu cử hoặc bầu cử bổ sung thành viên UBND cấp tỉnh.

Thứ hai, nghiên cứu đề ra giải pháp để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có thể ban hành một số VBQPPL có hiệu lực ngay sau khi ký ban hành để giải quyết những vấn đề cấp bách trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của cả các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong một số trường hợp. Giải pháp như thế nào cần phải được trao đổi thêm. Chúng tôi cho rằng, phương án tốt nhất là UBTVQH nên giải thích thế nào là “tình trạng khẩn cấp” được quy định tại Điều 78 Luật BHVBQPPL. Vấn đề cơ bản là hiểu như thế nào về quy định tình trạng khẩn cấp trong mối quan hệ giữa Điều 78 của Luật BHVBQPPL với Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp? Theo chúng tôi, tình trạng khẩn cấp khi ban hành VBQPPL cần có hiệu lực ngay không hoàn toàn giống như quy định về tình trạng khẩn cấp ở cấp độ quốc gia, trong những điều kiện và trình tự theo quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp (tức là theo Luật BHVBQPPL, tình trạng khẩn cấp cần phải được hiểu rộng hơn và ở một cấp độ nhẹ hơn). Ví dụ: việc ban hành văn bản để triển khai một quy định mới nhằm kiềm chế lạm phát hay ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, ngăn chặn suy giảm kinh tế; hoặc đạo luật sửa các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản để giải quyết những vướng mắc, bức xúc trong lĩnh vực này ở thời điểm giữa năm 2009 như đã phân tích ở trên, thì cần phải có hiệu lực ngay mới đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, hoặc nhiều văn bản cấp Bộ trưởng khác, như văn bản về điều chỉnh thuế suất thuế nhập khẩu,

về điều hành giá cả... Trường hợp này không giống với tình trạng khẩn cấp được quy định trong Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp. Vì vậy, không nên quá lệ thuộc vào Pháp lệnh này để xác định chuẩn cái gọi là tình trạng khẩn cấp khi ban hành VBQPPL có hiệu lực ngay, nhất là khi Pháp lệnh này đã quá cũ, có thể không còn phù hợp với thực tiễn và hình thức văn bản cũng chỉ ở cấp độ dưới luật.

3.1.2. Trong quá trình thẩm định, thẩm tra, kiểm tra, cơ quan thẩm định dự thảo văn bản, thẩm tra, kiểm tra văn bản cần phải khẳng định về một văn bản có phải là văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản hành chính

- Bộ Tư pháp, trong quá trình thẩm định dự thảo văn bản phải chỉ ra được văn bản đó là VBQPPL hay văn bản hành chính; nếu là loại VBQPPL phải chỉ ra được những khiếm khuyết của văn bản (nếu có) và đưa ra đề nghị chỉnh lý.

- Văn phòng Chính phủ, với vai trò là “chốt gác” cuối cùng trong thẩm tra các dự thảo văn bản trước khi trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành phải trả lời rõ một dự thảo là VBQPPL hoặc văn bản hành chính. Không nên để xảy ra tình trạng văn bản đã được ban hành rồi mà trong nội bộ các cơ quan của Chính phủ cũng còn có những ý kiến khác nhau về tính pháp lý của văn bản.

- Bộ Tư pháp, trong quá trình kiểm tra văn bản, nếu phát hiện một VBQPPL nhưng có khiếm khuyết về hình thức, trình tự, thủ tục ban hành; hoặc một văn bản hành chính nhưng chứa đựng các QPPL thì phải “thôi còi” và đưa ra kiến nghị xử lý.

3.2. Giải pháp lâu dài, triệt để

3.2.1. Sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định 24/2009/NĐ-CP, trong đó cần thay đổi hai nội dung sau:

Thứ nhất, định nghĩa VBQPPL theo hướng tập trung vào các yếu tố bản chất, loại bỏ những yếu tố không bản chất như hình thức, trình tự, thủ tục vốn chỉ là những cơ sở để VBQPPL ra đời và tồn tại theo một quy trình chuẩn mà thôi. Một văn bản được coi là VBQPPL khi

chúng thoả mãn hai và chỉ hai yếu tố bản chất là: chứa đựng các quy tắc xử sự chung; do Nhà nước ban hành và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước.

- Văn bản phải chứa đựng các quy tắc xử sự chung. VBQPPL là văn bản chứa đựng các quy tắc xử sự, có giá trị pháp lý bắt buộc chung đối với tất cả mọi người. Nói cách khác, nó được ban hành để áp dụng chung, theo nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, cũng tức là VBQPPL có giá trị hiệu lực không hạn chế về thời gian và không gian (tính không xác định về thời gian và không hạn chế về không gian); được coi như các mẫu chuẩn và được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần cho nhiều đối tượng khác nhau trong đời sống xã hội.

Theo chúng tôi, dấu hiệu chứa đựng các quy tắc xử sự chung nói trên là dấu hiệu có tính bản chất, dấu hiệu quan trọng nhất của VBQPPL, cho phép phân biệt chúng với các loại văn bản pháp lý hành chính chỉ điều chỉnh một hoặc một vài quan hệ xã hội, liên quan đến một hoặc một vài đối tượng cụ thể, có hiệu lực hạn chế về không gian và thời gian, thậm chí chỉ liên quan đến một sự kiện pháp lý và hết hiệu lực (không còn tồn tại) khi chấm dứt quan hệ hoặc kết thúc sự kiện pháp lý.

- Văn bản đó do Nhà nước ban hành và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước. Chỉ có Nhà nước, cụ thể là các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền theo luật định mới được quyền ban hành VBQPPL, và cũng chỉ được quyền ban hành theo đúng các hình thức văn bản mà luật cho phép. Đó là dấu hiệu bản chất thứ hai của VBQPPL. Còn yếu tố được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước chỉ là hệ quả tất yếu của hai yếu tố nói trên. Tuy vậy, dấu hiệu được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước lại là vấn đề rất quan trọng trong việc tổ chức thực thi VBQPPL. Dấu hiệu này của VBQPPL khẳng định một điều rằng, VBQPPL cần phải được tuân thủ, trước hết là sự tự giác tuân thủ của các chủ thể chịu sự điều chỉnh, tác động của văn bản, thông qua sự tự ý thức, hoặc qua tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và cao hơn nữa, nếu không chấp hành pháp luật

thì sẽ bị cưỡng chế chấp hành, thậm chí nếu vi phạm pháp luật sẽ bị xử phạt bằng các chế tài luật định. Một văn bản hành chính thông thường, ví dụ như Nghị quyết của Chính phủ - cũng do một cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành là Chính phủ, trong đó có giao nhiệm vụ cho các thành viên Chính phủ thực hiện - là văn bản có giá trị pháp lý hành chính, nhưng nếu có Bộ trưởng nào “lỡ” không hoàn thành nhiệm vụ được giao thì Bộ trưởng đó có thể bị xử phạt bằng các chế tài hình sự, dân sự không, hay chỉ có thể bị Chính phủ, Thủ tướng nhắc nhở hoặc cao hơn là bị xử lý theo các chế tài hành chính trên cơ sở của mối quan hệ hành chính mà không thể đem các chế tài dân sự hay hình sự để áp dụng xử phạt được (bản thân vấn đề này cũng còn rất nhiều ý kiến khác nhau, cần phải được trao đổi thêm). Điều đó chỉ rõ, VBQPPL phải được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước, thậm chí bằng biện pháp cưỡng chế, bằng các chế tài xử phạt, mặc dù theo chúng tôi, đây là yếu tố có tính phái sinh từ tính quy phạm và tính thẩm quyền của văn bản nhưng lại rất quan trọng trong triển khai thi hành một VBQPPL trên thực tế, để phân định các biện pháp tổ chức thi hành văn bản hoặc áp dụng các chế tài trong xử lý vi phạm.

Và như vậy, theo chúng tôi, các yếu tố trình tự, thủ tục ban hành không thuộc yếu tố bản chất mà chỉ nên coi là quy trình cho sự ra đời của một VBQPPL, cho dù đó là quy trình hay trình tự, thủ tục rất nghiêm ngặt và do luật định. Do vậy, yếu tố được ban hành theo trình tự, thủ tục luật định không nên đưa vào luật để định nghĩa VBQPPL, mặc dù xét về mặt lý thuyết, chúng vẫn được coi như một dấu hiệu của VBQPPL - theo quan niệm lý thuyết hoàn hảo về một VBQPPL như đã nói ở Phần 1 bài viết. Điều đó có nghĩa rằng, nếu một văn bản có chứa đựng hai yếu tố (tính quy phạm và tính thẩm quyền) nhưng được ban hành không đúng trình tự, thủ tục thì nó phải được huỷ bỏ để ban hành lại hoặc được sửa chữa để bảo đảm nó là VBQPPL.

Đồng thời, Luật BHVBQPPL và Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật, ngoài việc

thay đổi quan niệm về VBQPPL như đã nói, vẫn phải chỉ rõ theo hướng liệt kê tất cả các loại VBQPPL để tránh sự tranh cãi không cần thiết. Vì dù sao, định nghĩa, dù chính xác đến đâu cũng chỉ mang tính ước lệ. Theo đó, bằng phương pháp loại trừ, tất cả các văn bản không được chỉ tên là VBQPPL thì đương nhiên không phải là VBQPPL.

Thứ hai, cần mở rộng phạm vi các VBQPPL có hiệu lực ngay sau khi công bố hoặc ký ban hành, để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, tránh những vướng mắc rất không đáng có như hiện nay. Theo đó, không nên lệ thuộc vào khái niệm và phạm vi của “tình trạng khẩn cấp” theo quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp hiện hành như đã nói trên; mặt khác, ngoài các trường hợp cấp bách như quy định của Điều 78 Luật BHVBQPPL thì cần quy định thêm các trường hợp cấp bách khác, đặc biệt là các trường hợp trong thực tiễn hoạt động điều hành, quản lý nhà nước. Và theo chúng tôi, cách xử lý tốt nhất là Luật nên giao cho Chính phủ quy định cụ thể về các trường hợp này.

3.2.2. Nghiên cứu, làm rõ hiệu lực và giá trị pháp lý của các văn bản pháp lý hành chính, sự khác biệt giữa chúng với các văn bản quy phạm pháp luật; giữa văn bản pháp lý hành chính với công văn trong giao dịch hành chính

Nếu hiểu VBQPPL là văn bản có giá trị pháp lý bắt buộc chung và được bảo đảm thực hiện bằng sức cưỡng chế của Nhà nước và văn bản pháp lý hành chính cá biệt cũng là loại văn bản có giá trị pháp lý bắt buộc thực hiện, thì sự khác nhau giữa chúng về hiệu lực, giá trị pháp lý, tính bắt buộc và tính cưỡng chế trong việc thực hiện, hơn nữa là việc áp dụng chế tài xử phạt là ở chỗ nào? Trong thực tiễn đã có trường hợp một văn bản có chứa đựng các QPPL, có bản chất là một VBQPPL nhưng nếu ban hành mà phải tuân theo quy định hiệu lực (sớm nhất sau 45 ngày kể từ ngày ký) theo quy định của Luật BHVBQPPL thì sẽ không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, và người ta buộc phải “lách” bằng cách ban hành nó dưới hình thức không phải là VBQPPL (bằng “mẹo” rất đơn

giản là bỏ năm ban hành văn bản ở phần số, ký hiệu của văn bản) mà văn bản đó vẫn có giá trị pháp lý bắt buộc thực hiện, và trong thực tiễn cũng không bị ảnh hưởng đáng kể về mặt thực thi chính sách, hiệu quả của chính sách. Vậy, sự phân biệt giữa VBQPPL và văn bản pháp lý hành chính là ở chỗ nào và có ý nghĩa gì, hay chỉ là sự khác biệt đơn thuần về phạm vi hiệu lực? Tức là tính hiệu lực về thời gian và không gian khác nhau, trong đó VBQPPL thường có hiệu lực trên phạm vi cả nước, hoặc liên quan đến nhiều đối tượng và thường có hiệu lực không xác định về mặt thời gian, còn văn bản hành chính cá biệt thường chỉ liên quan đến một đối tượng, trong một phạm vi nhất định. Nếu chỉ là sự khác nhau này thì việc phân biệt của chúng ta có phải là ít ý nghĩa và chính chúng ta đã làm phức tạp hoá vấn đề hay không? Cũng có không ít ý kiến cho rằng, trong thực tiễn pháp lý, đặc biệt là trong pháp luật thực định cỡ lẽ không nên có sự phân biệt đâu là văn bản QPPL, đâu là văn bản không

QPPL? mà nên quan niệm rằng: tất cả những văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, có giá trị pháp lý bắt buộc thì đều được quan niệm là văn bản pháp luật, còn sự phân biệt quy phạm hay không quy phạm có lẽ là vấn đề của học thuật, trong việc nghiên cứu lý thuyết, trong khoa học pháp lý mà thôi. Đây là vấn đề mà chúng tôi sẽ còn có dịp muốn trao đổi thêm. Tuy nhiên, từ thực tiễn và sự phân biệt như nói trên chúng tôi thấy rằng, ý kiến này không phải là không có lý. Hoặc về sự khác nhau giữa văn bản pháp lý hành chính cá biệt với các loại công văn trong giao dịch hành chính cũng có tình trạng tương tự.

Chúng tôi cho rằng, đây là một vấn đề mà giới nghiên cứu luật học còn đang bỏ ngỏ hoặc chưa có những luận giải đủ rõ để chứng minh một cách thuyết phục rằng, sự phân biệt của chúng ta về các văn bản thành văn bản QPPL, văn bản không QPPL hay văn bản QPPL với văn bản pháp lý hành chính cá biệt là thực sự có ý nghĩa. ■

Hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước...

(Tiếp theo trang 47)

quyền lực, các con bệnh tham ô, hối lộ, ức hiếp quần chúng lao động. Công khai hoá các hoạt động của các cơ quan nhà nước, cũng như có thái độ tích cực, trân trọng và nghiêm túc đối với các đơn từ, khiếu nại tố cáo và kiến nghị của công dân đối với các hoạt động của các cơ quan, các viên chức nhà nước là những điều kiện căn bản để đảm bảo tính dân chủ của các hoạt động quản lý nhà nước. Từ đây ta thấy rằng, mặc dù trong lĩnh vực hành pháp, yếu tố tập trung luôn được quán triệt và chi phối tất cả các hoạt động, nhưng không vì thế mà mất

đi cơ sở dân chủ của nó, một khi nó được đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của chính đông đảo chúng thông qua lăng kính “công khai”. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền trong điều kiện cụ thể của nước ta không còn thuần tuý là công việc lý luận mà đã và đang trở thành các công việc thực tiễn. Mô hình nhà nước ấy đang đòi hỏi phải cải cách một cách căn bản các thiết chế quyền lực của Nhà nước trên tất cả các phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều căn bản là các biện pháp, phương hướng cải cách ấy phải được tiến hành đồng bộ, đảm bảo tính hài hoà, phù hợp với nhau giữa các loại cơ quan trong bộ máy nhà nước thống nhất. Bên cạnh đó, việc cải cách hệ thống các cơ quan nhà nước cũng phải được tiến hành đồng bộ với việc cải cách hệ thống chính trị, xây dựng một nền chính trị phù hợp với tình hình mới của đất nước hiện nay và cho tương lai. ■

SỰ CẦN THIẾT CỦA VIỆC XÂY DỰNG CÁC CHẾ ĐỊNH VẬT QUYỀN VÀ TRÁI QUYỀN TRONG LUẬT DÂN SỰ

■ NGUYỄN NGỌC ĐIỆN*

1. Sự phân biệt kinh điển

Trong quan niệm Latinh, vật quyền (*jus in re*) được hiểu là quyền được chủ thể (người có quyền) thực hiện trực tiếp và tức thì trên một vật mà không cần vai trò trung gian của một người khác¹. Trong chừng mực đó, vật quyền đối lập với trái quyền (*jus ad rem*), tức là quyền được thực hiện chống lại một người nhằm đòi hỏi một lợi ích về tài sản, cụ thể là một số tiền².

Vật quyền. Tính chất trực tiếp và tức thì của việc thực hiện vật quyền được thể hiện ngay trong cách thức tác động bằng hành vi vật chất (và cả hành vi pháp lý) của chủ thể lên đối tượng của quyền. Chẳng hạn, chủ sở hữu một chiếc xe máy tự mình cưỡi xe hoặc đem cho mượn, cho thuê mà không cần có, cũng không buộc phải nhờ đến vai trò trung gian của người nào khác. Tương tự, người hưởng hoa lợi đối với một miếng vườn tự mình thu hoa lợi mà không cần xin phép chủ sở hữu cũng không cần sự hỗ trợ pháp lý của ai khác.

Học thuyết pháp lý châu Âu xây dựng nhiều cách phân loại vật quyền. Cách phổ biến nhất

là thiết lập hai nhóm vật quyền, tùy theo mức độ tác động vật chất mà chủ thể được phép thực hiện đối với vật trong khuôn khổ tìm kiếm lợi ích: nhóm các vật quyền chính và nhóm các vật quyền phụ.

Vật quyền chính là các quyền cho phép người có quyền không chỉ nắm giữ việc kiểm soát vật chất đối với tài sản mà còn có thể khai thác các khả năng và đặc biệt là giá trị kinh tế của tài sản. Quyền sở hữu đứng đầu nhóm vật quyền này do tính chất hoàn hảo của quyền năng: nó tạo điều kiện cho người có quyền thu được lợi ích từ việc khai thác một cách trọn vẹn các khả năng kinh tế của tài sản. Các vật quyền chính khác có mức độ hoàn hảo của quyền năng thấp hơn: quyền hưởng hoa lợi chỉ cho phép người có quyền thu hoa lợi từ việc khai thác tài sản, chứ không cho phép định đoạt tài sản; với quyền địa dịch, người có quyền chỉ được khai thác được tài sản ở một khía cạnh nào đó (chẳng hạn, sự tiện lợi về tầm nhìn, lối đi qua)...

Vật quyền phụ, còn gọi là vật quyền bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, chỉ có tác dụng tạo

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

(1) Xem: F. Terry và Ph. Simler, *Droit civil. Les biens*, Précis Dalloz, Paris, 1999, số 52 và kế tiếp.

(2) Thực ra, *jus ad rem* trong suy nghĩ của người La Mã là quyền được yêu cầu giao một vật. Theo cách hiểu đó thì *jus ad rem* chỉ là một trong hai loại trái quyền, như sẽ thấy sau đây.

ra sự an toàn cho người có quyền trong quá trình tham gia vào một quan hệ nghĩa vụ với tư cách trái chủ. Thay vì phải lệ thuộc vào vai trò chủ động của thụ trái để có được sự thực hiện nghĩa vụ thoả đáng, người có vật quyền có thể tác động vào giá trị tiền tệ của tài sản. Loại vật quyền này chỉ trao cho người có quyền các quyền năng hạn chế đối với vật; các quyền năng này chỉ phát huy tác dụng trong những trường hợp được ghi nhận trong luật và được thực hiện theo những thể thức nghiêm ngặt. Quyền của chủ nợ nhận thế chấp, nhận cầm cố là những ví dụ tiêu biểu cho các vật quyền thuộc nhóm này. Trong chừng mực nào đó, người ta nói rằng vật quyền được gọi là phụ bởi vì tài sản đối tượng của quyền được coi như một thứ “dự trữ giá trị” (*value reserve*)³: dự trữ đó sẽ được và chỉ được mang ra sử dụng một khi người có quyền không có sự lựa chọn khác cho việc thực hiện trái quyền của mình. Vật quyền phụ không trao cho người có quyền những công cụ khai thác các khả năng của tài sản để phục vụ cho cuộc sống, sinh hoạt của mình, như các vật quyền chính.

Trái quyền. Trong khi đó, trái quyền, còn gọi là quyền đối nhân⁴, là quyền cho phép một người gọi là trái chủ đòi hỏi một người khác, gọi là thụ trái, thực hiện một việc. Điều đó có nghĩa rằng, để quan hệ trái quyền vận hành hoàn hảo, nhất thiết phải có sự hợp tác của cả trái chủ và thụ trái, chứ một mình trái chủ vào vai thì không đủ. Về mặt cấu trúc kỹ thuật, trái quyền được hình thành từ ba yếu tố: trái chủ (chủ thể có), thụ trái (chủ thể nợ) và đối tượng.

Cũng như đối với vật quyền, có nhiều cách phân loại trái quyền trong khoa học luật. Với cách phổ biến nhất, người ta chia các trái quyền thành hai nhóm: trái quyền có đối tượng là làm hoặc không làm một việc và trái quyền có đối tượng là chuyển giao một vật quyền.

Trái quyền có đối tượng là làm một việc là một quan hệ nghĩa vụ trong đó thụ trái cam kết

thực hiện một công việc vì lợi ích của trái chủ: người chủ ga-ra cam kết sửa chữa hoàn chỉnh một chiếc ô tô; kiến trúc sư cam kết hoàn thành đồ án xây dựng một căn nhà;... Trái quyền có đối tượng là không làm một việc là loại quan hệ nghĩa vụ trong đó thụ trái cam kết giữ thái độ thụ động về một phương diện nào đó, vì lợi ích của trái chủ; chẳng hạn: người bán một sản phẩm thương mại cam kết không mở một cơ sở kinh doanh cùng ngành nghề trong khu vực lân cận trong một khoảng thời gian nào đó.

Trái quyền có đối tượng là chuyển giao một vật quyền là một quan hệ nghĩa vụ trong đó thụ trái cam kết trao cho trái chủ một vật quyền vốn thuộc về mình, đặc biệt là quyền sở hữu đối với một tài sản. Ví dụ, trong một vụ mua bán vật cùng loại với một số lượng nào đó, người mua muốn nhận được tài sản, thì cần có sự hợp tác của người bán, thể hiện qua việc người bán tiến hành cá thể hoá đối tượng mua bán bằng cách tách đối tượng này ra khỏi khối các vật cùng loại, rồi đóng gói để sẵn sàng giao cho người mua.

2. Lợi ích của sự phân biệt

2.1. Lợi ích chung cho tất cả các hệ thống

Từ thời cổ, người La Mã đã chủ trương thiết lập sự phân biệt giữa hai loại quyền tài sản, là vật quyền và trái quyền, trước hết như là giải pháp cho bài toán phân loại tài sản đặt ra cho người nghiên cứu luật: một quyền có giá trị tài sản chỉ có thể là vật quyền hoặc là trái quyền. Nhưng lợi ích của sự phân biệt không chỉ có chừng đó. Theo thời gian, người ta nhận thấy sự phân biệt ấy còn cho phép xây dựng các phương án hoàn thiện pháp luật tài sản và mang lại nhiều lợi ích ở góc độ thực tiễn.

2.1.1. Về phương diện cấu trúc luật pháp

Trên cơ sở sự phân biệt giữa vật quyền và trái quyền, người làm luật có điều kiện xây dựng các chế độ pháp lý tương ứng cho các quyền tài sản có tính chất khác biệt, để các chủ thể lựa chọn tùy theo hoàn cảnh, điều kiện của

(3) G. Cornu, *Droit civil. Introduction. Les personnes. Les biens*, Montchrestien, Paris, 1990, tr. 312.

(4) Trong ngôn ngữ thông dụng, trái quyền còn được gọi là quyền đòi nợ.

mình trong quá trình giao tiếp xã hội nhằm tìm kiếm lợi ích vật chất.

Chế độ pháp lý về vật quyền. Tư tưởng chủ đạo là vật quyền được chủ thể thực hiện trực tiếp trên vật mà không cần sự trợ lực, hợp tác của chủ thể khác. Chế độ pháp lý về vật quyền đặc trưng bằng các quy tắc chỉ định ứng xử của chủ thể trong quá trình tác động lên tài sản đối tượng của quyền trên cơ sở nguyên tắc kép: một mặt, người có vật quyền được tự do thực hiện các quyền năng được thừa nhận cho mình trong mối quan hệ với tài sản và tất cả mọi người phải tôn trọng sự tự do đó; mặt khác, người có quyền phải tôn trọng các quyền và lợi ích chính đáng của người khác và phải chịu trách nhiệm trong trường hợp việc thực hiện vật quyền được thừa nhận cho mình gây thiệt hại cho người khác.

Ở một góc nhìn nào đó, người ta thấy người có vật quyền phải tự mình thực hiện tất cả các hành vi giao tiếp trong mối quan hệ với tài sản, người có vật quyền không có quyền đòi hỏi người khác phải hợp tác, giúp đỡ mình trong việc thực hiện vật quyền. Suy cho cùng, tính tuyệt đối của vật quyền thể hiện ở chỗ người có vật quyền phải trực tiếp làm tất cả, còn người khác thì không phải làm gì cả.

Chế độ pháp lý về trái quyền: lý thuyết nghĩa vụ. Trái quyền không phải là quan hệ pháp lý giữa chủ thể và vật, mà là quan hệ pháp lý giữa các chủ thể. Các quy tắc chỉ phối quan hệ ấy đặc trưng bằng việc chỉ định hành vi ứng xử trong giao tiếp giữa hai bên. Để quan hệ trái quyền vận hành suôn sẻ, sự hợp tác tích cực của trái chủ và thụ trái là điều kiện cần thiết. Khuôn mẫu diễn tiến quan hệ trái quyền có thể được mô tả như sau: người có trái quyền yêu cầu thực hiện nghĩa vụ; thụ trái thực hiện và người có trái quyền tiếp nhận việc thực hiện.

Có trường hợp thụ trái thực hiện nghĩa vụ nhưng trái chủ lại không chịu tiếp nhận; khi đó, luật phải đặt ra một chế định cho phép tiếp nhận thay, để giải phóng thụ trái khỏi quan hệ nghĩa vụ ấy. Cũng có trường hợp thụ trái không tự nguyện thực hiện nghĩa vụ; khi đó, trái chủ phải tiến hành cưỡng chế theo các thủ

tục rất phức tạp và tốn kém.

2.1.2. Về phương diện thực tiễn

Tính ưu việt kinh tế của vật quyền so với trái quyền. Thực hiện trực tiếp trên tài sản, vật quyền luôn có giá trị kinh tế gắn với giá trị của tài sản. Trong khi đó, trái quyền, trong điều kiện không thể quy chiếu về một tài sản cụ thể, được ghi nhận dưới hình thức một số tiền. Điều đó có nghĩa rằng giá trị của trái quyền lệ thuộc hẳn vào giá trị của đồng tiền: nếu tiền mất giá, thì trái quyền cũng mất giá theo.

Tính ưu việt pháp lý của vật quyền so với trái quyền. Vật quyền có giá trị đối với tất cả mọi người và phải được mọi người tôn trọng. Chủ sở hữu tài sản có quyền kiện đòi lại tài sản của mình đang nằm trong tay người khác; chủ nợ nhận thế chấp có quyền kê biên tài sản thế chấp để bán và ưu tiên thu tiền trừ nợ mà chủ sở hữu cũng như bất kỳ ai khác không có quyền phản đối.

Trái quyền chỉ có giá trị ràng buộc trái chủ và thụ trái, chứ không ràng buộc được người thứ ba. Trong một trường hợp đặc thù, có hai chủ nợ không có bảo đảm với hai món nợ phải đòi đến hạn cùng một lúc. Chủ nợ nào tích cực hơn trong việc thực hiện quyền đòi nợ của mình và đến trước thì có quyền kê biên tất cả những gì có thể của người mắc nợ để thu hồi cho đủ số nợ cần đòi, mà không cần bận tâm đến số phận của chủ nợ đến sau. Điều đó có nghĩa rằng: 1. Nếu người mắc nợ không có nhiều tài sản để trả nợ, thì chủ nợ đến sau có nguy cơ không thu được gì; 2. Nếu cả hai chủ nợ đến cùng một lúc, thì phải chấp nhận được trả nợ theo tỷ lệ, chứ không thể có chuyện một chủ nợ được ưu tiên hơn chủ nợ kia.

2.1.3. Điều kiện

Xác lập theo thủ tục chặt chẽ và đăng ký.

Sự vượt trội của vật quyền so với trái quyền không phải tự nhiên mà có. Nó được đánh đổi bằng việc đáp ứng một loạt các điều kiện ngặt nghèo liên quan đến việc xác lập quyền: năng lực chủ thể, hình thức giao dịch,...

Và lại, để vật quyền được tôn trọng, điều cần thiết là sự hiện hữu của nó phải được toàn xã hội nhận biết một cách rõ ràng, không lẫn



lộn, mập mờ. Từ kinh nghiệm của các nước, cách thông tin tốt nhất được xác định là xây dựng một hệ thống đăng ký vật quyền mà bất kỳ chủ thể quan hệ xã hội nào cũng có thể tiếp cận. Một khi được đăng ký, vật quyền coi như được toàn xã hội biết đến và sự suy đoán đó là không thể đảo ngược.

2.2. Lợi ích riêng của việc xây dựng chế định vật quyền từ góc nhìn Việt Nam

Người làm luật Việt Nam xây dựng các chế định quyền đối với tài sản chủ yếu bằng các chất liệu đặc trưng của luật La Mã. Bởi vậy, trong luật hiện hành có các khái niệm quyền sở hữu, quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề (địa dịch),... là những khái niệm có nội hàm gần như tương đồng với các khái niệm cùng tên hoặc chỉ những quan hệ có cùng tính chất trong luật của các nước châu Âu. Tuy nhiên, do không xây dựng lý thuyết vật quyền, người làm luật không có điều kiện khám phá các đặc tính chung của loại quyền này, thể hiện trong các chế định nói trên.

Sự thiếu vắng lý thuyết vật quyền ảnh hưởng xấu đến chất lượng kỹ thuật của luật Việt Nam. Trong khung cảnh luật thực định, các hệ quả đáng tiếc nhất có lẽ là sự ra đời những quy định liên quan đến một số biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, cụ thể là các biện pháp thế

chấp và cầm cố tài sản. Do không nhận ra được tính chất vật quyền của quan hệ bảo đảm nghĩa vụ loại này, luật đã đề ra những giải pháp bảo vệ lợi ích mang tính ngăn chặn từ xa các rủi ro; các giải pháp xây dựng theo cảm tính ấy vô hình trung có tác dụng hạn chế một cách vô lý các quyền của chủ sở hữu và do đó, kìm hãm sự phát triển lưu thông dân sự.

2.2.1. Vật quyền của chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp tài sản

Quyền trực tiếp. Mang tính chất vật quyền, các quyền của chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp được thực hiện trực tiếp trên tài sản thế chấp, cầm cố. Cụ thể, trong trường hợp nghĩa vụ được bảo đảm không được thực hiện đầy đủ, thì chủ nợ tiến hành kê biên tài sản cầm cố, thế chấp mà không cần hỏi ý kiến chủ sở hữu.

Trong luật Việt Nam hiện hành, do quyền của chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp không được coi là vật quyền, mà chủ nợ không thể thực hiện quyền của mình một cách trực tiếp, theo cách nói trên. Trong trường hợp nợ có bảo đảm bằng thế chấp không được trả, thì chủ nợ có bảo đảm phải yêu cầu bên thế chấp hoặc người thứ ba giữ tài sản giao tài sản đó cho mình để xử lý (BLDS Điều 351 khoản 5). Nếu người ta không giao, thì chủ nợ chỉ có thể tiến hành cưỡng chế theo thủ tục chung về bắt buộc

thực hiện nghĩa vụ.

Quyền đeo đuổi. Như đã nói, vật quyền bảo đảm nghĩa vụ có tác dụng thiết lập quyền trực tiếp của chủ nợ đối với giá trị kinh tế của tài sản bảo đảm chứ không phải đối với chính tài sản đó, trừ trường hợp nghĩa vụ không được thực hiện nghiêm chỉnh mà tài sản cần được kê biên, chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp trên nguyên tắc không có quyền thực hiện bất kỳ một tác động vật chất hay pháp lý nào đối với tài sản dùng để bảo đảm nghĩa vụ.

Điều đó cũng có nghĩa rằng người cầm cố, thế chấp, trong chừng mực tôn trọng quyền của chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp có thể được thực hiện khi cần thiết, vẫn có đầy đủ các quyền chủ sở hữu đối với tài sản. Riêng người cầm cố tài sản, do tài sản được giao cho chủ nợ nhận cầm cố nắm giữ, không có điều kiện để thực hiện các quyền sử dụng và khai thác tài sản. Nhưng người cầm cố, thế chấp vẫn có quyền định đoạt đối với tài sản.

Rõ hơn, người cầm cố, thế chấp có quyền chuyển nhượng tài sản trong tình trạng cầm cố, thế chấp cho người khác. Nhờ hệ thống đăng ký⁵, người được đề nghị nhận chuyển nhượng biết rõ tình trạng pháp lý của tài sản; bởi vậy, một khi chấp nhận sự chuyển nhượng, người nhận chuyển nhượng cũng chấp nhận những rủi ro có thể đến, trong trường hợp nghĩa vụ được bảo đảm không được thực hiện. Nếu sự chấp nhận là hoàn toàn tự nguyện, đồng thời thoả mãn các điều kiện khác của luật chung về giao dịch dân sự, thì việc chuyển nhượng có giá trị.

Chủ nợ có bảo đảm, về phần mình, không cần bận tâm đến việc tìm hiểu xem tài sản đã được chuyển nhượng cho ai: nếu nợ không được trả đủ, thì chủ nợ tiến hành kê biên tài sản. Chủ sở hữu tài sản ở thời điểm kê biên có hai sự lựa chọn: hoặc trả món nợ được bảo đảm thay cho người mắc nợ, để cứu lấy tài sản; hoặc để mặc cho chủ nợ kê biên tài sản ấy và bán để thu tiền trừ nợ.

Trong khung cảnh luật thực định Việt Nam,

chủ nợ nhận cầm cố, nhận thế chấp không có vật quyền, do đó, không có quyền đeo đuổi. Để bù đắp sự mất mát đó, luật “treo” quyền định đoạt của chủ sở hữu trong thời gian tài sản được cầm cố, thế chấp (BLDS Điều 348 khoản 4). Chừng nào việc cầm cố, thế chấp chưa chấm dứt, tài sản liên quan nằm ngoài lưu thông. Chuyển nhượng tài sản cầm cố, thế chấp là giao dịch vô hiệu do vi phạm điều cấm của pháp luật và người cầm cố, thế chấp mà chuyển nhượng tài sản có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự về hành vi lừa đảo.

Mối quan hệ giữa giá trị của tài sản thế chấp và giá trị của nghĩa vụ được bảo đảm. Bảo đảm nghĩa vụ bằng cầm cố, thế chấp tài sản không nhất thiết là dùng tài sản để trả nợ. Trước hết, người mắc nợ phải thực hiện nghĩa vụ trả nợ của mình. Nếu khả năng này xảy ra thì biện pháp bảo đảm không có lý do để tồn tại, phải chấm dứt. Trong chừng mực nào đó, tài sản bảo đảm nghĩa vụ được coi là phương tiện trả nợ tiềm năng và dự phòng: nó chỉ được dùng để trả nợ một khi phương tiện chính, tức là sự chủ động trả nợ của người mắc nợ, không khai thác được.

Mà đã gọi tài sản là phương tiện trả nợ tiềm năng và dự phòng, thì việc đánh giá tiềm năng và mức độ dự phòng của nó phải là việc của các bên trong các quan hệ nghĩa vụ cụ thể chứ không phải của nhà chức trách. A cần vay một số tiền lên tới ba tỷ đồng nhưng căn nhà A định thế chấp chỉ có giá trị hai tỷ đồng; nhận thấy khả năng trả nợ của A rất sáng sủa, ngân hàng đồng ý cho vay và chỉ nhận thế chấp một tài sản có giá trị khiêm tốn so với số nợ vay. Sự thoả thuận đó, ở góc độ pháp luật dân sự, phải được coi là có giá trị.

Trong một ví dụ khác, A thế chấp một căn nhà trị giá ba tỷ đồng để vay của B một số tiền lên tới hai tỷ đồng; sau đó, A lại muốn thế chấp căn nhà ấy cho C để vay tiếp hai tỷ đồng. Nếu C đã biết rõ về mối quan hệ nghĩa vụ giữa A và B và vẫn chấp nhận giao kết việc thế chấp, thì giao kết này có giá trị: trong thứ tự ưu tiên

(5) Trong trường hợp tài sản được cầm cố, thì nhờ tài sản đang được chủ nợ nhận cầm cố nắm giữ, thay vì nhờ hệ thống đăng ký...

thanh toán nợ bằng giá trị của tài sản, B đứng ở vị trí số một; C đứng tiếp theo. Tất nhiên, nếu A trả hết nợ cho B, thì việc thế chấp giao kết giữa A và B cũng chấm dứt. Khi đó, C được nâng cấp thành chủ nợ ưu tiên số một...

Nói chung về bản chất, bảo đảm nghĩa vụ là biện pháp có tác dụng củng cố lòng tin của chủ nợ vào khả năng thanh toán của người mắc nợ. Bởi vậy, có cần bảo đảm hay không, bảo đảm đến phạm vi nào và “liều lượng” bảo đảm mạnh đến mức nào là do chủ nợ mong muốn và người mắc nợ đáp ứng. Tất cả được quyết định theo thoả thuận giữa các bên, người làm luật không nên xen vào. Chủ nợ có thể chấp nhận chỉ bảo đảm một phần nghĩa vụ, nghĩa là bảo đảm bằng một hoặc nhiều tài sản mà tổng giá trị thấp hơn số nợ phải trả; chủ nợ có thể chấp nhận bảo đảm bằng một tài sản đang được dùng để bảo đảm cho một nghĩa vụ khác đối với một người khác;...

Không thừa nhận những điều ấy và đặc biệt là dường như có sự nhầm lẫn giữa bảo đảm thực hiện nghĩa vụ bằng tài sản với dùng tài sản để trả nợ, người làm luật dân sự đã đề ra những quy tắc mang ý nghĩa can thiệp vào việc thực hiện quyền tự do kết ước của các bên. Chẳng hạn, theo BLDS Điều 324 khoản 1, “một tài sản có thể được dùng để bảo đảm nhiều nghĩa vụ dân sự, nếu có giá trị tại thời điểm xác lập giao dịch bảo đảm lớn hơn tổng giá trị các nghĩa vụ được bảo đảm, trừ trường hợp có thoả thuận khác hoặc pháp luật có quy định khác”.

Người làm Luật Nhà ở còn đi xa hơn trong việc thiết lập sự giám hộ công đối với cuộc sống dân sự, khi chỉ cho phép dùng một nhà ở bảo đảm cho nhiều nghĩa vụ được xác lập với cùng một tổ chức tín dụng (Điều 114). Có thể nói rằng, vật quyền bảo đảm nghĩa vụ trong khung cảnh của điều luật kỳ quặc đó đã bị biến dạng thành một quan hệ đối nhân thuần túy. Thậm chí, nó còn khiến cho các quyền chủ nợ có bảo đảm trở thành trái quyền gắn chặt với nhân thân của chủ nợ: nếu một trong những món nợ có bảo đảm được chủ nợ chuyển nhượng cho người khác, thì, áp dụng Điều 114

Luật Nhà ở, hoặc là toàn bộ các biện pháp bảo đảm đối với các trái quyền của một trong hai chủ nợ sẽ đương nhiên vô hiệu, hoặc một trong hai chủ nợ bị buộc phải từ bỏ việc thụ hưởng biện pháp bảo đảm đối với quyền đòi nợ của mình.

Đăng ký thế chấp, cầm cố: quyền trở thành nghĩa vụ. Việc đăng ký vật quyền bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, như đã nói, có tác dụng thông tin cho người thứ ba về sự tồn tại của vật quyền và là điều kiện để vật quyền được tôn trọng. Trong trường hợp có nhiều chủ nợ có vật quyền cùng loại đối với một tài sản, thì việc đăng ký có tác dụng thiết lập thứ tự ưu tiên giữa các chủ nợ: chủ nợ đăng ký trước được xếp ở vị trí ưu tiên cao hơn chủ nợ đăng ký sau.

Có thể từ đó nhận thấy rằng, chính chủ nợ có bảo đảm, chứ không phải người mắc nợ, là người có lợi ích trong việc thực hiện đăng ký. Bởi vậy, luật các nước coi đăng ký là một quyền được thừa nhận cho chủ nợ: một khi vật quyền được xác lập, chủ nợ có quyền đăng ký để công bố vật quyền của mình cho mọi người biết. Cũng theo logic suy nghĩ đó, mà luật nói rằng việc xoá đăng ký là một quyền được thừa nhận cho người mắc nợ: một khi nợ được trả đủ, thì người mắc nợ có lợi ích xoá đăng ký để giải phóng tài sản khỏi sự ràng buộc của vật quyền bảo đảm nghĩa vụ.

Do không thừa nhận tính chất vật quyền của quan hệ bảo đảm đối vật, người làm luật luôn coi việc đăng ký và xoá đăng ký là một nghĩa vụ chứ không phải là một quyền xuất phát từ nhu cầu chính đáng của chủ thể nhằm bảo vệ lợi ích của mình. Đặc biệt, việc xác định người có nghĩa vụ đăng ký trong trường hợp thế chấp bất động sản còn trở nên rối rắm do những “nỗ lực” tạo sự khác biệt giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở. Người làm Luật Đất đai nói rằng, việc đăng ký và xoá đăng ký là nghĩa vụ của người thế chấp (Luật Đất đai Điều 130 khoản 1 điểm b); trong khi đó, người làm Luật Nhà ở lại nói rằng việc “thông báo” thế chấp và xoá thế chấp là nghĩa vụ của người nhận thế chấp... ■

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XÂY DỰNG LUẬT PHÒNG, CHỐNG KHỦNG BỐ

■ NGUYỄN NGỌC ANH *

1. Pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về phòng, chống khủng bố

Khủng bố là một trong những loại hành vi đặc biệt nguy hiểm, xâm phạm tính mạng, sức khoẻ của con người và đe dọa nghiêm trọng đến an ninh, trật tự của các quốc gia và cả cộng đồng quốc tế. Trong những năm gần đây, hoạt động khủng bố có xu hướng gia tăng với nhiều hình thức, thủ đoạn tinh vi và tính chất, mức độ ngày càng nghiêm trọng, khủng bố có tổ chức xuyên quốc gia đang trở thành thách thức lớn đối với hoà bình, an ninh quốc tế. Vì vậy, hợp tác đấu tranh phòng, chống khủng bố là một trong những mối quan tâm hàng đầu của các quốc gia và vùng lãnh thổ. Do tính chất nguy hiểm và phạm vi hoạt động xuyên quốc gia của tội phạm khủng bố nên một trong những biện pháp hữu hiệu mà cộng đồng quốc tế rất quan tâm là xác lập cơ sở pháp lý quốc tế cho cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm khủng bố. Đến nay, đã có hơn mười điều ước quốc tế đa phương về chống khủng bố quốc tế¹.

Bên cạnh đó còn một số văn kiện pháp lý quốc tế của Liên hợp quốc như Tuyên bố bổ sung về các biện pháp thanh toán khủng bố quốc tế năm 1994; ba nghị quyết và ba tuyên bố về khủng bố quốc tế (sau sự kiện ngày 11/9/2001 tại New York, Hoa Kỳ)... và một

số điều ước khu vực, như Công ước châu Âu về trừng trị khủng bố năm 1977, Công ước chống khủng bố của Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) năm 2002, Công ước ASEAN về chống khủng bố năm 2007.

Là một thành viên của Liên hợp quốc, có truyền thống tôn trọng và yêu chuộng hoà bình, với mong muốn góp phần vào việc ổn định an ninh quốc tế, thời gian qua Việt Nam đã tham gia hầu hết các điều ước quốc tế đa phương của Liên hợp quốc về chống khủng bố², bao gồm: Công ước năm 1963 về các tội phạm và một số hành vi khác thực hiện trên tàu bay; Công ước năm 1970 về trừng trị việc chiếm giữ bất hợp pháp tàu bay; Công ước năm 1971 về trừng trị những hành vi bất hợp pháp chống lại an toàn hàng không dân dụng; Công ước năm 1973 về ngăn ngừa và trừng trị các tội phạm chống lại những người được hưởng bảo hộ quốc tế, bao gồm viên chức ngoại giao; Nghị định thư năm 1988 về trừng trị các hành vi bạo lực bất hợp pháp tại các cảng hàng không phục vụ hàng không dân dụng quốc tế; Công ước năm 1988 về trừng trị các hành vi bất hợp pháp chống lại an toàn hành trình hàng hải; Công ước năm 1988 về trừng trị các hành vi bất hợp pháp chống lại an toàn của những công trình cố định trên thềm lục địa; Công ước quốc tế năm

(*) *Thiếu tướng, GS, TS, Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Công an.*

(1) Xem: *Bình luận khoa học Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 1999, GS, TS. Nguyễn Ngọc Anh (Chủ biên), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009, tr. 66-70.*

(2) *GS, TS. Nguyễn Ngọc Anh (Chủ biên), tldđ, tr. 78-80.*



1999 về trừng trị việc tài trợ cho khủng bố; Công ước quốc tế về chống khủng bố hạt nhân (Công ước này chưa có hiệu lực).

Việt Nam đang tích cực nghiên cứu khả năng gia nhập bốn điều ước quốc tế còn lại và đã ký kết Công ước của ASEAN về chống khủng bố. Đồng thời, Chính phủ Việt Nam, Bộ Công an Việt Nam đã ký nhiều hiệp định, thoả thuận song phương về hợp tác phòng, chống khủng bố; trong đó phải kể đến hơn 10 hiệp định tương trợ tư pháp, dẫn độ...

Nhận thức được tính chất đặc biệt nguy hiểm của tội phạm khủng bố nên Nhà nước Việt Nam luôn có thái độ rất kiên quyết trong phát hiện, ngăn chặn và trừng trị loại tội phạm này. Trong những năm sau ngày thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, tuy chưa có thuật ngữ pháp lý về “khủng bố” nhưng việc trừng trị các hành vi bắt cóc, giết người nhằm chống lại chính quyền nhân dân... đã được quy định trong các sắc lệnh của Chủ tịch nước như Sắc lệnh số 133-SL ngày 20/01/1953 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà trừng trị các loại Việt gian và phản động. Mục II của Sắc lệnh này quy định các tội phạm và hình phạt, trong đó hành vi “khủng bố” (Điều 4) và “khủng bố nhân dân” (Điều 5) được xác định với mức hình phạt cao nhất là tử hình. Trong Pháp lệnh ngày 30/10/1967 của Ủy

ban Thường vụ Quốc hội về trừng trị các tội phản cách mạng, các hành vi khách quan của tội khủng bố được quy định tại Điều 10 với tội danh “giết người, đánh người, gây thương tích, bắt giữ người, dọa giết người, vì mục đích phản cách mạng”.

Từ khi ban hành Bộ luật Hình sự (BLHS) đầu tiên (năm 1985) đến BLHS năm 1999 và được sửa đổi, bổ sung năm 2009, tội danh khủng bố được quy định tương đối ổn định tại Điều 78 BLHS năm 1985 và Điều 84 BLHS năm 1999. Theo các quy phạm pháp luật này, Tội khủng bố có một số đặc điểm cơ bản sau:

- Là một trong những tội được quy định trong Chương các tội xâm phạm an ninh quốc gia và theo đó, dấu hiệu bắt buộc trong mặt chủ quan của tội phạm là phải có mục đích nhằm chống chính quyền nhân dân;

- Hành vi khách quan của tội phạm này được biểu hiện: xâm phạm hoặc đe dọa xâm phạm tính mạng, xâm phạm tự do thân thể, sức khoẻ hoặc những hành vi khác uy hiếp tinh thần của con người; đối tượng tác động của tội phạm chỉ có thể là con người cụ thể mà không phải là tài sản hoặc các vật khác.

Những hành vi tuy xâm phạm đến con người nhưng không nhằm mục đích chống chính quyền hoặc hành vi khác xâm phạm đến tài sản... sẽ bị điều tra, xử lý theo các tội danh khác tương ứng.

Việc quy định tội danh khủng bố như trên xuất phát từ thực tiễn đấu tranh chống tội phạm và đặc điểm xây dựng pháp luật hình sự ở Việt Nam thời gian qua, trong điều kiện quan hệ hợp tác của Việt Nam với các nước về phòng, chống khủng bố còn hạn chế. Quy định này là phù hợp với điều kiện lịch sử của Việt Nam qua một thời kỳ dài liên tục đấu tranh chống thù trong giặc ngoài. Thực tiễn áp dụng quy phạm pháp luật quy định về trách nhiệm hình sự đối với Tội khủng bố quy định tại Điều 84 BLHS sự năm 1999 cho thấy, điều khoản này đã áp dụng rất có hiệu quả để phòng, chống tội phạm khủng bố. Tuy vậy, quy định về tội phạm khủng bố trong BLHS năm 1999 có một số nội dung khác biệt so với quan niệm của cộng đồng

quốc tế về khủng bố và tội phạm khủng bố nên đã gây nhiều khó khăn cho cơ quan chức năng trong hợp tác quốc tế về phòng, chống khủng bố. Mặt khác, BLHS có một tội danh về khủng bố là chưa toàn diện, thiếu cơ sở pháp lý đấu tranh với loại tội phạm này.

Để đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng, chống khủng bố trong tình hình hiện nay, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLHS năm 2009 đã sửa Điều 84 quy định về Tội khủng bố thành Tội khủng bố nhằm chống chính quyền nhân dân, bổ sung Điều 230a quy định Tội khủng bố và Điều 230b quy định Tội tài trợ khủng bố. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về trách nhiệm hình sự đối với các hành vi khủng bố của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLHS đã đánh dấu bước tiến quan trọng trong công tác lập pháp của Việt Nam về tội phạm khủng bố. Theo hướng này, trong BLHS của Việt Nam có ba điều quy định ba tội danh về khủng bố, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để đấu tranh phòng, chống khủng bố và thuận lợi trong hợp tác quốc tế phòng, chống loại tội phạm nguy hiểm này. Tuy vậy, thực tiễn phòng, chống khủng bố cũng đặt ra nhiều vấn đề pháp lý cần quan tâm nghiên cứu, giải quyết, đặc biệt là trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ như hiện nay ở Việt Nam. Việc hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động phòng, chống khủng bố là nhu cầu khách quan; trong đó, việc xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố là rất cần thiết.

Để thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Ủy ban thường vụ Quốc hội Việt Nam đã ban hành Kế hoạch số 900/UBTVQH ngày 21/3/2007 thực hiện Chiến lược nêu trên trong giai đoạn 2007-2012; trong đó, có yêu cầu xây dựng và ban hành Luật Phòng, chống khủng bố để góp phần bảo đảm an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội và đáp ứng tình hình thực tế trong nước và quốc tế. Quốc hội Việt Nam khoá XII đã có Nghị quyết số 11/2007/NQ-QH12 ngày 21/11/2007 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ

khóa XII (2007-2011) và năm 2008; Nghị quyết số 31/2009/NQ-QH12 ngày 17/6/2009 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011), trong đó, dự án Luật Phòng, chống khủng bố được đưa vào Chương trình chuẩn bị.

2. Mục tiêu, quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố

Với ý nghĩa là một đạo luật chuyên ngành về phòng, chống khủng bố, sau khi được xây dựng và ban hành, Luật Phòng, chống khủng bố sẽ là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao để Việt Nam thực hiện tốt hơn hoạt động phòng, chống khủng bố phục vụ yêu cầu bảo đảm an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy hợp tác quốc tế trong phòng, chống loại tội phạm này. Có nhiều yêu cầu đặt ra cho việc xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố; trong đó xác định được mục tiêu, quan điểm, yêu cầu và nguyên tắc xây dựng Luật này là một nhiệm vụ rất quan trọng.

- Trước hết cần xác định được mục tiêu xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố là nhằm tạo ra cơ sở pháp lý đầy đủ, toàn diện và đồng bộ để đấu tranh phòng, chống khủng bố có hiệu quả hơn và nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống khủng bố.

- Việc xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố phải được quán triệt các quan điểm chỉ đạo sau đây:

+ Kế thừa các quy định của pháp luật Việt Nam về phòng, chống khủng bố trong những năm qua và phù hợp thực tế Việt Nam. Theo tiêu chí này, cần phải hệ thống hóa toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống khủng bố để trên cơ sở đó loại bỏ những quy định không còn phù hợp, chọn lọc những quy định đã, đang phát huy tác dụng để pháp điển hóa; đồng thời dự báo các nhóm quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của hoạt động phòng, chống khủng bố để luật hóa.

+ Luật Phòng, chống khủng bố phải được xây dựng trên cơ sở tổng kết toàn diện về lý

luận, pháp luật và kinh nghiệm tổ chức thực hiện các hoạt động phòng, chống khủng bố ở nước ta trong những năm qua, nhất là kinh nghiệm trong lĩnh vực phòng, chống các tình huống khủng bố; đấu tranh phòng, chống khủng bố bằng pháp luật hình sự.

+ Phải bảo đảm yêu cầu nội luật hoá các quy định trong các văn kiện pháp lý quốc tế về phòng, chống khủng bố mà Việt Nam đã là thành viên, tạo điều kiện để Việt Nam tiếp tục tham gia các điều ước quốc tế còn lại về chống khủng bố trong thời gian tới; đồng thời, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm xây dựng pháp luật và thực tiễn đấu tranh phòng, chống khủng bố của các quốc gia trên thế giới. Đây là những yêu cầu rất đáng chú ý trong quá trình xây dựng dự án Luật để đảm bảo sự tương thích của pháp luật Việt Nam với pháp luật quốc tế về phòng, chống khủng bố. Việc tiếp thu kinh nghiệm quốc tế về phòng, chống khủng bố cũng phải được tính toán, cân nhắc có chọn lọc, theo hướng lựa chọn những kinh nghiệm phù hợp với thực tiễn chính trị, kinh tế, pháp luật Việt Nam, tránh rập khuôn, máy móc...

+ Phải bảo đảm đúng trình tự, thủ tục quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đây là một yêu cầu bắt buộc đối với quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Việc xây dựng Luật Phòng, chống khủng bố do đó phải tuân thủ đầy đủ các quy định về hình thức, về nội dung, bảo đảm tính hợp hiến, phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong hệ thống pháp luật của Nhà nước Việt Nam. Đặc biệt là làm tốt việc xây dựng báo cáo đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình thực hiện dự án Luật Phòng, chống khủng bố.

3. Một số nội dung chính của Luật Phòng, chống khủng bố

Nội dung chính cơ bản của Luật Phòng, chống khủng bố có thể bao gồm:

3.1. Các quy định chung

Nhóm các quy định chung bao gồm các quy định về mục đích ban hành Luật, về phạm vi

điều chỉnh, đối tượng áp dụng; các định nghĩa cần được xác định như: khủng bố, đối tượng khủng bố, cơ quan phòng, chống khủng bố...; quản lý nhà nước về phòng, chống khủng bố. Nhóm các quy định chung này là những quy định mang tính chất chung nhất, nguyên tắc, xuyên suốt toàn bộ luật, làm cơ sở cho các quy định tiếp theo trong đạo luật.

3.2. Nhóm các quy định cụ thể

Nhóm này sẽ bao gồm hai nội dung lớn:

Một là, các quy định về phòng ngừa các hoạt động khủng bố, các quy định này sẽ xác định hình thức, nội dung và biện pháp phòng ngừa các hoạt động khủng bố ở các mức độ, cấp độ khác nhau (Luật sẽ có nhiều quy định về phòng ngừa, đây là tư tưởng chỉ đạo khi xây dựng Luật);

Hai là, các quy định liên quan đến hoạt động chống khủng bố, các quy định này sẽ xác định các hình thức, nội dung và biện pháp chống khủng bố của các cơ quan có thẩm quyền (xác định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia phòng, chống khủng bố và quan hệ phối hợp giữa các cơ quan trong phòng, chống khủng bố ở Việt Nam).

Trong hai nhóm trên phải có các quy định xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong hoạt động phòng, chống khủng bố. Trong nội dung này của dự án Luật sẽ chỉ rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động phòng, chống khủng bố. Quy định những việc phải làm và không được làm của các chủ thể nêu trên trong hoạt động phòng, chống khủng bố, các biện pháp hạn chế hậu quả của hành vi khủng bố; tăng cường hiệu quả điều tra, truy tố, xét xử tội phạm khủng bố. Ngoài ra, nó cũng phải đề cập đến hợp tác quốc tế trong phòng, chống khủng bố (sẽ gồm các quy định về nguyên tắc, nội dung, hình thức, cơ chế hợp tác quốc tế trong phòng, chống khủng bố).

3.3. Nhóm các quy định về tổ chức thực hiện

Tổ chức thực hiện sẽ gồm các quy định về việc triển khai, tổ chức Luật Phòng, chống khủng bố trên phạm vi quốc gia. ■

MỘT SỐ VẤN ĐỀ

VỀ DỰ ÁN PHÁP LỆNH QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VŨ KHÍ, VẬT LIỆU NỔ VÀ CÔNG CỤ HỖ TRỢ

■ NGUYỄN PHƯỚC THỌ *

Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 của Quốc hội, Dự án Pháp lệnh quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ (sau đây gọi là dự án Pháp lệnh) do Bộ Công an chủ trì soạn thảo đã được Chính phủ quyết định thông qua tại Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 8/2010 để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến và thông qua vào cuối năm nay.

Việc xây dựng và ban hành Pháp lệnh quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ là một bước pháp điển hóa, xác lập khuôn khổ pháp lý có hiệu lực pháp lý cao, nhằm tăng cường quản lý nhà nước trong việc nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước hiện nay, góp phần quan trọng bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội.

Tư tưởng chỉ đạo của dự án Pháp lệnh là quản lý chặt chẽ vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, đặc biệt là quản lý rất chặt đối với vũ khí quân dụng và vũ khí thể thao, nhưng không làm ảnh hưởng đến công tác huấn luyện và thực thi nhiệm vụ, công vụ của lực lượng vũ trang và các lực lượng khác, không gây cản trở

cho phát triển kinh tế, xã hội. Về cơ bản, nội dung của dự thảo Pháp lệnh đã thể hiện được tư tưởng chỉ đạo này. Tuy nhiên, một số vấn đề của dự án Pháp lệnh vẫn đang còn ý kiến khác nhau hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu, làm rõ thêm các căn cứ khoa học và thực tiễn, để tiếp tục hoàn thiện dự án Pháp lệnh.

Sau đây xin trao đổi để làm rõ thêm một số vấn đề quan trọng thuộc nội dung của dự án Pháp lệnh.

1. Các trường hợp được nổ súng và vấn đề sử dụng công cụ hỗ trợ

1.1. Tại Điều 8 dự thảo Pháp lệnh đã quy định ba loại trường hợp được nổ súng vào các đối tượng: nổ súng sau khi đã nổ súng cảnh cáo mà đối tượng không tuân lệnh; nổ súng ngay; nổ súng khi có lệnh của Bộ trưởng Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an hoặc của người chỉ huy các cấp khi được ủy quyền. Ngoài ra, khoản 4 Điều 18 Dự thảo còn quy định “Những trường hợp đặc biệt khác cần nổ súng do Chính phủ quy định”. Nhìn chung, về các trường hợp được nổ súng, nội dung Điều 8 của dự thảo Pháp lệnh quy định có phần còn khái quát, chưa đầy đủ, chưa bảo đảm tính cụ thể, minh bạch, chưa phản ánh sát với thực tiễn. Điều này làm cho việc thực thi sẽ khó tránh

(*) *ThS. Văn phòng Chính phủ.*

khỏi những khó khăn, vướng mắc, hoặc có thể bị lạm dụng hoặc làm bó tay các lực lượng thực thi, bảo vệ pháp luật.

Kinh nghiệm ở nước ta cũng như ở các nước khác, kể cả các nước phát triển, việc quy định về các trường hợp nổ súng là vấn đề rất khó và phức tạp. Nổ súng vào đối tượng phải bảo đảm yêu cầu một mặt không vượt quá mức cần thiết, có thể dẫn đến vi phạm quyền Hiến định “Công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm”¹, mặt khác không làm bó tay người được giao sử dụng vũ khí trong thực thi nhiệm vụ, công vụ bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, cũng như trong việc bảo vệ an toàn tính mạng của chính họ. Người có quyền được nổ súng trong các trường hợp theo quy định của pháp luật cũng phải được pháp luật bảo vệ.

Nổ súng vào đối tượng là trực tiếp nhằm vào tính mạng, sức khỏe của đối tượng để ngăn chặn hoặc làm tê liệt hành vi nguy hiểm xâm hại nghiêm trọng đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Tuy nhiên, không phải bất cứ trường hợp nổ súng nào cũng đều nhằm tiêu diệt ngay đối tượng. Dự thảo Pháp lệnh cần quy định cụ thể, minh bạch hơn các trường hợp được nổ súng vào đối tượng, xác định rõ mục đích, mức độ gây tổn thất về tính mạng, sức khỏe đối với đối tượng, phù hợp và tương xứng với tính chất và mức độ chống đối, phản ứng của đối tượng trong từng trường hợp.

Việc nổ súng vào các đối tượng ảnh hưởng trực tiếp đến một trong những quyền quan trọng nhất của công dân được Hiến pháp quy định, do vậy, để tránh tùy tiện, các trường hợp được nổ súng phải được dự thảo Pháp lệnh quy định đầy đủ, cụ thể, không ủy quyền lại cho Chính phủ quy định “Những trường hợp đặc biệt khác cần nổ súng...”.

1.2. Điều 34 dự thảo Pháp lệnh quy định mang tính nguyên tắc: “Người được giao sử dụng công cụ hỗ trợ khi làm nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự, an toàn

xã hội, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, tính mạng, tài sản của công dân phải bảo đảm an toàn, đúng mục đích theo quy định của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và được sử dụng trong các trường hợp sau khi có mệnh lệnh, cảnh cáo mà đối tượng không chấp hành”.

Việc sử dụng công cụ hỗ trợ trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của các lực lượng chức năng nhằm vào các đối tượng cũng trực tiếp ảnh hưởng đến quyền bất khả xâm phạm đến thân thể, quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm của công dân. Do vậy, điều kiện sử dụng, mục đích và mức độ sử dụng công cụ hỗ trợ trong từng trường hợp phải được dự thảo Pháp lệnh quy định cụ thể, rõ ràng hơn; không quy định mang tính nguyên tắc, không ủy quyền lại cho cơ quan hành pháp quy định cụ thể như dự thảo.

Xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tăng cường tính minh bạch trong quy định và thực thi pháp luật, các trường hợp được nổ súng và việc sử dụng công cụ hỗ trợ cần phải được dự thảo Pháp lệnh quy định đầy đủ, cụ thể hơn và rõ ràng, minh bạch hơn. Điều này không chỉ bảo đảm tôn trọng và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, mà còn là cơ sở pháp lý vững chắc bảo đảm cho các lực lượng thực thi pháp luật tự tin, kịp thời và kiên quyết sử dụng quyền nổ súng và sử dụng công cụ hỗ trợ.

2. Sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp

Nội dung cơ bản của Điều 23 dự thảo Pháp lệnh quy định: Cơ quan, tổ chức sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp phải là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ.

Cách thức quản lý đối với việc sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ theo quy định tại Điều 23 dự thảo Pháp lệnh mang nặng tính chất hành chính, xin - cho. Tuy nhiên, điều này là cần thiết, phù hợp với thực tiễn quản lý, sử dụng vật liệu nổ ở nước ta hiện nay, bảo đảm quản lý

(1) Điều 71 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi).

chặt chẽ đối với vật liệu nổ công nghiệp. Quy định của dự thảo Pháp lệnh là kế thừa nội dung quy định của Nghị định số 39/2009/NĐ-CP về vật liệu nổ công nghiệp.

Tuy nhiên, để bảo đảm chống lạm dụng độc quyền sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, hạn chế xin - cho, dự thảo Pháp lệnh cần quy định rõ các tiêu chí, điều kiện được sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp để doanh nghiệp nào đáp ứng được đủ các điều kiện thì thực hiện, không chỉ là tiêu chí sở hữu vốn.

Trong bối cảnh cải cách, cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước hiện nay, và nhu cầu về vật liệu nổ công nghiệp đang ngày càng tăng lên, thì việc quy định chỉ có doanh nghiệp 100% vốn nhà nước mới được sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp là có phần hạn chế. Dự thảo Pháp lệnh cần quy định theo hướng mở rộng hơn phạm vi các cơ sở được quyền sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp, theo đó, ngoài doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, thì các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm cổ phần chi phối cũng được sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp theo quy định của pháp luật.

3. Cơ quan giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ

Điều 38 dự thảo Pháp lệnh quy định “Bộ Công an giúp Chính phủ chủ trì, phối hợp với các Bộ thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ”. Đây là một vấn đề mới, lần đầu tiên được quy định trong dự thảo Pháp lệnh.

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ là vấn đề không còn phải bàn cãi. Tuy nhiên, trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của

Chính phủ², chưa có quy định về cơ quan có thẩm quyền giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ.

Thống nhất quản lý nhà nước là chức năng quản lý nhà nước bao trùm, xuyên suốt toàn bộ lĩnh vực trong phạm vi xã hội do Chính phủ thực hiện. Chức năng này rất quan trọng khi một lĩnh vực được phân công cho nhiều bộ, ngành quản lý như lĩnh vực quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ.

Nhằm mục đích đổi mới, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, dự án Pháp lệnh có quy định một đầu mối là Bộ Công an giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ. Điều 38 dự thảo Pháp lệnh quy định “Bộ Công an giúp Chính phủ chủ trì, phối hợp với các Bộ thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ”. Tuy nhiên, quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ là một lĩnh vực phức tạp, nhạy cảm và có tính đặc thù rất cao, quan hệ đến nguyên tắc Đảng lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp, toàn diện lĩnh vực quốc phòng, an ninh. Trong nội dung quy định này của dự thảo Pháp lệnh, tính đặc thù trong quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ cũng đã được tính đến khi xác định phương thức thực hiện là “chủ trì, phối hợp”. Song, thực ra quy định phương thức này cũng rất đặc thù, lần đầu tiên được quy định. Về logic, dường như cách quy định này chưa hợp lý. Quy định Bộ Công an “chủ trì, phối hợp...” tức là Bộ Công an chỉ chịu trách nhiệm chính, nói cách khác có nhiều Bộ cùng giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, trong đó Bộ Công an chịu trách nhiệm chính chứ không phải chịu trách nhiệm toàn diện trong việc giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật

(2) Nghị định số 47/CP năm 1996 về quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, Nghị định số 39/2009/NĐ-CP về vật liệu nổ công nghiệp, Nghị định số 104/2008/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Quốc phòng, Nghị định số 77/2009/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công an.



Công an quận và Ban chỉ huy quân sự quận Thanh Xuân đang kiểm tra vũ khí, vật liệu nổ thu hồi được - Ảnh: S.T

liệu nổ và công cụ hỗ trợ. Quy định như vậy là chưa tuân thủ một nguyên tắc trong quản lý nhà nước là một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm.

Vấn đề đặt ra là tính đặc thù trong quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, nhất là đối với vũ khí quân dụng, đã tính hết chưa khi xác định cơ quan giúp Chính phủ thống nhất quản lý về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ? Thời điểm này, về mặt thực tiễn đã chín muồi cho việc giao cho một Bộ giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ chưa? Và nếu giao cho Bộ Công an thì những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Bộ Công an để thực hiện chức năng này là gì, có thực hiện được không?, và những nhiệm vụ, trách nhiệm cụ thể của Bộ Quốc phòng, Bộ Công thương và các bộ, ngành khác trong việc phối hợp với Bộ Công an thực hiện chức năng này là gì, cần phải chỉ ra cho rõ ràng, minh bạch trên cơ sở tổng kết thực tiễn và đánh giá tác động đầy đủ và nghiêm túc. Rất tiếc, dự án Pháp lệnh chưa thuyết minh và đánh giá tác động vấn đề này.

Xuất phát từ tính đặc thù trong quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ và

trong bối cảnh tình hình hiện nay, theo chúng tôi, dự thảo Pháp lệnh cần tiếp tục khẳng định cơ chế quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ như sau:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ;
- Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng và Bộ trưởng Bộ Công thương thực hiện quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ theo sự phân công của Chính phủ;
- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ theo phân cấp và quy định của pháp luật.

4. Trách nhiệm quản lý nhà nước cụ thể của các Bộ, ngành

Dự thảo Pháp lệnh từ Điều 38 đến Điều 41 đã quy định trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của 9 bộ, ngành trong quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, trong đó chủ yếu quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và Bộ Công thương.

Quy định như dự thảo Pháp lệnh là chưa

bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý. Luật Tổ chức Chính phủ khoản 3 Điều 16 quy định rõ thẩm quyền của Chính phủ là “quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ”. Quy định này của Luật Tổ chức Chính phủ là bảo đảm cho Chính phủ quyền chủ động, linh hoạt trong việc phân công, phân định chức năng, thẩm quyền quản lý nhà nước trên các lĩnh vực cũng như trong từng lĩnh vực cho các cơ quan của Chính phủ. Hơn nữa, quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ là lĩnh vực nhạy cảm, phức tạp, có tính đặc thù, vì vậy, nếu quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Công thương và các bộ, ngành khác trong quản lý nhà nước về vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ trong dự thảo Pháp lệnh thì trên thực tế, sẽ làm hạn chế, không bảo đảm tính linh hoạt, chủ động trong việc thực hiện quyền lãnh đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với lĩnh vực này.

5. Thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển vật nổ công nghiệp

Theo Nghị định số 39/2009/NĐ-CP về vật liệu nổ công nghiệp, Bộ Công an có trách nhiệm: “kiểm tra, cấp Giấy phép vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp, tiền chất nổ công nghiệp” (khoản 1 Điều 42). Kế thừa quy định này, khoản 4 Điều 24 dự thảo Pháp lệnh tiếp tục khẳng định và quy định tương đối cụ thể vấn đề thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp: “Cơ quan, tổ chức vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp từ nước ngoài vào Việt Nam và từ Việt Nam ra nước ngoài nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy phép vận chuyển tại Bộ Công an... Cơ quan, tổ chức vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp trong nước nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy phép vận chuyển tại Công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc Sở Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ”. Quy định này của dự thảo Pháp lệnh dựa trên cơ sở cho rằng, khác với vật liệu nổ

quân dụng, vật liệu nổ công nghiệp được dùng để sản xuất thuốc nổ sử dụng cho mục đích sản xuất công nghiệp; việc vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp là phục vụ cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế theo cơ chế thị trường. Do vậy, xét tính chất của việc vận chuyển và mục đích, yêu cầu của công tác xét, cấp giấy phép vận chuyển đối với loại hàng hoá đặc biệt này thì việc giao thẩm quyền đầy đủ cho Bộ Công an cấp giấy phép vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp là phù hợp với chức năng của Bộ Công an “chủ trì và thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội trong phạm vi cả nước”, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm trong quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, trong một số văn bản gần đây gửi Thủ tướng Chính phủ, Bộ Quốc phòng không đồng ý với quy định nêu trên của Nghị định số 39 và đề nghị bổ sung quy định, trong trường hợp đơn vị, doanh nghiệp của Bộ Quốc phòng vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp do các cơ sở của Bộ Quốc phòng sản xuất đến nơi sử dụng thì Bộ Quốc phòng có thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển. Xét đề nghị của Bộ Quốc phòng, Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo: giao Bộ Công an chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng và Bộ Công thương thống nhất việc giao Bộ Quốc phòng cấp và thu hồi giấy phép vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp cho các đơn vị, doanh nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng trên tinh thần đơn giản hoá thủ tục hành chính, bảo đảm chặt chẽ, tuyệt đối an toàn, an ninh, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định³.

Trong khi các Bộ, ngành còn ý kiến khác nhau, nhất giữa Bộ Quốc phòng và Bộ Công an, và Thủ tướng chưa có ý kiến cuối cùng về thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển vật liệu nổ công nghiệp, thì có lẽ, không nên quy định trong dự thảo Pháp lệnh, mà giao lại cho Chính phủ quy định vấn đề này. ■

(3) Công văn số 5850/VPCP-KTN ngày 19/8/2010 của VPCP thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ.

ĐỀ ÁN 30 VÀ GẦN 30.000 TỶ ĐỒNG TIẾT KIỆM MỖI NĂM

■ NGUYỄN VĂN CƯỜNG*
■ NGUYỄN TRIỆU NHIÊN**

Ngày nay, các cụm từ như “cải cách Chính phủ”, “cải cách hành chính”, “cải cách thể chế”... đang trở nên quen thuộc tại nhiều quốc gia trên thế giới. Mục đích của các cuộc cải cách này là nâng cao chất lượng dịch vụ công và hiệu suất hoạt động bộ máy hành chính quốc gia, nâng cao hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, góp phần nâng cao sức cạnh tranh cho nền kinh tế. Tại Việt Nam, theo nhận định của nhiều chuyên gia, Đề án 30 đã trở thành bước đột phá đầy ấn tượng của Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, tiết kiệm được cho người dân và doanh nghiệp khoảng 30.000 tỷ đồng mỗi năm.

1. Cải cách hành chính ở một số quốc gia

Từ cuối thế kỷ XX đến nay, tại nhiều quốc gia phát triển, quá trình toàn cầu hoá, cuộc cách mạng công nghệ thông tin và internet... đã tác động không nhỏ đến tư duy lãnh đạo của những người đứng đầu Nhà nước và Chính phủ, qua đó ảnh hưởng trực tiếp đến chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và công tác điều hành, chỉ đạo bộ máy chính quyền tại các cấp.

Cùng với toàn cầu hóa, việc nâng suất sản xuất hàng hóa ngày càng tăng và công tác điều hành quản trị khối doanh nghiệp tư nhân ngày một hiệu quả và linh hoạt đã tạo áp lực mạnh mẽ buộc hệ thống hành chính công phải tự đổi mới mình. Toàn cầu hóa và kinh tế thị trường đòi hỏi nền hành chính phải có những cải cách phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường, đó là: cạnh tranh, cung - cầu, dựa trên các tiêu chí về năng suất - chất lượng - hiệu quả.

Nhiều quốc gia đã xem cải cách hành chính là nhu cầu tất yếu của nền kinh tế, một mũi đột phá nhằm thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, đẩy mạnh dân chủ và góp phần nâng cao chất lượng đời sống của người dân. Một số nước phát triển tại Tây Âu, Bắc Mỹ và ngay tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã có những cải cách quan trọng hệ thống hành chính theo hướng tinh gọn hệ thống cả về bộ máy, nhân sự lẫn ngân sách, đẩy mạnh thuê khoán, hợp đồng bên ngoài... nhằm nâng cao tính hiệu quả, minh bạch và chất lượng dịch vụ. Chúng ta cùng điểm qua các kinh nghiệm cải cách hành chính tại một số nước trong khu vực như Trung Quốc, Singapore, Hàn Quốc, Nhật Bản.

Tại Hàn Quốc, cải cách được thực hiện trên nguyên tắc giảm bớt sự can thiệp của Nhà nước và giảm chi phí cho người dân, tập trung

(*) TS. Vụ Địa phương, Văn phòng Chính phủ.

(**) TS. Vụ Địa phương, Văn phòng Chính phủ.

vào các lĩnh vực: quản lý hành chính, nhân sự, quản lý tài chính; quản lý doanh nghiệp công và quản lý lao động. Phân cấp là vấn đề mấu chốt nhất trong cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đưa yếu tố cạnh tranh vào chế độ tuyển dụng theo nguyên tắc minh bạch, công khai; ban hành cơ chế đánh giá công chức đi đôi với điều chỉnh chế độ tiền lương; đã xây dựng được mạng lưới hạ tầng thông tin thuộc loại tốt nhất trên thế giới, cung cấp dịch vụ công thông qua Internet và điện thoại di động.

Singapore tiến hành cải cách trên nguyên tắc coi người dân và tổ chức như khách hàng sử dụng dịch vụ công; đưa vào áp dụng tiêu chuẩn ISO 9000 cho bộ máy công vụ, vừa nhằm cải tiến lề lối làm việc, vừa là công cụ đánh giá, phân loại công chức; đưa tinh thần “doanh nghiệp” vào hoạt động của bộ máy hành chính, lấy hiệu quả làm thước đo; cải cách triệt để các thủ tục hành chính... rất chú trọng việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức. Singapore là một trong những nước dẫn đầu về tốc độ phát triển “chính phủ điện tử” và đang bước sang giai đoạn phát triển “công dân điện tử”.

Từ năm 1978 đến nay, Trung Quốc đã tiến hành sáu cuộc cải cách hành chính với quy mô lớn, góp phần quan trọng đưa Trung Quốc trở thành nền kinh tế lớn thứ hai trên thế giới. Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, Trung Quốc ngày càng hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) cả về hành pháp, lập pháp và tư pháp. Bộ máy tinh giản theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả. Năm 1981, Chính phủ có 100 cơ quan trực thuộc, đến năm 2008 giảm còn 27 cơ quan, số lượng cán bộ công chức giảm 1,15 triệu người; Đã thành lập lập cơ quan quản lý công sản, triệt để tách chức năng quản lý hành chính của cơ quan công quyền với quản lý của các doanh nghiệp nhà nước... Chương trình tin học hóa và xây dựng chính phủ điện tử được quan tâm triển khai và thu được nhiều kết quả tích cực. Chính quyền trung ương chỉ tập trung quản lý bảy lĩnh vực là: quốc phòng, ngoại giao, chính sách tài chính, ngân hàng, điện lực, thông tin,

đường sắt. Các lĩnh vực còn lại thực hiện phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương...

Tại Nhật Bản, cải cách hành chính được tiến hành một cách tích cực. Bộ máy Chính phủ được thu gọn đáng kể, tách cơ quan soạn thảo chính sách và lập kế hoạch khỏi cơ quan thực hiện chính sách, hình thành hệ thống các tổ chức đánh giá việc hoạch định và thực thi các chính sách. Giảm đáng kể số lượng các đơn vị bên trong các bộ. Chuyển một số cơ quan của Chính phủ thành cơ quan hành chính độc lập hoặc tư nhân hóa. Số công chức làm việc tại các cơ quan hành chính giảm hơn 300.000 người và tiếp tục giảm.

Như vậy, tùy thuộc vào tình hình kinh tế - xã hội và trình độ phát triển... mà mỗi nước có lộ trình cải cách khác nhau. Tuy nhiên, hầu hết các Chính phủ đều coi cải cách hành chính là một công việc thường xuyên và cấp thiết, vì đây là nhu cầu thực tiễn, khách quan của một xã hội phát triển. Có thể khẳng định rằng, cơ chế quản lý hành chính tập trung, quan liêu, bao cấp ngày càng bộc lộ nhiều yếu điểm, hạn chế, kém hiệu quả và lỗi thời, duy trì cơ chế này trong xu thế hội nhập và phát triển của thế giới là kìm hãm phát triển, gây tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội, ảnh hưởng xấu đến việc huy động nội lực và thu hút đầu tư nước ngoài, tự đánh mất lợi thế khi tham gia quá trình hội nhập khu vực và quốc tế.

2. Đề án 30 - bước đột phá trong cải cách hành chính tại Việt Nam

Từ năm 1986, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, công cuộc đổi mới toàn diện đất nước đã thu được nhiều kết quả rất đáng khích lệ, đời sống người dân trên mọi miền đất nước từng bước được nâng cao, an sinh xã hội từng bước được bảo đảm. Cải cách được tiến hành đồng bộ trên các lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp và thu được kết quả tích cực. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được vẫn tồn tại rất nhiều thách thức cần phải đối phó trong giai đoạn tiếp theo của công cuộc đổi mới, trong đó nhiều vấn đề kinh tế - xã hội đã tồn tại từ rất lâu, cũng như hàng loạt



CHUNG TAY CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

vấn đề mới phát sinh từ quá trình mở cửa nền kinh tế và chuyển dần từ kinh tế tập trung sang kinh tế thị trường cần phải được giải quyết một cách tích cực và có hiệu quả. Mặt khác, vì môi trường đầu tư tại một số nước láng giềng trong khu vực đang thay đổi dẫn đến việc số nhà đầu tư nước ngoài đến Việt Nam ngày một nhiều, nhất là sau khi nước ta trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) khiến cho nhu cầu xây dựng một nền hành chính công năng động, hiệu quả ngày càng trở nên cấp thiết.

Lối tư duy tập trung quan liêu, bao cấp trong toàn bộ hệ thống suốt một thời gian dài đã để lại hệ quả tất yếu, đó là một nền hành chính nặng nề, bảo thủ, kém năng động, ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội, trong đó điển hình ở những điểm sau:

- Chưa có được hệ thống thể chế đầy đủ, đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và dân chủ hóa đời sống xã hội trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và khoa học công nghệ ngày càng phát triển.

- Cơ cấu bộ máy hành chính công kênh, đồ sộ, nhiều tầng cấp trung gian dẫn đến tình trạng chòng chẹo, trùng lặp về chức năng, thẩm quyền và sự trì trệ, quan liêu là hậu quả tất yếu không thể tránh khỏi.

- Bộ máy hành chính nhà nước ôm đồm quá nhiều việc thuộc lĩnh vực quản lý sản xuất, kinh doanh và hoạt động sự nghiệp dịch vụ, chưa tập trung vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước và hoạch định chính sách vĩ mô.

- Phương thức lề lối làm việc của cơ quan hành chính và phong cách thực thi công vụ của cán bộ, công chức mang nặng dấu ấn của cơ chế “xin - cho”, phức tạp, rườm rà, gây phiền toái cho doanh nghiệp và người dân... năng suất lao động, hiệu quả công tác thấp, trình độ chưa đáp ứng được yêu cầu hội nhập quốc tế.

- Quản lý tài chính công còn kém hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí không nhỏ.

Từ các nhận định trên, ta thấy, nếu không cải cách thì nền hành chính quan liêu, bao cấp sẽ trở thành lực cản lớn trong tiến trình phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội Việt Nam.

Cải cách nền hành chính tại Việt Nam cần được tiến hành một cách đồng bộ và quyết liệt, bao gồm: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công. Trong đó, Cải cách thủ tục hành chính được Chính phủ xác định là một trong các nhiệm vụ trọng tâm, là khâu đột phá của Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai

đoạn 2001-2010, vì thủ tục hành chính là điểm giao thoa cụ thể nhất giữa hoạt động của bộ máy nhà nước với mọi mặt đời sống xã hội và là khu vực gây nhiều bức xúc, mệt mỏi, khó giải tỏa cho người dân và doanh nghiệp.

Ngày 10/1/2007, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010 (sau đây gọi tắt là Đề án 30) tại Quyết định số 30/QĐ-TTg, tiếp đó, phê duyệt Kế hoạch thực hiện Đề án 30 tại Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 04/1/2008.

Mục tiêu chính của Đề án 30 là bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, đơn giản, công khai, minh bạch của thủ tục hành chính; tạo sự thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp trong tiếp cận và thực hiện thủ tục hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, từng bước nâng cao tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội...

Đề án được triển khai sâu rộng trên phạm vi toàn quốc, tại bốn cấp chính quyền với tất cả các thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của người dân và được chia làm ba giai đoạn: giai đoạn 1 thống kê thủ tục hành chính (từ tháng 8/2008 đến tháng 9/2009); giai đoạn 2 rà soát thủ tục hành chính (từ tháng 9/2009 đến hết tháng 5/2010); giai đoạn 3 thực thi các phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính (trong năm 2010). 88 Tổ công tác đã được thành lập bao gồm Tổ công tác chuyên trách của Thủ tướng Chính phủ do Bộ trưởng Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ là Tổ trưởng và 87 Tổ công tác tại 24 Bộ, ngành và 63 địa phương trong cả nước. Tháng 10/2009 Thủ tướng Chính phủ công bố Bộ cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính tại bốn cấp chính quyền và công khai trên mạng internet toàn cầu, với trên 5.700 thủ tục hành chính, trên 9.000 văn bản quy định và trên 100.000 biểu mẫu thống kê thủ tục hành chính được thực hiện tại bốn cấp chính quyền. Kết thúc giai đoạn 2 của Đề án, các Bộ, ngành và địa phương đã hoàn thành việc tự rà soát. Theo

báo cáo của các Bộ, ngành, đã có hơn 5.500 thủ tục hành chính được rà soát, trong đó, có 453 thủ tục được kiến nghị bãi bỏ, hủy bỏ, có 3.749 thủ tục được đề nghị sửa đổi, bổ sung theo hướng tạo thuận lợi hơn cho người dân và doanh nghiệp, có 288 thủ tục được đề nghị thay thế. Theo tính toán của các Bộ, ngành, sau khi cắt giảm 30% chi phí tuân thủ thủ tục hành chính đã tiết kiệm cho người dân và doanh nghiệp chi phí tương đương 30.000 tỷ đồng/năm... Hiện Tổ công tác chuyên trách cùng với hơn 100 cán bộ biệt phái của các Bộ, ngành, 50 luật sư và 50 chuyên gia đã hoàn thành việc đánh giá độc lập các thủ tục đã được các Bộ, ngành và địa phương rà soát, hoàn chỉnh phương án đơn giản hóa đối với trên 5.000 thủ tục hành chính để các Bộ, ngành và địa phương tiếp tục hoàn thiện. Tổ đã đăng tải công khai các phương án này lên Trang tin điện tử để đông đảo người dân và doanh nghiệp góp ý kiến trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định trong quý III năm 2010.

Theo Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc, Đề án 30 đã nâng cao khả năng tiếp cận thông tin về thủ tục hành chính của mỗi cá nhân, tổ chức; tạo điều kiện cho nhân dân giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính... Thành công của Đề án trong việc hợp tác công - tư đã khẳng định tính đúng đắn trong việc huy động người dân và doanh nghiệp tham gia cải cách thủ tục hành chính. Phó trưởng Đoàn giám sát, Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật Quốc hội Nguyễn Văn Thuận nhận định “Công tác cải cách thủ tục hành chính qua 10 năm thực hiện, đặc biệt là từ khi triển khai Đề án 30, đã tạo được sự chuyển biến tích cực, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước, được nhân dân ghi nhận”; nhiều thủ tục hành chính đã được đơn giản hóa, việc thực hiện công khai, minh bạch các yêu cầu về hồ sơ, quy trình giải quyết, lệ phí, lịch làm việc; rút ngắn thời gian giải quyết; những thủ tục rườm rà, chồng chéo, sơ hở, dễ bị lợi dụng, những giấy tờ không cần thiết, không còn phù hợp, gây khó khăn cho doanh nghiệp và công dân đã được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ.

Các kết quả đáng khích lệ qua từng giai đoạn của Đề án 30 được đông đảo các tầng lớp nhân dân và doanh nghiệp trong nước và dư luận quốc tế đánh giá cao, góp phần quan trọng vào việc cải thiện môi trường kinh doanh, mở rộng hội nhập, đóng góp tích cực vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Thành công bước đầu của Đề án có được là từ sự quan tâm chỉ đạo sâu sát, quyết liệt của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; tinh thần nghiêm túc, trách nhiệm của lãnh đạo các Bộ, ngành và địa phương; sự tận tâm, tận lực và tinh thần trách nhiệm của cán bộ các Tổ công tác; huy động được sự tham gia rộng rãi của người dân và cộng đồng doanh nghiệp; việc triển khai Đề án được cụ thể hóa thành kế hoạch chi tiết, có lộ trình rõ ràng, gắn với phân công trách nhiệm rõ ràng trên nguyên tắc làm từ trên xuống, đồng bộ ở tất cả các cấp, các ngành dưới sự chỉ đạo và hướng dẫn chung của Tổ công tác chuyên trách của Thủ tướng Chính phủ.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện Đề án, theo báo cáo của Tổ công tác chuyên trách, chất lượng rà soát thủ tục hành chính tại một số Bộ, ngành còn chưa cao, nhiều kiến nghị bãi bỏ, thay thế thủ tục hành chính của các Bộ, ngành về bản chất chỉ là việc ghép cơ học các thủ tục, hoặc bãi bỏ các thủ tục được thống kê sai trước đây; nhiều phương án đơn giản hóa đưa ra thiếu cụ thể, lý do của phương án đơn giản hóa nêu ra còn thiếu sức thuyết phục, chưa cụ thể..., nhiều trường hợp áp dụng định mức chi phí rất cao đối với các thủ tục có phương án đơn giản hóa nhằm tăng tỷ lệ cắt giảm chi phí cho Bộ, ngành mình... Điều này có nguyên nhân từ việc một số đơn vị chịu trách nhiệm rà soát thủ tục hành chính chưa vào cuộc một cách nghiêm túc, còn tư tưởng làm đối phó cho xong; nhiều tổ không có ý kiến độc lập mà chỉ tổng hợp kết quả rà soát; chưa tham mưu cho lãnh đạo của mình phương án rà soát tốt...

Tổng kết lại các giai đoạn thì Đề án 30 được đánh giá là một trong các đề án có thiết kế tốt nhất từ trước đến nay, có phương pháp luận hiện đại với cách tổ chức thực hiện hoàn toàn mới, thiết thực, cụ thể, nghiêm túc, đồng bộ và

được thực hiện với quyết tâm chính trị rất cao, đánh dấu bước tiến mới rất đáng kể trong tư duy điều hành, chỉ đạo của Chính phủ.

3. Phát triển Đề án 30 trong thời gian tới

Đề án đã thực hiện được một bước đột phá rất quan trọng đó là rà soát, đánh giá các thủ tục hiện hành, tuy nhiên, đơn giản hóa thủ tục hành chính cũng chỉ là một phần của Cải cách hành chính và phần còn lại, cũng không kém quan trọng, là chọn lộ trình tiếp tục cho chương trình Cải cách hành chính trong tương lai. Trong giai đoạn tiếp theo, cải cách hành chính cần được tiếp tục với các định hướng như:

- Xem cải cách hành chính là nhiệm vụ quan trọng của toàn bộ hệ thống chính trị. Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp cùng các tổ chức chính trị cần quyết liệt hơn trong công tác chỉ đạo, triển khai thực hiện cải cách hành chính.

- Xác lập mô hình tổ chức nền hành chính phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn tới, đảm bảo năng lực quản lý của Nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng; tạo điều kiện để kinh tế nhiều thành phần phát triển bình đẳng; giải quyết có hiệu quả các vấn đề liên quan đến an sinh xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh... Cải cách hành pháp phải đi đôi với cải cách tư pháp.

- Không ngừng hoàn thiện bộ máy hành chính, hoàn thiện thể chế hành chính dân chủ - pháp quyền, tạo cơ chế để người dân tham gia ngày càng tích cực vào quá trình quản lý, giám sát hoạt động của bộ máy hành chính.

- Có chế độ công vụ chuyên nghiệp với cơ chế chịu trách nhiệm cá nhân rõ ràng, công khai, minh bạch. Đẩy nhanh tiến độ cải cách tiền lương theo hướng phấn đấu đến năm 2013 (theo lộ trình cải cách dự kiến là năm 2017) “cán bộ, công chức có thể sống được bằng lương”, để bảo đảm ổn định đời sống và nâng cao sức đề kháng của bộ máy với tệ quan liêu, tham nhũng.

- Mạnh dạn áp dụng các phương pháp điều hành, quản trị hiện đại, nâng tầm trình độ quản lý ngang với một số nước phát triển trong khu vực, chú trọng đào tạo nâng cao trình độ của cán bộ, công chức cùng với hiện đại hóa cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật phục vụ công việc, đưa Chính phủ điện tử vào vận hành một cách hiệu quả...

- Tiếp tục nghiên cứu, rút kinh nghiệm về tiến trình cải cách hành chính tại các nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore... trong đó tập trung nghiên cứu về kinh nghiệm của Trung Quốc, nước có nhiều điểm tương đồng với nước ta như về thể chế chính trị, mô hình phát triển kinh tế - xã hội...

- Xem xét việc thành lập cơ quan phụ trách việc thực hiện cải cách hành chính với thẩm quyền đặc biệt để chỉ đạo, triển khai cải cách. Đứng đầu cơ quan này là Thủ tướng Chính phủ, ngoài ra có sự tham gia của lãnh đạo Đảng, Nhà nước, Quốc hội, Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ...

Cải cách hành chính trong giai đoạn từ nay đến 2020 gồm rất nhiều nội dung. Đó là Cải cách thể chế hành chính, Cải cách tổ chức bộ máy hành chính, Cải cách tài chính công và tiếp tục thực hiện Cải cách thủ tục hành chính... Tuy nhiên, theo nhận định của một số chuyên gia thì việc tinh giản bộ máy, nâng cao chất lượng, phẩm chất, năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, hoàn thiện cơ chế đánh giá chất lượng công việc, chế độ đãi ngộ, khen thưởng và kỷ luật minh bạch, rõ ràng... có tầm quan trọng đặc biệt trong giai đoạn tiếp theo của cải cách.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá cải cách hành chính tại một số nước và ở Việt Nam, cụ thể là qua Đề án 30, bước đầu chúng tôi đưa ra một số nhận định sau:

- Cải cách hành chính đã trở thành một vấn đề mang tính thời sự tại hầu hết các quốc gia. Không chỉ tại các nước phát triển mà ngay tại rất nhiều nước đang phát triển đã xem cải cách hành chính như một nguồn lực góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển dân chủ và mọi mặt đời sống xã hội, góp phần đổi mới hiệu quả với những thách thức mới đang xuất hiện.

- Sau gần 20 năm thực hiện, cải cách hành chính ở Việt Nam đã thu được những kết quả đáng khích lệ, đó là: thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và thể chế về tổ chức, hoạt động của nền hành chính nhà nước đã từng bước hình thành, hoàn thiện theo hướng đồng bộ hơn, phù hợp với nền kinh tế thị trường và thông lệ quốc tế. Vai trò và chức năng kinh tế của Nhà nước đã được thay đổi căn bản từ chỗ chủ yếu sử dụng mệnh lệnh hành chính trong quản lý kinh tế sang tạo khung pháp lý hỗ trợ người dân và doanh nghiệp. Việc phân cấp trong quản lý từng bước được cải thiện, tạo điều kiện cho mỗi cấp, mỗi tổ chức trong hệ thống đề cao quyền hạn, trách nhiệm, phát huy sáng tạo. Hệ thống thủ tục hành chính từng bước được cải cách theo hướng đơn giản hoá, công khai hoá, hiệu quả giải quyết công việc của các cơ quan công quyền nhà nước được nâng cao...

Trong tương lai, cải cách hành chính vẫn là nhiệm vụ cấp bách của toàn bộ hệ thống chính trị và là vấn đề thời sự được cả xã hội quan tâm, vì vậy tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm và nhân rộng mô hình tiên tiến... đối với những kết quả đã đạt được của Đề án 30 là việc làm hết sức cần thiết đối với tất cả các cấp, các Bộ, các ngành và đối với toàn bộ hệ thống chính trị nước ta.

- Để cải cách hành chính trong thời gian tới thu được kết quả tốt đẹp, cần được sự chỉ đạo quyết liệt, sâu sát, toàn diện của Đảng và Nhà nước, phải được đặt trong khuôn khổ các quan điểm và chủ trương, chính sách của Đảng về đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nhà nước; phải gắn liền với xây dựng và chỉnh đốn Đảng; gắn liền với đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng, nhằm giữ vững, phát huy bản chất của giai cấp công nhân Việt Nam, xây dựng Nhà nước Việt Nam pháp quyền XHCN. Cải cách hành chính cần được tiếp tục tiến hành một cách đồng bộ, liên tục, toàn diện và sâu rộng trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. ■

BIỆN PHÁP KHẨN CẤP TẠM THỜI TRONG TỔ TỤNG TRỌNG TÀI

■ PHẠM DUY NGHĨA *

Sau khi nghiên cứu sáu điều về biện pháp khẩn cấp tạm thời (KCTT) của Luật Trọng tài thương mại 2010 (LTT) được Quốc hội thông qua (các Điều từ 48 đến 53 LTT 2010), trong phạm vi tham khảo rất có hạn quy định tương ứng của pháp luật một số quốc gia (Đức: Điều 1041 ZPO, Trung Hoa: Điều 28 Luật Trọng tài 1994, Tây Ban Nha: các Điều từ 721 đến 747 Luật Tổ tụng dân sự 2001) chúng tôi xin góp một số thiếu ý từ một góc nhìn so sánh để thảo luận, nhằm hiểu rõ thêm về các quy định này.

Khái niệm biện pháp khẩn cấp tạm thời

Trong pháp luật Việt Nam, Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) 2004 có một chương riêng với 28 điều quy định về biện pháp KCTT (Chương VIII, các Điều từ 99 đến 126). Về bản chất, các quy định mới của các Điều từ 48 đến 53 LTT 2010 là luật riêng so với các quy định chung của BLTTDS 2004. Nói cách khác, trong tổ tụng trọng tài phải áp dụng trước tiên các quy định của LTT 2010, nếu các quy định đó thiếu, chưa rõ hoặc chưa cụ thể thì cần áp dụng các nguyên tắc chung về biện pháp khẩn cấp tạm thời trong tổ tụng dân sự.

Biện pháp KCTT (Interim injunctive relief, Vorläufiger Rechtsschutz) được hiểu là một công đoạn tố tụng rút ngắn và giản đơn nhằm giúp cơ quan tài phán can thiệp nhanh chóng, kịp thời nhằm bảo vệ chứng cứ, tài sản tranh chấp hoặc các đảm bảo khác thiết yếu cho thi hành các nghĩa vụ, trong khi phiên tranh tụng chính chưa kết thúc. Tuy rằng mục đích hướng tới là các biện pháp cụ thể, ví dụ kê biên tài

sản, phong tỏa tài khoản, cấm định đoạt tài sản, song Chương VII LTT 2010 các Điều từ 48 đến 53 về biện pháp KCTT là một quy trình, quy định quyền yêu cầu, thẩm quyền xem xét và ban hành các quyết định tổ tụng, các đảm bảo, quyền khiếu nại và yêu cầu đền bù thiệt hại nếu có.

Quy trình tố tụng này là một phần phụ, phái sinh, có tính chất chuẩn bị, hỗ trợ cho một thủ tục tố tụng chính đang được cơ quan tài phán thụ lý. Đây là một chế định của luật tố tụng dân sự, thường có các đặc trưng sau:

- Thứ nhất, các biện pháp này phải do một bên yêu cầu, thường là nguyên đơn, còn cơ quan tòa án thường không có quyền tự mình ra các quyết định nhằm bảo tồn tài sản tranh chấp hoặc chứng cứ; trừ những trường hợp hết sức hãn hữu tòa án mới tự mình (ex officio) ra các lệnh tòa, ví dụ được nêu tại Điều 119, Điều 102 1-5 BLTTDS 2004;

- Thứ hai, phải có những điều kiện nhất định kèm theo các yêu cầu cho áp dụng biện pháp

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

này, ví dụ phải có chứng cứ đủ tin rằng quyền lợi của bên yêu cầu sẽ không được đảm bảo nếu không áp dụng ngay các biện pháp ví dụ như phong tỏa tài khoản hay kê biên tài sản;

- Thứ ba, quy trình ban hành các lệnh tòa để bảo toàn tài sản hay chứng cứ hoặc các biện pháp mang tính tạm thời khác thường là thủ tục rút gọn, dựa trên yêu cầu, các chứng cứ, hồ sơ của bên yêu cầu cung cấp, thường không thể có thời gian để tổ chức lấy lời khai của chứng nhân, cũng không mở phiên xét xử, mà cơ quan tài phán quyết định thường là dựa trên hồ sơ;

- Thứ tư, hình thức quyết định thường là các lệnh tòa (court's order, einstweilige Verfügung), không phải là bản án;

- Thứ năm, bên bị thi hành các lệnh tòa đó có quyền khiếu nại, nếu việc áp dụng biện pháp khẩn cấp đó không có cơ sở, gây ra thiệt hại cho bên bị thi hành thì người này có quyền yêu cầu bồi thường;

- Thứ sáu, sau khi có lệnh tòa, bên yêu cầu thường phải tự liên hệ với cơ quan thi hành án (ví dụ Gerichtsvollzieher theo luật Đức) để yêu cầu cho thi hành.

Thẩm quyền ban hành các lệnh tạm thời trong tố tụng trọng tài

Đây là chủ đề gây tranh luận sôi nổi trong giới học thuật và thực tiễn. Khi nguyên đơn khởi kiện ra trọng tài, thường có hai cơ quan có thể quyết định về các lệnh tạm thời này, một là hội đồng trọng tài, hai là tòa thường tụng có thẩm quyền, hoặc cả hai cơ quan này.

Điều cần lưu ý là khái niệm trọng tài ở đây được hiểu là Hội đồng trọng tài (HĐTT), chứ không phải Trung tâm trọng tài, ví dụ VIAC. Ban thư ký thường có chức năng thụ lý, cung cấp các dịch vụ tổng đạt, yêu cầu các bên chỉ định trọng tài viên và ra quyết định thành lập HĐTT (đây mới là khái niệm tòa án trọng tài Schiedsgericht, arbitral tribunal). Chỉ có HĐTT này mới có quyền ra các lệnh tạm thời, tương tự như lệnh tòa.

Xét về mặt thực tiễn, nếu cần tới các lệnh khẩn cấp, nguyên đơn có thể có một vài bất lợi về thời gian nếu phải chờ bị đơn chỉ định trọng

tài viên và ban thư ký hoàn tất thủ tục thành lập HĐTT. Thời gian để thành lập một HĐTT, nếu bị đơn có chiến lược trì hoãn, có thể tốn tới 1-2 tháng. Thời gian ấy đủ dài để bị đơn, nếu muốn, có thể tẩu tán đáng kể các tài sản tranh chấp.

Thêm một lý do nữa, về mặt lý thuyết, người ta cho rằng chỉ có tòa án, một cơ quan công lực, mới có quyền ra các lệnh tạm thời nhằm can thiệp vào tài sản của đương sự, đặc biệt là hạn chế các quyền định đoạt của họ. Nếu lệnh đó cần có hiệu lực đối với một bên thứ ba, ví dụ một công ty kho bãi đang lưu trữ hàng hóa tranh chấp của bên bán và bên mua, thì người ta càng khẳng định đó phải là một lệnh tòa, chứ không thể là lệnh từ một cơ quan tài phán tự do hai bên tự thỏa thuận. HĐTT nếu có là tòa án, thì cũng chỉ là tòa án tự, các lệnh tạm thời có thể có hiệu lực đối với hai bên đương sự, song khó có lý do để cho các lệnh đó hiệu lực hạn chế quyền của người thứ ba.

Ngoài ra, người ta còn băn khoăn rằng lệnh tạm thời còn phải được thi hành. Nếu lệnh đó do tòa án ban hành, khả năng thực thi sẽ tuân theo các quy định của tố tụng dân sự. Nếu lệnh đó do HĐTT ban hành, người ta cần sửa các quy định tương ứng về thi hành án, để đảm bảo lệnh của HĐTT cũng có hiệu lực thi hành tựa như lệnh tòa.

Đó là tóm lược những tranh luận liên quan đến việc ai sẽ có thẩm quyền cuối cùng quyết định về các lệnh tạm thời. Người Đức đã bổ sung Điều 1041 vào BLTTDS, Điều 1041 cho phép HĐTT (tức là Schiedsgericht) có quyền ban hành các biện pháp khẩn cấp tạm thời. Các nước khác có quy định dè dặt hơn, ví dụ Luật Tố tụng dân sự 2001 của Tây Ban Nha, Điều 722, quy định rằng về nguyên tắc tòa thường tụng có thẩm quyền chung về biện pháp KCTT, trừ phi các bên có thỏa thuận khác trong hợp đồng liên quan đến điều khoản trọng tài. Ở Trung Hoa, Điều 28 LTT 1994 quy định khá dè dặt đại thể rằng nếu một bên muốn bảo quản tài sản trong vụ tranh tụng trọng tài, thì có quyền yêu cầu ủy ban trọng tài, ủy ban sẽ ra quyết định yêu cầu tòa án nhân dân ra

các biện pháp cần thiết, nếu không có cơ sở mà vẫn yêu cầu thì phải bồi thường. Các quy định về biện pháp KCTT cũng có thể tìm thấy ở Điều 258 Luật Tố tụng dân sự Trung Hoa. Như vậy, nếu thỏa thuận trọng tài, các bên phải chờ HĐTT đã được lập, sau đó mới có quyền yêu cầu hội đồng này nhờ tòa án can thiệp, trừ trường hợp tranh chấp về hàng hải, theo Điều 28 Luật Hàng hải Trung Hoa các bên có quyền yêu cầu áp dụng biện pháp KCTT kể cả khi HĐTT chưa được lập.

LTT 2010 của Việt Nam quy định rất uyển chuyển, và có vẻ như rất thận trọng rằng các bên có thể nhờ cậy đến tòa án (sau khi nộp đơn kiện tới trọng tài - Điều 53.1) hoặc trọng tài (sau khi lập HĐTT - các Điều 48, 49) yêu cầu ban hành các lệnh KCTT. Nếu yêu cầu được gửi tới cả hai nơi, thì có thể dịch Nôm rằng cơ quan tài phán nào nhận trước sẽ thụ lý, cơ quan nhận sau phải từ chối (theo Điều 49.3 LTT 2010, HĐTT phải từ chối yêu cầu, nếu đương sự đã yêu cầu tòa án; ngược lại theo Điều 53.5 LTT 2010, tòa án phải từ chối, nếu đương sự đã yêu cầu HĐTT).

Chúng tôi cho rằng, đây là một thiết kế rất khôn khéo, phù hợp với tình hình hiện nay ở Việt Nam. Tuy nhiên, như đã bình luận ở trên, tùy theo vụ việc, trên thực tế, có thể sẽ có lợi hơn cho nguyên đơn, nếu sau khi khởi kiện tại trung tâm trọng tài và yêu cầu tòa án ra các lệnh tòa cho áp dụng biện pháp KCTT theo quy định của Điều 53 LTT 2010, bởi như thế người yêu cầu sẽ có một vài lợi thế: (i) thứ nhất không phải mất thời gian chờ thành lập HĐTT, (ii) thứ hai tòa án và hệ thống thi hành giúp việc thực thi biện pháp liên thông hơn.

Chứng cứ thuyết phục sự cần thiết của biện pháp KCTT

Cơ quan tài phán cần có chứng cứ để được thuyết phục rằng một lệnh can thiệp tạm thời là hợp lý. Điều 50 LTT 2010 cũng như Điều 117.1 BLTTDS 2004 có thể cần được hướng dẫn chi tiết hơn, song về cơ bản, tòa án hay HĐTT nhận định sự cần thiết dựa trên hồ sơ, chỉ ít phải có những nhận định căn bản sau:

- Thứ nhất, bên yêu cầu phải có căn cứ pháp

lý tối thiểu cho yêu cầu chính, ví dụ nếu tranh chấp về mua bán thì phải có kế ước và các chứng từ liên quan;

- Thứ hai, bằng chứng, tài sản tranh chấp có nguy cơ bị tiêu hủy do đặc tính tự nhiên của nó; giữa yêu cầu áp dụng lệnh KCTT và yêu cầu chính phải có những mối liên quan xác đáng.

Để nhận định về sự cần thiết này, sau khi nhận đơn, bằng chứng và biện pháp bảo đảm HĐTT phải hợp hoặc trao đổi và thống nhất quyết định giữa các trọng tài viên; hình thức phiên họp hay trao đổi này chưa được quy định chi tiết tại Điều 50, chỉ quy định tại Điều 50.5 LTT 2010 rằng HĐTT sẽ xem xét ra quyết định áp dụng biện pháp KCTT trong thời hạn 03 ngày làm việc.

Biện pháp bảo đảm tương đương

Điều 120.1 BLTTDS 2004 và Điều 50.3 LTT 2010 có hai quy định tương đối giống nhau, buộc người yêu cầu biện pháp KCTT phải gửi tiền, vàng, đá quý, giấy tờ có giá hay tài sản khác do HĐTT hoặc tòa án ấn định làm biện pháp bảo đảm để cơ quan tài phán ra các lệnh tạm thời. Số tiền hay tài sản bảo đảm phải tương đương nghĩa vụ tài sản mà người có nghĩa vụ phải thi hành lệnh tòa phải thực hiện hoặc tương ứng giá trị thiệt hại có thể phát sinh do lệnh tạm thời mà HĐTT gây ra khi được áp dụng.

Sự khó khăn khi thể hiện hai điều luật này cũng xuất hiện trong Điều 1041.1 BLTTDS Đức khi tòa án trọng tài có quyền yêu cầu mỗi bên nộp một khoản bảo đảm hợp lý, người ta dùng chữ Angemessene Sicherheit, chứ không dùng chữ tương đương hay tương ứng như trong luật Việt Nam.

Ví dụ, nếu hai bên tranh chấp về một lô hàng trị giá một tỷ đồng, chắc tòa án sẽ không giải thích rằng tài sản bảo đảm phải tương ứng với một tỷ đồng, bởi giải thích như vậy quá bất lợi cho bên yêu cầu biện pháp KCTT, làm chi phí tranh tụng tăng đáng kể, và trên

(Xem tiếp trang 84)

THAM KHẢO PHÁP LUẬT LIÊN BANG NGA KHI XÂY DỰNG PHÁP LỆNH VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VŨ KHÍ DÂN DỤNG, CÔNG VỤ VÀ ĐẠN

■ LÊ VIỆT TRƯỜNG *

1. Những nội dung cơ bản của đạo luật về quản lý và sử dụng vũ khí dân dụng, công vụ và đạn của Liên bang Nga

Bảo vệ an ninh, giữ gìn trật tự an toàn xã hội là một trong những nhiệm vụ trọng yếu của mọi quốc gia. Hiện nay ở Liên bang Nga, các lực lượng chuyên trách bảo vệ an ninh, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, lực lượng bảo vệ trong một số lĩnh vực đặc thù được Nhà nước bảo đảm khá đầy đủ các điều kiện để thực thi nhiệm vụ, đặc biệt là hành lang pháp lý và cơ sở vật chất kỹ thuật. Về pháp lý, Duma quốc gia Liên bang Nga đã ban hành Luật quy định về quản lý vũ khí dân dụng, công vụ và đạn (sau đây gọi tắt là Luật) lần đầu tiên năm 1996 và sửa đổi, bổ sung năm 2009. Qua nghiên cứu đạo luật này, chúng tôi thấy nhiều nội dung rất bổ ích, có thể tham khảo cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ và vật liệu nổ ở Việt Nam.

- *Khái niệm “vũ khí”*: Luật của Liên bang Nga quy định “Vũ khí là thiết bị và vật được chế tạo để sát thương mục tiêu sống và các mục tiêu tương tự hoặc để phát tín hiệu”. Đây là khái niệm rất khoa học và chính xác, vì nó

chỉ rõ thuộc tính chung và cũng là đặc trưng của vũ khí là nguồn nguy hiểm thường trực đối với sức khỏe và tính mạng của con người. Khái niệm này bao gồm toàn bộ hỏa khí, vũ khí lạnh (kiếm, dao găm), vũ khí ném (phóng), súng hơi (khí nén), súng hơi gaz, súng tín hiệu, thiết bị cao áp và phóng tia lửa điện (dùi cui hoặc roi điện), súng tín hiệu và các loại đạn tương ứng (không bao gồm vật liệu nổ).

- *Phân loại vũ khí*: Căn cứ vào mục đích sử dụng, chủ thể sử dụng và thông số kỹ thuật của vũ khí, Luật của Liên bang Nga chia vũ khí thành 3 nhóm: vũ khí dân dụng, vũ khí công vụ và vũ khí chiến đấu cầm tay (vũ khí nóng và vũ khí lạnh).

Nhóm vũ khí dân dụng: Với mục đích tự vệ, săn bắn và thể thao, đối tượng sử dụng là các công dân Liên bang Nga (đối tượng rộng rãi), do đó vũ khí thuộc nhóm này có mức độ nguy hiểm thấp nhất, gồm 5 loại: vũ khí tự vệ (nòng không có rãnh xoắn, súng hơi gaz, thiết bị phóng điện), súng thể thao, súng săn, súng tín hiệu và vũ khí lạnh (dao găm, kiếm mang theo trang phục của người Cô-dắc).

Nhóm vũ khí công vụ: Là vũ khí có mức độ nguy hiểm cao hơn, vì ngoài mục đích

(*) Ủy viên thường trực Ủy ban Quốc phòng - An ninh của Quốc hội.



trang của Nhà nước. Theo nguyên tắc chung thì lực lượng vũ trang của Nhà nước được quyền sử dụng cả ba nhóm vũ khí nêu trên, nhưng pháp nhân và thể nhân ngoài lực lượng vũ trang thì chỉ được quyền sở hữu vũ khí dân dụng và công vụ, nếu có đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật.

- *Quản lý vũ khí và sử dụng vũ khí:*

Quản lý vũ khí: Vũ khí là nguồn nguy hiểm

tự vệ, nó còn là phương tiện mà người được trang bị có quyền sử dụng để thực thi nhiệm vụ do pháp luật liên bang quy định nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe của công dân, tài sản, tài nguyên, môi trường, hàng hóa có giá trị, hàng hóa nguy hiểm và các đối tượng đặc biệt. Tuy nhiên với mục đích chủ yếu là vô hiệu hóa khả năng thực hiện hành vi nguy hiểm của đối tượng chứ không nhằm tước đoạt sinh mạng của đối tượng (thể hiện tính nhân đạo của Nhà nước), nên thông số kỹ thuật của vũ khí thuộc nhóm này được giới hạn ở năng lượng nén (cả nòng trơn và có rãnh xoắn) không được quá 300 Jun, chỉ bắn được từng viên, hộp tiếp đạn không quá 10 viên, đầu đạn không được làm bằng vật liệu cứng, nếu là loại nòng có rãnh xoắn phải có sự khác biệt với vũ khí chiến đấu về loại đạn và cỡ đạn.

Nhóm vũ khí chiến đấu cầm tay: Với mục đích sát thương mục tiêu hiệu quả nhất (tiêu diệt nhanh gọn đối tượng) nên vũ khí thuộc nhóm này có mức độ nguy hiểm rất cao. Luật này chỉ xác định các chủ thể được sử dụng vũ khí chiến đấu cầm tay, còn những vấn đề cụ thể do một văn bản luật khác của Liên bang Nga điều chỉnh. Các chủ thể được sử dụng vũ khí chiến đấu cầm tay chủ yếu là lực lượng vũ

đội với sức khỏe và tính mạng của con người, vì vậy Liên bang Nga rất coi trọng công tác quản lý vũ khí dân dụng và công vụ, theo đó tất cả các loại vũ khí dân dụng, công vụ được sản xuất trong nước hay được đưa vào hoặc đưa ra khỏi lãnh thổ Liên bang Nga đều phải có giấy chứng nhận do Ủy ban Nhà nước liên bang về tiêu chuẩn, quy chuẩn cấp. Bên cạnh đó, Liên bang Nga còn xây dựng Niên giám quốc gia về vũ khí dân dụng và công vụ, trong đó hệ thống hóa và cập nhật liên tục các kiểu loại vũ khí dân dụng và công vụ (kèm theo tính năng kỹ thuật) được đưa vào cũng như bị loại ra khỏi Niên giám. Việc sở hữu vũ khí dân dụng và công vụ ở Liên bang Nga đòi hỏi phải có Giấy phép sở hữu và Luật cũng quy định những chủ thể được quyền sở hữu vũ khí. Đối với công dân Liên bang Nga, Luật quy định rõ các điều kiện để có quyền sở hữu vũ khí như độ tuổi và sức khỏe. Các hoạt động sản xuất, kinh doanh, sửa chữa, tân trang, sưu tập, triển lãm, mua bán, tặng cho, tặng thưởng, thừa kế, bảo quản, vận chuyển, tiêu hủy vũ khí và đạn đều được quy định cụ thể trong Luật. Đặc biệt, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các Bộ, ngành liên quan đến quản lý nhà nước về vũ khí dân dụng và công vụ được quy định rất rõ ràng để tránh chồng chéo hoặc bỏ sót.

Sử dụng vũ khí: Đây là nội dung quan trọng nhất của sở hữu vũ khí, vì ngoại trừ việc trang trí cho các bộ trang phục dân tộc vào ngày lễ hội hoặc trưng bày trong nhà theo truyền thống thì người sở hữu vũ khí đều có chung mục đích là tự vệ. Do đó, việc sử dụng vũ khí khi nào và theo trình tự, thủ tục thế nào để không vi phạm pháp luật là vấn đề không thể thiếu trong Luật. Theo quy định của Luật, công dân Nga có quyền “sử dụng vũ khí mà mình sở hữu hợp pháp để bảo vệ tính mạng, sức khỏe và tài sản của mình trong trường hợp phòng vệ chính đáng hoặc tình thế cấp thiết; phải thực hiện nổ súng cảnh cáo trước, nếu đối tượng không dừng hành động đang trực tiếp gây nguy hiểm cho mình thì mới nổ súng vào đối tượng, trừ trường hợp nếu nổ súng chậm sẽ gây nguy hiểm tính mạng cho người khác hoặc có thể gây hậu quả nghiêm trọng khác. Việc sử dụng vũ khí trong trường hợp phòng vệ chính đáng không được gây thiệt hại cho người thứ ba. Cấm sử dụng vũ khí đối với phụ nữ, người có dấu hiệu khuyết tật rõ ràng, người vị thành niên, người mà độ tuổi chưa hoặc không rõ, trừ trường hợp những đối tượng này tấn công vũ trang hoặc tấn công tập thể. Trong mỗi trường hợp sử dụng vũ khí, người sử dụng vũ khí phải nhanh chóng (muộn nhất là trong ngày) phải thông báo cho cơ quan Nội vụ nơi cư trú về việc mình sử dụng vũ khí”.

Đối chiếu quy định trên với quy định hiện hành của Việt Nam về sử dụng vũ khí đối với người thi hành công vụ (pháp luật nước ta không cho phép cá nhân sở hữu vũ khí) về cơ bản không có gì khác biệt. Nhưng thực tế, người thi hành công vụ ở nước ta rất lúng túng khi sử dụng vũ khí trong trường hợp phòng vệ chính đáng và tình thế cấp thiết. Theo thông tin chung, đa số người thi hành công vụ được trang bị vũ khí đều do dự, không dám sử dụng; một số trường hợp sử dụng nhưng lại thường gây hậu quả ngoài ý muốn, dẫn đến bản thân phải chịu trách nhiệm pháp lý với lỗi “vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng”. Vì sao ở Liên bang Nga, quy định này được thực hiện thuận lợi, không có gì khó khăn? Câu trả

lời có thể rút ra từ những khía cạnh chủ yếu sau đây:

Một là, cơ sở pháp lý về quản lý, sử dụng vũ khí được ban hành đầy đủ, rõ ràng, chặt chẽ và khả thi. Người dân cũng như người thi hành công vụ đều nắm vững các quy định của pháp luật cũng như có hiểu biết cần thiết về tính năng kỹ thuật của vũ khí, kỹ năng sử dụng vũ khí và các biện pháp bảo đảm an toàn vũ khí. Nói rộng hơn là họ hoàn toàn làm chủ được loại vũ khí mà họ sở hữu hợp pháp.

Hai là, vũ khí dân dụng và công vụ của Liên bang Nga được sản xuất trên cơ sở quản lý chặt chẽ về mặt tính năng kỹ thuật, trong đó quan trọng nhất là khả năng sát thương mục tiêu (mức độ ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng con người) phải tuân theo tiêu chuẩn, quy chuẩn của Bộ Bảo vệ sức khỏe Liên bang Nga. Cụ thể là vũ khí dân dụng, công vụ có mức độ nguy hiểm thấp hơn vũ khí chiến đấu cầm tay trang bị cho lực lượng vũ trang nhà nước.

2. Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ và vật liệu nổ công nghiệp ở Việt Nam

Nghiên cứu các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) hiện hành có liên quan (các nghị định, thông tư), chúng tôi thấy rằng, nếu xây dựng một văn bản QPPL tầm Pháp lệnh để điều chỉnh lĩnh vực quản lý, sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ và vật liệu nổ công nghiệp ở Việt Nam, thì chúng ta cần phải quan tâm đến bốn nhóm vấn đề lớn:

Thứ nhất, cần xác định xem có tiếp tục kế thừa phạm vi điều chỉnh của các văn bản QPPL hiện hành bao gồm cả ba đối tượng: vũ khí, công cụ hỗ trợ (CCHT) và vật liệu nổ công nghiệp (VLNCN)? Xét về bản chất, vũ khí, CCHT hoàn toàn khác VLNCN. VLNCN là “hóa chất hoặc hỗn hợp hóa chất được sản xuất, sử dụng nhằm tạo ra phản ứng nổ dưới tác động của kích thích cơ, nhiệt, hóa hoặc điện và các phụ kiện nổ dùng cho mục đích dân sự” (Nghị định 47 của Chính phủ), còn vũ khí, CCHT được chế tạo để sát thương mục tiêu

sống và các mục tiêu tương tự. Do đó, không thể đặt chung ba đối tượng này trong phạm vi điều chỉnh của một văn bản QPPL dự kiến ban hành (sau đây gọi là dự án Pháp lệnh). Thực tế đã chỉ ra những bất hợp lý khi đưa VLNCN vào Nghị định 47 (ban hành năm 1996) nên năm 2009, Chính phủ đã tách VLNCN và ban hành một nghị định riêng để điều chỉnh.

Nếu theo hướng đó, phạm vi điều chỉnh của dự án Pháp lệnh cần ban hành sẽ còn lại vũ khí và CCHT. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là có nhất thiết phải tách CCHT thành một khái niệm độc lập bên cạnh vũ khí như trong các văn bản QPPL hiện hành hay không? Tham khảo Luật của Liên bang Nga, hợp lý nhất là dùng chung một khái niệm “vũ khí” bao gồm các loại súng cầm tay và công cụ hỗ trợ, vì xét đến cùng, súng các loại và CCHT và đều có chung mục đích sử dụng là gây sát thương cho mục tiêu sống và các mục tiêu tương tự.

Toàn bộ vũ khí chiến đấu cầm tay và các loại vũ khí khác do Quân đội quản lý không thuộc phạm vi điều chỉnh của dự án Pháp lệnh này mà sẽ được điều chỉnh bằng một văn bản QPPL khác.

Thứ hai, cần thiết phải có sự khác nhau về tính năng, tác dụng giữa vũ khí cầm tay của người thực thi nhiệm vụ thuộc lĩnh vực dân dụng, công vụ và vũ khí cầm tay sử dụng trong chiến đấu của lực lượng vũ trang nhân dân.

Ở nước ta hiện nay, do chưa sản xuất được vũ khí dân sự và công vụ riêng nên vũ khí mà các lực lượng chuyên trách như kiểm lâm, cảnh sát trật tự, cảnh sát hỗ trợ tư pháp và một số lực lượng bảo vệ chuyên trách khác đang sử dụng đều là vũ khí quân dụng (súng AK, K59, K54... mà Liên bang Nga xếp vào nhóm vũ khí chiến đấu). Trang bị như vậy chẳng khác gì dùng “dao bầu để làm thịt chim sẻ”, vừa không kinh tế lại làm mất đi tính nhân đạo của Nhà nước. Ai cũng biết rằng, để trấn áp một tên cướp hay lâm tặc hung hãn thì chỉ cần vô hiệu hóa khả năng thực hiện hành nguy hiểm chứ không cần tước đi tính mạng của họ. Nhưng rất tiếc, trong khi thi hành công vụ, một số người sử dụng vũ khí đã gây ra cái chết cho đối tượng (ngoài ý

muốn). Trong tình huống này, có nguyên nhân khách quan thuộc về tính năng kỹ thuật của vũ khí. Nếu như chúng ta cũng trang bị vũ khí dân dụng hoặc công vụ chứ không phải là vũ khí chiến đấu như ở Liên bang Nga thì chắc chắn có thể tránh được những sự cố không mong muốn đó. Tiếc rằng, chúng ta lại trang bị cho người thi hành công vụ súng tiểu liên AK là vũ khí chiến đấu nên phát sinh vấn đề ngoài ý muốn là khó tránh khỏi. Bởi vì với mục đích tiêu diệt nhanh, gọn mục tiêu, ở cự ly xa nên súng AK được chế tạo với các tính năng khác hẳn so với vũ khí công vụ và dân dụng như tự động lên đạn, hộp tiếp đạn có dung lượng tới 30 viên, tốc độ bắn đạt 100 viên/phút, tầm sát thương hiệu quả 800 mét. Nòng có 4 rãnh xoắn với bước xoắn 235mm tạo ra sức căng và sức công phá của đầu đạn rất lớn khi chạm mục tiêu (điêm vào ở mục tiêu chỉ bằng đầu đũa nhưng điêm ra tương đương miệng bát đơm cơm). Khi bắn liên thanh, do tác động phản lực, nòng súng luôn luôn hướng lên trên, do đó người thi hành công vụ mặc dù chỉ muốn bắn vào phần chân hoặc tay nhưng do phản lực khiến viên đạn tiếp theo có thể đã găm lên phần thân trên hoặc đầu của đối tượng.

Từ thực tế đó, trên cơ sở tham khảo Luật của Liên bang Nga, dự án Pháp lệnh này nên quy định rõ các lực lượng chuyên trách giữ gìn an ninh, trật tự an toàn xã hội, lực lượng bảo vệ trong một số lĩnh vực đặc thù chỉ được trang bị và sử dụng vũ khí dân dụng, công vụ (trong đó có công cụ hỗ trợ).

Thứ ba, sử dụng vũ khí trong khi thi hành công vụ phải là vấn đề quan trọng nhất của dự án Pháp lệnh. Tuy rằng, trên thực tế, vấn đề này đã được quy định trong các văn bản QPPL hiện hành có liên quan và so sánh với quy định của Luật Liên bang Nga LBN thực chất không thấy có gì khác biệt.

Như đã nói, nếu chúng ta giải quyết được việc thay thế vũ khí chiến đấu cầm tay của các lực lượng giữ gìn an ninh, trật tự an toàn xã hội và lực lượng bảo vệ trong một số lĩnh vực đặc thù bằng vũ khí dân dụng, công vụ thì sẽ cơ bản giải quyết được vấn đề này. Vì về tính năng kỹ

thuật, đạn dùng cho súng dân dụng và công vụ không có sức phá hủy lớn, nên ít khi dẫn đến hậu quả chết người, trừ trường hợp đạn trúng vào những vị trí hiểm yếu trên cơ thể. Đây là vấn đề khác biệt giữa vũ khí mà Liên bang Nga cho phép dùng trong dân dụng, công vụ với vũ khí chiến đấu cầm tay dùng trong lực lượng vũ trang. Khi người thi hành công vụ biết rằng, vũ khí mà họ sử dụng chỉ gây sát thương, làm mất khả năng tấn công hoặc hành vi nguy hiểm của đối tượng thì họ sẽ tự tin hơn trong sử dụng và đó chính là yếu tố hạn chế những trường hợp vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng.

Đề bảo đảm việc sử dụng vũ khí của lực lượng giữ gìn trật tự an toàn xã hội, lực lượng bảo vệ trong một số lĩnh vực đặc thù có hiệu quả, đồng thời thể hiện rõ tính nhân đạo, nhân văn của Nhà nước ta, Pháp lệnh cần quy định cơ quan nhà nước có trách nhiệm triển khai nghiên cứu sản xuất vũ khí dân dụng và công

vụ. Khi Pháp lệnh được thông qua, cần có bước đi để bảo đảm không gây khó khăn cho các lực lượng thực thi công vụ được trang bị vũ khí. Trước mắt, Nhà nước nên cho nhập khẩu một số chủng loại vũ khí dân dụng, công vụ để cấp đổi cho những lực lượng được giao nhiệm vụ quan trọng trước. Về lâu dài, Nhà nước cần giao cho ngành công nghiệp quốc phòng nghiên cứu chế tạo vũ khí dân dụng và công vụ theo các tiêu chuẩn có tính chất phổ biến trên thế giới để trang bị cho các đối tượng được phép lưu hành và sử dụng theo quy định của pháp luật.

Thứ tư, quản lý nhà nước đối với vũ khí dân dụng và công vụ vẫn nên quy định như hiện nay, đó là Bộ Công an chịu trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất quản lý, thực hiện đặt hàng từ Bộ Quốc phòng và cấp phát hoặc cung nhượng cho các chủ thể được pháp luật cho phép sở hữu vũ khí. ■

BIỆN PHÁP KHẨN CẤP TẠM THỜI...

(Tiếp theo trang 79)

thực tế sẽ vô hiệu hóa khả năng sử dụng các lệnh tòa tạm thời. Có thể tòa sẽ giải thích theo hướng nếu các lệnh tòa phong tỏa tài sản bên bị được thực hiện, ví dụ giữ tàu biển, thì các thiệt hại thực tế có thể ước lượng từ lệnh là căn cứ tính ra khoản bảo đảm phải nộp tương ứng với các chi phí ấy. Đó có thể là các thiệt hại do tài khoản bị phong tỏa, các cơ hội bị bỏ lỡ do hàng hóa bị cầm bán, chi phí phát sinh do tài sản tranh chấp phải bảo tồn, cất trữ. Điều khó khăn khi xác định giá trị bảo đảm này có thể dự báo trên thực tế sẽ làm các trọng tài viên khá lưỡng lự trước các lệnh tạm thời, đặc biệt khi lệnh đó liên quan đến những khối tài sản ngày càng lớn.

Thi hành các biện pháp khẩn cấp tạm thời

Điều 50.5 quy định các biện pháp KCTT do HĐTT ban hành được thi hành theo quy định của pháp luật thi hành án dân sự. Nếu các lệnh tạm thời do tòa án quyết định, lệnh đó được thi hành theo Điều 126 BLTTDS và pháp luật thi hành án dân sự. Bản án, quyết định có hiệu lực thi hành theo Điều 2.1.e. Luật Thi hành án dân sự 2008 bao gồm các quyết định của trọng tài thương mại. Có thể cần giải thích quyết định này không chỉ bao gồm phán quyết (Arbitral award, Urteil) mà bao gồm tất cả các quyết định khác trong tố tụng trọng tài, ví dụ các lệnh tạm thời.

LTT 2010 là một thành tựu lập pháp quan trọng. Các quy định về biện pháp KCTT trong Luật này được thiết kế uyển chuyển và hợp lý, hiệu quả của chúng có thể cần phải chờ đợi sự phán xét từ thực tiễn và nên được đánh giá chung trong tổng thể hệ thống pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam. ■