

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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



**CỬ TRI CẢ NƯỚC TÍCH CỰC THAM GIA BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÓA XIV
VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KỲ 2016 - 2021 !**

- ❖ Xử lý những tình huống ngoài dự kiến trong bầu cử đại biểu Quốc hội
- ❖ Nội dung, tính chất của nghị quyết của Chính phủ
- ❖ Một số vấn đề của nghiên cứu chính sách và ứng dụng lập pháp ở Việt Nam

Số 09 (313)

Kỳ 1 - Tháng 5/2016

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Mục lục 5/2016

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Tư tưởng “thân dân - trọng dân” trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015

ThS. Hoàng Minh Khôi

- 10** Xử lý những tình huống ngoài dự kiến trong bầu cử đại biểu Quốc hội

TS. Bùi Ngọc Thanh

- 13** Phán quyết điển hình của Tòa trọng tài thường trực La Haye về giải quyết tranh chấp biển đảo và bài học kinh nghiệm

TS. Bành Quốc Tuấn

- 19** Một số nhân tố ảnh hưởng đến giáo dục quyền con người hiện nay

TS. Vũ Anh Tuấn

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 25** Nội dung, tính chất của nghị quyết của Chính phủ

ThS. Cao Vũ Minh

CHÍNH SÁCH

- 31** Một số vấn đề của nghiên cứu chính sách và ứng dụng lập pháp ở Việt Nam

Nguyễn Anh Phương

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 41** Những quy định mới về thừa kế trong Bộ luật Dân sự năm 2015

PGS, TS. Phùng Trung Tập

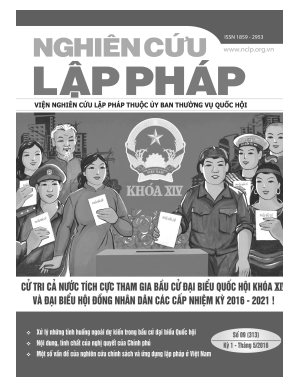
- 49** Công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh

ThS. Nguyễn Đặng Phương Truyền

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Tòa ma túy tại Hoa Kỳ và những khuyến nghị áp dụng tại Việt Nam

TS. Nguyễn Thị Vân



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS, TS. ĐÌNH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU
PGS, TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS, TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS, TS. HOÀNG VĂN TỬ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 043.2121202

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: ST

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 5/2016

STATE AND LAW

- 3** The thought of "Being close to the people-respecting the people" in the Law on Election of Deputies to the National Assembly and to the People's Council 2015

LLM. Hoang Minh Khoi

- 10** Handling unexpected situations in the election of deputies to the National Assembly

Dr. Bui Ngoc Thanh

- 13** Typical award of the Permanent Court of Arbitration in The Hague in resolving maritime disputes and lessons learned

Dr. Banh Quoc Tuan

- 19** Some factors affecting education of the human rights today

Dr. Vu Anh Tuan

DISCUSSION OF BILLS

- 25** The content and the nature of the Government's resolutions

LLM. Cao Vu Minh

POLICIES

- 31** Some issues of policy research and legislative application in Vietnam

Nguyen Anh Phuong

LEGAL PRACTICE

- 41** The new rules on inheritance in the Civil Code in 2015

Prof, Dr. Phung Trung Tap

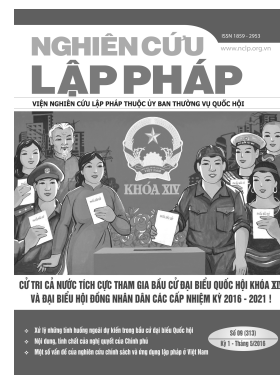
- 49** Systemizing the legal documents of the provincial local government

LLM. Nguyen Dang Phuong Truyen

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Drug court in the United States and the recommendations to apply in Vietnam

Dr. Nguyen Thi Van



EDITORIAL:

Prof. Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)
Prof. Dr. DAO TRONG THI
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY
Dr. NGUYEN SI DUNG
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG
Dr. NGO DUC MANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. TRAN DINH NHA
Prof. Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

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

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHPMENT:

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

DISTRIBUTION:

HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

TƯ TƯỞNG “THÂN DÂN - TRONG DÂN” TRONG LUẬT BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN NĂM 2015

HOÀNG MINH KHÔI*

Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) và đại biểu Hội đồng nhân dân (ĐB HĐND) - Luật Bầu cử năm 2015 - đã được Quốc hội thông qua ngày 25/06/2015. Cấu trúc và nội dung cơ bản của Luật này được xây dựng chủ yếu dựa trên hai Luật trước đây: Luật Bầu cử ĐBQH năm 1997 đã được sửa đổi, bổ sung và Luật Bầu cử ĐB HĐND năm 2003 đã được sửa đổi, bổ sung. Luật Bầu cử năm 2015 gồm 10 chương, 98 điều, có một số điểm mới được sửa đổi, bổ sung theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, thể hiện tính dân chủ nổi bật. Nội dung bài viết đề cập về sự kế thừa tư tưởng thân dân, trọng dân hơn trong những điểm mới của Luật Bầu cử năm 2015.

1. Tư tưởng thân dân, trọng dân truyền thống

Thuật ngữ “thân dân” thường được hiểu là chính sách gần gũi, gần bó của nhà nước với nhân dân; đồng thời, được xem như là một hình thái tư duy dân chủ đặc sắc của nhà cầm quyền dựa trên nền tảng lấy dân làm gốc, dựa vào nhân dân để phát huy sức mạnh của chế độ.

Trong lịch sử các nhà nước phong kiến Việt Nam, không hiếm triều đại đã thể hiện khá rõ tư tưởng thân dân, trọng dân, hoặc nhìn ở góc độ chính trị là “lấy dân làm gốc”. Nhiều nhà nghiên cứu đã đánh giá cao “tính dân chủ” của mô hình chính quyền điển

hình, như thời Khúc Thừa Dụ, tuy thời gian nắm quyền bính ngắn ngủi (năm 905 - 907) nhưng ông đã sớm thi hành chính sách “khoan, giãn, an, lạc” đối với người dân. Ở thời Lý, trong *Chiếu dời đô* về Thăng Long của Lý Công Uẩn (năm 1010), *ý dân* được xem như gắn với *mệnh trời*: “Muốn mưu việc lớn, tính kế muôn đời cho con cháu thì trên phải vâng mệnh trời, dưới theo ý dân”. Cùng với quan điểm “ý dân - thiên mệnh”, chính sách thân dân, trọng dân của nhà Lý còn thể hiện bởi chế độ “Ngự binh ưu nông” - không duy trì lực lượng quân đội thường trực mà xây dựng chủ yếu lực lượng dân đinh thường trực, thường nhật hòa bình vừa

* ThS. Học viện Hành chính Quốc gia - cơ sở TP. Hồ Chí Minh.

làm ruộng, sản xuất, vừa tập luyện quân sự, khi chiến tranh xảy ra toàn dân có thể tham gia quân đội. Đó chính là kế sách: *tĩnh vi nông, động vi binh* - vừa xây dựng được lực lượng quốc phòng đủ mạnh và sẵn sàng chiến đấu, đồng thời nhà nước không phải tốn kém nhiều tiền của để nuôi dưỡng quân đội thường trực.

Nhà Lý còn cho đặt chuông trong thành Thăng Long để “Dân chúng ai có việc kiện tụng oan uổng thì đánh chuông lên”, một định chế pháp lý bảo vệ quyền con người rất hiệu quả thời bấy giờ¹.

Thời nhà Trần (năm 1225 - 1400), chính quyền thân dân, trọng dân thông qua chính sách đề cao vai trò của các *bô lão* - điển hình như tại Hội nghị Diên Hồng - được xem là nền tảng quan trọng trong đường lối cai quản quốc gia. Từ nguyên lý “lấy dân làm gốc”, lấy sức mạnh từ nhân dân mà nhà Trần đã 03 lần chiến thắng quân Nguyên - Mông hung hãn ở thế kỷ XIII. Có thể nói, thời nhà Trần, tư tưởng “Chúng chỉ thành thành” (ý chí của dân chúng là bức thành giữ nước) của Hưng Đạo vương Trần Quốc Tuấn là nét đặc sắc về tư tưởng thân dân, trọng dân trong lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam. Khi sắp qua đời, vua Trần hỏi ông kế giữ nước, Trần Quốc Tuấn nói: “Thần nghĩ... khoan thứ sức dân làm kế gốc rễ bền, ấy là thượng sách giữ nước”².

Thời Nhà Lê, người anh hùng dân tộc Nguyễn Trãi đã kế thừa truyền thống và tiếp tục đưa ra những tư tưởng sâu sắc về thân dân, trọng dân: “Việc nhân nghĩa cốt ở yên dân. Quân điều phạt trước lo trừ bạo” (Bình Ngô đại cáo) và đề cao vai trò cũng như sức mạnh của dân, nâng tư tưởng an dân và trừ bạo ngược. Quan điểm dân chủ của ông là

coi dân như nước, nước có thể chở thuyền và lật thuyền “Chở thuyền là dân mà lật thuyền cũng là dân”.

Tóm lại, lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam đã cho thấy: trong mọi hình thức, cách thức cai trị đất nước, dù ở bất cứ thời kỳ nào, nhà cầm quyền muốn tồn tại mạnh mẽ, lâu dài, chống được giặc ngoại xâm và phát triển kinh tế, cũng đều phải xem xét đến lợi ích của nhân dân, phát huy sức mạnh của nhân dân.

2. Tư tưởng thân dân, trọng dân hiện nay

Kế thừa sâu sắc suối nguồn văn hóa truyền thống của dân tộc và thời đại, Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức được vai trò to lớn của nhân dân. Không chỉ dừng lại ở đó, Người còn luôn tôn trọng, tin tưởng và đặt lợi ích của nhân dân lên trên hết, trước hết. Chính vì vậy, Người từng nói, cả đời Người chỉ có một ham muốn, ham muốn tột bậc, là làm sao cho nước ta được hoàn toàn độc lập, dân ta được hoàn toàn tự do, đồng bào ai cũng có cơm ăn, áo mặc, ai cũng được học hành. Về thực chất, đây cũng chính là tư tưởng thân dân, trọng dân. Người làm chính quyền giữ được cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư, là người có ý thức phục vụ nhân dân, đặt lợi ích của nhân dân, của Tổ quốc, của Đảng lên trên hết, đó là thân dân, trọng dân. Người giải thích vì sao phải thân dân, trọng dân, vì *dân là gốc của nước*. Người không chỉ khẳng định dân là gốc của nước, mà còn tôn vinh nhân dân: “Trong bầu trời không có gì quý bằng nhân dân. Trong thế giới không có gì mạnh bằng lực lượng đoàn kết của nhân dân”.

Hồ Chí Minh là người thầy vĩ đại, có công lao to lớn trong sáng lập và rèn luyện Đảng ta. Vì vậy, Điều lệ Đảng Cộng sản Việt

1 *Lịch sử Việt Nam - tập 1, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2000.*

2 *Lịch sử Việt Nam, tldd.*

Nam từ phần mở đầu đã nhấn mạnh: “Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền. Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, tôn trọng và phát huy quyền làm chủ, chịu sự giám sát của nhân dân; dựa vào dân để xây dựng Đảng”. Tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, ngày 3/9/1945, Hồ Chí Minh đã chỉ thị: “Phải bầu ngay Quốc hội, càng sớm càng tốt. Bên trong thì nhân dân tin tưởng thêm vào chế độ mình. Trước thế giới, Quốc hội do dân bầu ra sẽ có một giá trị pháp lý không ai có thể phủ nhận được”; và, “Chỉ có Tổng tuyển cử mới để cho dân chúng có dịp muốn nói hết những ý muốn của họ và chỉ có Chính phủ lập ra bởi Tổng tuyển cử mới là đại diện chân chính và trung thành của toàn thể quốc dân”.

Hiến pháp năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam độc lập, được soạn thảo dưới sự chủ trì của Chủ tịch Hồ Chí Minh và những người mang tư tưởng dân chủ sâu sắc, đã được nhiều thế hệ đánh giá là một bản Hiến pháp “vang vọng tiếng dân”. Chế độ bầu cử theo Hiến pháp năm 1946 quy định: “Chế độ bầu cử là *phổ thông đầu phiếu. Bỏ phiếu phải tự do, trực tiếp và kín*” (Điều 17). Có thể thấy, hơn 80 năm dưới ách đô hộ của người Pháp thực dân, người dân An Nam³ còn chưa bao giờ được xem là công dân, chứ làm sao dám mơ ước đến quyền bầu cử, ứng cử. Hiến pháp năm 1946 không chỉ đã khẳng định người dân Việt Nam là công dân tự do của một nước Việt Nam độc lập - mà bằng việc ghi nhận quyền bầu cử, ứng cử - đã khẳng định và

Hiến định một cơ chế đầy tính thân dân, trọng dân đó là: cơ sở pháp lý thiết lập toàn bộ quyền lực nhà nước phải do đại đa số nhân dân quyết định.

Tuyên ngôn Nhân quyền của Đại hội đồng Liên hợp quốc năm 1948 (khoản 3 Điều 21) cũng nêu rõ: “Ý chí của nhân dân là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí này được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và thực sự, theo nguyên tắc bỏ phiếu phổ thông và bình đẳng và được thực hiện qua bỏ phiếu kín hoặc qua các thủ tục bỏ phiếu tự do tương tự”⁴. Tuyên ngôn được công bố ở thời điểm sau hai năm so với Hiến pháp năm 1946, điều này khẳng định sự nhận thức, tư duy lập pháp của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng lãnh đạo là hoàn toàn đúng đắn, phù hợp xu thế phát triển chung của nhân loại tiến bộ; cũng là minh chứng trong suốt con đường 70 năm qua, Đảng và nhân dân ta vẫn trung thành với lý tưởng và nguyên tắc xây dựng quyền lực nhà nước mà Đảng, nhân dân đã lựa chọn từ những ngày đầu lập quốc.

Từ đó đến nay, tinh thần “ý dân - thiên mệnh” luôn tiếp tục được khẳng định qua các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013; đồng thời, từ các Luật Bầu cử ĐBQH năm 1959 đến Luật Bầu cử ĐBQH và ĐB HĐND hiện nay, đều xác lập rõ: Việc bầu cử tiến hành theo nguyên tắc *phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia hoặc cam kết thừa nhận⁵.

3 Từ thực dân Pháp dùng để chỉ người Việt Nam thuộc địa.

4 Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền là tuyên ngôn về các quyền cơ bản của con người được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua ngày 10/12/1948 tại Paris, Pháp.

5 Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) do Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua ngày 16/12/1966 và có hiệu lực từ ngày 23/03/1976, nêu tổng quan các quyền dân sự và chính trị cơ bản của con người. Cụ thể, các bên tham gia ký kết sẽ phải tôn trọng các quyền dân sự và chính trị của từng cá nhân, bao gồm quyền sống, quyền tự do tôn giáo, tự do phát biểu, tự do hội họp, quyền bầu cử và quyền được xét xử bình đẳng và theo đúng trình tự pháp luật. Tính tới ngày 19/12/2010, đã có 72 nước ký vào Công ước và 167 bên tham gia. Trung Quốc, Cuba, Comoros, Nauru, và São Tomé và Príncipe đã ký nhưng chưa thông qua công ước.

3. Tư tưởng thân dân, trọng dân thể hiện trong các điểm mới của Luật Bầu cử năm 2015

3.1. *Tiêu chuẩn của người ứng cử* ĐBQH và người ứng cử ĐB HĐND luôn được xem là một trong những nội dung trụ cột của chế định bầu cử. Tuy nhiên, tiêu chuẩn đại biểu từ trước tới nay chỉ được quy định ở Luật Bầu cử mà không quy định ở Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2004. Việc quy định như trên là không phù hợp vì cơ quan Quốc hội và cơ quan HĐND là tập hợp của các ĐBQH, ĐB HĐND mà bỏ trống về tiêu chuẩn đại biểu là vừa thiếu về cơ sở pháp lý, vừa sót về kỹ thuật lập pháp.

Luật Bầu cử năm 2015 đã khắc phục vấn đề này rất rõ ràng bằng cách thức bố cục theo quy phạm dẫn chiếu từ Luật Bầu cử năm 2015 (Điều 2) đến tiêu chuẩn ĐBQH quy định ở Luật Tổ chức Quốc hội (Điều 22) và tiêu chuẩn ĐB HĐND quy định trong Luật Tổ chức Chính quyền địa phương (Điều 7). Tuy nhiên, cái mới về kỹ thuật lập pháp của luật chỉ là một vấn đề, điều mới quan trọng ở đây là đề cao hơn nội hàm trách nhiệm đối với người được đề cử, ứng cử làm đại biểu nhân dân. Cụ thể, tiêu chuẩn cơ bản của ĐBQH theo Luật Bầu cử ĐBQH được sửa đổi, bổ sung năm 2001 là: “Có phẩm chất đạo đức tốt, cần kiệm liên chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; *kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật” (khoản 2 Điều 3). Tiêu chuẩn cơ bản của ĐB HĐND theo Luật Bầu cử ĐB HĐND được sửa đổi, bổ sung năm 2003 là: “Có phẩm chất đạo đức tốt, gương mẫu chấp hành pháp

luật, tích cực đấu tranh chống *mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*, tham nhũng, lãng phí và các hành vi vi phạm pháp luật khác, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân” (khoản 2 Điều 3).

So sánh với Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, một trong những tiêu chuẩn đối với người ĐBQH, là: “Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; *có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí*, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác” (khoản 2 Điều 22). Và, so sánh với Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, một trong những tiêu chuẩn tương tự của người ĐB HĐND, là: “Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; *có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí*, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác” (khoản 2 Điều 7).

Tiêu chuẩn người đại biểu nhân dân theo các luật hiện nay vẫn kế thừa về cơ bản tiêu chuẩn: là người có *độ tuổi thích hợp, có đủ đức, đủ tài* để cử tri lựa chọn. Song, điểm mới sửa đổi, bổ sung của Luật Bầu cử năm 2015 đòi hỏi đối với người đức, tài đó còn phải là người “*có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí*”. Phẩm chất “*bản lĩnh*” và tinh thần “*kiên quyết đấu tranh*” ấy còn được xem là yêu cầu tiên quyết, đặt trên các phẩm chất khác đối với người đại biểu nhân dân. Người đại biểu nhân dân thực sự không chỉ dừng ở “*cái tâm, cái tầm*” lo lắng, đồng cảm với nguyện ước chính đáng của cử tri, mà còn phải hiểu biết,

Điều 25 của Công ước này khẳng định: “Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào... và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình. Nguồn: từ điển wikipedia.”

kip thời nắm bắt cái khổ, cái khó của dân, có đủ dũng khí, nghị lực để vượt lên lợi ích cá nhân, nhìn thẳng vào tham nhũng hại dân, hại nước và đấu tranh không khoan nhượng để bảo vệ quyền con người, quyền lợi hợp pháp của nhân dân, của xã hội. Đó mới thực là tinh thần của người đại biểu nhân dân: “Việc nhân nghĩa cốt ở yên dân. Quân điếu phạt trước lo trừ bạo”, tiếp nối truyền thống khí phách Đông A, “xả thân” vì hạnh phúc của muôn dân. Đây cũng sẽ là tâm huyết, là niềm tin trên từng lá phiếu lựa chọn của mỗi cử tri trong ngày hội bầu cử 22/5/2016 tới đây.

3.2. Ngày bầu cử luôn được xem là ngày hội của toàn dân, vì vậy việc lựa chọn “ngày bầu cử” không đơn thuần chỉ là việc lựa chọn một ngày thích hợp cho đa số cử tri tham gia bầu cử, mà còn thể hiện là ý chí của đại đa số nhân dân cả nước thông qua đại diện là toàn thể ĐBQH. Trước đây, Luật Bầu cử ĐBQH năm 2001 quy định: “Ngày bầu cử phải là ngày chủ nhật, do Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ấn định và công bố” (Điều 54), là chưa thể hiện đầy đủ nội hàm thân dân, trọng dân khi mà quy định một ngày trọng đại, một ngày hội của toàn dân chỉ do một bộ phận đại diện quyết định là làm giảm tính trọng đại của sự kiện đặc biệt này.

Luật Bầu cử năm 2015 sửa đổi quy định thẩm quyền do: “Quốc hội quyết định ngày bầu cử toàn quốc đối với cuộc bầu cử ĐBQH, bầu cử ĐB HĐND các cấp; quyết định việc bầu cử bổ sung ĐBQH trong thời gian giữa nhiệm kỳ; quyết định, thành lập Hội đồng Bầu cử quốc gia” (khoản 1 Điều 4). Quy định này đã khẳng định vị trí pháp lý tối cao của cơ quan đại diện của toàn thể cử tri, đồng thời, còn khẳng định cơ chế tổ chức, tạo dựng quyền lực cũng thuộc về cơ

quan đại diện cao nhất của nhân dân thể hiện ở thẩm quyền quyết định thành lập *Hội đồng Bầu cử quốc gia* - một thể chế mới về tổ chức bầu cử của nhà nước pháp quyền.

3.3 *Số lượng người dân tộc thiểu số.* Theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật Bầu cử năm 2015, số lượng người dân tộc thiểu số được giới thiệu ứng cử ĐBQH do UBTVQH dự kiến trên cơ sở đề nghị của Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, bảo đảm có ít nhất 18% (bằng 90 người trong tổng số tối đa 500 ĐBQH) trong danh sách chính thức những người ứng cử. Việc quy định số lượng người dân tộc thiểu số được giới thiệu ứng cử ít nhất phải có 90 người trong tổng số tối đa 500 ĐBQH dự kiến đã phản ánh rõ việc thực thi chính sách đại đoàn kết các dân tộc anh em cùng chung sức tham gia gánh vác trọng trách phát triển quốc gia, đồng thời cũng là thực hiện đúng theo tư tưởng thân dân, trọng dân của Hồ Chí Minh: “Trong bầu trời không có gì quý bằng nhân dân. Trong thế gian không gì mạnh bằng lực lượng đoàn kết của nhân dân”. Để có thể phát huy sức mạnh của nhân dân, Người nhấn mạnh: “Đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết. Thành công, thành công, đại thành công”⁶.

3.4 *Số lượng phụ nữ.* Theo quy định tại khoản 3 Điều 8 Luật Bầu cử năm 2015, số lượng phụ nữ được giới thiệu ứng cử ĐBQH do UBTVQH dự kiến trên cơ sở đề nghị của Đoàn chủ tịch Ban chấp hành trung ương Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, bảo đảm có ít nhất 35% tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử.

Trên những chặng đường xây dựng và phát triển nhà nước ta, người phụ nữ luôn có vai trò to lớn. Tuy nhiên, phải thẳng thắn thừa nhận rằng, không phải lúc nào, cấp nào cũng đều có tư tưởng trọng thị xứng đáng

6 *Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam, toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.*

với người phụ nữ, nếu không muốn nói quan niệm truyền thống “trọng nam, khinh nữ” vẫn lẩn khuất đâu đó, dai dẳng trong nhận thức của nhiều thế hệ, nhiều người. Thậm chí, nhiều năm qua, đa phần nạn nhân của tình trạng bạo lực gia đình vẫn là người phụ nữ. Song, thử nhìn lại trong suốt chiều dài lịch sử “dựng nước và giữ nước”, đã có biết bao kỳ tích chói lọi được tạo nên từ những người phụ nữ, hơn nữa là từ những người phụ nữ rất đỗi thường: trải qua trăm năm dân tộc ta phải sống dưới ách đô hộ của phong kiến phương Bắc, người đầu tiên dám đứng lên quật khởi thành công, giành được nền độc lập đầu tiên cho dân tộc vào mùa xuân năm 43 lại là hai người phụ nữ: Chị em Trưng Trắc, Trưng Nhị (thường gọi là Hai Bà Trưng). Sử gia Lê Văn Hưu viết trong *Đại Việt sử ký toàn thư*: “Trưng Trắc, Trưng Nhị là đàn bà, hô một tiếng mà các quận Cửu Chân, Nhật Nam, Hợp Phố, cùng 65 thành ở Lĩnh Ngoại đều hưởng ứng, việc dựng nước xưng vương dễ như trở bàn tay, có thể thấy hình thế đất Việt ta đủ dựng được nghiệp bá vương. Tiếc rằng nối sau họ Triệu cho đến trước họ Ngô, trong khoảng hơn nghìn năm, bọn đàn ông chỉ cúi đầu bó tay, làm tôi tớ cho người phương Bắc, há chẳng xấu hổ với hai chị em họ Trưng là đàn bà hay sao? Ôi ! Có thể gọi là tự vứt bỏ mình vậy”⁷.

Có thể nói, khí thiêng sông núi kết hợp với truyền thống và tinh thần bất khuất của dân tộc đã sản sinh ra hai vị nữ anh hùng kiệt xuất; đồng thời, dưới thời hai Bà còn có hơn hai mươi vị nữ tướng tài giỏi, đảm lược mà tên tuổi vẫn sống mãi quanh ta như: Lê Chân, Bát Nạn, Lê thị Hoa... Gần hai trăm

năm sau, sông núi nước Nam lại một phen bùng lên khí thế của người nữ tướng Triệu Thị Trinh, cưỡi voi xông trận, đánh cho quân Đông Ngô tháo chạy toi bời. Sông núi như còn vang vọng lời oanh liệt của người nữ anh hùng: “Tôi chỉ muốn cưỡi cơn gió mạnh, đạp luồng sóng dữ, chém cá trướng kinh ở biển Đông, lấy lại giang sơn, dựng nền độc lập, cởi ách nô lệ, chứ không chịu khom lưng làm tì thiếp cho người!”⁸. Phụ nữ Việt Nam, qua các thời kỳ vẫn tiếp nối truyền thống đó với bao chân dung sáng ngời của những người em, người chị, người mẹ anh hùng: Nguyễn Thị Minh Khai, Võ Thị Sáu, Út Tịch, Mẹ Suốt, Nguyễn Thị Định... Ngày nay, trên các lĩnh vực dựng xây, phát triển đất nước, sánh vai với “cường quốc năm châu, bốn biển” đâu đâu cũng thấy tám gương hăng hái đi đầu của người phụ nữ, xứng đáng với tám chữ vàng của Bác Hồ đã tặng “Anh hùng - bất khuất - trung hậu - đảm đang”.

Lịch sử và thành tựu qua hơn nghìn năm là bằng chứng hùng hồn về khả năng đảm lược gánh vác trọng trách quốc gia của người phụ nữ Việt Nam. Thế nhưng, trong từng giai đoạn nhất định, các định chế pháp lý vẫn còn hạn chế điều kiện cho người phụ nữ tham gia vào Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của đất nước. Tuy rằng, trong 6 nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, tỷ lệ phụ nữ được bầu vào Quốc hội đã cao hơn, trung bình hơn 20%, có nhiệm kỳ đạt được 27,31% (Quốc hội khóa X)⁹, và nhiều người đã đảm trách tốt những vị trí cao trong hệ thống lãnh đạo Đảng, Nhà nước, chứng tỏ sự tin tưởng, trọng thị ngày một tăng hơn đối

7 *Sách Đại Việt sử ký toàn thư (ngoại ký, quyển 3)*; Nxb. Khoa học Xã hội; Hà Nội, 1993.

8 *Ghi theo Trần Trọng Kim, Việt Nam sử lược, in lần thứ nhất, Trung Bắc Tân Văn, Hà Nội, 1920.*

9 *Chủ tịch Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam, Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Phạm Thị Hải Chuyền cho biết, mặc dù tỷ lệ nữ ĐBQH ở từng nhiệm kỳ có tăng nhưng chưa thật bền vững. Cụ thể: nữ ĐBQH ở khóa VII chiếm 21,77%; khóa VIII: 18,84%; khóa IX: 26,2%; khóa X: 27,31%; khóa XII: 25,76%.*

Nguồn: <http://nld.com.vn/dai-bieu-quoc-hoi.html>.

với vai trò của người phụ nữ đại biểu nhân dân; nhưng với tỷ lệ phụ nữ chiếm khoảng 50% dân số quốc gia thì tỷ lệ bình quân chỉ với hơn 20% số người được tham gia “gánh vác giang sơn”, là chỉ số còn khiêm tốn và chưa tương quan. Chính vì vậy, điểm mới của Luật Bầu cử năm 2015 là đã ấn định tỷ lệ số người phụ nữ được giới thiệu ứng cử ít nhất là 35%; cũng có nghĩa là: tối thiểu có thể có 175 người phụ nữ trên tổng số 500 đại biểu dự kiến được bầu vào Quốc hội. Đây là một định chế rộng mở cho người phụ nữ cơ hội bình đẳng hơn để tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Tóm lại, chỉ nhìn từ góc độ tỷ lệ cơ cấu thành phần được giới thiệu ứng cử ĐBQH đối với người dân tộc thiểu số (ít nhất là 18%) và phụ nữ (ít nhất là 35%), tổng cộng tỷ lệ đã chiếm đến 53% tổng số ĐBQH dự kiến¹⁰, có thể là tấm gương phản chiếu chính sách thân dân, trọng dân hơn bao giờ hết của tư tưởng: “Dân là nước. Nước có thể chở thuyền, cũng có thể lật thuyền” (Hồ Chí Minh)¹¹. Nguyên tắc dân chủ và nguyên tắc bình đẳng trong kiến tạo quyền lực nhà nước pháp quyền cũng chính là sự đòi hỏi phải có sự phân bổ hợp lý cơ cấu, thành phần, số lượng đại biểu để bảo đảm tiếng nói đại diện của các vùng, miền, địa phương, các tầng lớp xã hội, các dân tộc thiểu số và phụ nữ phải có tỷ lệ đại biểu thích đáng.

3.5 Mở rộng diện cử tri là người đang bị tạm giam, người đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu ĐBQH, ĐB HĐND cấp

tỉnh, nơi người đó đang bị tạm giam, đang được giáo dục bắt buộc, cai nghiện bắt buộc (khoản 5 Điều 29 Luật Bầu cử năm 2015).

Ai cũng hiểu tự do, bình đẳng là những quyền cơ bản của công dân và “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” (Điều 72 Hiến pháp năm 1992). Tuy nhiên, các luật bầu cử trước đây đã chưa ghi nhận quyền bầu cử của những người bị khởi tố, bị tạm giam hoặc người đang chấp hành quyết định xử lý hành chính về giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đang bị quản lý tại cơ sở giáo dục và cơ sở chữa bệnh bắt buộc (Điều 23 Luật Bầu cử ĐBQH năm 2001 và Điều 25 Luật Bầu cử ĐB HĐND năm 2003).

Với tinh thần đề cao quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013: “Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” (khoản 1 Điều 31), Luật Bầu cử năm 2015 đã mở rộng và ghi nhận quyền cử tri của những người nêu trên - khẳng định thông suốt chính sách thân dân, trọng dân nhằm phát huy tối đa sức mạnh và trí tuệ của đại đa số nhân dân trong việc thiết lập nên bộ máy nhà nước.

Với những định chế mới và kỳ vọng đặt ra của Luật Bầu cử ĐBQH và ĐB HĐND năm 2015, chúng ta mong ước và tin rằng, trong ngày hội toàn dân tới đây (22/5/2016), thực sự mỗi lá phiếu sẽ là một trọng trách, là vinh dự đặt lên đôi vai và trái tim mỗi người đại biểu nhân dân ■

10 Ở Quốc hội khóa XIII hiện nay: tỷ lệ đại biểu là dân tộc thiểu số là 15,6%; đại biểu phụ nữ là 24,4%. So sánh với một số quốc gia khác, như: Bangladeset trong số 330 ghế ĐBQH có 30 ghế dành cho nữ giới do Quốc hội trực tiếp bầu; Butan, trong số 150 ghế ĐBQH có 10 ghế dành cho đại diện của Nhà thờ; Ở Pháp, trong số 577 ghế ĐBQH (Hạ nghị viện) có 32 ghế dành cho đại biểu lãnh thổ hải ngoại, các liên vùng địa phương và các vùng hải ngoại.

Nguồn: <http://dangcongsan.vn/tu-lieu-van-kien/ho-so-su-kien/cac-nuoc-vung-lanh-tho/books-3101201510203946/index-41012015101413464.html>.

11 Một số vấn đề trong tư tưởng Hồ Chí Minh về Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2005.

XỬ LÝ NHỮNG TÌNH HUỐNG NGOÀI DỰ KIẾN TRONG BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

BÙI NGỌC THANH*

1. Xử lý như thế nào khi bầu không đủ số đại biểu cần bầu?

Một số cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) trước đây đã không bầu đủ số đại biểu cần bầu, như cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII có 07 đơn vị bầu cử ở 05 tỉnh, thành phố bầu thiếu tới 07 đại biểu. Vì vậy, Quốc hội khóa này không đủ 500 đại biểu mà luật cho phép. Điều đó ít nhiều cũng ảnh hưởng đến tính đại diện của Quốc hội ở các tỉnh, thành phố bầu thiếu nói riêng và cả nước nói chung. Đây là vấn đề phát sinh cần được xem xét thấu đáo. Có nhiều nguyên nhân, trong đó có việc số người ứng cử ở mỗi đơn vị bầu cử tăng hơn nhiều so với các khóa và trình độ của những người ứng cử ở đa số đơn vị bầu cử là tương đương nhau, nên phiếu được chia cho nhiều ứng cử viên ở cùng một đơn vị. Cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII đã tăng số lượng người ứng cử nhiều hơn ít nhất là 02 (số dư từ 02 trở lên) so với số đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử là điểm mới so với nhiều cuộc bầu cử ĐBQH trước đây. Mặt tốt là tạo điều kiện cho cử tri

có nhiều khả năng lựa chọn hơn, nhưng lại xuất hiện tình trạng số phiếu không tập trung, nhất là trong điều kiện các ứng cử viên đều “ngang tài, ngang sức”. Cũng trong cuộc bầu cử này, tại 06 đơn vị bầu cử, tất cả các ứng cử viên đều đạt tỷ lệ quá bán nhưng chênh lệch nhau chỉ vài ba phiếu. Tình hình này đặt ra vấn đề: Tỷ lệ giữa số lượng ứng cử viên và số lượng đại biểu được bầu như thế nào là hợp lý. Khóa XII có 880 ứng cử viên để bầu lấy 500 đại biểu, thực tế chỉ bầu được 493 người; tương ứng, khóa XIII là 830/500, và đã bầu đủ 500 người. Như vậy, có thể thấy một cách số học là cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIII ít hơn khóa XII 50 ứng cử viên nên bầu một lần là đủ. Tình huống này buộc chúng ta phải suy ngẫm, trường hợp nào thì số dư ít nhất là 02, trường hợp nào thì số dư chỉ là 01. Bầu lần đầu, bầu thêm giống nhau, khác nhau như thế nào về số ứng cử viên và số người được bầu... Việc này phải được xác định rõ trong các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Bầu cử. Cũng trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII, có 37

** TS. Nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.*

ứng cử viên đạt trên 50% số phiếu nhưng không trúng cử, trong đó có 08 ứng cử viên đạt trên 55% (có 03 người đạt trên 58%). Trong khi còn tới 37 người được cử tri tín nhiệm (đạt trên 50% số phiếu), nhưng lại thiếu mất 07 đại biểu mà không thể điều chỉnh được thì quả là vấn đề cần được xem xét theo hướng: *Một là*, phân chia thời gian cho các công đoạn bầu cử sao cho sau ngày bầu cử chính vẫn còn đủ thời gian cho bầu cử thêm. Và bầu thêm một người thì danh sách để bầu chỉ nên để hai ứng cử viên có số phiếu cao nhất và nhì (nếu vẫn để ba hoặc bốn thì khó có người quá bán); hoặc nếu để cả ba, bốn người để bầu lại thì ai cao phiếu nhất sẽ trúng cử (cách này đã có tiền lệ tại cuộc bầu cử ĐBQH khóa X ở Thanh Hóa). *Hai là*, có thể điều chỉnh giữa các địa phương cho đủ số lượng đại biểu được bầu (500 người) nhưng phải vận dụng sao cho phù hợp với các quy định khác của Luật Bầu cử.

2. Xử lý việc ứng cử viên do trung ương giới thiệu nhưng không trúng cử

Đây là hiện tượng đã xảy ra, lặp đi lặp lại ở nhiều khóa. Khóa X (bầu ngày 20/7/1997) có 07 ứng cử viên được trung ương giới thiệu nhưng không trúng cử. Trong đó, có một ứng cử viên là giáo sư tiến sĩ, Tổng thư ký Ủy ban toàn quốc Liên hiệp các Hiệp hội Văn học nghệ thuật Việt Nam; một ứng cử viên là nghệ sĩ nhân dân thuộc Cục biểu diễn Nghệ thuật Bộ Văn hóa - Thông tin; một ứng cử viên là giáo sư - nhà giáo nhân dân, Viện trưởng Viện Khảo cổ Việt Nam, Phó Chủ tịch Hội khoa học lịch sử Việt Nam và 4 ứng cử viên khác cũng “sáng giá” tương tự.

Khóa XI (bầu ngày 19/5/2002) bầu được 498 người, thiếu 02 đại biểu. Có 06 ứng cử viên được trung ương giới thiệu nhưng không trúng cử. Trong đó, có ứng cử viên là Phó Chủ tịch Ủy ban đoàn kết Công giáo Việt Nam; có ứng cử viên là nhân sĩ -

trí thức tiêu biểu, là thạc sĩ luật, tiến sĩ luật và đã từng là Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, năm 2001 là ủy viên Ủy ban sửa đổi Hiến pháp năm 1992; có ứng cử viên là nghệ sĩ nhân dân thuộc Hội Nghệ sĩ sân khấu Việt Nam; có ứng cử viên là Ủy viên Ủy ban Kiểm sát thuộc Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao (được Thường trực Ủy ban Pháp luật Khóa X đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội giới thiệu để hoạt động chuyên trách Khóa XI tại Ủy ban này); có ứng cử viên đương là đại biểu Quốc hội Khóa X, Phó Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh (được Thường trực Ủy ban về Các vấn đề xã hội đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giới thiệu để hoạt động chuyên trách Khóa XI tại Ủy ban). Một ứng cử viên khác cũng đang là đại biểu Quốc hội Khóa X là thành viên Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, Phó Tổng giám đốc một Tổng công ty nhà nước (cũng được Ủy ban thường vụ Quốc hội giới thiệu theo yêu cầu của Thường trực Ủy ban Kinh tế và Ngân sách Khóa X để hoạt động chuyên trách Khóa XI tại Ủy ban). Mặc dù cả 6 ứng cử viên đều đủ tiêu chuẩn đại biểu (thậm chí ở trình độ cao) nhưng đã không trúng cử.

Tại các cuộc bầu cử ĐBQH Khóa XII và XIII, cũng có nhiều ứng cử viên đủ tiêu chuẩn đại biểu, được trung ương giới thiệu nhưng đã không trúng cử...

Việc một ứng cử viên nói chung trúng cử hay không trúng cử phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có 4 yếu tố cơ bản. *Một là*, bản thân ứng cử viên có “thể hiện” cho cử tri biết mình là một người có đủ tài năng, bản lĩnh, sức lực để đại diện cho dân không? Có thể hiện được mình là một ứng cử viên “lấp lánh trí tuệ”, “ngời ngời phẩm chất”, “hùng hực nhiệt tình”, “ăm ắp trách nhiệm”, “bền bỉ sức lực” và “kiên định phục vụ nhân dân” không? Nếu thể hiện được rồi thì phương pháp tiếp cận ra sao, cử tri có hiểu đúng ý mình không? (đã có trường hợp, cử

tri bàn tán với vẻ thất vọng rằng, ông ấy - ứng cử viên - khoe mẽ tri thức nghề nông của ông ấy chứ có nói gì đến việc nông dân chúng mình cần tiêu thụ nông sản thực phẩm với giá cả không bị thua thiệt đâu!).... Nói cho cùng thì ứng cử viên có thể hiện được mình là người đại diện đáng tin cậy của dân không. *Hai là*, sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cơ quan hữu trách ở trung ương để thực hiện cho được số lượng, cơ cấu, thành phần đã được xác định. Mặc dù là gián tiếp, nhưng việc giám sát, kiểm tra trong quá trình chuẩn bị bầu cử là một việc rất quan trọng. Các cuộc kiểm tra, giám sát việc chuẩn bị bầu cử ĐBQH các khóa cho thấy, không phải là không xuất hiện những suy nghĩ có tính cục bộ, khi lãnh đạo một vài địa phương cho rằng, trước hết phải bảo đảm cho ứng cử viên của địa phương mình trúng cử. Không phải là không có tình trạng không đồng tình với ứng cử viên trung ương được phân bổ về địa phương mình nên sự nhiệt tình cũng chỉ có liều lượng, chừng mực thôi... Do vậy, ở một mức độ nào đó, đây lại là yếu tố “may rủi” khi ứng cử viên được phân về địa phương này hay địa phương kia. Thực tế là đã có một số đoàn kiểm tra, giám sát đã xử lý “uốn nắn” các tình huống này. *Ba là*, sự chỉ đạo trực tiếp của các Ủy ban bầu cử và các Ban bầu cử. Trong đó, đáng quan tâm hơn cả là việc sắp xếp các ứng cử viên vào các đơn vị bầu cử. Có thể nói rằng, cách sắp xếp khác nhau sẽ cho kết quả khác nhau (luật pháp hiện hành chưa quy định tiêu chí, nguyên tắc sắp xếp mà chỉ quy định có tính nguyên tắc là phải chỉ đạo thực hiện theo cơ cấu - một khi đã xác định cơ cấu đó là hợp lý). Trong các cơ cấu, có cơ cấu đại biểu trung ương và đại biểu địa phương trong một Đoàn đại biểu. Ví dụ, một đoàn đại biểu có 07 người thì 02 người là đại biểu do trung ương giới thiệu, 05 người là đại biểu địa phương giới thiệu. Ủy ban Bầu cử tỉnh đó phải chỉ đạo cho được cơ cấu này. Nhưng

thực tế không phải Ủy ban Bầu cử nào cũng lưu tâm đầy đủ, trong đó “sơ xuất” rõ hơn cả là việc sắp xếp ứng cử viên vào đơn vị bầu cử không theo hướng bảo đảm cơ cấu. *Bốn là*, sự lựa chọn của cử tri, đây là kết quả của công tác chuẩn bị. Cử tri đặt bút quyết định “vận mệnh” ứng cử viên qua các luồng thông tin chủ yếu: nhận biết trực tiếp hoặc gián tiếp các thông tin khi ứng cử viên tiếp xúc vận động bầu cử; cảm nhận được “vẻ đẹp” của lý lịch trích ngang các ứng cử viên đến mức độ nào; theo sự chỉ đạo việc bảo đảm cơ cấu đại biểu, và theo kết quả mạn đàm ở tổ, xóm, gia đình...

Cả bốn yếu tố chủ yếu để một ứng cử viên trúng hay không trúng cử có quan hệ gắn bó mật thiết, hữu cơ với nhau, không thể coi nhẹ một yếu tố nào. Tuy nhiên, không thể không nhấn đậm yếu tố bản thân ứng cử viên (có làm cho cử tri cảm nhận được tài, đức qua tiếp xúc vận động bầu cử để cử tri đặt lòng tin vào mình hay không). Cuộc đời (sống và làm việc) của ứng cử viên hội tụ trong lý lịch trích ngang thể hiện sự phẳng lặng hay hào hùng, tiến, thoái ra sao... Bởi lẽ, đã từng có ứng cử viên thỏa mãn mọi nguyện vọng và có đầy đủ các yếu tố thuận lợi, ai cũng nghĩ là chắc chắn trúng cử, vậy mà kết cục vẫn không trúng cử. Trong các vấn đề trên, có vấn đề cần được quan tâm, *đó là phải quy định tiêu chí hay nguyên tắc sắp xếp các ứng cử viên vào một đơn vị bầu cử sao cho khách quan nhất*. Trong các tiêu chí hay các nguyên tắc sắp xếp ứng cử viên vào đơn vị bầu cử, nên “có ý kiến của ứng cử viên”. Và quan trọng hơn nữa là nhất thiết không được sắp xếp kiểu “quân xanh, quân đỏ” (ba cuộc bầu cử ĐBQH gần đây cho thấy, có khoảng 10% số đơn vị bầu cử sắp xếp “xanh, đỏ” rất rõ nét). Để khắc phục tình trạng này, Hội đồng Bầu cử phải chỉ đạo việc điều chỉnh cho hợp lý trước khi công bố ■

PHÁN QUYẾT ĐIỂN HÌNH CỦA TÒA TRỌNG TÀI THƯỜNG TRỰC LA HAYE VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP BIỂN ĐẢO VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

BÀNH QUỐC TUẤN*

Ra đời vào cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX, Tòa Trọng tài thường trực La Haye (Permanent Court Arbitration - PCA) là một trong những cơ quan giải quyết tranh chấp quốc tế được thành lập sớm nhất trong lịch sử thế giới hiện đại. Từ khi thành lập đến nay, PCA đã đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì hòa bình, an ninh quốc tế cũng như góp phần quan trọng vào sự phát triển của pháp luật quốc tế. Các phán quyết của PCA đã góp phần giải thích một số nguyên tắc cơ bản trong giải quyết tranh chấp về lãnh thổ, đặc biệt là tranh chấp về biển đảo, điển hình là vụ tranh chấp chủ quyền giữa Hà Lan và Hoa Kỳ đối với đảo Palmas.

1. Yêu sách của các bên tham gia tranh chấp

Đảo Palmas (ngày nay còn được biết đến với tên gọi khác là đảo Pula Miangas, là một bộ phận của lãnh thổ nước Cộng hòa Indonesia) là một hòn đảo nhỏ, ít có giá trị về mặt kinh tế hoặc vị trí chiến lược. Hòn đảo có chiều dài khoảng 2 dặm (mile) và chiều rộng khoảng $\frac{3}{4}$ dặm, với số lượng dân cư khoảng 750 người vào thời điểm phán quyết của PCA được tuyên. Vị trí đảo Palmas ở giữa đảo Mindanao của lãnh thổ Philippines và một đảo phía cực Bắc có tên là Nanusa, là một đảo đã được phát hiện bởi

Công ty Đông Ấn (East Indies Company) của Hà Lan. Năm 1898, Tây Ban Nha đã nhượng lại đảo Palmas cho Philippines (lúc này là thuộc địa của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ) bằng Công ước Paris năm 1898¹. Từ thời điểm đó, Hoa Kỳ đặt đảo Palmas nằm bên trong đường biên giới của Philippines, thuộc địa của Hoa Kỳ. Đến năm 1906, Hoa Kỳ nhận ra rằng Hà Lan cũng đã thiết lập chủ quyền đối với đảo Palmas, tranh chấp phát sinh và hai bên đã đồng ý đưa vụ việc ra giải quyết tại PCA. Vào ngày 23/01/1925, Chính phủ Hà Lan và Chính phủ Hoa Kỳ đã ký kết thỏa thuận để chính thức hóa việc đưa vụ việc ra giải quyết tại PCA (The Special

* TS. Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

1 Công ước Paris năm 1898 là Công ước ký giữa Hoa Kỳ và Tây Ban Nha để chấm dứt cuộc chiến tranh Hoa Kỳ - Tây Ban Nha. Theo Công ước, Tây Ban Nha phải trao nhượng toàn bộ thuộc địa Philippines cho Hoa Kỳ. Xem Nguyễn Quang Thắng, "Hoàng Sa, Trường Sa, lãnh thổ Việt Nam nhìn từ Công pháp quốc tế", Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2008, tr. 216.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Agreement of January 23rd, 1925²). Văn bản phê chuẩn việc thỏa thuận được trao đổi tại Washington vào ngày 01/4/1925. Văn bản thỏa thuận được đăng ký trong *League of Nations Treaty Series* vào ngày 19/5/1925. Hội đồng Trọng tài giải quyết vụ việc chỉ bao gồm một Trọng tài viên duy nhất là ông Max Huber, quốc tịch Thụy Sĩ, ông Michiels van Verduynen là Tổng thư ký.

Cả Hoa Kỳ và Hà Lan trong vụ tranh chấp này đều đưa ra yêu sách công nhận chủ quyền của mình đối với đảo Palmas. Đối với Hoa Kỳ, yêu sách chủ quyền đối với đảo Palmas được đưa ra trên cơ sở chủ quyền của Tây Ban Nha là chủ thể đầu tiên phát hiện ra đảo Palmas. Đối với Hà Lan, yêu sách chủ quyền đối với đảo Palmas được đưa ra dựa trên sự chiếm hữu liên tục cũng như sự thể hiện chủ quyền trên thực tế đối với đảo Palmas. Vấn đề pháp lý quan trọng liên quan đến vụ việc phải trả lời là có hay không việc thiết lập quyền sở hữu đối với một vùng lãnh thổ bởi người phát hiện ra nó đầu tiên, thậm chí ngay cả khi họ không thực hiện chủ quyền thực tế của mình trên vùng lãnh thổ đó hoặc một vùng lãnh thổ có thuộc về chủ quyền của quốc gia chiếm hữu thực tế vùng lãnh thổ đó hay không.

Trọng tài viên Max Huber, một luật sư người Thụy Sĩ, đã giải quyết theo hướng có lợi cho Hà Lan và lập luận rằng Hà Lan đã thực hiện chủ quyền thực tế đối với đảo Palmas. Lập luận của ông được đưa ra dựa trên các cơ sở mà các bên tranh chấp đưa ra như sau:

- Phải là người phát hiện ra đầu tiên: Trong lần tranh luận đầu tiên giữa hai bên, Hoa Kỳ lập luận rằng, Hoa Kỳ là nước có chủ quyền đối với đảo Palmas bởi lẽ Tây Ban Nha đã nhượng lại chủ quyền đối với lãnh thổ của Philippines cho Hoa Kỳ bằng Hiệp định Paris ngày 10/12/1898 (trong đó

có đảo Palmas) vì Tây Ban Nha là chủ thể đầu tiên phát hiện ra đảo Palmas. Theo Hoa Kỳ, chủ quyền đối với một vùng lãnh thổ không được thiết lập đơn giản bởi hành vi vẽ bản đồ mà phải thông qua một Công ước và Hoa Kỳ đã viện dẫn Công ước Munster (Treaty of Munster) ngày 30/01/1648 giữa Tây Ban Nha và Hà Lan. Công ước Munster năm 1648 có nội dung tuyên bố hòa bình giữa Tây Ban Nha và Hà Lan. Theo Hoa Kỳ, tại Điều V Công ước có quan hệ tới vấn đề lãnh thổ giữa Tây Ban Nha và Công ty Đông Ấn của Hà Lan. Như vậy, đảo Palmas là một phần của lãnh thổ Philippines và Hoa Kỳ đã chiếm giữ Philippines sau chiến thắng trong cuộc chiến tranh với Tây Ban Nha năm 1896. Như vậy, Hoa Kỳ đã thực hiện quyền chiếm hữu của người phát hiện đầu tiên thông qua sự chuyển nhượng quyền sở hữu hợp pháp từ Tây Ban Nha. Trọng tài viên cũng đã đồng ý rằng không có quy định nào của pháp luật quốc tế hiện đại không công nhận việc chuyển giao lãnh thổ qua chuyển nhượng.

Tuy nhiên, Trọng tài viên đã lưu ý rằng, Tây Ban Nha không thể chuyển giao một cách hợp pháp vùng lãnh thổ mà họ không phải là người sở hữu hợp pháp và như vậy Hiệp định Paris không thể chuyển giao đảo Palmas cho Hoa Kỳ một cách hợp pháp nếu Tây Ban Nha không thực hiện quyền của người chiếm hữu nó trên thực tế. Trọng tài viên đã kết luận rằng, Tây Ban Nha đã là người có quyền sở hữu đối với đảo Palmas ngay khi Tây Ban Nha phát hiện ra đảo. Tuy nhiên, Trọng tài viên cũng lưu ý rằng để duy trì chủ quyền của mình đối với vùng lãnh thổ đã phát hiện ra, quốc gia đó phải duy trì liên tục trên thực tế quyền lực của mình đối với vùng lãnh thổ đó, thậm chí chỉ bằng một hành động đơn giản như cắm quốc kỳ trên bãi biển của hòn đảo đó. Trong trường hợp này, Tây Ban Nha đã

2 Xem toàn văn bản tại http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1029.

không thực hiện chủ quyền của mình trên thực tế đối với đảo Palmas sau khi Tây Ban Nha phát hiện ra đảo. Chính vì vậy, lập luận của Hoa Kỳ đối với vụ kiện về việc Hoa Kỳ có chủ quyền đối với đảo Palmas vì là chủ thể phát hiện ra đầu tiên đã dựa trên một cơ sở pháp lý tương đối yếu.

- Phải có sự tiếp giáp: Hoa Kỳ cũng đưa ra lập luận rằng, đảo Palmas là một phần của lãnh thổ tiếp giáp với đất liền của lãnh thổ Philippines là thuộc địa của Hoa Kỳ bởi lẽ nó gần lãnh thổ của Philippines hơn là lãnh thổ của Indonesia, là lãnh thổ thuộc địa của Hà Lan. Trọng tài viên đã lập luận rằng, không có bất kỳ quy định nào của pháp luật quốc tế là cơ sở cho lập luận của Hoa Kỳ bởi lẽ vị trí của đảo không phải là cơ sở quyết định chủ quyền của đảo thuộc về quốc gia nào. Trọng tài viên cũng cho rằng, nếu chỉ dựa vào vị trí thì không đủ cơ sở pháp lý để tiến hành một vụ kiện đòi chủ quyền đối với một vùng đất. Nếu cộng đồng quốc tế đi theo hướng lập luận của Hoa Kỳ nó sẽ dẫn đến những kết quả giải quyết tùy tiện và không có cơ sở pháp lý.

- Phải thể hiện chủ quyền một cách liên tục và công khai: Quan điểm đầu tiên mà Hà Lan đưa ra là Hà Lan là chủ thể có chủ quyền đối với đảo Palmas bởi lẽ từ năm 1677 Hà Lan đã thực hiện quyền chiếm hữu trên thực tế đối với đảo Palmas. Theo Hà Lan, đảo Palmas và các đảo Nanusa, đảo Talauer, gọi chung là các đảo Talaud (Talaud Islands) trước đó thuộc về Nhà nước Tabukan. Như vậy, Nhà nước địa phương Tabukan mới là chủ thể chiếm hữu trực tiếp trên thực tế đảo Palmas chứ không phải Tây Ban Nha dù Tây Ban Nha đã phát hiện ra đảo Palmas. Hà Lan cũng cho rằng, dựa vào Công ước Munster năm 1648, năm 1677 Hà Lan đã đạt được thỏa thuận với Nhà nước Tabukan về việc Hà Lan sẽ quản lý, kiểm

soát đảo Palmas thông qua một Hiệp định giữa Công ty Đông Ấn với Nhà nước Tabukan, theo một yêu cầu đặt ra đối với những người theo đạo Tin lành và từ chối quyền kiểm soát của các quốc gia khác đối với hòn đảo. Như vậy, Hà Lan đã chứng minh được rằng, Công ty Đông Ấn đã thực hiện quyền kiểm soát đối với đảo Palmas từ thế kỷ XVII. Trong khi đó, Hoa Kỳ đã không thể đưa ra được các bằng chứng chứng minh rằng Tây Ban Nha đã thực hiện chủ quyền đối với đảo Palmas ngoài trừ những văn bản thể hiện việc Tây Ban Nha đã phát hiện ra hòn đảo. Ngoài ra, cũng không có bất cứ bằng chứng nào chứng minh rằng đảo Palmas chịu sự quản lý hành chính hoặc là một đơn vị hành chính của chính quyền Tây Ban Nha ở Philippines.

Trọng tài viên đã chấp nhận lập luận của Hà Lan và cho rằng, nếu Tây Ban Nha cũng đã thực hiện chủ quyền đối với đảo Palmas thì tất yếu đã phải xảy ra xung đột giữa Hà Lan và Tây Ban Nha về chủ quyền đối với đảo, nhưng thực tế không có bằng chứng nào cho thấy đã có sự xung đột như thế xảy ra. Như vậy, cho đến khi vụ kiện xảy ra, Hà Lan đã thực hiện chủ quyền của mình đối với đảo Palmas một cách liên tục và công khai mà không có sự phản đối của bất kỳ quốc gia hay chủ thể nào khác, kể cả của Tây Ban Nha.

2. Nội dung phán quyết của Hội đồng Trọng tài

Trên cơ sở yêu sách của hai bên, các chứng cứ pháp lý mà các bên đưa ra cũng như lập luận của các bên nhằm bảo vệ yêu sách của mình, cũng như căn cứ vào quy định của pháp luật quốc tế, ngày 04/4/1928, Hội đồng Trọng tài đã đưa ra phán quyết với nội dung như sau³:

- Một quốc gia không thể chuyển giao

³ Xem *Arbitration Agreement between United State of America and The Netherlands, 4th day of April, 1928* (Nguồn: http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1029).

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

một vùng lãnh thổ cho quốc gia khác khi quốc gia đó không có quyền sở hữu hợp pháp đối với vùng lãnh thổ chuyển giao. Như vậy, Tây Ban Nha không thể chuyển giao một cách hợp pháp đảo Palmas cho Hoa Kỳ nếu Tây Ban Nha không phải là chủ thể sở hữu đảo Palmas thông qua việc thực hiện quyền của người chiếm hữu nó trên thực tế. Tây Ban Nha đã là người có quyền sở hữu đối với đảo Palmas ngay khi Tây Ban Nha phát hiện ra đảo. Tuy nhiên, Tây Ban Nha đã không thực hiện chủ quyền của mình trên thực tế đối với đảo Palmas sau khi Tây Ban Nha phát hiện ra đảo và vì vậy, Tây Ban Nha chưa thiết lập chủ quyền của mình đối với đảo Palmas trên thực tế. Chính vì vậy, lập luận của Hoa Kỳ đối với vụ kiện về việc Hoa Kỳ có chủ quyền đối với đảo Palmas trên cơ sở thừa hưởng quyền của chủ thể phát hiện ra đầu tiên đảo Palmas của Tây Ban Nha là không có cơ sở.

- Không có bất kỳ quy định nào của pháp luật quốc tế cho rằng vị trí của một hòn đảo gắn với đất liền của quốc gia nào thì hòn đảo thuộc chủ quyền của quốc gia đó. Như vậy, lập luận của Hoa Kỳ cho rằng đảo Palmas thuộc chủ quyền của Philippines chứ không phải Hà Lan bởi lẽ vị trí của đảo gần lãnh thổ Philippines hơn là lãnh thổ của Hà Lan là không có cơ sở pháp lý.

- Một quốc gia dù không phải là chủ thể đầu tiên phát hiện ra một vùng lãnh thổ nhưng vẫn có cơ sở tuyên bố và thiết lập chủ quyền đối với vùng lãnh thổ đó nếu đã thực hiện quyền chiếm hữu vùng lãnh thổ trên thực tế một cách công khai, liên tục mà không gặp phải sự phản đối hoặc tranh

chấp của bất kỳ quốc gia hay chủ thể nào khác. Như vậy, Hà Lan dù không phải là chủ thể đầu tiên phát hiện ra đảo Palmas nhưng đã thực hiện quyền kiểm soát đối với đảo Palmas một cách công khai, liên tục mà không có sự phản đối của Tây Ban Nha hay bất kỳ quốc gia nào khác.

Trên các cơ sở này, phán quyết của PCA như sau: Hoa Kỳ không có đủ các bằng chứng chứng minh rằng Tây Ban Nha là chủ thể đã thực hiện chủ quyền thực tế đối với đảo Palmas mặc dù Tây Ban Nha là quốc gia phát hiện ra đảo Palmas. Trong khi đó, Hà



Bản đồ vị trí của đảo Palmas (Nguồn: www.PCA-CPA.org)

Lan có đủ các bằng chứng cho thấy Hà Lan là chủ thể đã thực hiện chủ quyền trên thực tế đối với đảo Palmas và việc thực hiện chủ quyền này đã diễn ra một cách liên tục, công khai mà không có sự phản đối của Tây Ban Nha hay chủ thể nào khác. Vì vậy, Tây Ban Nha không phải là quốc gia có chủ quyền đối với đảo Palmas, do vậy, việc Tây Ban Nha nhượng quyền sở hữu đảo Palmas cho Hoa Kỳ là không đủ cơ sở để Hoa Kỳ thiết lập chủ quyền đối với hòn đảo. Phán quyết của PCA đã tuyên đảo Palmas thuộc chủ quyền của Hà Lan. Sau khi Hà Lan trao trả độc lập cho Indonesia thì chủ quyền đối với đảo Palmas cũng chuyển giao cho Indonesia. Vì vậy,

ngày nay đảo Palmas là một phần lãnh thổ của nước Cộng hòa Indonesia.

3. Bài học kinh nghiệm

3.1 Những vấn đề về mặt pháp lý của vụ việc

Từ phán quyết của PCA đối với vụ tranh chấp đảo Palmas giữa Hà Lan và Hoa Kỳ, chúng ta có thể rút ra mấy vấn đề pháp lý quan trọng liên quan đến tranh chấp biển đảo sau đây:

Thứ nhất, vị trí địa lý của đảo hoàn toàn không phải là cơ sở pháp lý theo pháp luật quốc tế để khẳng định chủ quyền của một quốc gia đối với hòn đảo đó, cho dù đó là quốc gia có vị trí gần nhất với hòn đảo so với các quốc gia khác tham gia tranh chấp. Điều này có nghĩa là có những quốc gia có bờ biển rất xa so với vị trí của đảo nhưng hoàn toàn có chủ quyền đối với đảo nếu như có đầy đủ các cơ sở pháp lý chứng minh chủ quyền của mình.

Thứ hai, việc một quốc gia là chủ thể đầu tiên phát hiện ra hòn đảo chỉ có ý nghĩa là cơ sở ban đầu để xem xét chủ quyền của quốc gia đó đối với hòn đảo. Điều này có nghĩa là khi một quốc gia là chủ thể đầu tiên phát hiện ra đảo thì có cơ sở ban đầu cho rằng quốc gia đó có chủ quyền đối với đảo. Tuy nhiên, chủ quyền của quốc gia đối với đảo còn phải được chứng minh bằng các cơ sở pháp lý khác.

Thứ ba, nếu một quốc gia không phải là chủ thể đầu tiên phát hiện ra hòn đảo nhưng đã thực hiện chủ quyền trên thực tế đối với đảo và tuyên bố chủ quyền một cách công khai, liên tục mà không có sự phản đối từ quốc gia phát hiện đầu tiên cũng như các chủ thể khác thì có lẽ có cơ sở để kết luận hòn đảo đó thuộc về chủ quyền của quốc gia thực hiện quyền chiếm hữu thực tế hơn là thuộc chủ quyền của quốc gia phát hiện đầu tiên.

3.2 Ý nghĩa của phán quyết đối với quá trình giải quyết tranh chấp biển đảo của Việt Nam

Việt Nam là một quốc gia có biển đảo và cũng đang trong tình trạng tranh chấp chủ

quyền biển đảo với các quốc gia khác. Để có cơ sở pháp lý vững chắc nhằm khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với các quần đảo đang có tranh chấp chủ quyền, cần chú ý một số vấn đề sau đây được rút ra từ phán quyết PCA:

Thứ nhất, những chứng cứ có giá trị lịch sử đã được hình thành trong các giai đoạn lịch sử trước đó có liên quan đến tranh chấp sẽ là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để chứng minh yêu sách chủ quyền của Việt Nam. Trong vụ tranh chấp chủ quyền đảo Palmas giữa Hà Lan và Hoa Kỳ, Hà Lan đã thành công trong việc chứng minh chủ quyền của mình bằng các chứng cứ lịch sử mà Hoa Kỳ không thể bác bỏ được. Việt Nam có chủ quyền không thể chối cãi đối với các quần đảo trên biển Đông. Tuy nhiên, để thuyết phục được cộng đồng quốc tế tin và nhận thấy rằng lý lẽ của Việt Nam là có cơ sở chúng ta cần phải chứng minh cho thế giới thấy chúng ta có đầy đủ các bằng chứng lịch sử đối với chủ quyền biển đảo này. Điều này càng có ý nghĩa quan trọng đối với những tranh chấp song phương mà chủ thể tranh chấp với Việt Nam không có đủ lý lẽ nhưng lại có thừa sức mạnh quân sự thì những minh chứng lịch sử này sẽ có giá trị thuyết phục cộng đồng quốc tế đứng về phía Việt Nam, gia tăng sức mạnh cho Việt Nam, để Việt Nam không lè loi trong tranh chấp biển Đông, điều mà chủ thể đối diện với Việt Nam luôn mong muốn trong giải quyết tranh chấp song phương với Việt Nam về chủ quyền của quần đảo Hoàng Sa. Việt Nam cần có những công trình nghiên cứu một cách tập trung, thống kê, phân tích, đánh giá toàn bộ các chứng cứ lịch sử để làm chứng cứ pháp lý sử dụng trong trường hợp cần thiết. Những chứng cứ lịch sử này cần được sự thừa nhận chính thức từ cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam chứ không chỉ là những công trình mang tính chất khoa học hàn lâm, cá nhân và quan trọng hơn, Việt Nam cần thường xuyên, liên tục công bố các chứng

cứ lịch sử này trên các phương tiện thông tin trong nước cũng như quốc tế.

Thứ hai, thực hiện việc chiếm hữu có hiệu quả và thể hiện chủ quyền của mình trên thực tế một cách công khai, thường xuyên, liên tục đối với những đảo đang nằm dưới sự kiểm soát của Việt Nam. Để khẳng định chủ quyền đối với các vùng biển đảo tranh chấp, Việt Nam cần đẩy mạnh các hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên, khoáng sản cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho ngư dân đánh bắt cá, bảo vệ ngư dân trong trường hợp có sự uy hiếp, đe dọa của nước ngoài. Và xa hơn, cần tăng cường cấp phép cho các công ty nước ngoài vào khai thác tài nguyên trên vùng biển của Việt Nam trên nguyên tắc đôi bên cùng có lợi (như Việt Nam hiện đang làm). Những hoạt động này một mặt mang lại lợi ích kinh tế, mặt khác còn là cơ sở khẳng định việc thực hiện chủ quyền trên thực tế của Việt Nam đối với vùng lãnh thổ thuộc chủ quyền của Việt Nam. Mặt khác, Việt Nam cần kiên quyết phản đối, ngăn chặn các hoạt động khai thác tài nguyên, xây dựng các công trình cũng như tổ chức các hoạt động khác của các nước không có chủ quyền đối với vùng biển đảo của Việt Nam.

Thứ ba, thường xuyên, liên tục khẳng định chủ quyền đối với những đảo và vùng biển thuộc chủ quyền của Việt Nam nhưng đang chịu sự kiểm soát của quốc gia khác. Tình hình thực tế mà chúng ta phải nhìn nhận là trong một thời gian tương đối dài, các quần đảo mà Việt Nam tuyên bố chủ quyền đang nằm dưới quyền kiểm soát thực tế của quốc gia khác. Mặc dù về mặt pháp luật quốc tế, hành vi chiếm đóng bằng lực lượng quân sự không đồng nghĩa với việc xác lập chủ quyền cho dù thời gian chiếm đóng kéo dài trong bao lâu. Tuy nhiên, trong pháp luật quốc tế tồn tại Thuyết chiếm hữu có hiệu quả. Nội dung của thuyết này theo luật quốc tế hiện đại là đối với các vùng đất (chủ yếu là các hòn đảo) quốc gia

nào có đầy đủ chứng cứ thuyết phục nhất về việc mình chứ không phải ai khác là người chiếm hữu có hiệu quả vùng đất đó thì vùng đất đó được coi là vùng lãnh thổ của quốc gia đó. Như vậy, việc các vùng lãnh thổ của Việt Nam nằm dưới quyền kiểm soát thực tế của quốc gia khác trong một thời gian dài mà Việt Nam không có bất cứ động thái nào thì điều này đồng nghĩa với việc công nhận sự chiếm hữu có hiệu quả của quốc gia kia đối với vùng lãnh thổ của Việt Nam.

Thứ tư, thường xuyên, liên tục củng cố và công bố các chứng cứ pháp lý khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với các quần đảo tranh chấp. Nếu Việt Nam là nước đưa đơn khởi kiện trước thì Việt Nam có nghĩa vụ phải gửi các chứng cứ chứng minh cho yêu sách của mình đến Văn phòng của PCA cũng như đến quốc gia còn lại của tranh chấp. Theo quy định của Quy tắc giải quyết tranh chấp giữa hai bên là quốc gia có hiệu lực ngày 20/10/1992, thì các tài liệu này có thể được thể hiện bằng tiếng Anh hoặc tiếng Pháp hoặc một ngôn ngữ phổ biến khác do các bên thỏa thuận lựa chọn. Kèm theo các tài liệu, Việt Nam cần có bản tranh luận thể hiện quan điểm của mình cũng như các quan điểm phản bác lại yêu sách của quốc gia có liên quan đã thể hiện trong quá trình diễn ra tranh chấp trước đó. Đối với từng lập luận của Việt Nam cũng như từng lập luận của quốc gia có liên quan tranh chấp, Việt Nam đều phải thể hiện rõ quan điểm của mình là đồng ý hay phản đối và quan trọng nhất, phải có chứng cứ pháp lý, lập luận để bảo vệ quan điểm của mình. Các tài liệu này là một trong những cơ sở rất quan trọng để Hội đồng Trọng tài PCA ban hành quyết định giải quyết vụ tranh chấp. Chính vì vậy, Việt Nam cần có sự chuẩn bị các tài liệu này một cách chu đáo. Trong trường hợp cần thiết, cần phải sử dụng cơ chế tư vấn của các chuyên gia để tập hợp, sắp xếp các tài liệu thành một bộ hồ sơ hoàn chỉnh ■

MỘT SỐ NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN GIÁO DỤC QUYỀN CON NGƯỜI HIỆN NAY

VŨ ANH TUẤN*

Ở mức độ tương đối, có thể hiểu giáo dục quyền con người (QCN) là một hoạt động có tổ chức, có tính định hướng của chủ thể giáo dục lên đối tượng giáo dục nhằm hình thành ở họ (đối tượng) tri thức, ý thức, trách nhiệm về QCN và định hướng hành vi của họ trong việc tôn trọng, bảo vệ QCN trong cuộc sống.

Với quan niệm như vậy, giáo dục QCN được tiến hành bởi nhiều chủ thể cho nhiều loại đối tượng thuộc các tầng lớp cư dân trong xã hội; được thể hiện dưới nhiều hình thức: tuyên truyền, phổ biến, giáo dục (ở đây được gọi chung là giáo dục); được thực hiện bằng nhiều phương pháp và theo đó, hiệu quả của các dạng thức giáo dục QCN cũng khác nhau.

Thực tế cho thấy, việc đảm bảo QCN ở bất kỳ quốc gia nào, ngoài sự nỗ lực của nhà nước bằng hệ thống chính sách, pháp luật thì còn phụ thuộc khá nhiều vào một số nhân tố khách quan và chủ quan. Theo đó, giáo dục QCN với tư cách là một trong những biện pháp đi đầu, tạo lập tiền đề cho quá trình tổ chức thực thi chính sách, pháp luật trong lĩnh vực này cũng chịu sự tác động nhất định của các nhân tố khách quan và chủ quan đó. Do vậy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giáo dục QCN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN không thể tách rời

việc nhận diện những nhân tố tác động đó ở cả khía cạnh tích cực và không tích cực để có phương châm, giải pháp phù hợp.

1. Nhân tố truyền thống

Trong truyền thống của người Việt có không ít những nhân tố thể hiện tính nhân văn sâu sắc và đặc thù, rất thuận lợi cho việc giáo dục tinh cảm nhân đạo, công bằng, hướng thiện - những nhân tố giá trị liên quan mật thiết với giáo dục QCN. Từ những truyền thuyết, cổ tích như Thánh Gióng, Chuyện Trầu Cau, Tấm Cám... đến những câu tục ngữ “Thương người như thể thương thân”, “Bầu ơi thương lấy bí cùng, tuy rằng khác giống nhưng chung một giàn”, “Lá lành đùm lá rách”, “Sinh ra trong cõi hồng trần, là người phải lấy chữ Nhân làm đầu”... đều mang đậm dấu ấn chữ “Nhân”, chữ “Đạo” ở đời. Tình cảm, lối sống nhân văn của người Việt không chỉ là với đồng loại khi biết lỗi lầm: “đánh kẻ chạy đi, không đánh người chạy lại”, mà hơn thế, còn nhân đạo với kẻ thù sau khi chiến thắng: “Tướng giặc bị cầm tù, như hổ đói vẫy đuôi xin cứu mạng, Thần Vũ chẳng giết hại, thể lòng trời ta mở đường hiếu sinh” (Nguyễn Trãi, Cáo Bình Ngô)... Có không ít người, nhất là những người trẻ, không đồng tình với cái kết của chuyện Tấm Cám vì họ cho rằng nó không phù hợp với truyền thống nhân đạo của người Việt. Tuy vậy, nếu nhìn ở một góc

* TS. Học viện Chính trị khu vực III.

độ khác, có phải cha ông chúng ta muốn gửi tới đời sau một thông điệp: cái Ác vẫn luôn hiện hữu nên “đánh rắn phải đánh đập đầu”; nương tay với cái Ác là có tội với điều Thiện? Lẽ dĩ nhiên, không phải chỉ người Việt mới có truyền thống này nhưng chắc chắn bản sắc Việt ở đây là không thể phủ nhận và cũng dễ phân biệt với các dân tộc khác. Do vậy, giáo dục QCN trong bầu sữa truyền thống nhân ái, nhân văn đó của dân tộc là một thuận lợi vô cùng lớn mà nếu chúng ta không biết khai thác, tận dụng sẽ vừa thiệt thòi và vừa có lỗi với truyền thống.

Tuy nhiên, cũng trong truyền thống đó không khó để nhận ra những nhân tố không thuận lợi, thậm chí là cản trở giáo dục QCN. Trước hết, trong cuộc sống, người Việt thường nặng ân tình khi bị đặt trong tình trạng phải lựa chọn giữa tình với lý (một trăm cái lý không bằng một tý cái tình). Thói quen đó có thể gây trở ngại cho tình cảm, hành vi công bằng của con người trong một hoàn cảnh đòi hỏi họ cần có sự tỉnh táo và dứt khoát về lý trí. Hơn thế nữa, thói quen trọng tình hơn trọng lý đó trong nhiều trường hợp, còn là nguyên nhân của hiện tượng không coi trọng vai trò của pháp luật trong xử thế ở đời nói chung cũng như trong việc sử dụng pháp luật để bảo vệ các quyền của bản thân, của người khác. Hàng ngàn năm dưới các triều đại phong kiến, những nền cai trị hà khắc, bất bình đẳng, đã hình thành tâm trạng, thái độ bi quan của con người trước pháp luật, họ không tin vào hoạt động xét xử của tòa án trong việc bảo vệ con người và các quyền của họ. Những thành ngữ “con kiến mà kiện củ khoai”, “vô phúc đáo tụng đình”, “chờ được vạ thì má đã sưng”; hiện tượng “tự xử” ngoài luật trong cuộc sống cũng từ đó mà ra. Nhưng điều quan trọng hơn là thái độ tâm lý đó có thể sản sinh ra thói quen không coi trọng hoạt động xét xử trong đời sống xã hội; muốn duy trì thái quá cách ứng xử theo kiểu “dĩ hòa vi quý”, “một câu nhin, chín câu

lành”... mà không phải trong trường hợp nào cũng đều có lợi cho việc bảo vệ QCN. Ngày nay, tâm lý truyền thống đó rất không có lợi cho việc ủng hộ và đề cao sự độc lập của tư pháp trong cơ chế quyền lực của nước ta theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Không phải ngẫu nhiên mà Tuyên ngôn thế giới về QCN năm 1948 đã khẳng định: “Quyền con người phải được bảo vệ bằng pháp quyền, nếu con người không bị bắt buộc phải nổi dậy chống lại sự độc tài và áp bức như là phương sách cuối cùng”¹.

Mặt khác, từ khi khai thiên lập địa, người Việt vốn sinh trưởng trong nền văn hóa trồng trọt lúa nước vốn có những đặc điểm rất khác với những nền văn hóa chăn nuôi, buôn bán, nền văn hóa lúa nước đã in đậm dấu ấn vào tính cách, lối sống của họ. Một trong những đặc điểm đó là lối sống cộng đồng (đề cao cộng đồng, dựa vào sự trợ giúp của cộng đồng...) đã dần dần làm cho cái “tôi” lặn vào trong cái “chúng tôi”, “chúng ta” và theo đó, ý thức về cá nhân cũng như quyền của họ cũng dần mờ nhạt, thụ động rất nhiều so với quyền của cộng đồng. Theo đó, ý thức và sự nỗ lực của cá nhân trong việc đấu tranh để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình cũng không được ưu tiên so với của cộng đồng, chìm vào cộng đồng với triết lý theo kiểu “dại bầy hơn khôn độc”. Trong điều kiện vẫn còn chịu tác động của tâm thức đó, việc giáo dục về QCN không thể tránh khỏi những hiệu ứng không tích cực mà chúng ta cần nhận biết để có cách làm phù hợp. Giáo dục QCN cần tính đến những hiệu ứng không tích cực từ các yếu tố tâm lý, văn hóa truyền thống này để có được những luận giải hợp lý về thực trạng cũng như những giải pháp khả thi về đảm bảo QCN ở nước ta trong truyền thống và hiện tại.

2. Điều kiện sinh hoạt vật chất

Với một nền kinh tế nông nghiệp lúa nước truyền thống, cái nghèo trong đời sống

¹ Trung tâm Nghiên cứu QCN, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, “Tuyên ngôn thế giới và hai Công ước về QCN”, Hà Nội, 8/2002, tr. 243.

của người Việt vất vả từ đời này sang đời khác, như những lời than: “Gánh cực mà đổ lên non, còng lưng mà chạy cực còn đuổi theo”; “Đi cây ba vụ không đủ ba ngày Tết”; “Anh thương em lao khổ, tận cổ chí kim”... Trong điều kiện sống đó, con người chỉ biết cam chịu, than thân trách phận, cốt sao có được miếng ăn, tấm áo, chỗ ở là tốt rồi, sao có thể nghĩ nhiều hơn về các quyền của mình. Có chăng, họ cũng chỉ ý thức và hành động theo một thói quen cố hữu là quyền của cá nhân phải hòa vào quyền cộng đồng, phải đi sau và thậm chí, hy sinh cho quyền lợi của cộng đồng. Những điều như thế, không biết tự bao giờ, dần dần trở thành thói quen tâm lý và hành động, thành văn hóa tư duy và ứng xử của người Việt. Và rồi, không thể không thừa nhận rằng, tâm lý và thói quen đó đã ảnh hưởng nhất định đến ý thức về quyền của từng cá nhân và nhu cầu bảo vệ các quyền đó trong mối tương quan với quyền của cộng đồng.

Ngày nay, đất nước ta đã có những bước tiến rất quan trọng về phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện một nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Mặt bằng đời sống vật chất, tinh thần của toàn xã hội được nâng lên rõ rệt so với trước đây, tạo những tiền đề rất căn bản để từng cá nhân, nhóm xã hội và cộng đồng bắt đầu có ý thức hơn về các quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của họ. Vì thế, không có gì khó hiểu khi người Việt ngày càng quan tâm nhiều hơn tới nhu cầu về tự do, dân chủ, quyền con người trong tiến trình đổi mới đất nước. Đồng thời, sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin đã đem đến cho con người những điều kiện vô cùng thuận lợi để tiếp xúc với nhiều nguồn thông tin trong nước và trên thế giới về những vấn đề mà người dân quan tâm.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả cơ bản do công cuộc đổi mới đem lại, vẫn còn nhiều vấn đề không nhỏ đặt ra trong việc nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân. Theo số liệu của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tuy đến cuối năm 2014 tỷ lệ hộ nghèo còn khoảng 5,8 - 6%, giảm được 1,8 - 2% so với năm 2013, riêng

hộ nghèo ở các huyện nghèo giảm bình quân 5%/năm, còn 33,2%, nhưng nhìn tổng thể, công tác giảm nghèo vẫn còn gặp nhiều trở ngại là giảm nghèo chưa bền vững, tỷ lệ tái nghèo vẫn diễn ra ở một số vùng, cơ chế chính sách còn một số nội dung chồng chéo, trùng lặp và khó thực hiện. Bên cạnh đó, việc thực hiện nhiều chính sách xã hội trong các lĩnh vực có liên quan đến đảm bảo QCN đang bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập và rất bất lợi cho việc giáo dục về QCN không chỉ trong nước mà còn với bên ngoài. Rõ ràng là với thực tế đó, giáo dục QCN ở nước ta trong bối cảnh hiện nay cần tính đến những nội dung, hình thức và phương pháp thích hợp với từng đối tượng, nhất là với những tầng lớp dân cư có điều kiện sống còn thấp. Mặt khác, hoạt động giáo dục QCN không thể không chỉ ra một định hướng/giải pháp cực kỳ quan trọng là phải tiếp tục cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân để đảm bảo các QCN theo nguyên lý “có thực mới vực được đạo”.

3. Chương trình và nội dung giáo dục

Trong vài thập kỷ gần đây, hoạt động giáo dục QCN trong các nhà trường phổ thông đã được chú trọng hơn. Trong chương trình tiểu học, môn học Đạo đức đã có một số bài học nhằm hướng dẫn các em tôn trọng khách nước ngoài; tôn trọng thư từ, tài sản của người khác; tôn trọng phụ nữ... Đặc biệt, trong môn Giáo dục công dân của cấp trung học cơ sở và trung học phổ thông đã trang bị một số nguyên tắc cơ bản và nghĩa vụ tôn trọng các QCN, quyền công dân thông qua các nhóm kiến thức về quyền trẻ em; quyền công dân trong Hiến pháp, nhất là quyền và nghĩa vụ học tập; các quyền trong lĩnh vực dân sự; các quyền trong tổ tụng và một số quyền trong các lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Nhìn chung, kiến thức về QCN trong chương trình giáo dục phổ thông đã tính đến trình độ nhận thức và tâm lý của học sinh ở từng độ tuổi. Mặc dù vậy, một trong các hạn chế chủ yếu của hoạt động dạy và học về QCN trong trường phổ thông hiện nay là mức độ hiểu biết và phương pháp giảng dạy của giáo viên. Hầu hết giáo viên môn học Giáo dục công dân ở các cấp học

phổ thông đều chưa được đào tạo hay tập huấn về QCN; phương pháp giảng dạy hầu như chỉ là phương pháp nói - nghe, đọc - chép. Ngoài ra, tài liệu học tập, tham khảo, công cụ giảng dạy... còn rất thiếu thốn nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng giảng dạy các bài học về nhân quyền.

Hiện nay, ở Việt Nam có 9 cơ sở đào tạo cử nhân luật, trong đó 3 cơ sở đào tạo lớn nhất là Đại học Luật Hà Nội; Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh; Khoa Luật thuộc Đại học quốc gia Hà Nội. Ngoài ra, còn 6 cơ sở đào tạo có khoa luật, khoa kinh tế - luật hoặc khoa luật kinh tế ở Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh, Đại học Khoa học xã hội nhân văn thuộc Đại học Huế, Đại học Cần Thơ, Đại học Đà Lạt, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh. Trong số này, chỉ có Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh và Khoa Luật thuộc Đại học quốc gia Hà Nội có một môn học riêng về QCN, còn ở các cơ sở khác, nội dung này lồng ghép trong chương trình học của một số ngành luật có liên quan, mà chủ yếu là Luật quốc tế, Luật hiến pháp Việt Nam và nước ngoài...

Với những cơ sở chưa hình thành môn học riêng về QCN thì nội dung này thường được nghiên cứu dưới góc độ là một nguyên tắc của công pháp quốc tế. Mặt khác, kết cấu nội dung về QCN trong giáo trình của các trường cũng không giống nhau: có nơi là một chương nhưng lại có nơi chỉ là một tiêu mục trong chuyên đề. Ngoài ra, ở một số trường, vấn đề QCN được tích hợp với quyền công dân ở trong một số ngành luật khác như luật dân sự, luật kinh doanh, luật thương mại, luật hành chính, luật hình sự và tố tụng hình sự. Thực tế cho thấy, ở những cơ sở đã hình thành môn học riêng về QCN thì chương trình và việc giảng dạy - học tập trở nên bài bản, có chất lượng cao hơn, và ngược lại. Tương tự, ở một số cơ sở đào tạo đại học không chuyên luật như Học viện Quan hệ quốc tế, Học viện An ninh, Học viện Cảnh sát, Học viện Hành chính quốc gia thì nội dung QCN được giới thiệu lồng ghép vào nội dung của môn học “Pháp luật đại cương”, “Nhà nước và pháp luật” hoặc những môn học khác, nên việc cung cấp kiến thức về vấn đề này còn ở mức độ hạn chế.

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh được xem là cơ sở đào tạo đầu tiên có một môn học riêng - môn “Lý luận về quyền con người” - dành cho chương trình đào tạo cử nhân chính trị từ năm 2002. Giáo trình của môn học này bao gồm các nội dung: đối tượng và phương pháp nghiên cứu QCN; QCN trong lịch sử nhân loại và Việt Nam; quan điểm Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về QCN; pháp luật quốc tế về QCN; quan điểm và chính sách cơ bản của Đảng, Nhà nước Việt Nam về QCN. Hiện nay, Chương trình cao cấp lý luận chính trị ban hành theo Quyết định số 3166/QĐ-HVC-TQG ngày 18/8/2014 của Giám đốc Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh có 1 số chuyên đề về QCN với một tỷ lệ thích hợp so với các nhóm kiến thức khác. Từ năm 2009, Khoa Luật thuộc Đại học quốc gia Hà Nội có giáo trình “Lý luận và pháp luật về quyền con người” được đánh giá là một giáo trình tốt cho việc dạy và học về QCN.

Ngoài ra, hoạt động giáo dục nhân quyền ở ngoài hệ thống nhà trường đã và đang được thực hiện bởi nhiều chủ thể như các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội với các hình thức tập huấn, tuyên truyền khá đa dạng. Các hoạt động giáo dục về QCN theo kênh này thường được thực hiện trong khuôn khổ các dự án hợp tác giữa một số bộ, ngành, tổ chức xã hội, cơ sở đào tạo với các nhà tài trợ nước ngoài. Nhìn chung, hoạt động này khá sôi động, phong phú, gắn liền với thực tế và mang tính ứng dụng hơn so với hoạt động giáo dục QCN trong hệ thống nhà trường. Hình thức giáo dục này thường áp dụng phương pháp giảng dạy lấy người học làm trung tâm với đội ngũ giảng viên có kinh nghiệm, năng động. Bên cạnh đó, hình thức giáo dục QCN này được hỗ trợ mạnh về tài liệu học tập và phương tiện trợ giúp hiện đại do được cung cấp bởi các nhà tài trợ. Vì thế, hoạt động này mang tính xã hội hóa cao và đang là một thách thức với các hình thức giáo dục QCN chính quy trong nhà trường.

Trong bối cảnh đó, có thể nhận thấy giáo dục QCN đã có tiền đề khá tốt ở Việt Nam nhưng so với mặt bằng chung trên thế

giới thì phạm vi và trình độ vẫn còn ở mức thấp. Nguyên nhân thì có nhiều, nhưng chủ yếu là do sự hạn chế về tư duy; do sự đầu tư chưa tương xứng với nhu cầu của đối tượng đào tạo; do kết cấu môn học còn nhiều điểm bất hợp lý; do trình độ của đội ngũ giảng viên; phương pháp giảng dạy và tài liệu tham khảo vẫn còn nhiều hạn chế. Vì thế, nếu không có những đột phá trong đổi mới về nội dung và phương pháp thì những hạn chế nêu trên vẫn tiếp tục là nhân tố quan trọng ảnh hưởng không tích cực đến hiệu quả hoạt động giáo dục QCN ở Việt Nam.

4. Hệ thống chính sách, pháp luật

Cùng với việc ban hành Hiến pháp năm 2013, hệ thống chính sách và pháp luật về QCN đã có một bước phát triển rất đáng kể so với trước đây và với các quốc gia trên thế giới. Có thể nhận thấy trong toàn bộ hệ thống chính sách, pháp luật về QCN trong thời kỳ đổi mới đều xuất phát và đảm bảo theo nguyên tắc: con người vừa là mục tiêu vừa là động lực của sự nghiệp đổi mới. Theo đó, trong hầu hết các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, của từng địa phương đều cố gắng giải quyết hài hòa các quan hệ lợi ích giữa cá nhân, tập thể, Nhà nước theo hướng ưu tiên đảm bảo các QCN đã được thể chế hóa thành pháp luật. Đến nay, các QCN càng được hoàn thiện dần dần phù hợp với nhu cầu thực tế của công cuộc đổi mới và với hệ thống pháp luật quốc tế về nhân quyền. Gần đây, khi Việt Nam tham gia phê chuẩn thêm một số điều ước quốc tế về QCN, nhất là khi trở thành thành viên của Hội đồng Nhân quyền của Liên hợp quốc (UNHCR) vào năm 2013 thì rất nhiều chính sách, pháp luật trong nước được điều chỉnh theo định hướng đó. Nhờ vậy, thực tiễn đảm bảo QCN đã có những tiến bộ rất đáng kể so với thời kỳ trước. Trong các đạo luật liên quan trực tiếp đến bảo đảm QCN được ban hành từ năm 2009 đến nay, có thể kể đến các luật quy định cụ thể về trách nhiệm của Nhà nước trong bảo đảm lợi ích của công dân như Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (năm 2009), Luật Người cao tuổi (2010), Luật Người khuyết tật (2010), Luật Nuôi con

nuôi (2010), Luật Thi hành án (2010)... Một số luật bảo vệ quyền khiếu nại và tố cáo của công dân đã ra đời như Luật Khiếu nại (2011), Luật Tố cáo (2011), Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật (2012). Nhiều đạo luật được ban hành, sửa đổi nhằm bảo đảm quyền tự do và bất khả xâm phạm của công dân như Luật Phòng, chống mua bán người (2011), Luật Xử lý các vi phạm hành chính (2012). Gần đây, các QCN càng được quan tâm thể hiện tiến bộ hơn trong Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự; các dự luật mới như Luật Tiếp cận thông tin; Luật về Hội; Luật Tín ngưỡng, tôn giáo...

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu không thể phủ nhận, còn không ít những vấn đề bất cập, hạn chế cần được nhìn nhận thấu đáo để có phương hướng, giải pháp khắc phục kịp thời. Trước hết, là sự chưa đồng bộ trong hệ thống chính sách, pháp luật về đảm bảo các QCN. Thực tế cho thấy, có không ít các chính sách trong các lĩnh vực khác nhau, thậm chí trong cùng một lĩnh vực (chính sách xã hội chẳng hạn) còn chồng chéo, mâu thuẫn khi điều chỉnh cùng một vấn đề có liên quan đến QCN. Bên cạnh đó, vẫn còn những khoảng trống trong việc quy định chính thức các QCN cơ bản thành quyền công dân (quyền lập hội, quyền được trưng cầu ý dân, quyền phúc quyết...). Mặt khác, vì nhiều lý do khác nhau, việc chuyển hóa các chính sách hiện có thành các quy định cụ thể của pháp luật còn khá chậm (Luật về Hội, Luật Biểu tình...). Đồng thời, không thể không kể đến những hạn chế của chúng ta trong quá trình nội luật hóa những điều ước quốc tế có liên quan đến QCN trong thời gian qua, đặc biệt là trong các lĩnh vực: kinh tế, thương mại, môi trường... Những hạn chế trên đã và đang thật sự trở thành những thách thức không nhỏ với Việt Nam trong tiến trình hội nhập quốc tế và khu vực, nhất là từ khi chúng ta gia nhập Tổ chức Thương mại quốc tế (WTO) và trong tiến trình chuẩn bị gia nhập Hiệp định Chiến lược kinh tế xuyên Thái Bình Dương (TPP). Nhưng điều quan trọng hơn buộc chúng ta phải nhận thấy và khắc phục là những hạn chế đó đang ảnh hưởng không thuận lợi tới việc đảm bảo

các QCN nói chung và hiệu quả của việc giáo dục QCN nói riêng, ở nước ta hiện nay.

5. Những luận điệu bôi nhọ, lợi dụng quyền con người

Những nỗ lực và thành tựu về đảm bảo QCN trong thời kỳ đổi mới, nhất là trong những năm gần đây, là một sự thật không chỉ được nhân dân ta mà cả cộng đồng quốc tế thừa nhận. Nhưng với thái độ khách quan, cầu thị, chúng ta cũng không giấu diếm những hạn chế, bất cập trong chính sách, pháp luật và thực tiễn đảm bảo QCN hiện nay. Đại hội lần thứ XI của Đảng (năm 2011) đã thẳng thắn chỉ ra những hạn chế, khuyết điểm trong lĩnh vực này như: “Tình trạng thiếu việc làm còn cao. Chính sách tiền lương, thu nhập chưa động viên được cán bộ, công chức, người lao động gắn bó, tận tâm với công việc. Đời sống của một bộ phận dân cư, nhất là ở miền núi, vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn. Xoá đói, giảm nghèo chưa bền vững, tình trạng tái nghèo cao. Khoảng cách chênh lệch giàu nghèo còn khá lớn và ngày càng doãng ra.... Quyền làm chủ của nhân dân ở một số nơi, trên một vài lĩnh vực còn bị vi phạm. Việc thực hành dân chủ còn mang tính hình thức; có tình trạng lợi dụng dân chủ gây chia rẽ, làm mất đoàn kết nội bộ, gây rối, ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội...”². Gần đây, trong Báo cáo chính trị trình Đại hội Đảng lần thứ XII cũng nhắc lại những đánh giá tương tự. Đó là những khiếm khuyết bắt nguồn từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan đã được nhận diện và sẽ có lộ trình, phương hướng, giải pháp khắc phục.

Trong bối cảnh đó, đã và đang có không ít những luận điệu bôi nhọ hoặc kích động, lợi dụng vấn đề QCN với động cơ chính trị, kinh tế nhất định từ trong nước và từ nước ngoài. Đã nhiều năm nay, một số chính phủ và tổ chức quốc tế đã ban hành đạo luật, nghị quyết, báo cáo về nhân quyền trên thế giới trong đó có đánh giá nhân quyền ở Việt Nam với nhiều nội dung không phản ánh đúng thực tế, với thái độ áp đặt, làm phức

tạp thêm các vấn đề về dân chủ, dân tộc, tôn giáo... để từ đó, lên án Việt Nam vi phạm nhân quyền. Mặt khác, một số chính phủ còn thực hiện chính sách “ngoại giao nhân quyền” bằng các khoản viện trợ, cho vay có điều kiện để áp đặt các điều kiện, chính sách về dân chủ, nhân quyền ở Việt Nam theo quỹ đạo của họ.

Bên cạnh đó, các thế lực thù địch trong nước luôn tìm cách lợi dụng vấn đề dân chủ, nhân quyền để bôi nhọ, kích động nhằm gây hoang mang trong dư luận xã hội; gây căng thẳng, mâu thuẫn giữa các tầng lớp nhân dân với Đảng, Nhà nước để tạo ra những điểm nóng về chính trị - xã hội. Thủ đoạn của chúng rất tinh vi bằng cách mô tả hiện tượng có thật nhưng bị xuyên tạc, úp mở nhằm tạo tâm lý “bán tín bán nghi” để kích động tâm lý về bất công xã hội. Đặc biệt, trong thời gian gần đây, chúng đã lợi dụng triệt để sai lầm, khuyết điểm của một bộ phận cán bộ, đảng viên trong cuộc đấu tranh phòng, chống tiêu cực, tham nhũng để tuyên truyền, kích động nhằm chia rẽ cán bộ, đảng viên với quần chúng, giữa nhân dân với Đảng, Nhà nước. Chúng sử dụng nhiều hình thức, phương pháp nhưng chủ yếu vẫn là thông qua các diễn đàn, các trang mạng xã hội trong đó có cả google, facebook, twitter... của các thế lực phản động ở trong và nước ngoài. Phải thừa nhận rằng, ảnh hưởng tiêu cực của cách làm này trong xã hội, nhất là trong tầng lớp thanh niên, là không nhỏ. Do vậy, trong những chùng mực nhất định cũng đã gây những hiệu ứng ngược với mục tiêu cao cả, nhân văn của hoạt động giáo dục về QCN ở nước ta hiện nay. Vì thế, để cho việc dạy và học về QCN được tồn tại trong môi trường của sự thật và nhân văn, cần phải tiến hành cuộc đấu tranh phức tạp, lâu dài bằng những phương pháp, hình thức đặc thù với những luận điệu đó. Đây là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị nhưng trước tiên, trọng trách đó lại được giao phó cho chính hoạt động giáo dục về QCN mà chúng ta đang tiến hành trong phạm vi cả nước ta ■

² Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 168 – 171.

NỘI DUNG, TÍNH CHẤT CỦA NGHỊ QUYẾT CỦA CHÍNH PHỦ

CAO VŨ MINH *

1. Các hình thức văn bản là quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ

Theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Chính phủ được quyền ban hành hai hình thức văn bản quyết định quản lý nhà nước (QLNN) là nghị quyết và nghị định. Khác với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Điều 98 Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định khái quát: “Chính phủ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”. Có lẽ, “ngụ ý” về các văn bản pháp luật do Chính phủ ban hành sẽ được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015. Vấn đề này được trả lời cụ thể trong khoản 2 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 là: “Chính phủ hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân (HĐND) trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ”. Từ quy định pháp luật này, có thể suy luận rằng: “Chính phủ ban hành nghị quyết, nghị định”. Như vậy, so với Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 thì thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của Chính phủ trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không có gì thay đổi, nhưng chỉ quy định kiểu gián tiếp.

Nghị quyết, nghị định là những quyết định QLNN của Chính phủ được ban hành theo trình tự tập thể. Chúng được ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng

thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Vấn đề đặt ra là làm thế nào có thể phân biệt được sự khác nhau giữa hai hình thức văn bản “nghị quyết” và “nghị định”? Khi nào thì Chính phủ dùng hình thức văn bản “nghị quyết” và khi nào dùng hình thức văn bản “nghị định”?

Về ngữ nghĩa, *nghị quyết* (nghị: bàn bạc để đi đến kết luận, quyết: nhất định) là điều đã được thông qua ở một hội nghị và cần được thi hành. Theo Đại từ điển Tiếng Việt thì “nghị quyết” là “văn bản quyết định về những vấn đề cơ bản sau khi được hội nghị bàn bạc nhất trí thông qua”¹. Như vậy, nghị quyết là một nội dung hay sự việc đã được bàn thảo thống nhất, cụ thể của đa số các thành viên dự họp thông qua nó thể hiện về quan điểm, nhiệm vụ cụ thể nhất định. Tuy nhiên, cách giải thích như vậy chưa thực sự rõ ràng vì nghị quyết và nghị định của Chính phủ đều được ban hành theo trình tự tập thể - tức là đều được bàn thảo thống nhất và thông qua bởi đa số các thành viên dự họp. Cả nghị quyết và nghị định đều được ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) năm 2008 và cả Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 thì nghị quyết của Chính phủ không được xem là quyết định mang tính quy phạm - tức không đặt ra quy tắc xử sự chung và không trực tiếp làm thay đổi hệ thống QPPL hành chính. Theo quy định của pháp luật thì Chính phủ ban hành *nghị quyết* để quyết định các vấn đề về nhiệm vụ, giải pháp chỉ

* **ThS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.**

1 Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển Tiếng Việt (tái bản lần thứ 13)*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, 2013, tr. 1112.

đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; phê duyệt chương trình, đề án; phê chuẩn đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chương trình xây dựng nghị định; phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh và các vấn đề tương tự. Trong khi đó, Chính phủ ban hành *nghị định* để quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ được nêu trong Luật Ban hành văn bản QPPL như cụ thể hóa, chi tiết hóa các điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các biện pháp 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 hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức... hoặc quy định những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu QLNN. Nghị quyết của Chính phủ không mang tính quy phạm, trong khi đó nghị định của Chính phủ chứa đựng các quy tắc xử sự chung, tức là mang tính quy phạm.

2. Phân loại các nghị quyết do Chính phủ ban hành

Nghị quyết của Chính phủ được sử dụng để quy định về những vấn đề mang tính khái quát, ở tầm quan trọng quốc gia và trong nhiều trường hợp là mang tính cá biệt, cụ thể. Có thể tạm chia nghị quyết của Chính phủ theo các nhóm sau: *thứ nhất*, nghị quyết được ban hành để quyết định các vấn đề về nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; *thứ hai*, nghị quyết dùng để phê duyệt chương trình, đề án; chương trình xây dựng nghị định; *thứ ba*, nghị quyết dùng để phê chuẩn đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên UBND

cấp tỉnh; *thứ tư*, nghị quyết còn dùng để quyết định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Phân loại theo tính chất pháp lý thì nghị quyết do Chính phủ ban hành được chia thành ba loại: nghị quyết mang tính chủ đạo, nghị quyết mang tính quy phạm và nghị quyết mang tính cá biệt. Mỗi loại nghị quyết kể trên đều có vị trí, vai trò trong hoạt động của Chính phủ.

Nghị quyết chủ đạo của Chính phủ là loại quyết định nhằm đề ra những chủ trương, đường lối, chính sách, các nhiệm vụ chung mang tính chiến lược trong các giai đoạn, thời kỳ. Nghị quyết chủ đạo của Chính phủ là công cụ định hướng chiến lược trong thực hiện quyền hành pháp. Các nghị quyết của Đảng cũng chứa đựng các quyết định chủ đạo, nhưng đó không phải là văn bản pháp lý. Do đó, những chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra cần phải được thể chế hóa thành pháp luật - tức là khoác lên mình chiếc áo pháp lý. Là cơ quan thực hiện quyền hành pháp nên nghị quyết chủ đạo của Chính phủ càng phải thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra và sự thể chế hóa này cần phải trực tiếp, sát sao, phản ánh được tinh thần nghị quyết của Đảng.

Nghị quyết chủ đạo của Chính phủ tuy không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm hoặc hệ thống quan hệ pháp luật hành chính, nhưng lại đặt cơ sở cho sự thay đổi đó. Mỗi quan hệ giữa nghị quyết chủ đạo của Chính phủ với các quyết định quy phạm của Chính phủ cũng gần giống như mối quan hệ giữa quy phạm chung và quy phạm riêng². Thông thường, trong nghị quyết chủ đạo của Chính phủ sử dụng các thuật ngữ mang tính định hướng như: “cần thực hiện”, “cần tiến hành”, “cần phải”, “cần quán triệt”, “cần tuân thủ”... chứ không quy định rõ quy tắc hành vi, không quy định cụ thể công việc cần giải quyết, trách nhiệm của từng chủ thể.

Ví dụ, Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu

2 Võ Trí Hào, Hoàn thiện hoạt động xây dựng văn bản QPPL, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr. 13.

có nêu: Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan kiểm tra, giám sát tình hình triển khai thực hiện các nội dung liên quan tới tháo gỡ khó khăn cho thị trường bất động sản. Rõ ràng, Nghị quyết này chỉ mang tính định hướng mà không quy định cụ thể, rõ ràng công việc cần giải quyết như thế nào, trách nhiệm của từng chủ thể như thế nào.

Nghị quyết quy phạm của Chính phủ là loại quyết định chủ yếu đặt cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho hoạt động QLNN. Theo tiếng La-tinh, “quy phạm” là quy tắc, khuôn mẫu, là chuẩn mực về hành vi cần thiết trong những điều kiện xác định. Theo nghĩa Hán - Việt phổ thông thì “quy phạm” được hiểu là quy tắc xử sự, là khuôn mẫu hành vi, điều được làm và điều không được làm và làm như thế nào³. QPPL là quy tắc xử sự do Nhà nước đặt ra và buộc mọi người phải tuân theo. Với tư duy đó thì nghị quyết quy phạm của Chính phủ là loại quyết định trực tiếp làm thay đổi hệ thống QPPL hành chính. Tuy nhiên, theo Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 thì nghị quyết của Chính phủ không còn mang tính quy phạm.

Nghị quyết cá biệt của Chính phủ là loại quyết định được ban hành khi cần giải quyết một vụ việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lý và cả trong hoạt động quản lý nội bộ của Chính phủ. Nghị quyết cá biệt của Chính phủ được áp dụng một lần, cho một hoặc một số đối tượng cụ thể như: nghị quyết về phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên UBND cấp tỉnh và các vấn đề tương tự. Ví dụ, Nghị quyết số 32/NQ-CP của Chính phủ ngày 28/03/2011 phê chuẩn số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị bầu cử và số đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử đại biểu HĐND tỉnh Bạc Liêu nhiệm kỳ 2011 - 2016; Nghị quyết số 97/NQ-CP của Chính phủ ngày 15/08/2013 về việc phân công Phó Thủ tướng Chính phủ chủ trì xét duyệt hồ sơ đặc xá trong trường hợp đặc biệt năm 2013... là các nghị quyết cá biệt được ban hành nhằm giải quyết các vụ việc cụ thể, được áp dụng một lần.

3. Những vấn đề pháp lý phát sinh từ nghị quyết do Chính phủ ban hành

Một là, hiện nay, ngoài các loại nghị quyết như đã nêu thì Chính phủ vẫn ban hành các nghị quyết như biên bản phiên họp của Chính phủ. Đây là một thực tiễn pháp lý khá “độc đáo” của Chính phủ nước ta. Nghị quyết được ban hành ở mỗi phiên họp của Chính phủ chỉ như biên bản ghi lại nội dung phiên họp. Những văn bản này đương nhiên không mang tính pháp lý. Do đó, gọi những văn bản này là “nghị quyết của Chính phủ” có phần hơi khiên cưỡng, vô hình trung “đánh đồng” và làm mờ nhạt tính chất pháp lý quan trọng của các loại nghị quyết do Chính phủ ban hành.

Hai là, việc Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 cũng như Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 loại hình thức nghị quyết mang tính cá biệt và loại nghị quyết như biên bản phiên họp của Chính phủ ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật là hợp lý.. Thế nhưng, việc loại bỏ hoàn toàn tính quy phạm trong nghị quyết của Chính phủ lại là một việc làm chưa thực sự hợp lý. Điều này không phù hợp với nhận thức khoa học về nghị quyết của Chính phủ và không bao quát được thực tiễn ban hành quyết định quy phạm của Chính phủ. Chính sự bất hợp lý này đã dẫn đến thực trạng là Chính phủ “gọt chân” để đi cho “vừa giày” - phải “gò ép” trong việc lựa chọn hình thức văn bản để thể hiện quyết định chủ đạo và quy phạm do mình ban hành.

Ví dụ, ngày 08/9/2011, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 92/NQ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định số 13-HĐBT ngày 23/01/1985 của Hội đồng Bộ trưởng về việc thành lập Viện Vật lý kỹ thuật trực thuộc Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp.

Theo Luật Ban hành văn bản QPPL thì từ ngày 01/01/2009 chỉ có nghị định của Chính phủ mới được xem là quyết định mang tính quy phạm, nghị quyết của Chính phủ không còn được xem là văn bản QPPL. Cũng theo Luật Ban hành văn bản QPPL thì: “Văn bản QPPL chỉ được sửa đổi bằng văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản”. Như vậy, sửa đổi văn bản

3 Nguyễn Lân, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 1506.

QPPL là việc làm được thực hiện bởi chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản QPPL đó và chỉ có thể dùng văn bản QPPL để sửa đổi văn bản QPPL. Do đó, trong trường hợp này, Chính phủ muốn sửa đổi nghị định thì phải ban hành nghị định để sửa đổi. Tuy nhiên, trong số các loại nghị định của Chính phủ thì không có loại nào quy định về thành lập Viện nghiên cứu. Nếu dùng nghị định để sửa Nghị định số 13-HĐBT thì tuy đúng về hình thức nhưng lại không đúng về nội dung. Có lẽ vì lý do “khó nói” này nên Chính phủ phải dùng nghị quyết để sửa đổi Nghị định số 13-HĐBT. Điều này dẫn đến thực trạng là Nghị quyết số 92/NQ-CP tuy không phải là quyết định quy phạm nhưng lại có chứa quy tắc xử sự chung.

Ba là, dưới góc độ lý luận, quyết định quy phạm không chỉ là những quyết định có chứa hoặc đề ra QPPL, mà bao gồm cả những quyết định có chức năng pháp lý là làm thay đổi hệ thống QPPL hiện hành hoặc thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng⁴. Phạm vi quyết định QLNN quy phạm bao gồm quyết định có chứa QPPL, quyết định đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ, hoặc làm thay đổi phạm vi hiệu lực của QPPL về thời gian, không gian, đối tượng thi hành. Tư duy này cũng phần nào được thể hiện trong Điều 12 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015: “Văn bản QPPL chỉ được bãi bỏ bằng văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó”. Điều này có nghĩa là chỉ có văn bản QPPL mới có thể bãi bỏ văn bản QPPL⁵. Tuy nhiên, điều đáng tiếc là quy định này không được nghiêm chỉnh thi hành trong thực tế. Trong thực tiễn, không hiếm trường hợp các chủ thể quản lý nói chung và Chính phủ nói riêng sử dụng văn bản cá biệt để bãi bỏ văn bản QPPL. Cụ thể, trong một số trường hợp, Chính phủ đã sử dụng nghị quyết vốn không mang tính quy phạm để bãi bỏ, thay thế cho nghị định mang tính quy phạm. Theo chúng tôi, thực trạng này có

mâu thuẫn với Điều 12 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015.

Ví dụ, ngày 31/3/2010, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 16/NQ-CP bãi bỏ Nghị định số 136/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Bốn là, việc loại bỏ tính quy phạm trong nghị quyết của Chính phủ xem ra chưa thực sự hợp lý vì nhiều nghị quyết còn quan trọng hơn cả nghị định⁶. Về mặt lý luận thì Chính phủ không được quyền ban hành nghị quyết mang tính quy phạm. Tuy nhiên, trong thực tiễn, Chính phủ đã nhiều lần ban hành các nghị quyết mang tính quy phạm. Có thể kể đến Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 của Chính phủ về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội là một văn bản hoàn toàn mang tính chất quy phạm⁷. Những quy định như “giảm bội chi ngân sách nhà nước năm 2011 xuống dưới 5% GDP”, “hạn chế nợ dự phòng, không mở rộng đối tượng phạm vi bảo lãnh của Chính phủ”... rõ ràng chứa đựng các quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm nhưng hình thức thể hiện lại không phải là nghị định mà là nghị quyết.

Theo quy định của pháp luật, Chính phủ phải dùng hình thức văn bản là nghị quyết để quyết định các vấn đề về nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ chứ không sử dụng hình thức văn bản là nghị định. Như đã trình bày, những nghị quyết của Chính phủ dùng để “phê duyệt chương trình, đề án” hay để “phê chuẩn đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương”, “phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên UBND cấp tỉnh” là những nghị quyết mang tính cá biệt. Thế nhưng, loại nghị quyết quy định về “nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội

4 Nguyễn Cửu Việt, *Trở lại khái niệm văn bản QPPL*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4, năm 2007.

5 Điều 9 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 cũng quy định tương tự: “Văn bản QPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó”.

6 Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 433.

7 Võ Trí Hào, *Xây dựng, ban hành nghị định và những điểm cần hoàn thiện trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL*, tham luận Hội thảo khoa học “Về Dự án Luật ban hành văn bản QPPL” do Ủy ban Pháp luật của Quốc hội phối hợp với Dự án phát triển lập pháp quốc gia (NLD) tổ chức tại Ninh Thuận ngày 09 - 10/10/2014.

trong từng thời kỳ” hoàn toàn có thể là nghị quyết mang tính quy phạm. Loại nghị quyết này được áp dụng không chỉ đối với cán bộ, công chức trong Chính phủ mà còn đối với các cá nhân, tổ chức có liên quan trong một khoảng thời gian không xác định.

Với những phân tích trên, chúng tôi cho rằng, nghị quyết để “quyết định các vấn đề về nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ” phải được xem là nghị quyết mang tính quy phạm.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành nghị quyết của Chính phủ

Thứ nhất, cần nhận thức một cách khoa học về nội dung, tính chất của hình thức văn bản là nghị quyết của Chính phủ. Theo chúng tôi, nghị quyết của Chính phủ là một loại quyết định QLNN nên có khả năng làm thay đổi cơ chế điều chỉnh pháp luật. Trong khi đó, loại “nghị quyết phiên họp hàng tháng” của Chính phủ mà nội dung là tóm tắt biên bản phiên họp không có hoặc không rõ về tính chất pháp lý. Nó không có khả năng làm thay đổi cơ chế điều chỉnh pháp luật. Do đó, không nên gọi loại văn bản này là “nghị quyết của Chính phủ” mà chỉ nên gọi là “tóm tắt biên bản phiên họp của Chính phủ”⁸.

Thứ hai, theo Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 thì nghị quyết của Chính phủ không mang tính quy phạm. Theo đó, Chính phủ chỉ ban hành một loại quyết định quản lý mang tính quy phạm là nghị định. Tuy nhiên, như đã trình bày, việc loại bỏ tính quy phạm trong nghị quyết của Chính phủ có vẻ hơi “vội vàng” và xem ra chưa thực sự hợp lý. Điều này dễ dẫn đến thực trạng là nếu cần ban hành văn bản về những giải pháp “chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ” mà có chứa quy tắc xử sự chung thì Chính phủ phải “miễn cưỡng” lựa chọn một trong hai cách ứng xử như sau: *một là*, ban hành nghị định chứa quy tắc xử sự chung để điều chỉnh những vấn đề pháp lý mà lẽ ra dùng hình thức nghị

quyết là hợp lý hơn, hoặc *hai là*, “chấp nhận” ban hành nghị quyết chứa quy tắc xử sự chung để điều chỉnh mặc dù có thể biết rằng ít nhiều vi phạm về mặt hình thức của văn bản. Ở khả năng thứ nhất thì loại quyết định QLNN được ban hành đáp ứng yêu cầu về tính hợp pháp nhưng lại không hợp lý. Ở khả năng thứ hai thì loại quyết định QLNN được ban hành đáp ứng yêu cầu về tính hợp lý nhưng lại không hợp pháp. Do đó, hai khả năng xảy ra ở trên đều không được khuyến khích.

Cái hợp lý thường tồn tại khách quan. Các cơ quan có thẩm quyền nói chung và Chính phủ nói riêng khi ban hành quyết định QLNN không thể thay đổi cái hợp lý của sự vật theo ý muốn chủ quan. Chính vì vậy, cần nghiên cứu để thừa nhận trong Luật Ban hành văn bản QPPL về tính quy phạm trong một số nghị quyết của Chính phủ. Đơn giản hóa các loại quyết định quản lý mang tính quy phạm của Chính phủ là cần thiết nhưng không phải bằng cách loại bỏ một cách cơ học, mà phải tính toán một cách khoa học. Nhiều nghị quyết của Chính phủ đóng vai trò rất quan trọng, chứa đựng quy tắc xử sự chung nên không thể loại bỏ hẳn ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật Ban hành văn bản QPPL. Thừa nhận tính quy phạm trong một số nghị quyết của Chính phủ sẽ khắc phục được hai nghịch lý như đã trình bày ở trên.

Thứ ba, có ý kiến cho rằng, xét về tên loại quyết định hay thủ tục ban hành quyết định trong các quy định của pháp luật cũng như yêu cầu thực tế chưa có sự phân biệt nào và cũng không thực sự có nhu cầu phân biệt giữa quyết định quy phạm và quyết định chủ đạo⁹. Theo chúng tôi, quan điểm này cần xem xét lại. Quyết định chủ đạo có vai trò đặc biệt trong QLNN bởi loại quyết định này chứa đựng chủ trương, chính sách, định hướng cho hoạt động QLNN của các chủ thể QLNN, trong đó có Chính phủ. Chúng có hiệu lực ràng buộc đối với mọi chủ thể, được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp khác nhau. Trên thực tế, cần phân biệt

⁸ Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 433.

⁹ Bùi Thị Đào, *Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính*, Luận án Tiến sĩ trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2008, tr. 18 - 19.

quyết định chủ đạo của Chính phủ với các quyết định quy phạm và quyết định cá biệt của Chính phủ. Các quyết định quy phạm của Chính phủ có tính giới hạn chính xác, nêu lên những hành động trong khuôn khổ, điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, còn quyết định chủ đạo của Chính phủ chỉ nêu lên những chủ trương, chính sách, nhiệm vụ chung mang tính chiến lược. Ngoài ra, quyết định chủ đạo của Chính phủ cũng khác với quyết định cá biệt của Chính phủ. Quyết định cá biệt của Chính phủ được ban hành để giải quyết các việc cụ thể cá biệt, có hiệu lực đối với các đối tượng cụ thể và chỉ áp dụng một lần. Trong khi đó, quyết định chủ đạo của Chính phủ xác định phạm vi các đối tượng thi hành rộng, không cụ thể. Quyết định chủ đạo của Chính phủ có thể chỉ được thực hiện một lần nhưng sự thực hiện đó rất lâu dài chứ không kết thúc khi đã được áp dụng như quyết định cá biệt.

Trên cơ sở phân loại tính chất pháp lý của các nghị quyết của Chính phủ thì bên cạnh việc sửa đổi Luật Ban hành văn bản QPPL theo hướng thừa nhận nghị quyết mang tính quy phạm của Chính phủ, nên chăng cần xây dựng “Luật Ban hành quyết định chủ đạo” và “Luật Ban hành quyết định cá biệt”. Hiện nay, Dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính đang được Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến. Do đó, chúng tôi đề xuất trong Dự thảo Luật này cần quy định cụ thể về nội dung, tính chất của nghị quyết cá biệt do Chính phủ ban hành. Trên cơ sở đó, Quốc hội sẽ nghiên cứu xem xét để tiếp tục ban hành “Luật Ban hành quyết định chủ đạo” nhằm điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội liên quan đến hoạt động ban hành nghị quyết chủ đạo của Chính phủ. Theo chúng tôi, khi có đầy đủ ba đạo luật trên thì hoạt động ban hành nghị quyết chủ đạo, quy phạm, cá biệt của Chính phủ sẽ đi vào nề nếp, khắc phục những hạn chế không đáng có như hiện nay. Thiết nghĩ, việc xây dựng

cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp¹⁰ sẽ không thể thực hiện được nếu không xác định được cơ sở, nội dung, tính chất pháp lý của từng loại nghị quyết do Chính phủ ban hành.

Thứ tư, khoản 1 Điều 12 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 quy định: “văn bản QPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền”. Với điều luật này có thể hiểu rằng, chỉ có quyết định mang tính QPPL mới có thể sửa đổi, bãi bỏ, thay thế quyết định mang tính quy phạm.

Tuy nhiên, do Điều 12 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 chỉ quy định theo kiểu gián tiếp, chứ không quy định trực tiếp: quyết định đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ, bãi bỏ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng là quyết định mang tính quy phạm. Do vậy, trong thực tế vẫn còn những cách hiểu khác nhau và cách vận dụng cũng không thống nhất. Do đó, chúng tôi kiến nghị cần giải thích rõ quy định này.

Theo Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và Điều 49 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì UBTVQH có quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Theo chúng tôi, UBTVQH cần ban hành nghị quyết để giải thích khoản 1 Điều 12 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 theo tinh thần là “văn bản sửa đổi, thay thế, bãi bỏ văn bản QPPL cũng phải là văn bản QPPL”. Việc giải thích Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 của UBTVQH là cần thiết nhằm đảm bảo cơ chế áp dụng pháp luật thống nhất, đồng thời khắc phục tình trạng Chính phủ dùng hình thức quyết định mang tính cá biệt để sửa đổi, thay thế, bãi bỏ các quyết định mang tính quy phạm ■

10 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 127.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CỦA NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH VÀ ỨNG DỤNG LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN ANH PHƯƠNG*

Kể từ những năm 1950, khi Lasswell¹ đặt nền móng cho khoa học chính sách với cách tiếp cận “định hướng chính sách” của dân chủ², đến nay, nghiên cứu chính sách (NCCS)³ đã trở thành một trong những lĩnh vực phát triển sôi động nhất của khoa học xã hội trên thế giới. Tuy nhiên, bên cạnh sự phát triển đó vẫn tồn tại nhiều vấn đề cần được làm rõ về cơ sở lý thuyết, phân tích và thực hành chính sách trong các nền dân chủ hiện đại.

1. Những vấn đề về “khoa học chính sách” của dân chủ

Định hướng chính sách dân chủ

Gắn liền với các sự kiện lớn trong lịch sử hiện đại, khoa học chính sách và định hướng phát triển cũng như ứng dụng của nó đã có những thay đổi tiến bộ và đạt nhiều thành công. Hoạch định chính sách (HĐCS) và phân tích chính sách (PTCS) từ chỗ được xem là công việc của giới tinh hoa, là lãnh địa của giới chuyên gia về chính sách, đã và

đang chuyển sang định hướng “dân chủ thảo luận” hay sự “tham gia dân chủ” của người dân. Và do đó, giống như một bước phát triển cao hơn, nhưng không xa rời quan điểm của Lasswell, “các khoa học chính sách của dân chủ”, có một số đặc trưng quan trọng dưới đây:

Thứ nhất, các nguyên tắc NCCS được phát triển dựa trên phương pháp tiếp cận đa ngành, mà Lasswell gọi là “các khoa học chính sách của dân chủ” (policy sciences of

* **Viện Nghiên cứu Lập pháp.**

1 Harold Dwight Lasswell (1902 - 1978): Nhà khoa học chính trị hàng đầu của Mỹ. Ông bảo vệ luận án tiến sĩ tại trường University of Chicago; là giáo sư luật trường Yale University, đồng thời là Chủ tịch của Hiệp hội Khoa học chính trị Mỹ và Viện Thế giới về khoa học và nghệ thuật. Sinh thời, Lasswell được xem là nhà khoa học chính trị hiệu quả hàng đầu; một trong số ít những nhà khai sáng trong khoa học xã hội thế kỷ 20.

2 Khái niệm “Nhà khoa học chính sách của dân chủ” được phổ biến sau khi Lasswell sử dụng trong cuốn: “Các khoa học chính sách” - The Policy Sciences, xuất bản năm 1951, biên tập cùng với Daniel Lerner. Trên thực tế, cụm từ này lần đầu tiên xuất hiện trong: Power and Personality, xuất bản năm 1948. Trong khi đó, khái niệm: “các khoa học chính sách” được Lasswell đề cập từ những năm đầu 1940s. Xem: Lasswell, Harold (1942), “The Developing Science of Democracy”, in The Future of Government in the United States: Essays in Honor of Charles E. Merriam, ed. Leonard White, University of Chicago Press.

3 Trong bài viết này, “nghiên cứu chính sách” có thể được hiểu bao gồm cả “nghiên cứu” và “phân tích” chính sách.

democracy), nhằm mục tiêu thúc đẩy thực hành dân chủ⁴. “Các khoa học chính sách” có phương pháp tiếp cận đặc trưng đa ngành trong cả nghiên cứu và thực hành. Bởi lẽ, hầu hết các vấn đề kinh tế - chính trị - xã hội là phức tạp, bao gồm nhiều thành tố liên quan đòi hỏi cần áp dụng những nguyên tắc nghiên cứu khác nhau của khoa học xã hội mà không bị lệ thuộc duy nhất vào một nguyên tắc cụ thể, riêng rẽ của một lĩnh vực. Để đánh giá được toàn diện vấn đề, cần áp dụng nhiều phương pháp nghiên cứu, phân tích tương thích, phù hợp của các phân ngành khoa học như kinh tế học, xã hội học, tâm lý học... nhằm cung cấp những nguyên tắc quan trọng trong việc đề xuất giải pháp cho các quyết sách của chính phủ, hay các hoạt động kinh tế xã hội⁵.

Thứ hai, khoa học chính sách có định hướng vấn đề (problem oriented), hướng việc nghiên cứu và phân tích vào các vấn đề chính sách và đề ra các khuyến nghị chính sách nhằm giảm nhẹ hay giải quyết các vấn đề đó. NCCS không phải chỉ để nghiên cứu, mà gắn mục đích, bối cảnh và vấn đề cụ thể với phân tích đa chiều, toàn diện nhằm đưa ra giải pháp tích cực cho vấn đề công⁶.

Thứ ba, phương pháp tiếp cận “các khoa học chính sách” có mục tiêu và sự định hướng giá trị (value oriented), trong nhiều trường hợp, bối cảnh trung tâm là giải quyết vấn đề về đặc tính dân chủ và nhân phẩm. Bởi vì, không một vấn đề xã hội cũng như phương pháp tiếp cận nào lại không hàm chứa mục tiêu hay giá trị trong nó. Để hiểu

một vấn đề, cần hiểu được các yếu tố giá trị liên quan⁷. “Nhà khoa học chính sách của dân chủ” cần hành động dựa trên các giá trị dân chủ, và mục đích sau cùng là bảo vệ các giá trị về nhân phẩm và quyền con người⁸. Họ cần hiểu biết sâu sắc về quá trình “giới tinh hoa” ra quyết định, và mang kiến thức có được vào thực hành, tư vấn cho những người đang nắm giữ quyền lực trong những quyết định quan trọng, cùng chia sẻ nghĩa vụ, trách nhiệm và tác động hình thành các chân giá trị, mở rộng dân chủ.

Mặc dù Lasswell đưa ra một tầm nhìn đầy tham vọng cho “các khoa học chính sách” và các học giả chính sách của dân chủ, tiếp cận “định hướng chính sách” vẫn có những mâu thuẫn như vừa thực chứng lại vừa đầy tiêu chuẩn giá trị; mâu thuẫn giữa việc trông chờ vào các quyết định sáng suốt của giới tinh hoa với mục tiêu thúc đẩy dân chủ; vừa (có vẻ) khoa trương lại vừa đáng nghi ngờ về sự thành công. Từ đó, nhiều câu hỏi được đặt ra, như vai trò của khoa học chính sách trong xã hội dân chủ hiện đại là gì? Các giá trị dân chủ cụ thể nào mà khoa học chính sách nên hỗ trợ, theo đuổi? Rất khó để có câu trả lời chung thỏa đáng.

Có thể hiểu khoa học chính sách có khả năng đặc thù, có bản phận theo đuổi, hỗ trợ những lựa chọn dân chủ có ảnh hưởng căn bản đến môi trường sống của công dân và xã hội⁹. Thêm nữa, vấn đề dân chủ còn thể hiện ở mức độ và phương thức người dân, đối tượng chịu tác động bởi chính sách, tham gia vào việc HĐCS. Bởi thế, trả lời cho

4 Lasswell, H (1951), “The Policy Orientation”, In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, eds. Daniel Lerner & Harold D. Lasswell, Stanford University Press.

5 Muth, Rodney (1990), “Harold Dwight Lasswell: A Biographical Profile”, in *Harold D. Lasswell: An Annotated Bibliography*, ed. Rodney Muth, Mary Finley & Marcia F. Muth, New Haven Press.

6 Peter DeLeon (2006), *The historical roots of the field*, in *The Oxford handbooks of public policy*, eds by Michael Moran, Martin Rein & Robert Good, Oxford University Press.

7 Xem chú thích 6, Peter DeLeon (2006).

8 Xem chú thích 4, Lasswell, H (1951).

9 James Farr, Jacob Hacker & Nicole Kazee (2006), “The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell”, *American Political Science Review*, vol. 100, no. 4, pp.579-587.

câu hỏi NCCS: ai quyết định, và như thế nào? trong khi một số người lo ngại về chất lượng chính sách khi số đông dân chúng tham gia vào quá trình ra quyết định, thì nhiều học giả khác lại khẳng định, trong nền dân chủ, nhân dân là người quyết định sau cùng chính sách là gì, đặc biệt đối với các vấn đề công chúng quan tâm đến - ý kiến công chúng¹⁰.

Cũng liên quan đến ý kiến công chúng, khi xem xét hoạt động của nghị viện, nếu nghị viện phản hồi lại ý kiến công chúng một cách tích cực, thì quá trình dân chủ (được cho là) sẽ hoạt động tốt; ngược lại, khi nghị viện ít phản hồi về các vấn đề công chúng quan tâm thì nghị viện (có thể) đang bị ảnh hưởng mạnh bởi các nhóm lợi ích vận động chính sách - lúc này, quá trình dân chủ sẽ kém hiệu quả. Mặt khác, nhiều nghiên cứu chỉ ra là thực tế công chúng thường ít quan tâm về nhiều vấn đề, có thể chỉ là dự kiến, trong chương trình làm việc của nghị viện. Đối với vấn đề ít quan tâm thì người dân không có nhiều lý do để tìm kiếm thông tin, không suy nghĩ nhiều, hay không có ý kiến gì về vấn đề đó. Nếu không có ý kiến công chúng, nghị viện có thể sẽ không chú ý nhiều về một số vấn đề chính sách được đưa ra thảo luận. Hệ quả là những đề xuất chính sách liên quan có thể sẽ không được đưa vào chương trình, hoặc không được thông qua. Khi đó, cũng khó để cho rằng, quá trình dân chủ hoạt động kém hiệu quả¹¹. Do vậy, NCCS trong lập pháp cũng cần ưu tiên lựa chọn giải quyết vấn đề công chúng quan tâm, phù hợp với “định hướng dân chủ”.

Ra quyết định và sự thuyết phục

Ngoài các đặc trưng nêu trên, với mục đích thực hành và thúc đẩy dân chủ, NCCS thường mang tính định hướng hành động, thiết kế các hành động chính sách để đạt

mục tiêu giải quyết vấn đề. NCCS không phải để chỉ ra nhà nước (hoặc các chính trị gia) nên là gì và như thế nào, mà để trả lời cho câu hỏi nhà nước (hoặc các chính trị gia) nên làm gì. Nói cách khác, một trong những mục đích quan trọng của NCCS là nhằm tác động vào quá trình ra quyết định chính sách. Chuyên gia về chính sách cần hỗ trợ để các chính trị gia thực hiện một cách minh bạch và trách nhiệm công việc mà người dân ủy trị cho họ. Nhiệm vụ của họ là thuyết phục rằng những khó khăn nào cần giải quyết, giải pháp nào cần chọn lựa, nhằm phục vụ cho những lợi ích công nào.

Các chủ thể HĐCS, cũng như các chuyên gia PTCS đều có vai trò và những ảnh hưởng khác nhau đến quá trình ra quyết định chính sách. Nhưng điều này không có nghĩa là chấp nhận sự tùy tiện, mệnh lệnh quan liêu trong quá trình làm chính sách, mà phải bảo đảm được tính thuyết phục của chính sách đối với các đối tượng bị tác động. Bởi vì, chính sách không chỉ là sự tranh luận, mà còn là sự thỏa thuận về quyền và lợi ích để đạt tới giải pháp. Một chính sách có thể làm lợi hơn cho nhóm này so với nhóm khác. Do đó, HĐCS không đơn thuần là việc đặt ra các quy tắc, luật lệ bắt buộc. Quan trọng hơn, các chính sách, pháp luật được ban hành cần đúng thời điểm, đúng đối tượng, phù hợp với bối cảnh chung, và thuyết phục được người dân rằng họ nên tuân thủ và chấp nhận để chúng trở thành các quy tắc chung.

Tuy nhiên, điểm lưu ý là trong NCCS, đôi khi các bằng chứng “có vẻ” như thuyết phục, lại có nguy cơ được ngụy tạo, hay sử dụng những số liệu sai mục đích, không đầy đủ và thiếu khách quan. Làm như vậy, những “lời khuyên” chính sách dựa trên bằng chứng đó nếu được sử dụng sẽ gây

10 Soroka, Stuart & Christopher Wlezien (2010), *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*, Cambridge University Press.

11 Paul Burstein (2014), *American public opinion, advocacy, and policy in Congress: what the public wants and what it gets*, Cambridge University Press.

thiệt hại cho nguồn lực quốc gia và lợi ích công cộng. Khi đó, “nhà khoa học chính sách” đã đi ngược lại các giá trị “của dân chủ”, vì những nghiên cứu với bằng chứng “có vẻ thuyết phục” đó, trên thực tế là không thuyết phục, và còn vi phạm yêu cầu về sự ngay thẳng và tôn trọng sự thật khách quan.

Quyền lực và sự thật

Học giả chính sách của dân chủ không đơn thuần chỉ NCCS để hiểu chính trị, mà cần góp phần thúc đẩy giới chính trị có các lựa chọn dân chủ. Vì vậy, họ cần chủ động tham gia vào các tranh luận chính sách và ở chừng mực nhất định, bộ phận tham mưu chính sách có ảnh hưởng quan trọng tới quá trình ra quyết định ở những cấp độ cao nhất¹². Tuy nhiên, chuyên gia PTCS không phải là cánh tay nối dài cho quyền lực (chính trị). Vai trò của họ không phải là nhào nặn ra những nghiên cứu được định hướng bởi/và để phục vụ cho quyền lực, mà là đề vận động, ủng hộ cho những chính sách mà họ, một cách khách quan, thấy đúng đắn và thuyết phục. Công việc của họ là nói sự thật tới chính quyền - “speak truth to power”¹³. Giống như “lời thề Hippocrates” của ngành y, những học giả chính sách của dân chủ trước hết phải cam kết luôn nói sự thật đến (giới) quyền lực (chính trị). Họ làm việc cho các lãnh đạo chỉ khi lãnh đạo phụng sự cho các giá trị dân chủ và lợi ích quốc gia. Qua những phân tích, tư vấn gửi đến giới chính trị gia trong các quyết sách, người NCCS cũng đồng thời có nghĩa vụ và trách nhiệm đối với công chúng: nói sự thật đến chính quyền.

Một cách tiếp cận tương tự, bộ phận tham mưu chính sách, đặc biệt đối với hệ thống công chức hành chính, cần đảm bảo

nguyên tắc đưa ra những “lời khuyên ngay thẳng và không sợ hãi” (frank and fearless advice)¹⁴. Mặc dù không phải lúc nào những lời khuyên như thế cũng được khuyến khích hay những người nắm quyền lực sẵn sàng đón nhận. Nếu một cấu trúc hành chính được thiết kế với không gian chật hẹp để chỉ đưa ra những lời khuyên chính sách một chiều đáng thất vọng và không dám chịu trách nhiệm, thì hệ thống đó và quá trình dân chủ hóa, cũng như chất lượng nghiên cứu khoa học chính sách, sẽ bị yếu đi rất nhiều.

Ràng buộc và thay đổi

HĐCS còn là vấn đề về sự lựa chọn dưới các ràng buộc trong một thể chế nhất định. Các ràng buộc này có thể vô hình hoặc hữu hình, tích cực hoặc tiêu cực, nhưng không phải là không thể thay đổi cùng với sự thay đổi chính sách qua thời gian. Chính sách thay đổi bởi các yếu tố như: vấn đề chính sách thay đổi, môi trường thay đổi, cải thiện công nghệ, thay đổi các liên minh vận động ủng hộ chính sách, hoặc thay đổi các thể hệ lãnh đạo chính trị. Khi các yếu tố thay đổi sẽ dẫn tới sự thay đổi chính sách để thích ứng với các vấn đề mới.

Trong mỗi quan hệ này, một mặt, HĐCS bị quy định bởi các ràng buộc; mặt khác, các ràng buộc có thể dẫn đến sự thay đổi chính sách, vì điều kiện ràng buộc có thể là thách thức đối với một chính sách này, nhưng là cơ hội để thông qua đối với một chính sách khác¹⁵. Sự thay đổi đó lại kéo theo đòi hỏi gỡ bỏ các ràng buộc trong hoàn cảnh mới. Quá trình cải cách, như cải cách thể chế, sẽ dẫn tới những thay đổi về quy trình, thủ tục, cách thức ban hành chính sách, cũng như tác động làm thay đổi hệ thống thể chế chính sách quốc gia.

12 Xem chú thích 9, James Farr, Jacob Hacker & Nicole Kazee (2006).

13 Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little Brown.

14 Kathy MacDermott (2008), *What ever happened to frank and fearless?, The impact of new public management on the Australian public service*, ANU E Press, The Australian National University.

15 Robert Goodin, Martin Rein & Michael Moran (2006), *The public and its policies*, in *The Oxford handbooks of public policy*, eds by Michael Moran, Martin Rein & Robert Good, Oxford University Press.

Hơn nữa, bản thân chính sách cũng là nguyên nhân của chính nó¹⁶. Bởi lẽ, chính sách là những lựa chọn, và với mỗi lựa chọn là sự đánh đổi các nguồn lực, lợi ích và tác động tích cực hay tiêu cực đến các nhóm khác nhau trong xã hội. Vì thế, tự nó đã là nguyên nhân làm phát sinh ra các hệ quả, vấn đề mới. Đến lúc đó, vấn đề phát sinh lại cần có những chính sách mới để giải quyết, dẫn đến sự thay đổi chính sách. Sự thay đổi diễn ra có thể nhanh, cũng có thể là một quá trình rất dài. Nhiệm vụ của NCCS là không chỉ phát hiện vấn đề, nhận biết các điều kiện ràng buộc, tiền đề cần thiết và mô hình tác động dẫn đến thay đổi chính sách, mà còn nhằm thúc đẩy những cải cách tiến bộ, bảo vệ các giá trị dân chủ và lợi ích công.

2. Lý thuyết về quá trình chính sách: tìm kiếm sự thay thế

Hiện nay, không có một lý thuyết tổng quát về quá trình HĐCS, mà tồn tại nhiều lý thuyết khác nhau được nghiên cứu và áp dụng trong thực hành chính sách ở các nước phương Tây. Nếu như PTCS là tìm kiếm các giải pháp thay thế, thì sự phát triển của các lý thuyết về quá trình chính sách¹⁷ (QTCS) chịu ảnh hưởng từ những nỗ lực tìm kiếm giải pháp thay thế nhau cho chính các lý thuyết về quá trình này. Dưới đây chỉ giới thiệu sơ lược một số lý thuyết nổi bật, hiện đang có tầm ảnh hưởng rộng.

Các giai đoạn của chu trình chính sách

Chu trình HĐCS bao gồm các giai đoạn sắp xếp theo trình tự thời gian được áp dụng từ những năm 1960, dựa trên các nghiên cứu của Harold Lasswell, David Easton và được nhiều học giả phát triển sau này¹⁸. Trong đó,

các giai đoạn tiêu biểu là: xác định vấn đề chính sách, lập chương trình, hình thành chính sách, thông qua chính sách, thực thi chính sách, đánh giá chính sách, kết thúc chính sách (hoặc đánh giá và cải cách). Đây là một mô hình rất phổ biến và là một trong những lý thuyết về QTCS thường được giới thiệu trong các giáo trình giảng dạy nhập môn NCCS. Bằng việc xem xét chu trình chính sách từ chỗ xác định vấn đề, đến quá trình thực thi và đánh giá kết quả, lý thuyết này cho thấy một bước tiến quan trọng trong NCCS, vì đã chú trọng đến hiệu quả và các tác động của chính sách, thay vì chỉ dừng lại ở các sản phẩm đầu ra như đạo luật của Quốc hội, quyết định của tòa án hay của hành pháp. Mô hình các giai đoạn cũng chứng minh sự hữu ích trong việc làm cơ sở cho các nghiên cứu và ứng dụng chính sách liên quan đến các giai đoạn riêng rẽ, như lập chương trình, thực thi hay đánh giá chính sách¹⁹.

Mặc dù có nhiều đóng góp cho sự phát triển khoa học chính sách, mô hình các giai đoạn cũng có những hạn chế. Phê phán gay gắt nhất cho rằng, mô hình này chỉ mang tính kinh nghiệm mà không thực sự là một lý thuyết khoa học rõ ràng với các giả thuyết về nguyên nhân - kết quả có thể kiểm chứng trong một hoặc nhiều giai đoạn. Lý thuyết này không chỉ ra được mối quan hệ nhân quả, các động lực chính dẫn đến sự chuyển động QTCS từ giai đoạn này sang giai đoạn khác, cũng như các hoạt động trong mỗi giai đoạn thiếu vắng sự tương tác giữa các chủ thể tham gia chính, vốn là nguyên nhân quan trọng thúc đẩy QTCS. Thêm vào đó, các công cụ, biến số, chỉ báo giúp triển khai việc nghiên cứu, đánh giá cho mô hình còn thiếu.

16 Xem chú thích 15, Robert Goodin, Martin Rein & Michael Moran (2006).

17 Trong bài này, khái niệm "khung khổ" (framework) và "lý thuyết" (theory) có thể được dùng lẫn nhau hoặc tương đương. Trên thực tế, vẫn còn nhiều tranh luận xung quanh vấn đề một "lý thuyết" về QTCS có đúng là một lý thuyết, hay là một mô hình, "khung khổ" hay "cơ cấu".

18 Xem: Jones (1977), An introduction to the study of public policy, Anderson (1979), Public policy making, Peter (1986), American public policy.

19 Một số tác giả như: Kingdon (1984), Pressman & Wildavsky (1973), Mazmanian & Sabatier (1989).

Do vậy, nó thiếu sức ảnh hưởng để trở thành một lý thuyết trung tâm trong cả nghiên cứu và thực hành chính sách.

Lý thuyết này có cách tiếp cận từ trên xuống, đặt trọng tâm vào lập pháp, cũng như ảnh hưởng bởi giai đoạn xác định vấn đề của mỗi chính sách. Cách tiếp cận này có xu hướng xem nhẹ vai trò, ảnh hưởng của các chủ thể khác, xem chính sách là một phần đặc thù của lập pháp. Đồng thời, nếu chỉ chú tâm vào xem xét chu trình chính sách theo trình tự thời gian thì việc PTCS có thể sai lệch, vì sự phát triển chính sách thường chịu tác động bởi nhiều chủ thể ở nhiều cấp độ, với các cách xem xét vấn đề và hình thành giải pháp khác nhau, thậm chí cạnh tranh với nhau. Trên lý thuyết, mô hình các giai đoạn diễn ra tuần tự, song thực tế có thể rất khác, ví dụ như việc đánh giá chính sách có thể tác động đến nghị trình; các nhà HĐCS ở hành pháp có thể có những mục tiêu khác, mơ hồ, khó hiểu đối với lập pháp, dẫn đến QTCS không đơn giản tuần tự diễn ra. Vì thế, nhằm khắc phục những nhược điểm của lý thuyết này, nhiều học giả đã cố gắng phát triển những lý thuyết khác về QTCS.

Khung khổ liên minh vận động

Tiêu biểu cho sự tìm kiếm lý thuyết thay thế về QTCS là Sabatier với Lý thuyết về Khung liên minh vận động (The Advocacy Coalition Framework - ACF), phát triển từ những năm 1980, cung cấp các giả thuyết nhân quả cần thiết cho việc nghiên cứu lý thuyết và thực hành chính sách²⁰. Trên thực tế, ACF được áp dụng khá phổ biến ở nhiều quốc gia, trong nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau. ACF đặt vấn đề xem xét quá trình thay đổi chính sách cần có thời gian hàng thập kỷ. QTCS thường tập trung hay diễn ra ở những hệ thống chính sách nhỏ (subsystems), với sự tương tác giữa các chủ thể khác nhau có ảnh hưởng đến từng chủ đề, lĩnh vực chính sách cụ thể, trong mỗi liên hệ với những sự kiện

bên trong và bên ngoài hệ thống. Đề xuất chính sách cũng xuất hiện ở rất nhiều thời điểm khác nhau và không phải tất cả những chủ thể làm chính sách đều tham gia vào các hệ thống chính sách nhỏ này. Mỗi hệ thống nhỏ thường có những người có ảnh hưởng mạnh trong lĩnh vực của họ. Các chủ thể chính sách có thể tạo thành những liên minh ngắn hạn, hoặc ổn định, dài hạn để chia sẻ niềm tin, giá trị cũng như sự vận động, ảnh hưởng đến từng lĩnh vực chính sách, trong các ràng buộc thể chế nhất định.

Đa dòng chảy và cửa sổ cơ hội

Lý thuyết tiếp cận đa dòng chảy (The Multiple Streams Approach) về QTCS của Kingdon²¹ đóng vai trò rất quan trọng trong việc giải thích sự “mơ hồ”, không rõ ràng khi một đề xuất chính sách có thể trở thành chính sách, trong khi các đề xuất khác thì không. Lý thuyết này có các giả thuyết như các nhà HĐCS hoạt động dưới sự ràng buộc khắt khe về thời gian, dẫn tới những hạn chế về số lượng các đề xuất chính sách có thể được chú ý đến; hệ thống hoạt động trong một thể chế bao gồm các dòng chảy tương đối độc lập với nhau, gồm dòng vấn đề, dòng chính sách và dòng chính trị. Trải qua việc lập nghị trình với những tương tác giữa các chủ thể tham gia, có thể xuất hiện “cửa sổ cơ hội” khi các dòng chảy gặp gỡ, kết hợp với nhau tại một thời điểm, để một số đề xuất chính sách được lựa chọn đưa vào nghị trình, trong khi một số khác thì rất lâu, hoặc không có cơ hội. Vai trò của người bảo trợ chính sách cũng được đề cao trong các nỗ lực tạo sự chú ý và khả năng hội tụ ba dòng chảy đối với lựa chọn một đề xuất chính sách. Mặc dù nhấn mạnh vào giai đoạn lập chương trình, nhưng đây là một lý thuyết độc lập so với Lý thuyết các giai đoạn. Tuy nhiên, các giả thuyết của tiếp cận này cũng gây tranh luận về khả năng nghiên cứu định lượng, cũng như tính độc lập của các dòng chảy vấn đề, chính sách và chính trị.

20 Sabatier, P (2007), *Theories of the Policy process*, Westview Press.

21 Kingdon, J (2011), *Agendas, Alternatives, and Public policies*, 2nd ed., Pearson.

Phân tích thể chế và phát triển

Khung phân tích thể chế và phát triển (Institutional Analysis and Development (IAD) Framework)²² được phát triển từ những năm 1970 bởi Vincent và Elinor Ostrom²³ khi nghiên cứu về các thỏa thuận thể chế, quản lý nguồn lực công và lựa chọn công. IAD xem xét, phân tích những vấn đề công trong một bối cảnh xã hội, phạm vi hành động, điều kiện ràng buộc về thể chế - “luật chơi” chi phối các chủ thể chính sách. Trong thể chế đó, các chủ thể này tương tác lẫn nhau trong các tình huống hành động nhằm xác lập các mô hình giải quyết vấn đề công. Khung khổ này đã đề ra các mục tiêu dự kiến cần đạt được, cũng như các tiêu chí cụ thể để đánh giá kết quả. Điểm lưu ý là IAD đưa ra những giả thuyết nghiên cứu, có thể áp dụng nhiều lý thuyết khác nhau của kinh tế học, chính trị học và chú trọng vào các thể chế công, trong đó đòi hỏi trách nhiệm giải trình cao của các chủ thể, như chính trị gia hay công chức hành chính, trong nỗ lực đạt được các cấp độ mục tiêu chính sách khác nhau, có thể nghiên cứu ứng dụng cho nhiều nước đang phát triển hiện nay.

Ngoài ra, còn một số lý thuyết đáng chú ý khác như: Khung phản hồi chính sách, Tường thuật chính sách. Việc nhiều học giả tìm kiếm sự thay thế cho Lý thuyết các giai đoạn, dẫn đến hình thành nhiều lý thuyết mới, và kéo theo những tranh luận về vai trò, vị trí của các lý thuyết này. Tuy nhiên, trên thực tế, các lý thuyết không phủ định nhau, mà bổ sung cho nhau để làm rõ hơn bức

tranh đa chiều của QTCS. Trong đó, Lý thuyết các giai đoạn của QTCS là lý thuyết khởi đầu cần tiếp cận để nghiên cứu khoa học chính sách. Mặc dù có nhiều hạn chế và không phải lý thuyết tổng quát về QTCS, các giai đoạn chính trong chu trình chính sách vẫn được coi là chuẩn tắc trong HĐCS.

3. Một số ứng dụng cho hoạt động lập pháp ở Việt Nam

Quốc hội đóng vai trò trung tâm trong HĐCS, không chỉ vì những quy định trong Hiến pháp, mà còn bởi mối liên hệ trực tiếp với nhân dân thông qua bầu cử²⁴, được nhân dân trao cho quyền lực chính trị, bảo đảm tính dân chủ và quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quốc hội là một chủ thể HĐCS độc lập, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, nhưng Quốc hội cũng tương tác và chịu ảnh hưởng bởi các chủ thể khác trong quá trình làm chính sách, đặc biệt là cơ quan hành pháp, người dân và các nhóm vận động chính sách.

Nhìn chung, một chính sách phải trải qua nhiều giai đoạn quyết định và không dễ dàng được Quốc hội thông qua²⁵. Việc thông qua một dự luật khó hơn rất nhiều so với loại bỏ nó²⁶. Ví dụ, tham khảo kinh nghiệm của Hạ viện Mỹ, khóa 101, ngày làm việc đầu tiên (3/1/1989) có 433 dự luật được đệ trình, chỉ 11 trong số đó trở thành luật²⁷. Hạ viện Mỹ khóa 113 (2013-2014) được xem là hoạt động kém hiệu quả nhất trong lịch sử Quốc hội hiện đại²⁸, với hàng loạt những dự luật quan trọng, các chính sách đồ sộ và tham vọng được thảo luận, nhưng không được

22 Xem chú thích 20, Sabatier, P (2007).

23 Nữ khoa học chính trị đầu tiên đạt giải Nobel Kinh tế (2009) cùng với Oliver Williamson về các đóng góp nghiên cứu quản lý nguồn lực công.

24 Charles Stewart III (2005), “Congress and the Constitutional System,” in *The Legislative Branch*, ed. Paul Quirk and Sarah Binder, Oxford University Press.

25 Bài viết này chủ yếu bàn về HĐCS trong hoạt động lập pháp.

26 Donald Johnson & Jack Walker (1964), “President John Kennedy Discusses the Presidency,” in *The Dynamics of the American Presidency*, New York: Wiley.

27 Xem chú thích 11, Paul Burstein (2014).

28 Ed O’Keefe & Sean Sullivan (2014), “Abrupt finish for least productive Congress in modern history,” *Washington Post*.

thông qua. Trong tổng số 8.913 dự luật công và nghị quyết được trình, chỉ có 179 (2%) được thông qua. Ngoài ra, từ năm 1983 đến 2012, tổng số luật công giảm 62%, những dự luật nhỏ tăng từ 35% đến 79%²⁹. Đây cũng là bài học kinh nghiệm cho hoạt động lập pháp nước ta, trong khi số dự thảo chính sách, pháp luật được thảo luận và thông qua tại mỗi kỳ họp còn rất khiêm tốn, cần lựa chọn những dự luật hàm chứa chính sách đáp ứng được những đòi hỏi giải quyết vấn đề cuộc sống sinh động, thay vì xây dựng những dự luật đồ sộ, quá phức tạp về mặt chính sách, phạm vi điều chỉnh... nhưng chung chung, kém hiệu quả trên thực tế.

Tiếp tục hoàn thiện quy trình, thủ tục HĐCS

Hoạt động của Quốc hội dựa trên những quy tắc, thủ tục chính thức và không chính thức. Quy trình thủ tục chính thức là cần thiết vì nó đảm bảo hoạt động ổn định, hiệu quả và không phải lo lắng về những tranh luận mang tính thủ tục, cản trở việc ra quyết định. Các thủ tục nghị trường cũng tác động đến hiệu quả đầu ra của chính sách. Giai đoạn này, QĐCS thường là sự vận dụng những thủ tục có tác động đến giới hạn phạm vi và kiểu loại chính sách, cách thức thảo luận thông qua chính sách. Các chính sách khác nhau có thể được thông qua theo những thủ tục nhanh chậm khác nhau.

Quy trình chính sách và quy trình xây dựng pháp luật gắn bó chặt chẽ với nhau, bao gồm những thủ tục cần thiết làm tường minh các giai đoạn mang tính chuẩn tắc mà chính sách, pháp luật được hình thành. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã đưa hoạt động PTCS vào thành một giai đoạn trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh nhưng vẫn còn những hạn chế;

cũng không nên hiểu có hai quy trình chính sách và quy trình xây dựng luật được chia đoạn riêng biệt trước sau, tách rời nhau trong hoạt động lập pháp của Quốc hội³⁰.

Các bước HĐCS cần kết hợp với quy trình, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, chừng đó chưa đủ để phản ánh những gì diễn ra đằng sau các giai đoạn mang tính thủ tục “trình diễn” này, mà cần có cái nhìn đa chiều, sâu sắc hơn, dựa trên ứng dụng các lý thuyết khác nhau về QTCS. Trong khi đó, quy trình HĐCS ở nước ta hiện nay mới được mô phỏng, một cách chưa đầy đủ, theo Lý thuyết về chu trình chính sách các giai đoạn, bằng quy định trong trình tự, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Bản thân Lý thuyết chu trình chính sách các giai đoạn không tập trung vào vai trò các chủ thể chính sách, thể chế và các tương tác đằng sau sự thay đổi chính sách qua thời gian. Vì thế, cần mở rộng nghiên cứu và vận dụng các lý thuyết khác nhau về QTCS để hoàn thiện QTCS ở Việt Nam, nhằm làm rõ vai trò của các chủ thể tham gia HĐCS nói chung, trong quy trình lập pháp nói riêng, và hỗ trợ cho các đại biểu Quốc hội (ĐBQH), các cơ quan của Quốc hội trong các quyết sách quan trọng.

Khuyến khích nghiên cứu và thực hành chính sách

Một chính sách có thể thể hiện trong một hoặc nhiều đạo luật, điều này có thể gây nhầm lẫn, đánh đồng việc làm chính sách với làm luật của Quốc hội, hoặc xem nhẹ NCCS. Như trên đề cập, cần tránh việc đơn giản hóa NCCS chỉ là phân tích vấn đề hay đánh giá chính sách dựa trên Lý thuyết các giai đoạn chính sách, mà cần làm rõ những vấn đề liên quan, như mối quan hệ giữa HĐCS và xây dựng pháp luật; tại sao một

29 Don Wolfensberger (2014), "Beltway Insiders: Number of Laws Congress Enacts Isn't the Whole Picture," Roll Call.

30 Xem: Nguyễn Anh Phương (2016), "Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02+03 (306+307) tháng 2/2016, tr. 80-90.

đề xuất chính sách được ưu tiên hơn đề xuất khác trong nghị trình của Quốc hội; vấn đề nhóm lợi ích, liên minh ủng hộ chính sách và vận động hành lang; ảnh hưởng của các chủ thể làm chính sách như Quốc hội, Chính phủ, hay vai trò của Đảng trong HĐCS ở nước ta v.v.. Trong đó, một số lý thuyết được đánh giá là phù hợp cho các nước đang phát triển trong quá trình cải cách thể chế, như Khung phân tích thể chế và phát triển, Lý thuyết đa dòng chảy, Khung phản hồi chính sách, Khung liên minh vận động chính sách³¹. Tuy vậy, không nên tìm cách pha trộn đồng thời các lý thuyết này với nhau trong ứng dụng lập pháp, bởi sẽ tạo nên một QTCS quá phức tạp với nhiều biến số, giả thiết khác nhau, thậm chí mâu thuẫn với nhau³².

Ngoài ra, cần tạo điều kiện vật chất, môi trường và không gian nghiên cứu học thuật tốt ở các trường đại học, viện nghiên cứu về chính sách, góp phần sớm hình thành hệ thống lý luận NCCS cơ bản, đồng bộ ở Việt Nam. Khuyến khích các nghiên cứu chính sách dựa trên bằng chứng nhằm nâng cao tính thuyết phục cho HĐCS. Đối với hoạt động lập pháp, chúng ta vẫn đang thiếu những nghiên cứu định lượng có chất lượng để làm cơ sở cho HĐCS dựa trên bằng chứng. Điểm lưu ý là giai đoạn lấy ý kiến nhân dân về dự án luật là cần thiết vì nó phù hợp với “định hướng dân chủ”. Tuy nhiên, đối với PTCS dựa trên bằng chứng, việc này có thể cung cấp số liệu thô về một số vấn đề, và chỉ là một trong rất nhiều nguồn dữ liệu đầu vào cho phân tích. Với đặc trưng nghiên cứu đa ngành, cần khuyến khích sự tham gia nghiên cứu PTCS từ các phân ngành của

khoa học xã hội như kinh tế, tâm lý học, xã hội học để cung cấp những bằng chứng số liệu định lượng về kinh tế, xã hội, được phân tích một cách khoa học, nghiêm ngặt và thuyết phục.

Minh bạch, trách nhiệm và thuyết phục

PTCS và quy trình HĐCS đều cần đảm bảo sự minh bạch, trách nhiệm và thuyết phục. Minh bạch, trách nhiệm cũng là để tăng tính thuyết phục cho chính sách được ban hành. Trong đó, cần nghiêm khắc tránh việc làm giả số liệu hoặc sử dụng những số liệu có độ tin cậy thấp, nguy hại vì mục đích phục vụ một nhóm lợi ích nào đó, nhằm ngăn chặn nguy cơ “tham nhũng chính sách”. Tính thuyết phục cũng có thể phụ thuộc vào chính người đề xuất chính sách. ĐBQH bình đẳng đại diện cho cử tri trong việc bỏ phiếu quyết định chính sách quốc gia, tuy vậy, mỗi ĐBQH có thể có những ảnh hưởng khác nhau đến nghị trình làm việc, đến việc giới thiệu chính sách dựa trên các vị trí trong các cơ quan của Đảng và Nhà nước, hoặc uy tín cá nhân và kỹ năng hoạt động nghị trường.

Yêu cầu thuyết phục trong việc ra quyết định đã được phân tích ở trên, có thể lấy thêm ví dụ để xem xét, như việc sửa Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014³³ cho thấy, một chính sách dù được đánh giá là đúng đắn, nhưng chưa đúng thời điểm, chưa thực hiện tốt cơ chế tham gia ý kiến của người lao động, thì không đảm bảo được tính thuyết phục và khó thành công. “Quốc hội thông qua luật là đúng, nhưng phải rút kinh nghiệm ở khâu lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động”³⁴. Ví dụ khác, liên quan đến

31 Lý thuyết này ở Việt Nam đã được triển khai bởi một số tổ chức phi chính phủ, trong các lĩnh vực chính sách như y tế, môi trường, giảm nghèo bền vững.

32 Xem chú thích 20, Sabatier, P (2007).

33 Hoàng Thu (2015), Đại biểu ‘thấy xấu hổ’ khi luật chưa hiệu lực đã phải sửa, xem: <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/dai-bieu-thay-xau-ho-khi-luat-chua-hieu-luc-da-phai-sua-3222361.html>.

34 Phát biểu của ĐBQH Đinh Xuân Thảo về việc sửa đổi Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Xem: Chú thích số 32.

khoản 6 Điều 5 Thông tư số 01/2016/TT-BCA quy định cảnh sát giao thông “được trung dụng các loại phương tiện giao thông; phương tiện thông tin liên lạc; các phương tiện, thiết bị kỹ thuật khác của cơ quan, tổ chức, cá nhân và người điều khiển, sử dụng các phương tiện, thiết bị đó theo quy định của pháp luật”³⁵, ĐBQH Lê Văn Công phát biểu: “khi một văn bản của Chính phủ, Bộ ban hành thì dù đúng hay sai người dân cũng phải thực hiện”³⁶. Không bàn đến tính đúng, sai của quy định, nhưng việc ban hành thông tư và phát biểu của ĐBQH cho thấy “tính thuyết phục” của chính sách chưa được đề cao, quá trình tham vấn dân chủ đã bị bỏ qua, hoặc xem nhẹ trước khi ban hành chính sách. Đề chính sách, pháp luật có tính thuyết phục, các chủ thể HĐCS có thể tham khảo cách tiếp cận khác: “nếu một luật là bất công thì người dân không chỉ có quyền, mà còn có nghĩa vụ không tuân thủ”³⁷. Trách nhiệm đạo đức là tuân thủ những luật chính đáng, và không chấp nhận những đạo luật bất công³⁸, bởi vì, không ai phải tuân thủ một đạo luật vi hiến³⁹.

Hoạch định chính sách vì dân chủ

Trước khi trả lời cho câu hỏi: *Làm những gì?* trong các vấn đề quan trọng của đất nước, Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng cần có các hình thức tham vấn, thảo luận dân chủ để trả lời câu hỏi: *Nên làm những gì?* Thận trọng cân nhắc trả lời câu

hỏi này sẽ làm cho việc hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật nâng cao tính thuyết phục, dễ “đi vào cuộc sống”. Thông qua hàng loạt các giai đoạn mang tính thủ tục, dựa trên những lời khuyên ngay thẳng *nên làm gì*, lời giải cho bài toán *làm gì* sẽ góp phần đảm bảo các chính sách của Nhà nước luôn hướng đến mục tiêu “dân chủ, công bằng, văn minh”⁴⁰.

Bên cạnh đó, cũng cần lưu ý vấn đề tồn tại đã nêu về định hướng chính sách dân chủ và phương pháp tiếp cận sự tham gia dân chủ của người dân. Tuy chứng minh kết quả tốt ở cấp độ cơ sở, sự tham gia dân chủ của người dân và tiếp cận PTCS tham dự vẫn có nhược điểm như tốn thời gian, khó tìm kiếm sự đồng thuận và nhiều khi có kết quả mơ hồ, chung chung⁴¹. Trong khi để giải quyết thấu đáo vấn đề lại cần đến những đề xuất chính sách cụ thể, chuyên sâu nhưng trong khoảng thời gian giới hạn. Mặc dù vậy, sau cùng thì người dân vẫn luôn là chủ thể có ảnh hưởng quan trọng đến sự thành công của chính sách, pháp luật. Vì một định hướng chính sách dân chủ, cần tìm kiếm sự cân bằng mà trong đó, NCCS có thể góp phần tích cực cung cấp đến người dân cũng như các chủ thể chính sách khác những bằng chứng khách quan, khoa học ngay từ trước và trong quá trình này, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội ■

35 Thông tư số 01/2016/TT-BCA của Bộ Công an ban hành ngày 04/01/2016 quy định nhiệm vụ, quyền hạn, hình thức, nội dung tuần tra, kiểm soát giao thông đường bộ của cảnh sát giao thông.

36 Xuân Tùng (2016), Vụ CSGT được trung dụng tài sản: “Đúng hay sai người dân phải thực hiện trước?”, <http://infonet.vn/vu-csgt-duoc-trung-dung-tai-san-dung-hay-sai-nguoi-dan-phai-thuc-hien-truoc-post190558.info>.

37 Lời trích dẫn (khuyết danh) được cho là của Thomas Jefferson - có thể suy diễn từ nội dung trong bản Tuyên ngôn độc lập của Hoa Kỳ, xem: *The Declaration of Independence: A History, The U.S. National Archives and Records Administration*. Hay từ quan điểm: “Nếu cho rằng đạo luật là vi hiến, hành pháp được Hiến pháp trao quyền không thực thi đạo luật đó”, xem: Paul Leicester Ford ed., (1905), *The works of Thomas Jefferson, Reprinting a letter from Thomas Jefferson to Mrs. John Adams, dated September 11, 1804*.

38 Martin Luther King (1963), “Letter from a Birmingham Jail”, African Studies Center, University of Pennsylvania.

39 *Sixteenth American Jurisprudence, Second Edition, Section 177, late 2nd Ed. Section 256*.

40 Theo Điều 3 Hiến pháp năm 2013.

41 Xem chú thích 11, Paul Burstein (2014).

NHỮNG QUY ĐỊNH MỚI VỀ THỪA KẾ TRONG BỘ LUẬT DÂN SỰ NĂM 2015

PHÙNG TRUNG TẬP*

Chế định về quyền thừa kế trong Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015, được sửa đổi, bổ sung những điểm lớn, cơ bản để phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong thời kỳ phát triển nền kinh tế thị trường. Bên cạnh những quy định được sửa đổi, bổ sung thì cũng có những quy định trong BLDS năm 2005 về di chúc chung của vợ chồng không còn được quy định trong BLDS năm 2015.

So với số lượng các điều luật của chế định về quyền thừa kế trong BLDS năm 2005, thì BLDS năm 2015 giảm 3 điều quy định về di chúc chung của vợ chồng, gồm các Điều 663, Điều 664 và Điều 668 BLDS năm 2005.

I. Những điều được sửa đổi, bổ sung tại Phần Quy định chung

Tại Phần Quy định chung, Chương XXI, từ Điều 609 đến Điều 623 BLDS năm 2015, có sửa đổi, bổ sung một số điều so với BLDS năm 2005, cụ thể:

1) Về quyền thừa kế, Điều 609 BLDS năm 2015 bổ sung đoạn hai về người thừa kế là các tổ chức, chủ thể khác ngoài cá

nhân: “Người thừa kế không là cá nhân có quyền hưởng di sản theo di chúc”.

Điều 609 BLDS năm 2015 bổ sung quy định mới, người thừa kế không là cá nhân được thừa kế theo di chúc. Quy định mới này đã hoàn thiện hơn và nhằm nhấn mạnh quyền tự định đoạt của người lập di chúc có quyền chỉ định một tổ chức hưởng di sản của mình sau khi chết. Tên của Điều 609 BLDS năm 2015 đã có tính khái quát hơn về quy định quyền thừa kế, mà không áp đặt như tên gọi và nội dung của Điều 631 BLDS năm 2005. Điều 631 BLDS năm 2005 quy định về quyền thừa kế của cá nhân. Nếu xét về quyền của người thừa kế, thì người thừa kế là cá nhân có thể được thừa kế theo di chúc, thừa kế theo pháp luật, nhưng quyền của người lập di chúc còn là quyền định đoạt tài sản của mình theo di chúc cho chủ thể khác ngoài cá nhân như Nhà nước, các tổ chức khác. Tên gọi và nội dung quy định tại Điều 609 BLDS năm 2015 đã điều chỉnh toàn diện quyền của người thừa kế theo di chúc và theo pháp luật. Quy định của điều

* PGS, TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.

luật nhằm tôn trọng và bảo đảm cho cá nhân, các tổ chức và Nhà nước có quyền hưởng di sản thừa kế theo di chúc của người để lại di sản. Mặt khác, điều luật cũng bảo đảm cho cá nhân có quyền lập di chúc để tự định đoạt tài sản của mình cho bất kỳ chủ thể nào mà không phụ thuộc vào việc chủ thể được chỉ định thừa kế theo di chúc có thuộc diện và hàng thừa kế theo pháp luật của người để lại di sản thừa kế hay không.

2) *Điều 618* (Điều 640 BLDS năm 2005) quy định về quyền của người quản lý di sản, bổ sung điểm c khoản 2 và bổ sung khoản 3 (điểm c: “Được thanh toán chi phí bảo quản”; khoản 3: “Trường hợp không đạt được thỏa thuận với những người thừa kế về mức thù lao thì người quản lý di sản được hưởng một khoản thù lao hợp lý”). Quy định này rõ ràng hơn quy định tại Điều 638 BLDS năm 2005 về người quản lý di sản.

Nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người quản lý di sản trong “Trường hợp di chúc không chỉ định người quản lý di sản và những người thừa kế chưa cử được người quản lý di sản thì người đang chiếm hữu, sử dụng, quản lý di sản tiếp tục quản lý di sản đó cho đến khi những người thừa kế cử được người quản lý di sản” (khoản 2 Điều 616 BLDS năm 2015), Luật quy định người quản lý di sản được thanh toán chi phí bảo quản di sản. Từ thời điểm mở thừa kế, cho đến khi di sản thừa kế được chia cho những người thừa kế có quyền hưởng hoặc theo di chúc hoặc theo pháp luật là một khoảng thời gian nhất định. Vì vậy, việc quản lý di sản thừa kế chưa chia là thật sự cần thiết, tránh mất mát, hao hụt, hư hỏng. Vì vậy, nhằm bảo quản di sản thừa kế chưa chia, người quản lý di sản có thể tìm những giải pháp tốt nhất để bảo quản di sản, những giải pháp bảo quản di sản cần phải mua sắm vật liệu che mưa, che nắng, bảo quản tránh hư hỏng, hao hụt, tiêu hủy theo thời gian trong môi trường cụ thể hoặc phải thuê kho, thuê mặt bằng để tập kết và bảo quản di sản là những động sản, xây dựng hàng rào để bảo quản

nhà cửa, bảo vệ vật nuôi, bảo quản cây trồng và những tài sản thuộc di sản thừa kế. Vì vậy, quy định cho người quản lý di sản được hoàn trả những chi phí bảo quản di sản, mà người quản lý di sản đã chi là hợp lý. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 618 BLDS năm 2015 thì lợi ích của người quản lý di sản được xác định dựa trên căn cứ: “Được hưởng thù lao theo thỏa thuận với những người thừa kế”. Khoản 3 Điều 618 BLDS năm 2015 quy định: “Trường hợp không đạt được thỏa thuận với người thừa kế về mức thù lao thì người quản lý di sản được hưởng một khoản thù lao hợp lý”. “Một khoản thù lao hợp lý” phải căn cứ vào hoàn cảnh cụ thể của từng vụ việc để Tòa án có căn cứ quyết định. Tính hợp lý của khoản thù lao này phải dựa trên những căn cứ như: Loại tài sản, quy mô, giá trị, chủng loại tài sản, thời gian quản lý, thực trạng tài sản trong thời gian quản lý, tình hình an ninh, trật tự trong khu vực có tài sản là di sản thừa kế, tính phức tạp và mức độ phức tạp khi thực hiện việc quản lý di sản thừa kế mà người quản lý di sản phải thực hiện để bảo tồn tài sản... Với những cơ sở thực tế này, Tòa án xem xét và ấn định số tiền thù lao mà những người thừa kế có nghĩa vụ thanh toán cho người quản lý di sản. Khoản tiền thù lao trả cho người quản lý được trích ra từ di sản thừa kế.

3) *Tài sản không có người thừa kế*: Điều 622 BLDS năm 2015 quy định về tài sản không có người nhận thừa kế: “Trường hợp không có người thừa kế theo di chúc, theo pháp luật hoặc có nhưng không có quyền hưởng di sản, từ chối nhận di sản thì tài sản còn lại sau khi đã thực hiện nghĩa vụ về tài sản mà không có người nhận thừa kế thuộc về Nhà nước”. Quy định này tinh tế hơn vì không mang tính chất của một quy phạm mệnh lệnh như Điều 644 BLDS năm 2005: “Tài sản không có người nhận thừa kế thuộc Nhà nước”.

Điều 622 BLDS năm 2015 đã dự liệu trường hợp di sản thừa kế không có người nhận phát sinh trong trường hợp tất cả người

thừa kế đều đã chết, đều từ chối quyền hưởng, đều không có quyền hưởng, đều bị truất quyền hưởng di sản mà không thuộc người được thừa kế không phụ thuộc vào di chúc theo quy định tại Điều 644 BLDS năm 2015, những người không được quyền hưởng di sản theo quy định tại khoản 1 Điều 621, thì tài sản không có người thừa kế thuộc về Nhà nước. Nhà nước với tư cách chủ thể tiếp nhận tài sản vô chủ, Nhà nước không phải là người thừa kế.

4) *Thời hiệu thừa kế* (Điều 623 BLDS năm 2015), quy định được sửa đổi hoàn toàn mới so với quy định về thời hiệu khởi kiện về thừa kế tại Điều 645 BLDS năm 2005. Điều 623 quy định:

“1. Thời hiệu để người thừa kế yêu cầu chia di sản là 30 năm đối với bất động sản, 10 năm đối với động sản, kể từ thời điểm mở thừa kế. Hết thời hạn này thì di sản thuộc về người thừa kế đang quản lý di sản đó. Trường hợp không có người thừa kế đang quản lý di sản thì di sản được giải quyết như sau:

a) Di sản thuộc quyền sở hữu của người đang chiếm hữu theo quy định tại Điều 236 của Bộ luật này;

b) Di sản thuộc về Nhà nước, nếu không có người chiếm hữu quy định tại điểm a khoản này.

2. Thời hiệu để người thừa kế yêu cầu xác nhận quyền thừa kế của mình hoặc bác bỏ quyền thừa kế của người khác là 10 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế.

3. Thời hiệu yêu cầu người thừa kế thực hiện nghĩa vụ về tài sản của người chết để lại là 03 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế”.

Quy định về thời hiệu thừa kế tại Điều 623 BLDS năm 2015 nhằm bảo vệ quyền dân sự về tài sản của người thừa kế, không phụ thuộc vào thời hiệu khởi kiện về thừa kế theo quy định tại Điều 645 BLDS năm 2005. Nếu theo quy định tại Điều 645 BLDS năm 2005, thì quyền thừa kế của một hoặc nhiều chủ thể bị đình chỉ vì không khởi kiện trong thời hạn 10 năm, kể từ thời điểm mở

thừa kế. Quy định này đã làm hạn chế quyền dân sự của người thừa kế do hạn định về thời hiệu khởi kiện trong hạn 10 năm. Vì vậy, quy định tại Điều 623 BLDS năm 2015 về thời hiệu thừa kế là một quy định nhằm điều chỉnh hữu hiệu trong việc bảo đảm cho quyền dân sự được thực hiện chính đáng trong quan hệ thừa kế di sản. Những nét cơ bản của quy định này có thể xác định như sau:

Trước hết, trong hạn 30 năm, người thừa kế (theo di chúc và theo pháp luật) có quyền yêu cầu chia di sản là bất động sản; trong thời hạn 10 năm người thừa kế có quyền yêu cầu chia di sản là động sản, kể từ thời điểm mở thừa kế.

Như vậy, trong hạn 30 năm đối với bất động sản và 10 năm đối với động sản là di sản thừa kế chưa chia, thì những người thừa kế hợp pháp của người để lại di sản có quyền yêu cầu chia di sản. Tuy nhiên, trong thời hạn đã xác định, mà những người thừa kế không yêu cầu chia di sản, thì khi đó di sản thừa kế thuộc về người thừa kế đang quản lý.

Thứ hai, trường hợp không có người quản lý di sản thừa kế, thì di sản thuộc quyền sở hữu của người đang chiếm hữu, người được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình, liên tục, công khai trong thời hạn 10 năm đối với động sản, 30 năm đối với bất động sản thì trở thành chủ sở hữu tài sản đó, kể từ thời điểm bắt đầu chiếm hữu, trừ trường hợp Bộ luật này, các luật khác có liên quan quy định khác (Điều 326 BLDS năm 2015 - Xác lập quyền sở hữu theo thời hiệu do chiếm hữu, được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật).

Thứ ba, di sản thuộc về Nhà nước, nếu không có người chiếm hữu quy định tại điểm a khoản 1 Điều 623 và theo quy tại Điều 236 BLDS năm 2015.

Thứ tư, theo quy định tại khoản 2 Điều 623 BLDS năm 2015, thì: “Thời hiệu để người thừa kế yêu cầu xác nhận quyền thừa kế của mình hoặc bác bỏ quyền thừa kế của

người khác là 10 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế”.

Như vậy, thời hiệu để người thừa kế yêu cầu xác nhận tư cách chủ thể có quyền hưởng di sản, đồng thời trong thời hạn này, người thừa kế có quyền yêu cầu bác bỏ quyền thừa kế của người khác. Thời hiệu 10 năm là điều kiện thời gian để người thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật có quyền yêu cầu xác nhận quyền thừa kế của mình là người có quyền hưởng di sản, còn việc chia di sản hay không chia di sản là tùy thuộc vào ý chí của người thừa kế trong thời hiệu thừa kế theo quy định tại Điều 623 BLDS năm 2015. Quyền thừa kế là quyền dân sự của cá nhân có quyền hưởng di sản theo di chúc hoặc theo pháp luật, quyền thừa kế của chủ thể khác ngoài cá nhân được chỉ định thừa kế theo di chúc, có quyền yêu cầu chia di sản thừa kế trong hạn 30 năm đối với bất động sản, 10 năm đối với động sản, kể từ thời điểm mở thừa kế.

Thứ năm, theo quy định tại khoản 3 Điều 623 BLDS năm 2015 thì: “Thời hiệu yêu cầu người thừa kế thực hiện nghĩa vụ về tài sản của người chết để lại là 03 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế”. Quy định về quyền của các chủ nợ của người để lại di sản vẫn giữ thời hạn là 03 năm, như quy định tại đoạn 2 Điều 645 BLDS năm 2005.

II. Thừa kế theo di chúc

Chương XXII - BLDS năm 2015 có những sửa đổi, bổ sung khác với quy định trong BLDS năm 2005 về các điểm:

1) *Về người lập di chúc*: Khoản 1, Điều 625 BLDS năm 2015 khác với quy định tại Điều 647 BLDS năm 2005: “1. Người thành niên có đủ điều kiện theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 630 của Bộ luật này có quyền lập di chúc để định đoạt tài sản của mình”.

Với tư cách là chủ sở hữu tài sản, cá nhân có đầy đủ năng lực hành vi dân sự và cá nhân từ đủ mười lăm tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi có quyền lập di chúc để định đoạt tài sản của mình cho người thừa kế là

bất kỳ ai, nếu việc lập di chúc của cá nhân tuân theo những quy định tại Điều 630 BLDS năm 2015 về di chúc hợp pháp.

2) *Hình thức của di chúc*: Điều 627 BLDS năm 2015 đã được loại bỏ đoạn cuối quy định trường hợp rất riêng biệt là người dân tộc thiểu số có quyền lập di chúc bằng chữ viết hoặc bằng tiếng nói của mình được quy định tại Điều 649 BLDS năm 2005. Việc loại bỏ quy định này trong BLDS là hoàn toàn hợp lý. Bởi vì, cá nhân có quyền dùng tiếng nói và chữ viết của dân tộc mình là quyền của công dân được pháp luật bảo hộ, không cần thiết phải quy định trong BLDS. Hơn nữa, trong tố tụng dân sự, người dân tộc thiểu số có quyền tranh tụng bằng tiếng nói của dân tộc mình và thông qua hình thức có người phiên dịch. Quy định cá biệt này đã vô tình tạo ra sự phân biệt không cần thiết giữa những cá nhân thuộc các dân tộc khác nhau, có bản sắc và văn hóa dân tộc khác nhau. Hơn nữa, mọi công dân đều được hưởng các quyền và thực hiện các nghĩa vụ dân sự bình đẳng với nhau trong một quan hệ pháp luật dân sự nhất định. Bản chất của quan hệ pháp luật dân sự về chủ thể không phân biệt thành phần dân tộc, địa vị xã hội, hoàn cảnh sống, trình độ chuyên môn, giới tính... khi thỏa mãn các điều kiện là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự, thì đều có các quyền và nghĩa vụ dân sự ngang nhau.

3) *Di chúc miệng*: Điều 629 BLDS năm 2015 quy định về di chúc miệng: “1. Trường hợp tính mạng một người bị cái chết đe dọa và không thể lập di chúc bằng văn bản thì có thể lập di chúc miệng.

2. Sau 03 tháng, kể từ thời điểm di chúc miệng mà người lập di chúc còn sống, minh mẫn, sáng suốt thì di chúc miệng mặc nhiên bị hủy bỏ”.

Điều 629 BLDS năm 2015 bỏ quy định: “Do bệnh tật hoặc các nguyên nhân khác”, mà khoản 1 Điều 651 BLDS năm 2005 quy định. Việc loại bỏ quy định này tạo ra một quy định ngắn gọn, chặt chẽ và dễ áp dụng hơn trong việc giải quyết những tranh chấp

về quyền thừa kế theo di chúc miệng. Bởi vì, quy định: “Do bệnh tật và các nguyên nhân khác”, rất chung chung, khó xác định và có thể còn bị suy luận sai.

4) *Nội dung của di chúc*: Điều 631 BLDS năm 2015 bỏ các chữ “bằng văn bản”; bỏ đoạn cuối điểm c khoản 1 Điều 653 BLDS năm 2005: “Hoặc xác định rõ các điều kiện để cá nhân, cơ quan, tổ chức được hưởng di sản”; bỏ điểm đ khoản 1: “Việc chỉ định người thực hiện nghĩa vụ và nội dung của nghĩa vụ”; bổ sung khoản 2 Điều 631: “2. Ngoài các nội dung quy định tại khoản 1 Điều này, di chúc có thể có các nội dung khác”; bổ sung đoạn cuối khoản 3: “Trường hợp di chúc có sự tẩy xóa, sửa chữa thì người tự viết di chúc hoặc người làm chứng di chúc phải ký tên bên cạnh chỗ tẩy xóa, sửa chữa”.

Nội dung của di chúc thể hiện rõ việc thể hiện quyền tự định đoạt của người lập di chúc, cho nên không cần thiết phải cá biệt hóa các hình thức của di chúc. Việc loại bỏ các từ: “bằng văn bản”, để quy định chặt chẽ hơn, khái quát hơn về nội dung của di chúc. Bỏ quy định không phù hợp với hiệu lực của di chúc, theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 653 BLDS năm 2005 là cần thiết. Bởi vì, người được chỉ định thừa kế theo di chúc có thể là cá nhân, pháp nhân, các tổ chức khác là chủ thể có quyền hưởng di sản theo di chúc, mà không cần phải đặt điều kiện cho các chủ thể khác nhau được chỉ định hưởng di sản theo di chúc.

Việc bổ sung khoản 2 Điều 631 BLDS năm 2015 (Điều 653 BLDS năm 2005) đã khái quát đầy đủ quyền định đoạt của người lập di chúc, theo đó nội dung của di chúc được mở rộng và thể hiện đầy đủ nhất ý nguyện của người lập di chúc. Vì nội dung của di chúc không chỉ trong phạm vi định đoạt tài sản, mà còn có thể là sự thể hiện ý nguyện nào đó của người lập di chúc, cần được tôn trọng, bảo vệ.

5) *Người làm chứng cho việc lập di chúc*: Điều 632 BLDS năm 2015 bổ sung

thêm một đối tượng: “Người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi”.

Cá nhân có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi thì không thể là người làm chứng việc lập di chúc của người khác. Vì nhận thức của cá nhân này có hạn, không ổn định cho nên có thể bị lạm dụng và thiếu khách quan trong việc làm chứng việc lập di chúc của người khác. Quy định này hoàn toàn phù hợp với đời sống thực tế trong xã hội và ngăn chặn hữu hiệu sự lợi dụng cá nhân là người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi lại là người làm chứng việc lập di chúc của cá nhân khác.

6) *Di chúc bị thất lạc, hư hại*: Điều 642 BLDS năm 2015 bổ sung thêm quy định tại khoản 3: “Trong thời hiệu yêu cầu chia di sản, trường hợp di sản đã chia mà tìm thấy di chúc thì phải chia lại theo di chúc nếu người thừa kế theo di chúc yêu cầu”.

Việc bổ sung khoản 3 Điều 642 nhằm làm rõ sự tôn trọng giá trị hiệu lực của di chúc trong một hoàn cảnh cụ thể, đồng thời tôn trọng quyền của người được chỉ định thừa kế theo di chúc. Mặt khác, quy định này nhằm bảo vệ quyền định đoạt của người lập di chúc, bảo vệ quyền dân sự của cá nhân người lập di chúc và của người thừa kế theo di chúc.

7) *Người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung của di chúc*: Điều 644 BLDS năm 2015 bỏ đoạn cuối Điều 669 BLDS năm 2005: “Trừ khi họ là những người từ chối nhận di sản theo quy định tại Điều 642 hoặc họ là những người không có quyền hưởng di sản theo quy định tại khoản 1 Điều 643 của Bộ luật này”. Việc sửa đổi quy định về người thừa kế không phụ thuộc vào nội dung của di chúc tại Điều 669 BLDS năm 2005, Điều 644 BLDS năm 2015 đã chặt chẽ hơn, thể hiện tính nhất thể hóa của chế định thừa kế cả về nội dung và hình thức thể hiện điều luật.

8) *Di tặng*: Điều 646 BLDS năm 2015 bổ sung khoản 2: “Người được di tặng là cá nhân phải còn sống vào thời điểm mở thừa kế hoặc sinh ra và còn sống sau thời điểm

mở thừa kế nhưng đã thành thai trước khi người để lại di sản chết. Trường hợp người được di tặng không phải là cá nhân thì phải tồn tại vào thời điểm mở thừa kế”.

Khoản 2 Điều 646 BLDS năm 2015 đã dự liệu đầy đủ trường hợp chủ thể được di tặng không những là người còn sống vào thời điểm mở thừa kế, mà còn là người được sinh ra sau thời điểm mở thừa kế nhưng đã thành thai trước khi người để lại di tặng chết. Chủ thể được di tặng không phải là cá nhân thì phải còn tồn tại vào thời điểm mở thừa kế. Quy định này nhằm tạo điều kiện cho người lập di chúc để lại phần di sản di tặng cho cá nhân, pháp nhân với ý nghĩa để kỷ niệm hoặc hàm ơn, thỏa mãn ý nguyện của người để lại di tặng.

9) *Giải thích nội dung của di chúc:* Điều 648 BLDS năm 2015 bỏ “người công bố di chúc”, không phải là người giải thích nội dung của di chúc; bỏ quy định: “coi như không có di chúc và việc chia di sản được áp dụng theo quy định về thừa kế theo pháp luật” trong BLDS năm 2005. Quy định rõ hơn: “Khi những người này không nhất trí về cách hiểu nội dung di chúc thì có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết”.

Quy định tại Điều 648 là quy định chặt chẽ, rõ ràng trong việc xác định người công bố di chúc không phải là người giải thích nội dung của di chúc, vì người công bố di chúc chỉ thực hiện nghĩa vụ công bố di chúc và hoàn toàn độc lập với những người thừa kế. Việc giải thích nội dung của di chúc thuộc về những người thừa kế theo di chúc dựa trên ý nguyện đích thực trước đó của người để lại di chúc. Những người thừa kế theo di chúc không nhất trí về cách hiểu nội dung của di chúc thì có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết. Quy định này nhằm bảo đảm cho các quyền dân sự và quyền khởi kiện dân sự của người thừa kế được bảo đảm thực hiện trong việc chia di sản theo di chúc.

10) *Những luận điểm về việc không quy định di chúc chung của vợ chồng trong BLDS năm 2015*

Về di chúc chung của vợ chồng được quy định tại các Điều 663, Điều 664 và Điều 668 BLDS năm 2005. Tuy nhiên, xung quanh những quy định trên còn nhiều vấn đề chưa thật phù hợp trong đời sống xã hội hiện đại. Trên thực tế, tòa án nhân dân các cấp trong thời gian từ năm 2006 đến nay, khi giải quyết những tranh chấp về quyền thừa kế liên quan đến di chúc chung của vợ chồng đã gặp không ít khó khăn về hiệu lực di chúc chung của vợ chồng. Vì vậy, BLDS năm 2015 đã không quy định về di chúc chung của vợ chồng là phù hợp với đời sống kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay và trong tương lai.

Về quyền lập chung di chúc của vợ chồng, Điều 663 BLDS năm 2005 quy định: “Vợ, chồng có thể lập di chúc chung để định đoạt tài sản của mình”. Với tư cách là đồng sở hữu chung hợp nhất đối với tài sản, vợ và chồng có quyền định đoạt tài sản của mình bằng nhiều phương thức, trong đó có quyền định đoạt tài sản của vợ chồng bằng cách lập di chúc. Quy định tại Điều 663 BLDS năm 2005, xét về hình thức và nội dung hoàn toàn không có điều gì khác biệt so với những quy định về quyền và nghĩa vụ của các đồng sở hữu chủ đối với tài sản chung được BLDS quy định. Là đồng sở hữu chủ đối với tài sản, vợ và chồng có quyền định đoạt tài sản chung bằng cách lập di chúc, quy định đó không cần bàn luận thêm. Vấn đề chúng tôi quan tâm là quy định về hiệu lực pháp luật của di chúc chung của vợ, chồng: “Di chúc chung của vợ, chồng có hiệu lực từ thời điểm người sau cùng chết hoặc tại thời điểm vợ, chồng cùng chết”. Về hình thức của điều luật không có gì đáng bàn nhưng nội dung của điều luật được áp dụng như thế nào trong thực tế của đời sống xã hội thì còn nhiều vấn đề cần được bàn luận. Những vấn đề cần được bàn luận là căn cứ vào nội dung của Điều 668 BLDS năm 2005:

a) *Xét về hiệu lực của di chúc:* Di chúc chỉ thi hành được kể từ thời điểm mở thừa kế, đó là thời điểm người để lại di sản chết

hoặc được xác định là đã chết theo một bản án tuyên bố người đó chết có hiệu lực pháp luật. Theo quy định tại Điều 668 BLDS năm 2005, dường như các nhà làm luật chỉ chú tâm vào thời điểm có hiệu lực của di chúc chung đó mà không quan tâm đến tính hiện thực và nguyên tắc pháp luật thừa kế đồng thời không có sự cá biệt hoá từng chủ thể là vợ hoặc chồng đã cùng lập di chúc chung.

Theo quy định tại Điều 668 BLDS năm 2005, thì di chúc do vợ chồng lập chung chỉ có hiệu lực thi hành từ thời điểm người sau cùng chết hoặc tại thời điểm vợ, chồng cùng chết. Trên thực tế, đối với một cặp vợ chồng cụ thể nào đó lập chung di chúc nhưng sau đó hoặc là người vợ chết trước hoặc là người chồng chết trước (sự kiện phổ biến trong cuộc sống) thì việc chia di sản của người chết trước đó là do những người có quyền thừa kế yêu cầu, khi họ đã không thể thoả thuận được và về mặt tâm lý, những người thừa kế theo di chúc cũng không thể đợi chờ lâu hơn, do việc hưởng di sản thôi thúc họ. Hơn nữa, người vợ hoặc người chồng của người chết trước tuổi còn trẻ, theo quy luật của sự sống, người này có thể còn sống 5 năm, 10 năm, 20 năm... thậm chí còn lâu hơn. Với thời gian lâu như vậy, những người thừa kế theo di chúc có thể kiên trì chờ đợi được chăng? Câu trả lời thông thường là không hoặc khó đợi chờ! Hơn nữa, di sản thừa kế chưa được chia do người sau cùng là vợ hoặc chồng chưa chết và do hiệu lực của di chúc vợ chồng lập chung thì hiệu quả sử dụng tài sản do người còn sống đang quản lý có thể lãng phí và có thể giảm sút bởi nhiều lý do không thể lường trước được. Quan hệ thừa kế di sản là quan hệ tài sản mang tính chất ý chí và ý chí của những người thừa kế là được chia di sản nhưng lại bị ngăn chặn bởi luật định. Quy định về hiệu lực pháp luật của di chúc chung của vợ, chồng là quy định không phù hợp với thực tế, đồng thời còn là quy định vi phạm nguyên tắc chung của pháp luật thừa kế. Với quy định này, các nhà làm luật muốn ngăn chặn sự mất ổn định trong quan hệ gia đình

nhưng đó chỉ là ý chí chủ quan, không phù hợp với quan hệ xã hội hiện nay. Bởi vì, những người thừa kế theo di chúc luôn quan tâm đến việc mình được hưởng bao nhiêu và khi nào được nhận di sản theo di chúc, nhưng người thừa kế theo di chúc chưa thể nhận di sản từ di chúc do vợ chồng lập chung mà người vợ hoặc người chồng còn sống. Quy định tại Điều 668 BLDS năm 2005 đã gián tiếp tạo ra những điều kiện cho những bất ổn trong quan hệ giữa những người thừa kế theo di chúc chung của vợ chồng và người quản lý di sản.

b) *Về di sản thừa kế chưa chia*: Do hiệu lực pháp luật của di chúc chung của vợ, chồng xác định từ thời điểm người sau cùng chết hoặc tại thời điểm vợ, chồng cùng chết vì vậy người vợ hoặc người chồng còn sống vẫn quản lý, sử dụng tài sản chung. Người vợ hoặc người chồng còn sống vừa với tư cách là người sở hữu phần tài sản của mình, vừa với tư cách sử dụng tài sản của những người thừa kế theo di chúc, phần tài sản mà người thừa kế theo di chúc được hưởng nhưng chưa được chia. Một câu hỏi được đặt ra là hiệu lực của di chúc phát sinh từ thời điểm mở thừa kế của người để lại di sản nhưng do người đó đã lập chung di chúc với vợ hoặc chồng của mình mà hiệu lực chia tài sản thừa kế của người chết trước chưa thể thực hiện được. Quy định này không phù hợp với đời sống thực tế và hiệu quả điều chỉnh không thể cao. Không nên hiểu di sản thừa kế luôn tồn tại ở dạng tĩnh mà di sản phải được đặt trong mối liên hệ với xã hội sản xuất, kinh doanh, làm dịch vụ và di sản phải được khai thác để phát sinh lợi nhuận. Trong chừng mực nhất định, di sản thừa kế chưa được chia còn được hiểu như khoản vốn cần phải được sử dụng vào sản xuất, kinh doanh. Theo quy định của pháp luật, di sản chỉ được chia sau khi người vợ hoặc người chồng là người sau cùng chết hoặc cả hai vợ chồng cùng chết vào một thời điểm, trong thời gian người vợ hoặc người chồng còn sống đã sử dụng di sản chưa chia của người chồng hoặc của người vợ chết trước

vào sản xuất kinh doanh, thu được những lợi nhuận thì lợi nhuận đó là di sản thừa kế hay thuộc quyền sở hữu của người vợ hoặc người chồng còn sống đó? Đây là vấn đề cần được quan tâm, vì tính chất của di sản thừa kế không đơn thuần là loại tài sản nhất định nào đó mà di sản trước hết là tài sản gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và các quyền tài sản theo quy định tại Điều 163 BLDS năm 2005.

c) *Với tư cách đồng sở hữu chung hợp nhất* tài sản thì vợ và chồng có quyền định đoạt tài sản chung bằng cách lập chung di chúc. Việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ sự định đoạt chung đó bất cứ lúc nào do vợ và chồng của người lập di chúc chung tự định đoạt, cũng là quy định phù hợp với đời sống xã hội. Tuy nhiên, đoạn cuối, khoản 2 Điều 664 BLDS năm 2005 đã mở ra khả năng thừa nhận vợ chồng có quyền lập di chúc riêng, khi người chồng hoặc người vợ lập di chúc chung cùng mình đã chết. Quy định này phù hợp với quan hệ xã hội về tài sản và có tính hiện đại nhưng chưa dự liệu hết được những tình huống khác có thể phát sinh: *Thứ nhất*, vợ chồng cùng lập chung di chúc nhưng sau đó tự chồng hoặc vợ lại lập di chúc riêng mà chưa thoả thuận huỷ di chúc lập chung thì di chúc riêng đó có giá trị pháp lý không? *Thứ hai*, nếu di chúc lập chung trái pháp luật thì di chúc của vợ hoặc của chồng lập riêng có giá trị thi hành sau khi người vợ hoặc người chồng chết không?

BLDS năm 2015 không quy định về di chúc chung của vợ chồng, đã loại bỏ được những phức tạp do chính quy định của pháp luật làm phức tạp hóa một loại quan hệ dân sự đã quá rõ ràng và phổ biến trong xã hội Việt Nam từ trước đến nay.

III. Về thừa kế theo pháp luật

Chương XXIII (từ Điều 649 đến Điều 655 BLDS năm 2015), gồm 7 điều quy định về thừa kế theo pháp luật, không có sửa đổi, bổ sung mà vẫn giữ nguyên những quy định về thừa kế theo pháp luật quy định tại chương XXIV, từ Điều 674 đến Điều 680 BLDS năm 2005.

IV. Thanh toán và phân chia di sản (Chương XXIV)

Quy định tại Điều 661 BLDS năm 2015 về hạn chế phân chia di sản, có sửa đổi Điều 686 BLDS năm 2005. Theo quy định tại Điều 661 BLDS năm 2015, sửa đổi đoạn cuối Điều 686 BLDS năm 2005 cho rõ hơn: “Thời hạn này không quá 03 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế. Hết thời hạn 03 năm mà bên còn sống chứng minh được việc chia di sản vẫn ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của gia đình họ thì có quyền yêu cầu Tòa án gia hạn một lần nhưng không quá 03 năm”.

Quy định hạn chế phân chia di sản nhằm bảo vệ sự bình ổn trong quan hệ gia đình sau khi người để lại di sản chết không những về tình cảm, mà còn về tài sản là di sản thừa kế. Vì vậy, việc quy định gia hạn một lần không quá 03 năm, theo đó thời hạn tối đa về hạn chế phân chia di sản là 06 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế. Thời hạn này là điều kiện thời gian để khắc phục những khó khăn trong đời sống lao động, sản xuất, kinh doanh, làm dịch vụ và ổn định định cuộc sống của cá nhân hoặc gia đình. Vì vậy, quy định về thời hạn hạn chế phân chia di sản không những dự liệu giải quyết được những trường hợp thực tế, mà còn nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của những người thừa kế.

Chế định về quyền thừa kế trong BLDS năm 2015 nhằm điều chỉnh có hiệu quả quan hệ thừa kế trong xã hội hiện đại. Có những quy định của BLDS năm 2005 được sửa đổi, có những quy định mới được bổ sung và có những quy định bị loại bỏ. Những quy định của Phần thứ tư - Thừa kế, trong BLDS có kế thừa, sửa đổi, bổ sung, loại bỏ những quy định không phù hợp, vì vậy quy định về thừa kế trong BLDS năm 2015 chắc chắn sẽ điều chỉnh có hiệu quả quan hệ về thừa kế ở Việt Nam theo cơ chế thị trường, tồn tại nhiều thành phần kinh tế, nhiều hình thức sở hữu và quyền thừa kế luôn luôn được bảo đảm thực hiện ■

CÔNG TÁC HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

NGUYỄN ĐẶNG PHƯƠNG TRUYỀN*

Công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) góp phần đảm bảo tính thống nhất, thuận lợi trong áp dụng VBQPPL để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước (QLNN) cũng như phục vụ việc hoàn thiện hệ thống pháp luật. Xuất phát từ địa vị pháp lý được pháp luật quy định, chính quyền địa phương (CQDP) cấp tỉnh thường xuyên ban hành các VBQPPL để cụ thể hóa các quy định của trung ương, để thực hiện nhiệm vụ QLNN ở địa phương¹. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, hệ thống VBQPPL của CQDP cấp tỉnh chưa được hệ thống hóa một cách đầy đủ, gây ra nhiều khó khăn cho hoạt động QLNN của CQDP. Hiện nay, mặc dù CQDP cấp tỉnh ở các địa phương cũng đã tiến hành triển khai thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL theo quy định của pháp luật nhưng thực tế công tác này còn những hạn chế, bất cập.

1. Khái quát về công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật

Khái niệm “hệ thống hóa” được sử dụng khá phổ biến trong nhiều lĩnh vực, “cũng như khái niệm hệ thống, hệ thống hóa là khái niệm được sử dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực khoa học khác nhau và là cơ sở lý luận cho hoạt động hệ thống hóa các sự vật, hiện tượng, quá trình tự nhiên và xã hội”². Theo Từ điển Tiếng Việt, “hệ thống” nghĩa là “tập hợp nhiều yếu tố, đơn vị cùng loại hoặc cùng chức năng có quan hệ hoặc liên hệ với nhau chặt chẽ, làm thành một thể thống nhất”³ còn “hóa” là yếu tố ghép sau để cấu tạo động từ, có nghĩa là “trở thành hoặc làm cho trở thành, trở nên hoặc làm cho trở nên có một tính chất nào đó”⁴. Do đó, hệ thống hóa được hiểu là hoạt động làm cho sự vật, hiện tượng trở thành có hệ thống.

Hệ thống hoá là sự sắp xếp các yếu tố, bộ phận thành hệ thống dựa trên sự phân tích, đánh giá các biểu hiện bên trong của các yếu tố, bộ phận, tính chất và các mối quan hệ nội tại giữa chúng.

Hiện nay, một số công trình nghiên cứu về tính hệ thống của pháp luật sử dụng khái niệm “hệ thống hóa pháp luật”. Theo đó, hệ thống hóa pháp luật được hiểu là “hoạt động nhằm sắp xếp, hoàn thiện quy phạm pháp luật (QPPL), văn bản pháp luật, chấn chỉnh thành hệ thống có sự thống nhất nội tại theo một trình tự nhất định”⁵ hoặc “hệ thống hóa pháp luật có thể hiểu là công tác cho phép các cơ quan nhà nước (CQNN) có thẩm quyền có sự nhìn nhận tổng quát đối với pháp luật hiện hành, phát hiện những điểm không phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo và những lỗ hổng của hệ thống pháp luật để từ

* **ThS. Bộ môn Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia.**

1 Trong ba cấp CQDP, cấp tỉnh là cấp CQDP ban hành VBQPPL thường xuyên và phổ biến nhất

2 Hồ Trọng Ngũ, *Pháp luật Quốc phòng – An ninh – Mấy vấn đề mang tính hệ thống*, Nxb. Tư pháp, H., 2012, tr. 122.

3 Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt phổ thông*, Nxb. Phương Đông, Hà Nội, 2011, tr. 383.

4 Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt phổ thông*, Sđd, tr. 394.

5 Hồ Trọng Ngũ, *Pháp luật Quốc phòng – An ninh – Mấy vấn đề mang tính hệ thống*, Sđd, tr. 123.

đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện”⁶. Như vậy, theo cách hiểu này thì hệ thống hóa pháp luật là hoạt động hoàn thiện pháp luật thông qua việc phát hiện và loại bỏ những QPPL mâu thuẫn, chồng chéo, đồng thời có những bổ sung phù hợp. Theo cách tiếp cận này, hoạt động hệ thống hóa pháp luật bao gồm hoạt động tập hợp hóa và pháp điển hóa⁷.

Trong bài viết này, chúng tôi tiếp cận vấn đề dưới góc độ khái niệm “hệ thống hóa VBQPPL” để phù hợp với hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của CQĐP hiện nay. Khi sử dụng thuật ngữ hệ thống hóa pháp luật thì hoạt động này mang tính khái quát và toàn diện trong phạm vi cả nước hoặc ngành, lĩnh vực, trong khi đó, thuật ngữ hệ thống hóa VBQPPL sẽ gắn liền với thẩm quyền của chủ thể ban hành VBQPPL⁸.

Hệ thống hóa VBQPPL là một vấn đề đã được đề cập nhiều trong khoa học pháp lý, hành chính. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu về hệ thống hóa VBQPPL còn rất ít. Do đó, khái niệm hệ thống hóa VBQPPL cũng chưa được nghiên cứu phân tích rõ nét. Hệ thống hóa VBQPPL có thể được hiểu là “hoạt động có nhiệm vụ tập hợp, sắp xếp những VBQPPL riêng lẻ thành một hệ thống thống nhất, hài hòa về nội dung và hình thức theo yêu cầu sử dụng. Kết quả của hoạt động này là lập ra và công bố danh mục các VBQPPL. Kết quả đó có thể được xuất bản để công bố hoặc đưa chúng lên mạng điện tử để áp dụng thống nhất trên phạm vi quốc gia hay trong từng địa phương”⁹. Như vậy, hệ thống hóa VBQPPL được hiểu là hoạt động tập hợp, sắp xếp các VBQPPL theo những nguyên tắc nhất định nhằm công bố *Tập hệ thống hóa VBQPPL* phục vụ cho mục tiêu, nhiệm vụ QLNN của các cơ quan, tổ chức.

Về mặt pháp lý, Điều 2 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 của Chính phủ quy định “Hệ thống hóa văn bản là việc tập hợp, sắp xếp các văn bản đã được rà soát, xác định còn hiệu lực theo các tiêu chí sắp xếp văn bản quy định tại Nghị định này”. Như vậy, hệ thống hóa VBQPPL là hoạt động rà soát, tập hợp, sắp xếp các VBQPPL theo những nguyên tắc và trật tự nhất định phù hợp với nhu cầu sử dụng VBQPPL để quản lý xã hội của các CQNN.

Đối với CQĐP cấp tỉnh, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003¹⁰ cũng như trong các luật chuyên ngành khác, CQĐP cấp tỉnh ban hành các VBQPPL để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong phạm vi cấp tỉnh đó. CQĐP cấp tỉnh sẽ phải thường xuyên tiến hành việc rà soát, sắp xếp các VBQPPL này.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu *hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh là hoạt động của các CQNN có thẩm quyền ở cấp tỉnh tiến hành các hoạt động rà soát, tập hợp, sắp xếp các VBQPPL do HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành theo các tiêu chí nhất định để phục vụ hoạt động quản lý, điều hành của CQĐP cấp tỉnh*.

2. Thực trạng công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh hiện nay

Thứ nhất, ban hành quy định về thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL

Năm 1996, Quốc hội thông qua Luật Ban hành VBQPPL, trong đó có quy định “CQNN trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa các VBQPPL”¹¹. Đây được xem là cơ sở pháp lý đầu tiên cho công tác hệ thống hóa VBQPPL. Tuy nhiên, Nghị định số 101/CP ngày 23/9/1997 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Ban

6 Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr. 418.

7 Hiện nay, quan niệm về pháp điển hóa VBQPPL cũng còn nhiều ý kiến khác nhau.

8 Việc sử dụng khái niệm hệ thống hóa VBQPPL còn để phù hợp với quy định hiện hành trong các VBQPPL về hệ thống hóa VBQPPL.

9 Dương Bạch Long, Một số vấn đề về tập hợp, rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hóa VBQPPL, Viện Khoa học pháp lý, số 2012.

10 Ngày 19/6/2015 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương thay thế Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003 (Luật này có hiệu lực vào ngày 01/01/2016). Tuy nhiên hiện nay CQĐP các cấp vẫn giữ nguyên chức năng, nhiệm vụ theo quy định Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003. Khoản 1 Điều 142 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định “1. Từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành cho đến khi bầu ra Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2016 - 2021, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tại các đơn vị hành chính tiếp tục giữ nguyên cơ cấu tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân số 11/2003/QH11.”

11 Luật Ban hành VBQPPL năm 1996.

hành VBQPPL năm 1996 vẫn chưa có sự hướng dẫn cụ thể việc thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL. Do đó, chính quyền các địa phương vẫn chưa ban hành quy định cụ thể về vấn đề này.

Năm 2002, khi sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 thì quy định về hệ thống hóa VBQPPL trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 tiếp tục được khẳng định lại. Tuy nhiên, Nghị định số 161/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27/2/2005¹² cũng không hướng dẫn cụ thể về công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP¹³. Vì vậy, giai đoạn này CQĐP cũng chưa ban hành quy định về công tác hệ thống hóa VBQPPL.

Năm 2004, Quốc hội thông qua Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND. Điều 10 Luật này tạo ra cơ sở pháp lý cho công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP khi đã quy định cụ thể “VBQPPL của HĐND, UBND phải được thường xuyên rà soát và định kỳ hệ thống hoá”¹⁴. Đồng thời, Luật này cũng quy định UBND có trách nhiệm tổ chức việc rà soát, hệ thống hoá các VBQPPL của mình và của HĐND cùng cấp ban hành. Ngày 06/9/2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 91/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004. Điều 12 Nghị định này đã cụ thể hóa nội dung quy định tại Điều 10 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004. Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 cũng quy định “*CQNN trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa các VBQPPL*”¹⁵. Ngày 22/6/2015 Quốc hội thông qua Luật Ban hành VBQPPL¹⁶ thay thế Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 và Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, trong đó tiếp tục khẳng định lại quy định “*CQNN trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của*

mình có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa các VBQPPL”, đặc biệt Luật này đã chính thức quy định “*hoạt động hệ thống hóa văn bản phải được tiến hành định kỳ, kịp thời công bố Tập hệ thống hóa VBQPPL còn hiệu lực*”¹⁷

Nhìn chung, đối với CQĐP nói chung, CQĐP cấp tỉnh nói riêng trong một khoảng thời gian dài trước khi có Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 thì CQĐP chưa ban hành quy định về công tác hệ thống hóa VBQPPL. Từ khi có Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004, ở các địa phương đã ban hành Quyết định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản, trong đó có một số quy định về hệ thống hoá VBQPPL. Tuy nhiên, do những quy định của trung ương còn rất ít và chưa cụ thể nên công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh chưa được quy định và hướng dẫn thực hiện một cách chi tiết.

Năm 2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Triển khai thi hành Nghị định này, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư số 09/2013/TT-BTP ngày 15/6/2013 và Quyết định số 1051/QĐ-BTP ngày 06/5/2013. Những văn bản này của Chính phủ, Bộ Tư pháp đã quy định cụ thể về công tác hệ thống hóa VBQPPL, là cơ sở pháp lý quan trọng để CQĐP triển khai thi hành thống nhất công tác này tại địa phương. Thực hiện những quy định của Chính phủ, Bộ Tư pháp, CQĐP cấp tỉnh các địa phương ban hành các văn bản QLNN làm cơ sở để tiến hành công tác này tại địa phương.

Bộ Tư pháp cho biết “ngay sau khi việc xây dựng thể chế cho công tác hệ thống hóa văn bản được hoàn thành, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tương đối tích cực triển khai thực hiện, trong đó đặc biệt quan tâm đến việc xây dựng Kế hoạch hệ thống hóa văn bản kỳ đầu thống nhất trong

12 Nghị định này hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002.

13 Nghị định số 161/2005/NĐ-CP chỉ đề cập việc hệ thống hóa VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

14 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004.

15 Xem khoản 1 Điều 93 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

16 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực từ ngày 01/7/2016.

17 Xem Khoản 2, Điều 170 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

cả nước”¹⁸. Tuy nhiên, những quy định này cần tiếp tục đượchoàn thiện để phục vụ có hiệu quả công tác hệ thống hóa VBQPPL đặc biệt khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực¹⁹

Thứ hai, tổ chức bộ máy thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh

Theo quy định hiện nay, UBND cấp tỉnh thực hiện hệ thống hóa VBQPPL do UBND cấp tỉnh và HĐND cấp tỉnh ban hành. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện hệ thống hóa VBQPPL của UBND, HĐND cấp tỉnh có nội dung điều chỉnh những vấn đề, thuộc chức năng, nhiệm vụ QLNN của cơ quan mình. Phòng Pháp chế thuộc các Sở có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan giúp các Sở thực hiện hệ thống hóa VBQPPL theo phân công của UBND cấp tỉnh. Như vậy, tổ chức pháp chế của các Sở có vai trò rất quan trọng trong công tác hệ thống hóa VBQPPL thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND và UBND cấp tỉnh. Hơn thế nữa, Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ về tổ chức pháp chế cũng quy định tổ chức pháp chế các Sở có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hoá VBQPPL liên quan đến ngành, lĩnh vực QLNN ở địa phương.

Nghị định số 55/2011/NĐ-CP cho phép thành lập Phòng Pháp chế thuộc 14 Sở²⁰. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp cho biết, tính đến cuối năm 2014 ở địa phương chỉ có 38/63 tỉnh, thành phố thành lập Phòng Pháp chế ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh²¹, trong đó chỉ có 10/63 địa phương đã ban hành quyết định thành lập từ 14 Phòng

Pháp chế trở lên; 28/63 địa phương mới chỉ thành lập, kiện toàn được một số Phòng Pháp chế và đang tiếp tục thực hiện²². Thực trạng này dẫn đến việc hệ thống hóa VBQPPL vẫn chưa được thực hiện có hiệu quả do không có cơ quan chuyên môn trực tiếp thực hiện. Bên cạnh đó, hiện nay, khi triển khai thi hành Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ về các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh thì các Bộ, cơ quan ngang Bộ đã ban hành và dự thảo các Thông tư hướng dẫn về cơ cấu tổ chức các Sở thuộc UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, hướng dẫn trong các Thông tư này lại không thống nhất với Nghị định số 55/2011/NĐ-CP vì trong cơ cấu, tổ chức các Sở theo hướng dẫn lại không có Phòng Pháp chế²³. Điều này dẫn đến những khó khăn cho việc triển khai thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, nguồn nhân lực thực hiện hệ thống hóa VBQPPL

Nghị định số 16/2013/NĐ-CP quy định “căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, khối lượng, tính chất và đặc điểm công việc cụ thể, Chủ tịch UBND, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh có trách nhiệm bố trí biên chế phù hợp để thực hiện hiệu quả công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản”²⁴. Công chức làm công tác pháp chế ở các Sở sẽ được bố trí thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL. Tuy nhiên, hiện nay UBND cấp tỉnh nhiều địa phương vẫn chưa có thể bố trí công chức chuyên trách thực hiện hệ thống hóa VBQPPL mà nhân sự phụ trách được bố trí để thực hiện nhiệm vụ này chủ yếu vẫn là kiêm nhiệm “ở địa phương, có 2.530 cán bộ pháp chế (tăng 530

18 Báo cáo số 209/BC-BTP ngày 19/8/2014 của Bộ Tư pháp.

19 Điều 170 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã có quy định thống nhất về công tác hệ thống hoá VBQPPL. Khoản 4 Điều 170 Luật này đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết thực hiện. Do đó, sắp tới đây Chính phủ cần tổng kết việc thực hiện Nghị định 16/2013/NĐ-CP để ban hành hướng dẫn mới cụ thể, phù hợp với Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

20 Bao gồm Sở Nội vụ; Sở Kế hoạch và Đầu tư; Sở Tài chính; Sở Công Thương; Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Sở Giao thông vận tải; Sở Xây dựng; Sở Tài nguyên và Môi trường; Sở Thông tin và Truyền thông; Sở Lao động - Thương binh và Xã hội; Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Sở Khoa học và Công nghệ; Sở Giáo dục và Đào tạo; Sở Y tế. Ngoài 14 Sở này thì căn cứ vào nhu cầu công tác pháp chế, Chủ tịch UBND tỉnh quyết định việc thành lập thêm Phòng Pháp chế ở các cơ quan chuyên môn khác thuộc UBND cấp tỉnh.

21 Như vậy, vẫn còn 25/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa thành lập được Phòng Pháp chế nào tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

22 Xem Báo cáo số 05/BC-BTP ngày 12/01/2015 của Bộ Tư pháp về tổng kết công tác tư pháp năm 2014 và phương hướng công tác năm 2015.

23 Ví dụ Thông tư số 15/2014/TT-BNV ngày 31/10/2014 của Bộ Nội vụ hướng dẫn cơ cấu tổ chức Sở Nội vụ thuộc UBND cấp tỉnh.

24 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 của Chính phủ về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

so với năm 2013), với số cán bộ chuyên trách chiếm khoảng 1/3²⁵.

Bên cạnh đó, mặc dù Nghị định số 16/2013/NĐ-CP quy định ngoài đội ngũ công chức là biên chế được bố trí thực hiện hệ thống hóa VBQPPL thì CQĐP có thể mời cộng tác viên thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL. Cộng tác viên là người có kinh nghiệm trong lĩnh vực xây dựng pháp luật và hệ thống hóa VBQPPL. Cộng tác viên sẽ được người đứng đầu cơ quan ký hợp đồng cộng tác. Số lượng cộng tác viên của từng cơ quan tùy thuộc vào phạm vi, tính chất công việc. Tuy nhiên, hiện nay nhiều địa phương vẫn chưa có quy định cụ thể để mời cộng tác viên tham gia công tác hệ thống hóa VBQPPL.

Thứ tư, cơ sở dữ liệu và kinh phí phục vụ hệ thống hóa VBQPPL

Cơ sở dữ liệu phục vụ công tác hệ thống hóa VBQPPL chính là cơ sở dữ liệu về VBQPPL do HĐND, UBND ban hành. Tuy nhiên, nhiều Sở, Ban, Ngành tại các địa phương vẫn chưa có cơ sở dữ liệu đầy đủ về VBQPPL thuộc lĩnh vực QLNN của đơn vị mình. Chính vì vậy, việc tiến hành hệ thống hóa VBQPPL của HĐND, UBND còn gặp nhiều khó khăn, chưa đạt yêu cầu. Hơn thế nữa, cơ sở dữ liệu về VBQPPL trên trang thông tin điện tử của các Sở, Ban, Ngành cũng còn hạn chế do các Sở, Ban, Ngành chậm triển khai xây dựng Công thông tin điện tử của đơn vị mình.

Hiện nay, các địa phương cũng chưa ban hành quy định về kinh phí thực hiện việc hệ thống hóa VBQPPL mà kinh phí thực hiện hoạt động này thực hiện theo quy định của Thông tư liên tịch số 122/2011/TTLT-BTC-BTP ngày 17/8/2011 của Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp. Thông tư này quy định “căn cứ vào khả năng ngân sách, tình hình thực tế địa phương và tính chất mỗi hoạt động kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trình HĐND cùng cấp quy định cụ thể mức chi đảm bảo cho công tác kiểm tra, xử lý và rà

soát, hệ thống hóa văn bản tại địa phương”. Tuy nhiên, hiện nay đối với CQĐP, vẫn chưa có quy định cụ thể về mức chi cho công tác hệ thống hóa VBQPPL “quy định về hỗ trợ kinh phí cho công tác hệ thống hóa văn bản còn chưa rõ ràng, cụ thể, dẫn đến việc nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ và địa phương chưa dành kinh phí thỏa đáng cho công tác này”²⁶.

Bên cạnh đó, vấn đề kinh phí hỗ trợ công chức pháp chế và đội ngũ cộng tác viên thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL cũng chưa được đảm bảo. Mặc dù khoản 2 Điều 12 Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định rõ việc áp dụng chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề đối với người làm công tác pháp chế nhưng hiện nay vẫn chưa có quy định cụ thể về mức phụ cấp ưu đãi này.

3. Một số kiến nghị

Để đảm bảo công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh được thực hiện tốt hơn, chúng tôi có một số đề xuất sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện những quy định pháp luật về hệ thống hóa VBQPPL

Như đã phân tích, ở trung ương, các CQNN có thẩm quyền đã ban hành một số quy định điều chỉnh công tác hệ thống hóa VBQPPL, làm cơ sở pháp lý cho công tác hệ thống hóa VBQPPL. CQĐP các tỉnh cũng đã ban hành các quy định cụ thể, tạo thuận lợi cho công tác hệ thống hóa VBQPPL tại địa phương. Tuy nhiên, để tiếp tục hoàn thiện những quy định này, chúng tôi xin kiến nghị:

- Sửa đổi khoản 2 Điều 2 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP²⁷ của Chính phủ thành như sau “hệ thống hóa văn bản là việc rà soát, tập hợp, sắp xếp các VBQPPL theo các tiêu chí quy định tại Nghị định này”. Việc sửa đổi này nhằm khẳng định rà soát VBQPPL là một khâu của hệ thống hóa VBQPPL chứ không phải là một hoạt động độc lập, tách rời công tác hệ thống hóa VBQPPL. Như vậy, các cơ quan, tổ chức sẽ nêu cao trách nhiệm của mình trong việc thực hiện công tác rà soát để hệ thống hóa VBQPPL.

- Sửa đổi khoản 2 Điều 5 Nghị định số

25 Báo cáo số 05/BC-BTP ngày 12/01/20115 của Bộ Tư pháp về tổng kết công tác tư pháp năm 2014 và phương hướng công tác năm 2015.

26 Báo cáo số 209/BC-BTP ngày 19/8/2014 của Bộ Tư pháp.

27 Khoản 2 Điều 2 Nghị định này quy định “hệ thống hóa văn bản là việc tập hợp, sắp xếp các văn bản đã được rà soát, xác định còn hiệu lực theo các tiêu chí sắp xếp văn bản quy định tại Nghị định này”.

16/2013/NĐ-CP của Chính phủ²⁸ thành như sau “Thủ trưởng các Sở, Ngành cấp tỉnh, cấp huyện chủ trì, phối hợp với Trưởng ban Pháp chế HĐND và các cơ quan liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của UBND, HĐND cùng cấp có nội dung điều chỉnh những vấn đề, thuộc chức năng, nhiệm vụ QLNN của cơ quan mình”.

Trước đây, Điều 5 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định các Sở sẽ chủ trì thực hiện việc hệ thống hóa VBQPPL thuộc lĩnh vực QLNN của mình. Nếu quy định như vậy sẽ dẫn đến việc bỏ sót những VBQPPL được ban hành trong quá trình hệ thống hóa VBQPPL. Tuy nhiên, trên thực tế, tại CQĐP cấp tỉnh thì bên cạnh VBQPPL do Sở tham mưu thì còn có một số VBQPPL do các cơ quan như Công an tỉnh, Ban Chỉ huy quân sự tỉnh, Cục Thống kê tỉnh... tham mưu ban hành. Vì vậy, quy định này cần được sửa đổi theo hướng bổ sung trách nhiệm của các cơ quan cấp tỉnh không phải là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

- Hướng dẫn cụ thể nghiệp vụ tiến hành công tác hệ thống hóa VBQPPL²⁹.

Mặc dù Thông tư số 09/2013/TT-BTP của Bộ Tư pháp đã có hướng dẫn về quy trình tiến hành hệ thống hóa VBQPPL nhưng thực tế cho thấy, các cơ quan, đơn vị còn lúng túng trong việc thực hiện công tác này. Bộ Tư pháp cũng khẳng định rằng nhiều cơ quan, đơn vị còn lúng túng trong thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL do chưa có một quy trình hướng dẫn thống nhất thực hiện³⁰. Do đó, cần có hướng dẫn chi tiết, cụ thể hơn về công tác hệ thống hóa VBQPPL nói chung và công tác hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP nói riêng.

- Đối với CQĐP cấp tỉnh, trên cơ sở quy định của Chính phủ, Bộ Tư pháp thì HĐND, UBND cấp tỉnh cần hoàn thiện các quy định về công tác hệ thống hóa VBQPPL. Cụ thể, các địa phương cần bổ sung và hoàn thiện Kế hoạch hệ thống hóa VBQPPL của CQĐP mình. Kế hoạch cần xác định cụ thể thời

gian, tiến độ thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL, đồng thời quy định cụ thể trách nhiệm các cơ quan, tổ chức trong thực hiện hệ thống hóa VBQPPL. Đồng thời, Kế hoạch phải xác định dự kiến nguồn kinh phí để đảm bảo cho việc thực hiện hệ thống hóa VBQPPL. Bên cạnh đó, các địa phương cần ban hành Quy chế phối hợp giữa các CQNN trong hệ thống hóa VBQPPL. Quy chế cần xác định trách nhiệm, cơ chế phối hợp của Thủ trưởng các Sở, Ban, Ngành cấp tỉnh trong việc thực hiện hệ thống hóa VBQPPL thuộc lĩnh vực QLNN do đơn vị mình tham mưu. Đặc biệt Quy chế cần xác định việc phối hợp giữa Sở Tư pháp với Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh, Văn phòng UBND cấp tỉnh với các Sở, Ban, Ngành.

Thứ hai, xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thực hiện hệ thống hóa VBQPPL

Hệ thống hóa VBQPPL là một quy trình nhiều giai đoạn, trong đó mỗi cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đều có trách nhiệm. Vì vậy, phải xác định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân để các chủ thể này ý thức được trách nhiệm của mình. Xác định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong quá trình thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL có ý nghĩa vô cùng quan trọng, là căn cứ truy cứu trách nhiệm khi VBQPPL không được tiến hành hệ thống hóa thường xuyên, kịp thời.

Mặc dù Nghị định số 16/2013/NĐ-CP đã quy định trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, UBND các cấp “Khen thưởng, kỷ luật và đề nghị cấp có thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức và cộng tác viên rà soát, hệ thống hóa văn bản ở địa phương mình”. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định cụ thể nào về vấn đề này. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị ban hành quy định về chế tài xử lý vi phạm trong quá trình hệ thống hóa VBQPPL. Trong đó quy định cụ thể về hình thức xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính đối với các cơ quan, tổ

28 Khoản 2 Điều 5 Nghị định này quy định trách nhiệm thực hiện hệ thống hóa văn bản của HĐND, UBND cấp tỉnh “Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện chủ trì, phối hợp với Trưởng ban Pháp chế HĐND và các cơ quan liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của UBND, HĐND cùng cấp có nội dung điều chỉnh những vấn đề, thuộc chức năng, nhiệm vụ QLNN của cơ quan mình”.

29 Căn hướng dẫn nghiệp vụ cụ thể về các bước tiến hành công tác hệ thống hóa VBQPPL.

30 Báo cáo số 209/BC-BTP ngày 19/8/2014 của Bộ Tư pháp cho biết “Nhiều Bộ, ngành, địa phương còn lúng túng về cách thức triển khai, kỹ năng nghiệp vụ”.

chức, công chức không thực hiện thường xuyên, nghiêm túc công tác hệ thống hóa VBQPPL.

Thứ ba, tiếp tục kiện toàn tổ chức pháp chế ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, đồng thời đẩy mạnh sự phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong thực hiện hệ thống hóa VBQPPL

Bộ Tư pháp cần tiếp tục đôn đốc, hướng dẫn việc triển khai thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ tại các địa phương. Đồng thời, Bộ Tư pháp cần có văn bản kiến nghị các Bộ, cơ quan ngang Bộ khi xây dựng Thông tư hướng dẫn cơ cấu tổ chức các Sở cần xác định Phòng Pháp chế là một bộ phận thuộc cơ cấu tổ chức các Sở vì Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ đã xác định điều này. Trong điều kiện chưa thành lập được Phòng Pháp chế, Bộ Tư pháp cũng cần có hướng dẫn về việc giao kiêm nhiệm công tác pháp chế tại các Sở để thực hiện có hiệu quả các công việc được giao trong đó có công tác hệ thống hóa VBQPPL. Đối với các địa phương, trong thời gian tới Sở Tư pháp cần tham mưu UBND tỉnh ban hành Đề án thành lập các Phòng Pháp chế ở các Sở (hoặc Kế hoạch tiếp tục triển khai thực hiện Đề án đối với địa phương đã ban hành Đề án). Để thực hiện có hiệu quả điều này thì UBND cấp tỉnh cần tổng biên chế được giao và trên cơ sở cân đối biên chế ở địa phương, cần dành chỉ tiêu biên chế làm công tác pháp chế giao cho các Sở. Biên chế được giao sẽ được bố trí thực hiện công tác pháp chế trong các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Trên cơ sở đó, các Sở sẽ tuyển dụng công chức phù hợp để đảm nhận công tác pháp chế.

Hệ thống hóa VBQPPL là một hoạt động quan trọng, nhưng “hoạt động này, cho đến nay vẫn chưa được nhận thức thống nhất và chưa được thực hiện đồng bộ, thường xuyên trên thực tế”³¹. Vì vậy, để thực hiện có hiệu quả công tác hệ thống hóa VBQPPL thì CQĐP cần tuyên truyền đổi mới nhận thức về công tác hệ thống hóa VBQPPL. Các CQNN cần triển khai đầy đủ những quy định của Chính phủ, Bộ Tư pháp về công tác hệ thống hóa VBQPPL. Hệ thống hóa VBQPPL là công việc khó khăn, phức tạp.

Đối với CQĐP cấp tỉnh thì UBND cấp tỉnh có trách nhiệm thực hiện hệ thống hóa VBQPPL của HĐND và UBND. Do đó, để thực hiện có hiệu quả công tác này cần phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, tổ chức. Trước hết là sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh với Văn phòng HĐND tỉnh và các Ban của HĐND tỉnh. Vì vậy, UBND cấp tỉnh cần tham mưu cho Thường trực HĐND tỉnh chỉ đạo Văn phòng HĐND tỉnh, các Ban của HĐND tỉnh tích cực phối hợp với các Sở, Ban, Ngành của UBND cấp tỉnh tiến hành các nội dung của công tác hệ thống hóa VBQPPL. Đồng thời, với vai trò là cơ quan chủ trì, tham mưu UBND cấp tỉnh trong thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL ở địa phương, Sở Tư pháp cần tăng cường phối hợp Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh trong công tác hệ thống hóa VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Thứ tư, thu hút đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học làm cộng tác viên thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL

Trong quá trình thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL, cần thu hút sự tham gia của các cộng tác viên, đặc biệt là các chuyên gia, nhà khoa học,... Thu hút được sự tham gia của đội ngũ này có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL nhất là trong điều kiện đội ngũ công chức làm công tác pháp chế chưa đủ. Điều 34 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP đã quy định về cộng tác viên hệ thống hóa VBQPPL. Theo đó, cộng tác viên hệ thống hóa văn bản là người có kinh nghiệm trong lĩnh vực xây dựng pháp luật được người đứng đầu cơ quan ký hợp đồng cộng tác. Vì vậy, Sở Tư pháp có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan chuyên môn tham mưu cho UBND cấp tỉnh xây dựng đội ngũ cộng tác viên hệ thống hóa VBQPPL và quản lý và sử dụng đội ngũ cộng tác viên này. Để thực hiện tốt nội dung này, Sở Tư pháp cần tham mưu UBND cấp tỉnh ban hành Quy chế về cộng tác viên thực hiện hệ thống hóa VBQPPL. Quy chế cần xác định rõ tiêu chuẩn, trách nhiệm, quyền lợi của cộng tác viên thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL. Để cộng tác viên thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL có hiệu quả thì

31 Bộ Tư pháp, Báo cáo về tình hình pháp điển ở Việt Nam.

CQĐP cần cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu, văn bản cần thiết phục vụ cho công tác hệ thống hóa VBQPPL; đảm bảo các chế độ, thù lao thỏa đáng.

Thứ năm, đảm bảo kinh phí cho hoạt động hệ thống hóa VBQPPL và đảm bảo kinh phí hỗ trợ đội ngũ công chức pháp chế, cộng tác viên làm công tác hệ thống hóa VBQPPL

Như trên đã phân tích, vấn đề kinh phí thực hiện hệ thống hóa VBQPPL vẫn chưa đảm bảo vì quy định chưa rõ ràng, việc phân bổ kinh phí cho công tác hệ thống hóa VBQPPL vẫn chưa được các cơ quan, đơn vị quan tâm. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính nghiên cứu, xem xét sửa đổi thông tư liên tịch số 122/2011/TTLT-BTC-BTP ngày 17/8/2011. Theo đó, cần bổ sung cụ thể những hướng dẫn về mức chi hỗ trợ công tác hệ thống hóa VBQPPL để các địa phương có cơ sở triển khai thực hiện. Trên cơ sở đó, UBND cấp tỉnh cần trình HĐND thông qua quy định về mức chi cho công tác hệ thống hóa VBQPPL. Đồng thời, UBND cấp tỉnh sẽ ban hành Quyết định để triển khai thực hiện. Ngoài ra, Sở Tư pháp, Sở Tài chính và các Sở, Ban, Ngành có liên quan khi phối hợp lập dự toán ngân sách phục vụ cho các hoạt động liên quan đến VBQPPL phải lập dự toán kinh phí phục vụ cho công tác hệ thống hóa VBQPPL, đồng thời có kế hoạch phân bổ nguồn kinh phí này để phục vụ có hiệu quả công tác hệ thống hóa VBQPPL.

Hiện nay, Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định công chức pháp chế được hưởng phụ cấp ưu đãi theo nghề. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về mức phụ cấp ưu đãi nghề của đội ngũ này. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị Bộ Nội vụ cần tiếp tục khẩn trương trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định quy định về phụ cấp nghề cho công chức pháp chế. Đối với UBND cấp tỉnh, căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương trình HĐND tỉnh quyết định mức chi hỗ trợ cho đội ngũ công chức làm công tác pháp chế ở các Sở trong thời gian chờ Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể mức phụ cấp này. Đồng thời, UBND tỉnh phải bố trí đầy đủ

kinh phí cho các Sở, Ban, Ngành để chi trả thù lao xứng đáng cho công tác viên tham gia công tác hệ thống hóa VBQPPL trên cơ sở hợp đồng được ký kết giữa cơ quan sử dụng công tác viên với công tác viên.

Thứ sáu, xây dựng khung phân loại VBQPPL thống nhất khi thực hiện hệ thống hóa VBQPPL và hoàn thiện cơ sở dữ liệu về VBQPPL của CQĐP cấp tỉnh

Để công tác hệ thống hóa VBQPPL có hiệu quả, cần xây dựng khung phân loại VBQPPL hợp lý và khoa học để khi rà soát VBQPPL thì có khung phân loại và làm cơ sở tiên hành tập hợp, lập danh mục ở những bước tiếp theo. Nghị định số 16/2013/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 09/2013/TT-BPT hướng dẫn thi hành Nghị định số 16/2013/NĐ-CP chưa xác định cụ thể khung phân loại VBQPPL khi tiến hành hệ thống hóa VBQPPL. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị xây dựng khung phân loại hợp lý để thực hiện công tác này. Theo chúng tôi, khung loại này có thể xây dựng căn cứ vào tiêu chí lĩnh vực QLNN mà VBQPPL điều chỉnh. Hiện nay, nhiều địa phương phân chia các lĩnh vực QLNN chưa thống nhất dẫn đến việc phân loại hệ thống VBQPPL cũng chưa phù hợp. Từ góc độ nghiên cứu, chúng tôi kiến nghị dựa vào 45 chủ đề của Bộ pháp điển³² được quy định trong Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL để tiên hành phân loại vì việc xây dựng khung phân loại dựa vào 45 chủ đề này sẽ giúp việc phân loại các VBQPPL bám sát các QPPL của trung ương ban hành. Như vậy, trong quá trình rà soát, nếu những QPPL của trung ương có thay đổi thì CQĐP cũng sẽ dễ dàng phát hiện để đề xuất việc sửa đổi, bổ sung VBQPPL của địa phương. Trên cơ sở 45 chủ đề này, chúng tôi đề xuất hình thành các nhóm lĩnh vực sau đây để tiên hành phân loại VBQPPL khi tiến hành hệ thống hóa VBQPPL: (1) lĩnh vực an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; (2) lĩnh vực quân sự quốc phòng; (3) lĩnh vực thông tin truyền thông; (4) lĩnh vực nội vụ; (5) lĩnh vực tư pháp; (6) lĩnh vực công nghiệp, thương mại; (7) lĩnh vực lao động, chính sách, xã hội; (8) lĩnh vực tài nguyên, môi trường; (9) lĩnh vực giáo dục và đào tạo; (10) lĩnh vực giao thông vận tải; (11) lĩnh

32 Xem Điều 7 Pháp lệnh pháp điển hệ thống QPPL ngày 16/4/2012 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

vực tài chính; (12) lĩnh vực khoa học công nghệ; (13) lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn; (14) lĩnh vực xây dựng; (15) lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch; (16) lĩnh vực y tế; (17) lĩnh vực nội chính; (18) lĩnh vực ngoại giao.

Khung phân loại này được đề xuất trên cơ sở các chủ đề Bộ pháp điển mà Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL đề ra và chúng tôi nhóm thành các lĩnh vực trên cơ sở chức năng tham mưu QLNN của các Sở, Ban, Ngành cấp tỉnh. Khung phân loại này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các Sở, Ban, Ngành cấp tỉnh tiến hành hệ thống hóa VBQPPL do mình tham mưu. Khung phân loại này bám sát chủ đề của các QPPL và phù hợp với chức năng tham mưu QLNN mà UBND cấp tỉnh giao cho các Sở, Ban, Ngành cấp tỉnh. Trên cơ sở khung phân loại này, các Sở, Ban, Ngành căn cứ chức năng QLNN của mình sẽ thực hiện thường xuyên cập nhật, tập hợp, sắp xếp các VBQPPL để thuận lợi cho công tác hệ thống hóa VBQPPL.

Bên cạnh đó, việc hoàn thiện cơ sở dữ liệu về VBQPPL của CQĐP góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho công tác hệ thống hóa VBQPPL. Để thực hiện điều đó, trước hết cần xây dựng trang thông tin điện tử cho các Sở, Ban, Ngành cấp tỉnh vì trang thông tin điện tử được xây dựng và hoàn thiện sẽ đảm bảo cho việc lưu giữ và kết nối cơ sở dữ liệu về VBQPPL. Quyết định số 1605/QĐ-TTg ngày 27/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của

CQNN giai đoạn 2011 - 2015 cũng đã quy định “100% các CQNN từ cấp quận, huyện, Sở, Ban, Ngành hoặc tương đương trở lên có công thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử”. Vì vậy, UBND cấp tỉnh trong thời gian sắp tới cần nhanh chóng chỉ đạo cho các Sở, Ban, Ngành thường xuyên nâng cấp và hoàn thiện website của đơn vị mình.

4. Kết luận

Thực tiễn ban hành, áp dụng và thi hành VBQPPL đòi hỏi các CQNN phải thường xuyên hệ thống hóa VBQPPL do mình ban hành. Tại các địa phương, công tác hệ thống hóa VBQPPL cũng đã được triển khai thực hiện. Hệ thống hóa VBQPPL có ý nghĩa quan trọng trong việc phục vụ trực tiếp cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống VBQPPL của CQĐP, tạo ra cơ sở cho sự đổi mới, nâng cao chất lượng QLNN trong quá trình cải cách hành chính thông qua việc tạo ra sự thống nhất, hài hòa giữa các VBQPPL. Bên cạnh đó, hệ thống hóa VBQPPL cũng giúp người dân, doanh nghiệp có điều kiện tiếp cận, hiểu biết pháp luật về các vấn đề mà họ quan tâm, làm cho những quy định của pháp luật đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi hợp pháp của chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật. Do đó, trong quá trình cải cách hành chính hiện nay, để thực hiện thành công Chương trình tổng thể cải cách hành chính, triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 có hiệu quả thì các CQNN có thẩm quyền phải thật sự quan tâm và đẩy mạnh thực hiện công tác hệ thống hóa VBQPPL. ■

Tòa ma túy...

(Tiếp theo trang 64)

đồng để đáp ứng nhu cầu đa dạng của người nghiện. Cần có cả chương trình điều trị thay thế bằng Methadone và chương trình điều trị tại cộng đồng cho những người muốn từ bỏ hoàn toàn việc sử dụng ma túy, đặc biệt là với những người sử dụng ma túy tổng hợp như Methamphetamine (hàng đá), Ecstasy (thuốc lắc) hay Amphetamine (hồng phiến) - là những người không thể áp dụng phương pháp điều trị thay thế bằng Methadone.

- Tăng cường đầu tư về nhân lực và ngân sách cho các chương trình điều trị

nghiện ma túy tại cộng đồng kết nối với Tòa điều trị nghiện ma túy, đảm bảo cung cấp các dịch vụ điều trị tổng hợp, hiệu quả cho người nghiện, bao gồm cả chăm sóc y tế, tư vấn tâm lý và các dịch vụ xã hội hỗ trợ khác.

- Xây dựng chỉ số đánh giá hiệu quả chương trình thí điểm, về các mặt như: tỷ lệ sử dụng ma túy trái phép, tỷ lệ tái phạm và tái nghiện, sự tuân thủ điều trị, hiệu quả đầu tư, giảm tải cho hệ thống tư pháp hình sự... Việc đánh giá nên được thực hiện sau 1, 2 và 3 năm thực hiện thí điểm. Trên cơ sở tổng kết, đánh giá mô hình thí điểm, trình Quốc hội, Chính phủ ban hành các văn bản pháp lý cho việc triển khai mở rộng TMT trên toàn quốc. ■

TÒA MA TÚY TẠI HOA KỲ VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ ÁP DỤNG TẠI VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ VÂN*

Tòa Điều trị nghiện ma túy (Drug Treatment Court), hay còn được gọi là Tòa Ma túy (Drug Court), một chương trình tổng hợp, kết hợp giữa các giải pháp tư pháp, điều trị, phục hồi và giám sát dựa vào cộng đồng dành cho người nghiện ma túy. Tòa ma túy (TMT) đầu tiên được hình thành tại thành phố Miami, bang Florida, Hoa Kỳ năm 1989 nhằm ngăn chặn tỷ lệ tái phạm đang ngày càng gia tăng trong những người phạm tội về ma túy nghiêm trọng. Kể từ đó, TMT đã phát triển ra toàn Hoa Kỳ, thành một phong trào mang tính quốc gia và được đánh giá là “sáng kiến tư pháp có ý nghĩa nhất” tại Hoa Kỳ trong thế kỷ 20. Sự phát triển và thành công của TMT tại Hoa Kỳ đã là chất xúc tác cho việc phát triển mô hình này tại các nước khác ở châu Âu, châu Mỹ, châu Phi và châu Đại Dương. Bài viết mô tả tổng quan về mô hình TMT, sự phát triển và hiệu quả của mô hình tại Hoa Kỳ; trên cơ sở đó, đưa ra những liên hệ và khuyến nghị cho việc áp dụng mô hình TMT, như là một giải pháp cho vấn đề tội phạm liên quan đến ma túy, cũng như tỷ lệ tái nghiện cao trong những người nghiện ma túy tại Việt Nam.

Hình thành và phát triển

Sự ra đời của các Tòa Điều trị nghiện ma túy là kết quả của những nỗ lực nhằm đối phó với sự gia tăng nhanh chóng của việc lạm dụng ma túy, tội phạm và tỷ lệ tái phạm cao tại Hoa Kỳ trong những năm 80 của thế kỷ trước. Chỉ riêng năm 1985, đã có 647.411 người bị bắt vì các hành vi tội phạm liên quan tới ma túy¹. Cho tới năm 1991, đã có hơn một triệu người bị phạt tù vì các hành vi vi phạm pháp luật liên quan tới ma túy. Khoảng 59% tù nhân trong các nhà tù liên bang trong năm 1998 là tội phạm

ma túy, tăng từ 16% trong năm 1970². Cùng với sự gia tăng nhanh chóng của lạm dụng ma túy và tội phạm giữa những năm 1980, hệ thống tư pháp của Hoa Kỳ cũng trở nên quá tải bởi các vụ án về sử dụng ma túy và các tội phạm có liên quan tới ma túy. Cũng trong thời gian này, một điều đã được thừa nhận rộng rãi là việc chỉ áp dụng các biện pháp tư pháp hình sự gồm phạt giam, phạt tù hay quản thúc sẽ không phá vỡ được cái vòng luẩn quẩn: sử dụng ma túy và tội phạm^{3,4}. Đồng thời, điều trị nghiện ma túy đã được chứng minh là có hiệu quả trong cả

* **TS. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.**

- 1 Rosenthal, J. T. A. (2002), *Therapeutic jurisprudence and drug treatment courts: Integrating law and science*. Trong Nolan, J. (CB). *Drug courts in theory and in practice*. New York: Aldine de Gruyter, pp. 145-172.
- 2 Hennessy, J. (2001), *Introduction: Drug courts in Operation*. Trong Hennessy, J., & Pallone, N. J. (CB). *Drug courts in operation: current research*. New York: Haworth Press, pp. 1-10.
- 3 Hora, P. F., Schma, W. G., & Rosenthal, J. T. (1999), *The therapeutic jurisprudence and the drug treatment court movement: revolutionizing the criminal justice systems response to drug abuse and crime in America*. *Notre Dame Law Review*, no. 74, pp. 439 - 537.
- 4 Hora, P. F. (2002), *A dozen year of drug treatment courts: uncovering our theoretical foundation and the construction of a mainstream paradigm*. *Substance Use and Misuse*, Vol. 37, No. 12 & 13, pp.1469 - 1488.
- 5 Drug Courts Program Office, U.S. Department of Justice (1998). *Looking at a Decade of Drug Court*.

việc giảm lệ thuộc ma túy và tội phạm liên quan tới ma túy nếu người nghiện duy trì điều trị trong một thời gian đủ dài⁶.

TMT đầu tiên được thành lập năm 1989 ở Miami, Florida là một sáng kiến kết hợp giữa điều trị nghiện ma túy với các can thiệp tư pháp nhằm giải quyết tình trạng nghiện ma túy, một trong những nguyên nhân gây tái phạm hình sự cao. TMT đầu tiên hướng tới việc giám sát hiệu quả những người bị buộc tội sở hữu ma túy đang chờ để xét xử. Cùng với việc phục hồi từ nghiện ma túy, người tham gia chương trình TMT còn có được những lợi ích về kinh tế - xã hội rõ ràng như: giáo dục, việc làm, cải thiện mối quan hệ gia đình, cũng như tăng sự tự trọng về giá trị của bản thân⁶.

Qua hơn hai thập kỷ phát triển, TMT đã được đánh giá là “sáng kiến tư pháp có ý nghĩa nhất” tại Hoa Kỳ trong thế kỷ 20⁷. Theo số liệu từ Viện Tư pháp Quốc gia Hoa Kỳ, tính đến tháng 6/2014 đã có hơn 3.400 TMT trên khắp Hoa Kỳ⁸. Tính từ 1989 tới nay đã có hơn 1,3 triệu người nghiện vi phạm pháp luật về hình sự được điều trị theo mô hình TMT. Hiện trung bình mỗi năm có 142.000 người nghiện tham gia chương trình TMT trên toàn Hoa Kỳ⁹. Chỉ trong một thời gian ngắn, mô hình TMT đã được phát triển trên toàn nước Mỹ với những điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện, nhu cầu và thể mạnh của mỗi địa phương. Sự phát triển và thành công của các TMT tại Hoa Kỳ đã là chất xúc tác cho sự phát triển của các TMT tại châu Âu, Bắc Mỹ, Nam Mỹ, vùng Ca-ri-bê, châu Phi và châu Đại Dương¹⁰. Hiện nay TMT đã được vận hành tại 24 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, gồm:

Argentina, Australia, Bahamas, Barbados, Bi, Bermuda, Brazil, Canada, Cayman Islands, Chile, Costa Rica, Cộng hoà Dominica, Anh, Ireland, Jamaica, Mexico, New Zealand, Na-uy, Panama, Puerto Rico, Scotland, Trinidad-Tobago, Hoa Kỳ và Wales¹¹

Khái niệm, mục tiêu và các yếu tố cơ bản

TMT, theo định nghĩa của Hiệp hội quốc gia các chuyên gia về TMT của Hoa Kỳ, là: “một tòa đặc biệt có trách nhiệm giải quyết các trường hợp tội phạm có liên quan tới lạm dụng chất gây nghiện, thông qua các biện pháp tổng hợp bao gồm: giám sát, xét nghiệm tìm chất ma túy, điều trị nghiện, cùng các biện pháp kỷ luật và động viên khuyến khích kịp thời”¹².

Tại Hoa Kỳ, nơi pháp luật có thể khác nhau giữa các tiểu bang, thậm chí giữa các thành phố của cùng một tiểu bang, các chính sách và thủ tục đối với các TMT cũng không thống nhất. Mặc dù vậy, tất cả các TMT tại Hoa Kỳ đều hướng tới một mục tiêu chung là nhằm giải quyết tình trạng lạm dụng rượu và các chất gây nghiện khác cũng như các hoạt động tội phạm có liên quan. Mục tiêu tổng thể này được thể hiện thành các mục tiêu cụ thể hơn, bao gồm: i) Giảm nghiện rượu và lệ thuộc các chất gây nghiện khác; ii) Giảm tái nghiện và tái phạm các hành vi vi phạm pháp luật khác; iii) Giảm tải cho các phiên tòa hình sự có phạm nhân liên quan tới ma túy; iv) Tăng tính trách nhiệm của người vi phạm đối với bản thân họ, với gia đình và xã hội; (v) Tăng cường trao đổi và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của hệ thống tư pháp hình sự, các cơ quan nhà nước và cộng đồng¹³.

6 Cooper, C. S. (2003), *Drug courts: Current issues and future perspectives*. *Substance Use and Misuse*, Vol. 38, No.11-13, pp. 1671 - 1711.

7 U.S. National Drug Courts Institute (2005), *Drug Courts: A national phenomenon*. Truy cập 6/10/2015 tại <http://www.ndci.org/courtfacts.htm>.

8 National Institute of Justice, U.S. Department of Justice (2015), *Drug Courts*. Truy cập 6/10/2015 tại <http://www.nij.gov/topics/courts/drug-courts/pages/welcome.aspx>.

9 U.S. National Association of Drug Court Professionals (2014), *25th Anniversary of Drug Courts*. Truy cập 6/1/2016 tại <http://www.nadcp.org/25thanniversary>.

10 United Nations Office of Drug and Crime (2004), *Drug Treatment Courts Work*. UNODC Update Newsletter, June 2004. Truy cập từ http://www.unodc.org/pdf/newsletter_2004-06-30_1.pdf ngày 14/5/2015.

11 Global Center for Drug Treatment Courts - GCDTC (2016), *Drug Treatment Courts in Operation Worldwide*. Truy cập ngày 6/1/2016 tại <http://globaldrugcourts.com/#about>.

12 U.S. National Association of Drug Court Professionals (2005), *Facts on Drug Courts*. Truy cập ngày 20/5/2015 tại <http://www.nadcp.org/whatis/facts.html>.

13 Supreme Court of Virginia (2015), *Virginia Drug Treatment Courts: Annual Report*. Truy cập tại [http://leg2.state.va.us/dls/h&sdocs.nsf/By+Year/RD632015/\\$file/RD63.pdf](http://leg2.state.va.us/dls/h&sdocs.nsf/By+Year/RD632015/$file/RD63.pdf) ngày 15/10/2015

Trong thời kỳ đầu, các TMT hướng tới những người vi phạm pháp luật về ma túy lần đầu và không bạo lực hoặc những người có hành vi “lái xe khi đang bị ảnh hưởng của chất gây nghiện” (DWI - Driving While Intoxicated). Tiêu chí “lần đầu” được đưa ra dựa trên lý thuyết dán nhãn với quan điểm cho rằng một khi một người đã bị coi là “tội phạm” thì khả năng để họ hòa nhập hoàn toàn với xã hội sẽ bị mất đi rất nhiều¹⁴. Vì vậy, việc sử dụng các giải pháp khác thay cho việc đưa một người có vi phạm pháp luật về ma túy lần đầu ra Tòa hình sự sẽ giúp tăng cường khả năng hoà nhập xã hội của họ sau này. Tiêu chí “không bạo lực” được áp dụng là để các TMT được nhận hỗ trợ từ ngân sách liên bang theo quy định tại Luật Kiểm soát Tội phạm bạo lực năm 1994¹⁵.

Sau này, khi TMT đã chứng minh được hiệu quả của nó đối với cả vấn đề sử dụng ma túy và vấn đề tội phạm trong những người vi phạm pháp luật hình sự và có sử dụng ma túy, các TMT đã được mở rộng tới cả những đối tượng sử dụng ma túy nhưng bị bắt vì các tội không liên quan tới ma túy. Theo một nghiên cứu được thực hiện năm 1997, trong 93 chương trình toà cai nghiện ma túy, tất cả các chương trình này đều hướng tới đối tượng tàng trữ ma túy; ngoài ra, 52% hướng tới tội phạm gian lận liên quan tới tân dược gây nghiện, 35% hướng tới tội phạm buôn bán ma túy, 24% tội phạm trộm cắp tài sản, 5% tội gian lận thẻ tín dụng/ngân hàng và 4% phạm tội mại dâm¹⁶.

Người sử dụng ma túy mà có các hành vi vi phạm pháp luật hình sự, nếu tự nguyện tham gia TMT sẽ không bị xử tù về hành vi vi phạm pháp luật hình sự cũng như không bị ghi án tích. Nếu không tự nguyện tham gia TMT thì sẽ bị xử theo các Tòa hình sự thông thường về hành vi vi phạm pháp luật của mình.

Bởi sự đa dạng trong việc vận hành các TMT giữa các thành phố, các tiểu bang, Bộ Tư pháp Hoa Kỳ đã đưa ra *Mười yếu tố cơ bản của TMT*. Các yếu tố này được xem như là những tiêu chuẩn chung cho một TMT hiệu quả tại Hoa Kỳ¹⁷, bao gồm:

i) TMT lồng ghép các dịch vụ điều trị nghiện rượu và nghiện ma túy với việc xét xử của hệ thống tư pháp;

ii) Sử dụng cách tiếp cận, truy tố và bào chữa không đối kháng nhằm tăng cường an toàn xã hội trong khi bảo vệ quyền tố tụng của người tham gia;

iii) Người đủ điều kiện tham gia được xác định sớm và nhanh chóng đưa vào chương trình;

iv) Tòa ma túy giúp cho người nghiện rượu và người nghiện ma túy được tiếp cận một chuỗi liên hoàn các dịch vụ điều trị, phục hồi và các dịch vụ hỗ trợ;

v) Việc ngừng sử dụng rượu và ma túy được giám sát chặt chẽ bằng các biện pháp kiểm tra, xét nghiệm;

vi) Có một chiến lược lồng ghép để kiểm soát việc đáp ứng của các Tòa ma túy đối với sự tuân thủ của người tham gia;

vii) Sự tương tác liên tục của Tòa đối với người tham gia chương trình rất quan trọng;

viii) Thực hiện giám sát và đánh giá nhằm xác định mức độ đạt được mục tiêu và đo lường hiệu quả của chương trình;

ix) Giáo dục liên ngành thường xuyên giúp tăng cường lập kế hoạch, thực hiện và vận hành TMT;

x) Mối quan hệ chặt chẽ giữa các TMT với các cơ quan chính quyền và các tổ chức cộng đồng giúp đẩy mạnh sự hỗ trợ của địa phương và tăng hiệu quả của Tòa.

Kết cấu, vận hành và đầu tư tài chính

Về thời gian, thông thường một chương trình điều trị theo TMT sẽ kéo dài từ 12 đến

14 Makkai, T. (1998), *Drug Court: Issues and Prospects. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 95. Australian Institute of Criminology, Canberra.

15 U.S. Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994.

16 Cooper, C. S. (1997), *1997 Drug Court Survey Report: Executive Summary*. Washington, D.C: American University, OJP Drug Court Clearinghouse and Technical Assistance Project. Truy cập 23/8/2015 tại <http://spa.american.edu/justice/publications/exec1.htm>.

17 Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, (1997), *Defining Drug Court: the key components*. Truy cập 6/1/2016 tại <http://www.courts.ca.gov/documents/DefiningDC.pdf>.

18 tháng và chia làm 3 hoặc 4 giai đoạn. Ví dụ như chương trình TMT của hạt Thurston, bang Washington gồm 3 giai đoạn như sau¹⁸:

+ Giai đoạn 1 - Định hướng/Tiếp nhận (3 - 4 tháng): Người tham gia chương trình được tiếp nhận, đánh giá tình trạng nghiện ma túy, lập kế hoạch điều trị, giáo dục về ma túy và đồ uống có cồn, giáo dục đạo đức và tư vấn cá nhân, tư vấn nhóm.

+ Giai đoạn 2 - Tư vấn tăng cường (5 - 8 tháng), bên cạnh các dịch vụ như trong giai đoạn 1, người tham gia chương trình sẽ được dạy nghề, tạo việc làm và giới thiệu, chuyển gửi tới các dịch vụ hỗ trợ khác.

+ Giai đoạn 3 - Chuyển gửi/Giám sát (4 - 6 tháng): người tham gia chương trình sẽ được tư vấn dự phòng tái nghiện, kết nối, chuyển gửi tới các dịch vụ hỗ trợ xã hội trong cộng đồng và xây dựng kế hoạch phục hồi của cá nhân.

Tại tất cả các giai đoạn, người tham gia chương trình phải được xét nghiệm ngẫu nhiên để tìm chất gây nghiện và thực hiện các buổi báo cáo tiến bộ trước cán bộ Tòa án ít nhất là 1 lần/tuần. Người nghiện sẽ được ra khỏi chương trình khi hoàn thành tất cả các yêu cầu với mỗi giai đoạn và có ít nhất là 6 tháng liên tục sạch chất gây nghiện, 4 tháng liên tục có việc làm toàn thời gian (hoặc bán thời gian hoặc đi học). Một số chương trình có thêm giai đoạn chăm sóc và giám sát sau khi người nghiện hoàn thành chương trình.

Việc xét nghiệm tìm chất ma túy thường xuyên và ngẫu nhiên là yếu tố then chốt của các chương trình Tòa điều trị nghiện ma túy. Kết quả xét nghiệm là tiêu chí quan trọng để quyết định chuyển một người tới giai đoạn sau hay đưa về giai đoạn trước. Các hình thức kỷ luật, phạt cũng được áp dụng với những người có kết quả xét nghiệm dương tính với chất gây nghiện. Việc phạt có thể dưới hình thức tăng số lần xét nghiệm, số

lần giải trình/báo cáo trước Tòa, hay gửi tới các chương trình giải độc cắt cơn, hoặc thậm chí bị phạt giam. Việc khen thưởng, khuyến khích cũng được áp dụng với những người có thành tích, tiến bộ trong điều trị, dưới những hình thức như: biểu dương, giảm thời hạn, giảm số lần phải xét nghiệm tìm chất gây nghiện hay bằng một số món quà nhỏ như áp phông/áo thun, vé xem các sự kiện thể thao, văn hóa, băng, đĩa, sách... Việc áp dụng các hình thức thưởng, phạt nhằm tăng cường sự tuân thủ chương trình của người nghiện. Những người hoàn thành chương trình sẽ được xóa án tích, giảm án, giảm tiền phạt hoặc giảm phí điều trị...

Các buổi báo cáo tiến bộ là yếu tố quan trọng của các chương trình Tòa điều trị nghiện ma túy. Thông thường các buổi báo cáo tiến bộ sẽ được thực hiện hàng tuần trong giai đoạn đầu. Trong các giai đoạn sau thì thưa hơn, có thể hai tuần một lần và sau đó là một tháng một lần. Người tham gia chương trình TMT cũng được yêu cầu gặp các nhân viên điều trị hàng tuần, trong suốt thời gian tham gia chương trình¹⁹.

Về vận hành, các chương trình TMT được thực hiện theo cơ chế liên ngành với sự tham gia của các thẩm phán, công tố viên, cảnh sát khu vực phụ trách quản lý người bị cải tạo không giam giữ, các nhân viên điều trị nghiện, giáo dục, dạy nghề và các nhà lãnh đạo cộng đồng... Một yếu tố cơ bản để phân biệt TMT và các tòa hình sự khác là trong TMT hành vi vi phạm pháp luật không được xem như hành vi lệch chuẩn về đạo đức mà là hệ lụy của việc nghiện và thường là ngoài tầm kiểm soát của người nghiện²⁰.

Về tài chính, nguồn ngân sách cho các TMT ở Hoa Kỳ bao gồm: ngân sách của liên bang và tiểu bang, hỗ trợ, đóng góp của các nhà hảo tâm và từ lệ phí tham gia chương trình do người nghiện nộp. Theo quy định của luật pháp Hoa Kỳ, ngân sách liên bang

18 Thurston County Superior Court (2015), Drug Court Program. Thurston, WA. Truy cập ngày 15/10/2015 tại: <http://www.co.thurston.wa.us/superior/drug%20court.htm>.

19 Drug Court Clearinghouse and Technical Assistance Project, American University (1997), Summary Assessment of the Drug Court Experience. Truy cập ngày 6/1/2016 tại <http://spa.american.edu/justice/publications/just1.htm>.

20 Steen, S. (2002), West Coast drug courts: Getting Offenders morally involved in the criminal justice process. Trong Nolan, J. (CB). Drug courts in theory and in practice. New York: Aldine de Gruyter, pp. 51 - 66.

không được vượt quá 75% tổng ngân sách hoạt động của Tòa điều trị nghiện ma túy²¹. Khoản phí mà các cá nhân tham gia chương trình TMT phải đóng góp khác nhau theo quy định của từng tiểu bang. Ví dụ, ở Idaho, mỗi cá nhân tham gia TMT phải đóng khoản phí tối đa không quá 300\$/tháng trong khi ở Texas là không quá 1000\$ còn ở Indiana, Montana và Missouri là không quá 500\$.

Hiệu quả

Hiệu quả của các TMT ở Hoa Kỳ đã được kiểm chứng qua rất nhiều nghiên cứu và các số liệu thực tế, thể hiện ở việc giảm sử dụng ma túy trong những người nghiện tham gia chương trình và hoàn thành chương trình, giảm tái phạm hình sự, tăng tuân thủ điều trị, giảm chi phí, tiết kiệm chi phí cho hệ thống tư pháp và cải thiện địa vị kinh tế xã hội của người nghiện tham gia chương trình.

Giảm sử dụng ma túy: Theo số liệu nghiên cứu của Viện Tư pháp quốc gia Hoa Kỳ, tỷ lệ thử nước tiểu cho kết quả dương tính trong những người tham gia TMT là 29%, thấp hơn nhiều so với tỷ lệ 46% trong những người nghiện ma túy tham gia các chương trình quản thúc khác tại cộng đồng²². Chế độ điều trị nghiêm ngặt cùng với việc thường xuyên thử nước tiểu định kỳ và bắt chột đối với tất cả những người tham gia chương trình, không chỉ những người nghi có tái sử dụng, cùng với chế độ xử phạt nghiêm khắc tương ứng với kết quả xét nghiệm dương tính là yếu tố quan trọng làm giảm tỷ lệ tái sử dụng ma túy trong những người nghiện tham gia chương trình.

Giảm tỷ lệ tái phạm hình sự: Tỷ lệ tái phạm hình sự thấp trong những người đã hoàn thành chương trình điều trị của TMT là một minh chứng nữa cho hiệu quả của

Tòa. Theo Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, có ít nhất 45% những người nghiện bị bắt vì tội tàng trữ ma túy tái phạm sau hai hoặc ba năm kể từ khi chấp hành xong các hình phạt khác. Tuy nhiên, với những người đã hoàn thành chương trình TMT, tỷ lệ tái phạm hình sự là từ 5% tới 28%, tùy thuộc vào các điều kiện và mức độ hỗ trợ xã hội có được như: tình trạng việc làm, quan hệ gia đình, điều kiện sức khỏe²³. Một nghiên cứu trong 17.000 người hoàn thành chương trình TMT trên toàn Hoa Kỳ cho thấy tỷ lệ tái phạm sau hai năm là từ chỉ từ 16,5% tới 27,5%. Tỷ lệ tái phạm trung bình sau một năm là dưới 10%²⁴. Trung bình 75% người hoàn thành chương trình TMT không tái phạm sau 2 năm. Các phân tích tổng hợp cho thấy các chương trình TMT làm giảm tội phạm tới 45% so với các chương trình tư pháp khác²⁵.

Tăng tuân thủ điều trị: Theo Hiệp hội Các chuyên gia về TMT Hoa Kỳ, chỉ có khoảng 30% bệnh nhân của các chương trình điều trị nghiện ma túy thông thường theo hết được chương trình điều trị, khoảng 70% bỏ dở chương trình. Trong khi đó, tỷ lệ tuân thủ điều trị ở những người nghiện tham gia vào các TMT trên toàn Hoa Kỳ là từ 65% tới 85%. Tỷ lệ này cao hơn một cách đáng kể so với các chương trình điều trị nghiện ma túy khác, nơi có tới từ 40% tới 80% khách hàng bỏ điều trị trước 90 ngày^{26,27} và có tới 80% tới 90% bỏ dở điều trị trước 12 tháng²⁸. Tỷ lệ người nghiện tham gia TMT ở lại với chương trình điều trị đủ dài cho việc phục hồi của họ cao hơn 6 lần so tỷ lệ ở những người nghiện tham gia các chương trình khác (NADCP, 2016). Việc giám sát thường xuyên cùng với các chế độ kỷ luật, khen thưởng kịp thời, thích hợp đã giúp người nghiện ở lại hết chương trình.

21 Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994, Title V, sec. 2205.

22 National Institute of Justice, U.S. Department of Justice (2003), *Recidivism Rates For Drug Court Graduates: National Based Estimates*. Washington D. C.

23 Drug Courts Program Office, 1998 (sdd).

24 National Institute of Justice, 2003 (sdd).

25 U.S. National Association of Drug Court Professionals (2016), *Drug Courts Work*. Truy cập 6/1/2016 tại <http://www.nadcp.org/learn/facts-and-figures>.

26 Stark, M. J. (1992). Dropping out of substance abuse drug treatment: A clinically oriented review. *Clinical Psychological Review*, no. 12, p. 93.

27 Huddleston, C. W., Freeman-Wilson, K., & Boone, D. L. (2004), *Painting the current picture: A national report card on drug courts and other problem solving court programs in the United States*. Vol. 1, No. 1. Alexandria, VA: National Drug Court Institute.

28 Satel, S. L. (1999), *Drug treatment: the case for coercion*. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.

Tiết kiệm chi phí: Thông qua việc cung cấp các dịch vụ điều trị và giám sát ngoại trú đối với người nghiện ma túy vi phạm hình sự thay cho xử phạt giam, các TMT đã giảm chi phí đáng kể cho hệ thống tư pháp hình sự. Chi phí trung bình cho việc phạt giam một tội phạm ma túy ở Hoa Kỳ là từ 20.000 tới 50.000 đô la mỗi năm. Trong khi đó, chi phí cho một người tham gia TMT chỉ từ 2.500 tới 4.000 đô la mỗi năm tùy thuộc và mức độ dịch vụ được cung cấp và tùy theo từng tiểu bang. Tính trung bình, cứ 1 đô la đầu tư vào TMT, người đóng thuế trên toàn Hoa Kỳ sẽ tiết kiệm được 3,36 đô la cho các chi phí tư pháp hình sự. Nếu gộp chung với các khoản tiết kiệm khác như tiết kiệm từ chi phí chăm sóc y tế, tiết kiệm từ giảm tội phạm... thì lợi ích có được là 27 đô la tiết kiệm cho mỗi đô la đầu tư vào TMT. Tính theo mỗi đối tượng, TMT tiết kiệm được từ 3.000 đô la tới 13.000 so với việc xử phạt tù. Năm 2007, cứ 1 đô la từ ngân sách Liên bang Hoa Kỳ chi cho TMT giúp tiết kiệm được 9 đô la từ ngân sách liên bang cho các hoạt động liên quan²⁹.

Tiết kiệm các nguồn lực khác cho hệ thống tư pháp: TMT đã giúp cho hệ thống tư pháp hình sự Hoa Kỳ đầu tư và phân bổ các nguồn lực hiệu quả hơn. Nhân viên các tòa hình sự trước đây phải dành nhiều thời gian cho các vụ tội phạm hình sự ít nghiêm trọng nhưng có liên quan tới sử dụng ma túy giờ đã có thể dành thời gian tập trung cho các vụ án hình sự nghiêm trọng hơn. Hệ thống các trại giam cũng được giảm tải để dành cho các tội phạm hình sự nghiêm trọng³⁰.

Cải thiện địa vị kinh tế - xã hội của người tham gia TMT: Song song với việc phục hồi từ căn bệnh nghiện ma túy, người tham gia TMT còn thu được nhiều lợi ích về mặt kinh tế - xã hội khác. Hầu hết các TMT yêu cầu người nghiện phải tìm được việc làm hoặc tốt nghiệp chương trình học phổ thông mới được cấp giấy chứng nhận hoàn thành chương trình. Vì vậy, nhiều người nghiện khi bắt đầu tham gia chương trình không có việc làm nhưng với sự hỗ trợ của

chương trình và nỗ lực của bản thân sau đó đã tìm được việc làm; những người đang có việc làm thì giữ được việc làm. Tính trung bình có 73% số người tham gia các TMT trên toàn Hoa Kỳ đã giữ hoặc tìm được việc làm. Những lợi ích về mặt xã hội khác mà những người nghiện tham gia TMT có được là được học văn hóa (hầu hết các TMT yêu cầu người hoàn thành chương trình phải đạt được bằng GED - General Education Development, tương đương bằng tốt nghiệp trung học cơ sở ở Việt Nam), trẻ sơ sinh không bị ảnh hưởng từ việc nghiện ma túy của người mẹ và sự tái hợp của các gia đình người nghiện. Tỷ lệ tái hợp của các cặp gia đình người nghiện trước đó bị tan vỡ trong những người tham gia TMT cao hơn 50% so với những người tham gia các chương trình tư pháp hình sự khác³¹.

Các khuyến nghị cho việc áp dụng mô hình TMT tại Việt Nam

Theo số liệu tổng điều tra, ra soát người nghiện ma túy của Bộ Công an, cuối tháng 9/2014 cả nước có khoảng 204.400 người nghiện ma túy có hồ sơ quản lý, gấp 3,7 lần so với năm 1994 (55.445 người). Trong giai đoạn 1994 - 2013, trung bình mỗi năm số người nghiện có hồ sơ quản lý tăng 6,5% tương đương với 6.660 người. Khoảng 90% số quận huyện và 60% số xã phường của cả nước có người nghiện có hồ sơ quản lý. Cũng như ở Hoa Kỳ và nhiều quốc gia khác, tệ nạn nghiện ma túy ở Việt Nam cũng có liên quan chặt chẽ tới các tội phạm hình sự: khoảng 13,1% người nghiện có hồ sơ quản lý năm 2013 đang được quản lý trong các trại giam, trại tạm giam; số đang cai nghiện trong các Trung tâm là 22,4%³².

Công tác cai nghiện và tái hòa nhập cộng đồng cho người nghiện ma túy vẫn còn nhiều khó khăn, bất cập. Khoảng 50% số người nghiện ma túy có các vấn đề về sức khỏe tâm thần và thể chất, 38% đã có tiền án, tiền sự. Mô hình cai nghiện tại trung tâm tốn nhiều kinh phí, hiệu quả hạn chế, tỷ lệ tái nghiện cao, từ 70 - 95%, bên cạnh đó còn chịu nhiều sự chỉ trích của các tổ chức quốc

29 U.S. National Association of Drug Court Professionals, 2016 (sdd).

30 Cooper, C. S., 1997 (sdd).

31 U.S. National Association of Drug Court Professionals, 2016 (sdd).

32 Bộ Công An (2015), Báo cáo công tác phòng, chống ma túy năm 2014, phương hướng nhiệm vụ năm 2015.

tế về nhân quyền cũng như về cơ sở khoa học điều trị nghiện trong trung tâm.

Thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã có những chỉ đạo nhằm nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống ma túy như: Chỉ thị số 21-CT/TW của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phòng, chống ma túy; Quyết định số 2596/QĐ-TTg ngày 27/12/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đổi mới công tác cai nghiện ở Việt Nam đến năm 2020; Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 26/12/2014 của Chính phủ về Tăng cường công tác phòng, chống, kiểm soát và cai nghiện ma túy trong tình hình mới.

Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 đã đánh dấu thêm một bước tiến quan trọng trong lộ trình đổi mới quan điểm, đường lối đối với công tác cai nghiện phục hồi bằng việc quy định thẩm quyền ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc thuộc Tòa án nhân dân cấp huyện (trước đây thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp huyện). Những đổi mới của Luật Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực cai nghiện ma túy bắt buộc đã làm tăng thêm tính minh bạch của các thủ tục tố tụng liên quan tới việc đưa người đi cai nghiện bắt buộc cũng như tăng quyền được bào chữa và tự bào chữa của người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa đi cai nghiện bắt buộc.

Bên cạnh việc tăng cường hệ thống văn bản pháp luật trong nước, huy động nội lực, Nhà nước ta cũng đã chủ động mở rộng quan hệ với các nước và các tổ chức quốc tế để huy động sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật cho công tác phòng, chống ma túy nói chung và điều trị nghiện ma túy nói riêng. Trong chuyên đi nghiên cứu, khảo sát công tác phòng, chống ma túy tại Hoa Kỳ tháng 8/2013, Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, Ủy viên Bộ Chính trị, Chủ tịch Ủy ban Quốc gia phòng, chống AIDS và phòng, chống tệ nạn ma túy, mại dâm và các thành viên trong đoàn gồm lãnh đạo Văn phòng Trung ương Đảng, Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội, Tòa án nhân dân Tối cao, Viện kiểm sát nhân dân Tối cao và Bộ Công an đã thăm mô hình TMT ở một số thành phố. Phó Thủ tướng đã đánh giá cao tính khoa học, hiệu quả thực tiễn và tính nhân văn của TMT và chỉ đạo các cơ quan chức năng nghiên cứu

thí điểm mô hình này cho phù hợp với thực tiễn Việt Nam.

Việc áp dụng mô hình TMT ở Việt Nam hoàn toàn có tính khả thi và cũng là nhu cầu cần thiết. Trước hết là để phù hợp với yêu cầu đổi mới về thủ tục tư pháp đưa người đi điều trị nghiện bắt buộc mà các tổ chức quốc tế và các tổ chức Liên hợp quốc đang khuyến cáo Việt Nam thực hiện. Mặt khác, việc triển khai TMT sẽ tạo điều kiện cho người sử dụng ma túy, bao gồm cả những người có hành vi vi phạm pháp luật hình sự vì các tội danh khác có cơ hội được lựa chọn việc điều trị nghiện tại cộng đồng. Chương trình TMT, vì vậy, sẽ giúp làm giảm gánh nặng cho hệ thống tư pháp hình sự, các toà án, các trại giam, trại tạm giam hiện nay. Chương trình cũng giúp huy động, vận động sự tham gia của các cấp, các ngành, các nguồn lực xã hội vào công tác điều trị nghiện ma túy.

Trước mắt, chúng ta có thể triển khai thí điểm chương trình TMT tại một số địa phương với các giải pháp cụ thể như sau:

- Tạo hành lang pháp lý cho việc thí điểm mô hình Tòa điều trị nghiện ma túy. Cần phân biệt TMT theo mô hình của Hoa Kỳ với Tòa xét đưa người đi cai nghiện bắt buộc theo Luật Xử lý vi phạm hành chính. Bản chất hai mô hình là hoàn toàn khác biệt. TMT áp dụng với người nghiện ma túy có hành vi phạm pháp luật hình sự không nghiêm trọng như tàng trữ, buôn bán lẻ ma túy, trộm cắp... những tội hình sự này được xác định là có liên quan hoặc hậu quả của nghiện ma túy. Người nghiện đăng ký tham gia các chương trình điều trị theo TMT sẽ không bị truy tố về hình sự, không bị ghi án hình sự... Tòa cai nghiện ma túy có thể áp dụng cả với những người thuộc diện bị đi cai nghiện bắt buộc theo Luật Xử lý vi phạm hành chính nhưng tình nguyện tham gia điều trị nghiện tại cộng đồng theo chương trình TMT.

- Xây dựng mô hình Tòa điều trị nghiện ma túy tại Việt Nam. Bên cạnh việc tính toán đầu tư nhân sự và kinh phí cho triển khai mô hình, cần xây dựng cơ chế phối hợp giữa các đơn vị, nhân sự tham gia chương trình. Ngoài ra, một thành phần không thể thiếu của chương trình TMT chính là các chương trình điều trị nghiện tại cộng đồng. Cần đa dạng hoá loại hình điều trị nghiện tại cộng

(Xem tiếp trang 57)