

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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

Chào Mừng Ngày Báo chí Cách mạng Việt Nam

21-6



- ❖ HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ VIỆC PHÁT TRIỂN NHẬN THỨC VỀ HIẾN PHÁP
- ❖ BÀN VỀ QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013
- ❖ DỰ THẢO LUẬT TỔ CHỨC QUỐC HỘI (SỬA ĐỔI) VỚI CÁC QUY ĐỊNH VỀ ỦY BAN LÂM THỜI

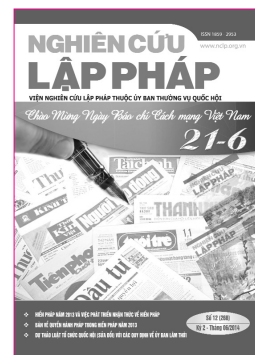
Số 12 (268)

Kỳ 2 - Tháng 06/2014



NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục 6/2014

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

BÌNH LUẬN VỀ HIẾN PHÁP

- 3** Hiến pháp năm 2013 và việc phát triển nhận thức về hiến pháp

GS, TSKH. Đào Trí Úc

- 10** Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền cơ bản của công dân

ThS. Nguyễn Duy Quốc

- 16** Bàn về quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 2013

TS. Nguyễn Văn Cương

- 23** Tự quản địa phương và vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân

ThS. Nguyễn Thị Thiện Trí

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 28** Dự thảo Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) với các quy định về ủy ban lâm thời

TS. Tô Văn Hòa – ThS. Mai Thị Mai

- 36** Những vấn đề về quyền sử dụng đất theo Luật Kinh doanh bất động sản và các quy định pháp luật khác

ThS. Lê Ngọc Thạnh

CHÍNH SÁCH

- 42** Tăng cường thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

ThS. Vũ Thị Hồng Vân

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Luật Giáo dục đại học năm 2012 - cơ sở pháp lý để đổi mới giáo dục đại học Việt Nam

TS. Đỗ Đức Minh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 60** Tái thẩm trong pháp luật tố tụng Cộng hòa Pháp

ThS. Nguyễn Hải Ninh

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS. TS. ĐINH 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 NGUU
PGS. TS. ĐINH VĂN NHẢ
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THI - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
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:

HÀ NỘI: 080-43364

TÀI KHOẢN:

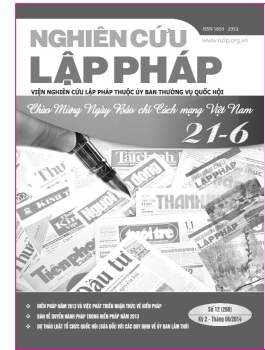
0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 6/2014

STATE AND LAW

COMMENTARY ON CONSTITUTION

- 3** Constitution of 2013 and the development of the constitutional awareness

Prof. Dr. Dao Tri Uc

- 10** Constitution of 2013 on the human rights and the fundamental rights of citizens

LLM. Nguyen Duy Quoc

- 16** Discussion on the executive power in the Constitution of 2013

Dr. Nguyen Van Cuong

- 23** Local autonomy and the assurance of the human rights and the fundamental rights of citizens

LLM. Nguyen Thi Thien Tri

DISCUSSION OF BILLS

- 28** Draft Law on Organization of the National Assembly (as amended) and the provisions on ad-hoc committee

Dr. To Van Hoa – LLM. Mai Thi Mai

- 36** The problems on land use rights under the Law on Real Estate Business and other laws and regulations

LLM. Le Ngoc Thanh

LEGAL PRACTICE

- 42** Strengthening the implementation of the education laws in the universities

LLM. Vu Thi Hong Van

FOREIGN EXPERIENCE

- 51** Law on Higher Education in 2012 - the legal basis for higher education innovation in Vietnam

Dr. Do Duc Minh

LEGISLATIVE NEWS

- 60** Reopening proceedings in trial procedures in France

LLM. Nguyen Hai Ninh

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
Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

BÌNH LUẬN VỀ HIẾN PHÁP

HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ VIỆC PHÁT TRIỂN NHẬN THỨC VỀ HIẾN PHÁP

ĐÀO TRÍ ÚC*

“Hiến pháp, thi hành Hiến pháp và nhận thức về Hiến pháp là những yếu tố có sự liên hệ mật thiết với nhau. Mỗi liên hệ đó phản ánh quan điểm tiếp cận hoàn chỉnh về Hiến pháp, là cơ sở cho việc đưa Hiến pháp vào thực tiễn cuộc sống xã hội và sinh hoạt quốc gia”. Hiến pháp Việt Nam được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013 đã mở ra những nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc cho những vấn đề cơ bản của xã hội, đồng thời đánh dấu bước ngoặt về sự phát triển nhận thức về Hiến pháp ở Việt Nam.

Bài viết sẽ cung cấp một cái nhìn đa diện, sâu sắc và nhiều gợi mở liên quan đến vấn đề này – vốn là một chủ đề hết sức căn bản và lý thú đối với nền khoa học pháp lý nói chung và chủ nghĩa lập hiến ở Việt Nam nói riêng.

Đặt vấn đề

Thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng “*Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp tình hình mới*” và Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai BCHTW Đảng khóa XI, ngày 06/8/2011, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 06/2011/QH13 về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và thành lập Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Hiến pháp năm 2013 đã được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 và có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2014.

Các văn kiện về Hiến pháp đã chỉ ra rằng việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 là yêu cầu khách quan, cần thiết; đây là công việc quan trọng đặc biệt, phải dựa

trên kết quả tổng kết sâu sắc thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 1992 và các đạo luật có liên quan; quán triệt đầy đủ mục đích, yêu cầu, quan điểm, định hướng của Đảng, thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Nghị quyết Đại hội XI của Đảng; tiếp tục kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và các bản Hiến pháp trước đây còn phù hợp.

Hiến pháp năm 2013 đã mở ra những nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc và ổn định cho việc tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa (XHCHN), bảo đảm tất cả quyền lực thuộc về nhân dân; phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, huy động các lực lượng xã hội phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước; tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với

* GS, TSKH, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Chủ tịch Viện Chính sách công và Pháp luật, Liên hiệp các Hội KHKT Việt Nam.

Nhà nước và xã hội; tiếp tục phát huy nhân tố con người, thể chế hóa sâu sắc hơn quan điểm bảo vệ, tôn trọng quyền con người, bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân; xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam XHCN; xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; tích cực, chủ động hội nhập quốc tế. Đồng thời, sửa đổi Hiến pháp còn có mục đích bảo đảm để Hiến pháp có sức sống lâu bền, bảo đảm hiệu lực, tính ổn định của Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN.

Hiến pháp, thi hành Hiến pháp và nhận thức về Hiến pháp là những yếu tố có sự liên hệ mật thiết với nhau. Mỗi liên hệ đó phản ánh quan điểm tiếp cận hoàn chỉnh về Hiến pháp, là cơ sở cho việc đưa Hiến pháp vào thực tiễn cuộc sống xã hội và sinh hoạt quốc gia.

Hiến pháp ở hầu hết các quốc gia trên thế giới đã có lịch sử lâu dài, tuy nhiên, qua từng giai đoạn, các nước cũng đã có những cải cách nhất định. Giai đoạn cuối thế kỷ XX đầu thế kỷ XXI đang chứng kiến những sự thay đổi mang tính cải cách về Hiến pháp ở nhiều nước, trước hết là ở những nước chuyên đổi, nhưng cũng không loại trừ các quốc gia có Hiến pháp lâu đời như Italy, Pháp, Tây Ban Nha.

Có thể nhận định rằng, ở nước ta lý luận về Hiến pháp chưa có một vị trí đáng kể trong các khoa học chính trị và khoa học pháp lý. Điều đó có thể thấy rõ nhất trong các chương trình đào tạo đại học, cao đẳng và hệ thống các chuyên ngành khoa học. Theo đó, trước đây ở nước ta từng có giai đoạn không có môn học “*Luật Hiến pháp*” mà những nội dung liên quan đến Hiến pháp

được gọi là luật Nhà nước. Một số công trình nghiên cứu sớm về Hiến pháp được xuất bản thường gắn với nhu cầu giải thích, bình luận Hiến pháp¹. So với các chuyên ngành khoa học pháp lý khác thì chuyên ngành luật Hiến pháp ở Việt Nam vừa chậm trễ về thời gian, vừa mỏng về đội ngũ các nhà nghiên cứu. Vì vậy, những nỗ lực nghiên cứu về Hiến pháp trong nhiều năm qua của các nhà khoa học pháp lý Việt Nam đã mở ra một hướng nghiên cứu cần thiết, có thể được coi là một bước phát triển đáng trân trọng của khoa học pháp lý Việt Nam.

Từ khi Đảng và Nhà nước đề ra chủ trương sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, việc nghiên cứu, trao đổi về những vấn đề khác nhau của Hiến pháp mới thực sự trở nên sôi nổi với nhiều xuất bản phẩm, nhiều diễn đàn².

Nhiều hội thảo đã được tổ chức mà tiêu biểu là: “*Tổ chức bộ máy Nhà nước, chế độ kinh tế, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 1992- những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung*” do Viện Nghiên cứu lập pháp và Chương trình phát triển LHQ tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh 23-24/7/2012; “*Hoàn thiện chương trình quyền địa phương của dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và định hướng xây dựng Luật chính quyền địa phương*” do Viện Nghiên cứu lập pháp và Quỹ Rosa Luxemburg tổ chức tại Nha Trang 28-29/3/2013; “*Quy trình, thủ tục, cách thức lấy ý kiến nhân dân về dự thảo sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992*” do Viện Nghiên cứu lập pháp và Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 10-11/9/2012; Hội thảo “*Kinh nghiệm lập hiến của Việt Nam và Hoa Kỳ*” do Viện Nghiên cứu lập pháp và Khoa Luật, Đại học Chicago (Mỹ) tổ chức tại Hà Nội ngày 19/12/2012 v.v...

1 “*Bình luận khoa học Hiến pháp năm 1980*” (Chủ biên: Nguyễn Ngọc Minh, NXB Khoa học xã hội 1985); “*Bình luận khoa học Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*” (Chủ biên: Đào Trí Úc, NXB Khoa học xã hội, 1995).

2 “*Hiến pháp – những vấn đề lý luận và thực tiễn*” của tập thể tác giả Khoa Luật, ĐH Quốc gia Hà Nội (sách chuyên khảo), NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2012. “*Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*” (Sách chuyên khảo) do Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp ấn hành, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012; “*Tài phán Hiến pháp: một số vấn đề cơ bản, kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng cho Việt Nam*” (Sách chuyên khảo), Nguyễn Như Phát chủ biên, NXB Khoa học xã hội, 2011; “*Quy trình xây dựng, sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam: thực trạng và kiến nghị*” (Sách tham khảo) do Trung tâm nghiên cứu khoa học thuộc Viện nghiên cứu lập pháp xuất bản năm 2011.

Hướng nghiên cứu thứ nhất trong các nỗ lực này là nghiên cứu về lịch sử và lý luận về tư tưởng lập hiến; chủ nghĩa lập hiến, nghiên cứu so sánh về Hiến pháp³.

Hướng nghiên cứu thứ hai tập trung nghiên cứu về quyền con người như một yếu tố quan trọng của chủ nghĩa lập hiến và Nhà nước pháp quyền XHCN. Có thể nói rằng, kết quả nghiên cứu vấn đề này trong khoa học pháp lý Việt Nam hiện đại đã giúp nhìn nhận đúng hơn định hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, làm chuyển biến tư duy về định hướng cải cách pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp.

Hướng nghiên cứu thứ ba chú ý đến những bảo đảm cho việc thi hành Hiến pháp, đề cao Hiến pháp và bảo vệ Hiến pháp. Theo đó, trước hết phải nói đến các công trình nghiên cứu về tài phán Hiến pháp và áp dụng tài phán Hiến pháp ở Việt Nam. Đáng chú ý là đã có nhiều công trình nghiên cứu về các thiết chế hiến định độc lập như Ombudsman, Cơ quan kiểm toán, Hội đồng bầu cử quốc gia, Cơ chế nhân quyền độc lập, Ngân hàng Trung ương⁴.

Quá trình nghiên cứu đã phản ánh những nỗ lực nhằm lập luận rõ hơn nội dung một nguyên tắc đã được hiến định ở nước ta từ năm 2001, nguyên tắc “*quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” (Điều 2, Hiến pháp năm 1992), chỉ ra nhu cầu phải tiếp tục điều chỉnh đầy đủ và trên một quan điểm mới về chức năng, thẩm quyền và quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước theo chiều ngang và chiều dọc giữa trung ương và địa phương.

Những diễn đàn nói trên đã vào cuộc rất kịp thời quá trình nghiên cứu, tìm tòi những cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc sửa đổi

Hiến pháp ở Việt Nam. Có thể nhận thấy những điểm nhấn quan trọng nhất của quá trình nghiên cứu này:

Thứ nhất, đã bước đầu tạo nhận thức đầy đủ hơn về bản chất của Hiến pháp. Theo đó, Hiến pháp không chỉ đơn thuần và về mặt hình thức là đạo luật có hiệu lực cao nhất trong hệ thống pháp luật mà trước hết là một văn bản thể hiện ý chí của nhân dân, là hiện thân của chủ quyền nhân dân. Thông qua Hiến pháp, nhân dân thực hiện trực tiếp và gián tiếp (ủy quyền) cho các thiết chế Nhà nước.

Thứ hai, Hiến pháp và chỉ có ở mức độ của Hiến pháp mới có thể phá dỡ được các rào cản pháp lý làm cản trở quá trình phát triển tiến bộ của đất nước và xã hội. Trong số đó có các vấn đề cốt tử của chế độ kinh tế như sở hữu, các thành phần kinh tế, quản trị tài sản quốc gia v.v

Thứ ba, Hiến pháp có vai trò to lớn trong việc bảo đảm tính pháp quyền của Nhà nước. Sửa đổi Hiến pháp là để tạo ra những khả năng mới làm cho các yếu tố pháp quyền đầy đủ hơn, chắc chắn hơn. Hiến pháp cần có sức sống bền vững nhằm tạo sự ổn định của quá trình phát triển đất nước. Đó là sự hiện diện của Hiến pháp và bảo đảm vai trò tối thượng của Hiến pháp, sự tôn trọng Hiến pháp trong đời sống xã hội và sinh hoạt quốc gia, nhu cầu thực hiện trực tiếp tinh thần và lời văn của Hiến pháp; đó là cơ chế hữu hiệu để tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người; bảo đảm để có sự thống nhất, sự phân công, phối hợp và kiểm soát hữu hiệu quyền lực giữa các cơ quan trong cơ chế quyền lực Nhà nước; đó là sự độc lập của tư pháp, bảo đảm để tư pháp là hiện thân của công lý, bảo vệ quyền con người, thực sự “*là chỗ dựa tin cậy của nhân dân*”⁵, bảo đảm xử lý đúng đắn mối quan hệ pháp lý giữa trung ương và địa phương.

3 Đào Trí Úc: “Sự phát triển của chủ nghĩa lập hiến hiện đại ở Việt Nam” – Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7/2007; Nguyễn Đăng Dung: “Học thuyết tam quyền hay nhị quyền phân lập”- Tạp chí Luật học, số 10/2009; “Tính nhân bản của Hiến pháp và bản tính của từng cơ quan Nhà nước Việt Nam”, NXB Tư pháp, 2004.

4 Xem Viện Chính sách công và Pháp luật: “Các thiết chế hiến định độc lập – Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam” (GS.TSKH. Đào Trí Úc, GS.TS. Nguyễn Thị Mơ, TS. Nguyễn Văn Thuận, TS. Vũ Công Giao đồng chủ biên, NXB ĐHQG HN, 2013).

2. Một số khái niệm và mối liên hệ trong khoa học luật Hiến pháp Việt Nam

Chủ nghĩa lập hiến và nội hàm của nó

Có thể nói rằng, trong giới học thuật Việt Nam, chưa có sự luận bàn thật sâu và chuyên về khái niệm “*chủ nghĩa lập hiến*”. Khái niệm rất phổ biến trong các ngôn ngữ nước ngoài là “*Constitutionalism*” đã được các nhà nghiên cứu Việt Nam sử dụng và chuyển thành tiếng Việt với những cách hiểu còn khác nhau. Một số tác giả cho rằng, khái niệm thích hợp hơn cả là khái niệm “*chủ nghĩa hiến pháp*” và cùng với đó là khái niệm “*tư tưởng hiến pháp*”⁶. Một số tác giả lại sử dụng một khái niệm khác là “*chủ nghĩa hợp hiến*”, “*tư tưởng hợp hiến*”⁷.

Về khái niệm “*Hiến pháp*”: khái niệm đó không chỉ bao hàm Hiến pháp thành văn mà có cả Hiến pháp không thành văn, như trường hợp nước Anh. Tính chất đặc thù và không phổ biến của Hiến pháp nước Anh được tạo nên bởi những yếu tố đặc thù về lịch sử, về pháp luật cũng như nền triết học và chính trị của nước này đã hình thành trong suốt chiều dài nhiều thế kỷ. Những yếu tố đó đã tác động và ảnh hưởng quyết định đến tổ chức Nhà nước của nước Anh.

Ở Anh không tồn tại một văn bản duy nhất được coi là Hiến pháp như ở các quốc gia khác cả về hình thức và về nội dung. Về hình thức, Hiến pháp nước Anh tồn tại dưới dạng phi hệ thống hóa, là một tổ hợp gồm hai bộ phận: bộ phận thành văn và bộ phận không thành văn. Đây cũng là đặc trưng chung của toàn bộ các phần khác của hệ thống pháp luật của nước Anh. Tên gọi “*Hiến pháp không thành văn*” là bởi nó không “*được viết*” vào thành một văn bản rõ ràng. Cả phần thành văn và phần không thành văn đều có những nguồn rất khác nhau.

Phần “*thành văn*” gồm các đạo luật thực định (statute laws) được nghị viện Anh ban

hành vào những thời điểm rất khác nhau, nhằm điều chỉnh những vấn đề ở tầm hiến pháp, nhưng không văn bản nào được coi là Luật cơ bản. Về nguyên tắc, đạo luật nào của Nghị viện Anh cũng đều được coi là luật hiến định, là Hiến pháp, vấn đề là ở mức độ quan trọng của vấn đề được văn bản đó điều chỉnh. Trên thực tế, luật thành văn là những đạo luật do Nghị viện ban hành, luật không thành văn là toàn bộ những văn bản không do Nghị viện ban hành, kể cả các bản án của Tòa án có chứa các án lệ, mặc dù chúng cũng được “*viết*” bằng chữ!

Có thể khẳng định rằng, Hiến pháp là cơ sở đầu tiên và không thể thiếu được của chủ nghĩa lập hiến.

Sự hiện diện của Hiến pháp là điều kiện để bảo đảm sự an toàn của người dân, sự ổn định cao nhất của xã hội, là điều kiện bảo đảm sự chính đáng của quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước cũng như của các hành vi, các quyết định có tính quốc gia. Điều đó giải thích vì sao trong các chế độ chuyên chế và trước khi có chế độ tư bản thì không thể nói đến Hiến pháp. Chúng ta đều biết rằng, trong số các di sản của văn minh nhân loại người ta không thể không nhắc đến Luật La mã, biểu tượng bất hủ của nền văn minh châu Âu. Luật La mã ra đời trong một môi trường văn hóa đặc thù vào thời kỳ đầu của nước Cộng hòa La mã, dần dần đã phát triển thành một hệ thống phức tạp, trước hết là hệ thống tổ tụng, rộng khắp, được các vương triều châu Âu sử dụng. Những đạo luật nổi tiếng thời Hoàng đế Napoleon của nước Pháp đã đặt ra nhiều chế định quan trọng thể chế hóa những tư tưởng lớn của thời đại về sự bình đẳng trước pháp luật, bảo vệ quyền sở hữu tài sản tư nhân đã được định chế từ thời Luật La mã.

Tuy nhiên, Luật La mã và những đạo luật nổi tiếng đó chưa bao giờ đạt được tầm hiến định vấn đề hạn chế quyền lực đối với bộ máy hành pháp, càng không thể động

5 Nghị quyết 49/NQ/TW ngày 02/6/2005 của BCT “Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”.

6 GS.TS Nguyễn Đăng Dung “Những quan điểm học thuyết hiện đại về Hiến pháp”. Trong cuốn: “Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp – những vấn đề lý luận và thực tiễn” NXB Đại học Quốc gia HN, 2012.

7 Th.s Bùi Ngọc Sơn: “Chủ nghĩa hợp hiến chuyển đổi và những hàm ý cho sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam” Trong cuốn: “Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp – những vấn đề lý luận và thực tiễn” NXB Đại học Quốc gia HN. 2012.

chạm đến những đặc quyền của các Hoàng đế và bộ máy của họ. Nói khác đi, một hệ thống pháp luật đại diện cho một nền văn minh thời đó vẫn chưa đủ để vươn tới ý tưởng, theo đó Nhà nước phải chịu sự ràng buộc của pháp luật – yếu tố cốt lõi của tư tưởng về Nhà nước pháp quyền.

Một lần nữa, chúng ta cần nhắc lại lời phát biểu của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ngày 3/9/1945. Người nói: “*Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ*”⁸. Do đó chỉ một thời gian rất ngắn sau ngày 2 tháng 9 năm 1945, ngày khai sinh của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, dưới sự chỉ đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta đã được ban hành – Hiến pháp năm 1946. Như vậy, trong tư tưởng Hồ Chí Minh, sự hiện diện của Hiến pháp là tiền đề và bảo đảm không thể thiếu được cho tự do của con người và dân chủ của xã hội. Nhưng để Hiến pháp hoàn thành được sứ mệnh đó thì, như Lenin đã nói, “*Hiến pháp pháp lý*” phải trở thành “*Hiến pháp thực tế*” trong cuộc sống. Điều này có nghĩa rằng, nói chủ nghĩa lập hiến thì không thể chỉ dừng lại ở việc ban hành Hiến pháp mà chủ nghĩa lập hiến còn phải đi tiếp con đường chân chính của nó là bảo đảm tuân thủ Hiến pháp, tôn trọng, bảo vệ Hiến pháp, bảo đảm để mọi quyết sách của Nhà nước, hành vi của người thực thi quyền lực nhà nước, của công dân phải phù hợp với Hiến pháp.

Như vậy, khái niệm “*chủ nghĩa lập hiến*” hàm chứa trong đó trước hết sự hiện diện của Hiến pháp (thành văn và không thành văn), ảnh hưởng và hiệu lực của nó đối với đời sống xã hội và sinh hoạt quốc gia, là yêu cầu về bảo đảm tính hợp hiến, là

nhận thức và sự tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và liên theo đó là yêu cầu về sự kiểm tra, giám sát để bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp. Chủ nghĩa lập hiến, vì vậy, là một cấu trúc hoàn chỉnh của ba yếu tố hợp thành: Hiến pháp – thực hiện Hiến pháp – ý thức về Hiến pháp.

Chủ nghĩa lập hiến với dân chủ và quyền con người

Có nhiều định nghĩa khác nhau về dân chủ (*democracy*), tuy nhiên, từ một góc độ tiếp cận, có thể hiểu dân chủ là một phương thức cầm quyền cho phép các cá nhân, các nhóm và tất cả các chủ thể khác nhau trong xã hội có những cơ hội bình đẳng để tham gia các tiến trình và hoạt động chính trị một cách đầy đủ và thực sự. Như vậy, xét bản chất, dân chủ và chủ nghĩa lập hiến chia sẻ quan điểm chung về vị trí, vai trò của nhân dân, và về tính tối cao, toàn diện, không hạn chế của quyền lực nhân dân. Trong đó, Hiến pháp là sản phẩm của thể chế dân chủ, song đồng thời là công cụ để hiện thực hóa thể chế dân chủ, là bộ đỡ của nền dân chủ. Chủ nghĩa lập hiến phản ánh và vạch ra phương hướng để thể chế hóa tư tưởng dân chủ vào Hiến pháp, qua đó góp phần hiện thực hóa thể chế dân chủ.

Quyền con người là một phạm trù đa diện, do đó có nhiều định nghĩa khác nhau. Theo một tài liệu của Liên hợp quốc, từ trước đến nay có đến gần năm mươi định nghĩa về quyền con người đã được công bố, tuy nhiên, ở cấp độ quốc tế, có một định nghĩa của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về quyền con người thường được trích dẫn bởi các nhà nghiên cứu. Theo định nghĩa này, quyền con người là những bảo đảm pháp lý (*universal legal guarantees*) có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm nhằm chống lại những hành động (*actions*) hoặc sự bỏ mặc (*omissions*) nào làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép (*entitlements*) và tự do cơ bản (*fundamental freedoms*) của con người.⁹

8 Hồ Chí Minh, *Toàn tập, tập 4, NXB Sự thật, Hà Nội, 1984, tr.6.*

Quan hệ giữa chủ nghĩa lập hiến và quyền con người thể hiện qua hai khía cạnh chính: *Thứ nhất*, chủ nghĩa lập hiến cố gắng cho việc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người thông qua việc xác lập nguyên tắc tối thượng là quyền lực nhà nước do nhân dân trao cho và chịu sự giám sát của nhân dân. Từ nguyên tắc này, các quyền con người, quyền công dân là cấu phần không thể thiếu và đặc biệt quan trọng trong Hiến pháp hiện đại của các quốc gia. *Thứ hai*, quyền con người, đặc biệt là các quyền dân sự, chính trị, góp phần bảo đảm tính thực tế của chủ nghĩa lập hiến. Thông qua việc thực thi các quyền dân sự, chính trị, người dân tham gia vào việc giám sát, kiểm soát hoạt động của nhà nước, đó là bảo đảm cho nguyên tắc về chủ quyền tuyệt đối của nhân dân, nguyên tắc quyền lực nhà nước là có giới hạn và phải được kiểm soát mới được bảo đảm.

3. Hiến pháp năm 2013 – cơ sở cho sự đổi mới nhận thức tiếp theo về Hiến pháp

Để thi hành Hiến pháp, đưa Hiến pháp vào cuộc sống, từ góc độ của lý luận về Hiến pháp, cần tiếp tục có những nỗ lực nhận thức về những giá trị mới của Hiến pháp năm 2013.

Là Luật cơ bản của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và với vị trí pháp lý cao nhất, bằng cả lời văn và tinh thần của nó, Hiến pháp năm 2013 có sứ mệnh tạo nền tảng pháp lý vững chắc và động lực mạnh mẽ cho sự vận hành toàn bộ đời sống xã hội và sinh hoạt quốc gia trên nền tảng dân chủ, pháp quyền. Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam phản ánh nhu cầu bức xúc của sự phát triển mọi mặt của đất nước trên con đường phát triển và hội nhập, bảo đảm sự phù hợp với các giá trị căn bản của thời đại.

Sự khẳng định tôn trọng Hiến pháp đã trở thành một nguyên tắc xuyên suốt của tư tưởng Nhà nước pháp quyền về việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, và sự minh bạch của nhà nước, khẳng định quyền lực của nhân dân như là

là căn cho việc bảo vệ quyền con người. Nguyên tắc chủ đạo của chế độ pháp quyền là nguyên tắc về sự tối thượng của Hiến pháp, là thể hiện sự khẳng định chủ quyền của nhân dân, quyền của nhân dân kiểm soát Nhà nước. Nhà nước chịu sự ràng buộc của Hiến pháp là chịu sự ràng buộc của Nhân dân. Quyền của nhân dân đối với Nhà nước là quyền của chủ nhân - quyền thực hiện khả năng kiểm soát và giám sát người được giao quyền, được ủy quyền. Đó là một nguyên lý chắc chắn không thể nghi ngờ hoặc tranh cãi.

Cùng với nhận thức về chủ quyền của nhân dân, sự nhận thức về vị trí, vai trò của Hiến pháp ngày càng đầy đủ hơn, rằng, Hiến pháp phải phản ánh, bảo đảm và bảo vệ những lợi ích sống còn của các lực lượng xã hội làm nền tảng pháp lý cho đường lối chính trị chủ đạo nhằm phát triển đất nước và xã hội. Hiến pháp luôn luôn là cơ sở pháp lý của toàn xã hội nhằm ghi nhận và thể hiện những lợi ích tương hợp của các tầng lớp xã hội, lợi ích chung của nhân dân, của dân tộc.

Hiến pháp năm 2013 cho thấy rằng, con người, quyền con người là giá trị định hướng quan trọng nhất của chủ nghĩa lập hiến Việt Nam hiện đại. Về mặt cơ cấu hình thức, vấn đề quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được chuyển dịch từ vị trí chương V trong Hiến pháp lên vị trí Chương II, chỉ sau Chương I về chế độ chính trị. Nhưng trước hết, quyền con người là nội dung được bổ sung ngay trong chương I của Hiến pháp. Hơn thế nữa, tại rất nhiều chương điều khác, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân cũng hiện diện trong nội dung chức năng và nhiệm vụ của các thiết chế nhà nước như Quốc hội (Điều 70, khoản 14); Chính phủ (Điều 96, khoản 6); Tòa án nhân dân (Điều 102, khoản 3); Viện kiểm sát nhân dân (Điều 107, khoản 3). Đây là những nội dung hoàn toàn mới so với Hiến pháp năm 1992 khi

9 OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, New York and Geneva, 2006, tr.1. Trích từ *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người*, sdd, tr.37.

Hiến pháp 2013 trao những chức năng, nhiệm vụ cho các thiết chế, quyền lực nhà nước tương ứng.

Cội nguồn của tư tưởng hiến định về quyền con người đã được xác lập từ buổi bình minh của chế độ ta trong Tuyên ngôn độc lập bất hủ của Chủ tịch Hồ Chí Minh ngày 02-9-1945. Hiến pháp năm 2013 phát đi một tín hiệu rõ ràng và dứt khoát về nhận thức đó như việc chuyển dịch vị trí trong Hiến pháp, sửa đổi tên chương và hiến định tối đa các chuẩn mực pháp lý quốc tế của nội dung các quyền con người, quyền công dân. Đây là sự chuyển biến không chỉ về hình thức, vị trí, mặc dù cũng rất quan trọng, mà là sự chuyển biến nhận thức của tư duy lập hiến. Tư tưởng coi trọng và bảo vệ quyền con người đã được phản ánh xuyên suốt nội dung của Hiến pháp, là cơ sở để xây dựng các cơ chế phân công và kiểm soát quyền lực. Đó sẽ còn là định hướng cho việc tiếp tục cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Chẳng hạn, có thể thấy những điểm mới có ý nghĩa quan trọng trong lịch sử lập hiến Việt Nam, khi Hiến pháp năm 2013 khẳng định những nguyên tắc của một nền tư pháp hiện đại như nguyên tắc hai cấp xét xử mà thực chất là một bảo đảm để thúc đẩy quyền của người bị buộc tội được yêu cầu xem xét lại bản án; nguyên tắc về quyền bào chữa của bị can, bị cáo, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự; nguyên tắc về sự tham gia xét xử của Hội thẩm nhân dân. Đây là những nguyên tắc phản ánh tính dân chủ và đề cao quyền tiếp cận công lý của người dân. Từ góc độ của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có thể thấy Hiến pháp năm 2013 đã làm đậm nét tính pháp quyền của nền tư pháp nước ta.

Hiến pháp năm 2013 đã làm rõ hơn, chuẩn xác hơn và phong phú hơn nội dung một số quyền và tự do trước đây đã được đề cập nhưng chưa rõ, chưa chính xác, chưa đầy đủ so với các chuẩn mực pháp lý quốc

tế và thực tiễn ở nước ta. Theo đó, lần đầu tiên ở nước ta đã hiến định đầy đủ nội dung của *nguyên tắc suy đoán vô tội* đối với người bị buộc tội hình sự: “*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).

Con người và quyền con người là giá trị quan trọng và trở thành đối tượng ưu tiên bảo hộ của pháp luật trong Tố tụng hình sự. Bảo đảm quan trọng cho việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, là chấn quan trọng và vững chắc nhất đối với quyền con người, quyền công dân nhằm phòng ngừa và ngăn chặn những vi phạm từ phía các cơ quan tố tụng là việc thừa nhận và ghi nhận nguyên tắc suy đoán vô tội. Đây là nguyên tắc “*kinh điển*” nhất của Tố tụng hình sự được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế quan trọng như Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948, (Điều 11.1); Công ước của Liên hợp quốc về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (Khoản 2, Điều 14). Đặc biệt bản Tuyên ngôn nêu trên đã coi nguyên tắc này là “*phẩm giá của văn minh nhân loại*”.

Những nội dung trên đây có thể được coi là một điểm nhân của Hiến pháp năm 2013 mang đậm nét cách tiếp cận về quyền.

Một trong những nỗ lực đáng chú ý của khoảng trên một thập niên trở lại đây trong khoa học luật Hiến pháp Việt Nam là việc nghiên cứu về cơ chế tài phán Hiến pháp ở Việt Nam. Những nỗ lực nghiên cứu đó chưa đủ sức tạo ra những căn cứ và đề xuất thật sự thuyết phục cho sự ra đời của một cơ chế giám sát Hiến pháp có tính tài phán cao. Tương tự như vậy, một vấn đề hết sức bức xúc hiện nay trong các vấn đề quản trị quốc gia là vấn đề về chính quyền địa phương. Những đề xuất khác nhau với sự cọ xát các khuynh hướng cải cách, các cách nhìn về quản trị địa phương thêm một lần nữa cho thấy chúng ta cần có một quan điểm lý thuyết rõ ràng làm nền tảng cho cải cách quản trị địa phương ở nước ta ■

HIẾN PHÁP NĂM 2013

VỀ QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

NGUYỄN DUY QUỐC*

Hiến pháp năm 2013 – với cách tiếp cận mới về quyền – đã đóng một dấu mốc ý nghĩa trong lịch sử lập hiến Việt Nam về việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, thể hiện đầy đủ tư tưởng về chủ quyền nhân dân, phát huy dân chủ. Bài viết có mục đích phân tích và làm rõ những điểm mới liên quan đến một trong những nội dung quan trọng bậc nhất của bản Hiến pháp năm 2013: quyền con người, quyền cơ bản của công dân.

Quan niệm về quyền con người, quyền cơ bản của công dân

Tư tưởng về quyền con người (human rights, droits de l’home), cũng có thể gọi là “quyền của con người” - “rights of human person” hình thành cùng với sự xuất hiện của những nền văn minh cổ đại, quyền con người xuất phát từ các quyền thiêng liêng, tự nhiên, vốn có của con người, không do chủ thể nào ban phát. Quyền con người là khái niệm rộng hơn quyền công dân. Ví dụ, về tính chất, quyền con người không bị bó hẹp trong mối quan hệ giữa cá nhân với nhà nước như quyền công dân, mà thể hiện mối quan hệ giữa cá nhân với toàn thể cộng đồng nhân loại, về phạm vi áp dụng, do không bị giới hạn bởi chế định quốc tịch, nên chủ thể của quyền con người là tất cả các thành viên của “gia đình nhân loại”, bất kể vị thế, hoàn cảnh, quốc tịch,... Nói cách khác, quyền con người được áp dụng một cách bình đẳng với tất cả mọi người thuộc mọi dân tộc đang sinh sống trên phạm vi toàn cầu, không phụ

thuộc vào biên giới quốc gia, tư cách cá nhân hay môi trường sống của chủ thể quyền.

Quyền con người được diễn đạt dưới nhiều giác độ khác nhau, tùy thuộc vào bối cảnh xã hội, văn hóa tín ngưỡng - tôn giáo; mục tiêu và định hướng của mỗi thể chế chính trị, mỗi kiểu nhà nước, quan điểm của từng giai cấp cầm quyền; hoàn cảnh và nhu cầu của mỗi cá nhân và của từng ngành khoa học như; triết học, chính trị học, luật học, xã hội học...

Trong lịch sử lập hiến của Việt Nam, quyền của con người luôn được cụ thể hóa bằng những quyền cơ bản của công dân (do được ghi nhận trong hiến pháp) và bao giờ cũng được xem là một chế định pháp luật rất quan trọng - đây là một trong những chế định thể hiện bản chất dân chủ, tiến bộ của một nhà nước, thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân cùng với các cá nhân trong xã hội. Thông qua đó, có thể xác định được mức độ dân chủ của một nhà

* ThS, Văn phòng Thành ủy Cần Thơ.

nước, một xã hội. Vì vậy, những nhà lập pháp Việt Nam luôn hoàn thiện chế định pháp luật về quyền cơ bản của công dân trong đạo luật cơ bản của Nhà nước là Hiến pháp và luôn gắn liền với nghĩa vụ của công dân.

Khái niệm công dân trước hết biểu hiện tính chất đặc biệt của mối quan hệ pháp luật giữa nhà nước với một số cá nhân con người nhất định, khái niệm công dân hẹp hơn khái niệm cá nhân (con người), bởi vì trong một quốc gia không những chỉ có công dân của quốc gia đó mà còn có công dân nước khác và những người không quốc tịch. Như vậy, công dân xét về mặt pháp luật thuộc về một nhà nước nhất định, nhờ đó mà con người được hưởng những quyền của nhà nước quy định và đồng thời phải thực hiện một số nghĩa vụ nhất định đối với nhà nước đó. Trong Hiến pháp năm 2013, tại điều 17 cũng ghi nhận “*Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam*”, nên khái niệm công dân gắn liền với khái niệm quốc tịch. Theo nghĩa, quốc tịch là mối liên hệ giữa một cá nhân con người với một nhà nước nhất định, nếu là công dân của một nhà nước thì được hưởng đầy đủ các quyền và phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ mà pháp luật của nhà nước đó quy định, những người không phải là công dân của nhà nước đó thì quyền lợi và nghĩa vụ đương nhiên sẽ bị hạn chế.

Khái niệm “*công dân*” cũng có thể là mối quan hệ pháp lý có tính chất đặc biệt, tồn tại cả trong những trường hợp mà công dân Việt Nam đã sinh sống ở nước ngoài nhưng vẫn còn mang quốc tịch Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 tại Điều 18 cũng quy định: “*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước*”. Như vậy, xuất

phát từ mối quan hệ giữa Nhà nước Việt Nam với công dân nước ngoài và người không có quốc tịch, xuất phát từ nguyên tắc tôn trọng quyền con người, nguyên tắc nhân đạo xã hội chủ nghĩa, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế và căn cứ vào những điều ước đã kí kết giữa Nhà nước Việt Nam với nước ngoài; mối quan hệ pháp luật đặc biệt đó thông thường phát sinh từ lúc những người nước ngoài vào lãnh thổ Việt Nam và chấm dứt khi họ rời khỏi lãnh thổ Việt Nam; mối quan hệ đó thường mang tính chất nhất thời, không có sự gắn bó lâu dài như mối quan hệ giữa công dân với Nhà nước.

Trong hầu hết các nhà nước, địa vị pháp lý của công dân được hình thành bởi tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh về mối quan hệ giữa một bên là Nhà nước, bên còn lại là công dân. Nội dung những quy phạm pháp luật tạo nên địa vị pháp lý của công dân, ở những nước khác nhau thì khác nhau, bởi địa vị pháp lý của công dân phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế - xã hội, chính trị, văn hóa, truyền thống ... của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, cần thiết phải thấy rằng; địa vị pháp lý của công dân ở các nước trên thế giới ngày nay cũng có nhiều nét tương đồng. Các quy phạm pháp luật về địa vị pháp lý của công dân bao gồm nhiều chế định: quốc tịch, năng lực chủ thể của công dân, các quyền tự do và nghĩa vụ của công dân, các biện pháp đảm bảo thực hiện quy chế công dân; mỗi chế định điều chỉnh một mặt trong địa vị pháp lý của công dân.

Xét về nguồn gốc lịch sử, khái niệm “*quyền công dân*” (citizen’s rights) xuất hiện cùng với các cuộc cách mạng tư sản, cách mạng tư sản đã biến con người từ địa vị thần dân trong chế độ nhà nước quân chủ thành địa vị công dân trong hình thức nhà nước tư sản. Như vậy, khi đề cập đến quyền công dân là đề cập đến một bộ phận quyền con người theo các quy định của pháp luật với tư cách là một thành viên bình đẳng trong nhà nước, cho nên có thể nói quyền con người và quyền công dân có nội dung rất gần nhau. Tuy nhiên, quyền công dân không

phải là hình thức cuối cùng của quyền con người mà nó thể hiện mối quan hệ giữa công dân với Nhà nước và phải được thông qua một chế định pháp luật nhất định, đặc biệt là chế định về quốc tịch.

Theo từ điển tiếng Việt thì “*quyền công dân*” được hiểu là “*quyền của người công dân được thừa nhận, bao gồm quyền tự do dân chủ và các quyền kinh tế văn hóa - xã hội*”¹. **Như vậy, theo chúng tôi, có thể hiểu “quyền công dân” là quyền con người, được các nhà nước thừa nhận và áp dụng cho công dân của mình, là tập hợp những quyền được Hiến pháp và pháp luật của mỗi Nhà nước quy định và đảm bảo thực hiện.** Theo quan niệm của Mác, quyền công dân là những quyền chính trị, những quyền cá nhân con người, với tư cách là thành viên “*xã hội công dân*”. Như vậy, khái niệm “*quyền công dân*” xuất hiện sau sự xuất hiện của khái niệm “*quyền con người*” và được gắn liền với thời điểm ra đời của nhà nước tư sản và duy trì, phát triển đến xã hội ngày nay. Ở các nước Xã hội chủ nghĩa trước đây, khái niệm về quyền con người, quyền công dân ít khi được đề cập, cho nên có quan niệm quyền con người và quyền công dân là đồng nhất. Việt Nam cũng vậy, hầu hết trong các bản Hiến pháp đều không ghi nhận về quyền con người (trừ Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013), chỉ ghi nhận về quyền và nghĩa vụ của công dân. Lần đầu tiên Hiến pháp năm 1992, tại Điều 50 ghi nhận về quyền con người: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật*” - ở đây vẫn chưa có sự phân định rạch ròi giữa quyền con người và quyền công dân, quyền công dân như là hình thức pháp lý của quyền con người.

Kế thừa tư tưởng của các hiến pháp trước đó về quyền con người, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận tại Chương 2 với tiêu đề: “**QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN**”. Theo đó, Điều 14 quy định: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.*”. Như vậy, quyền con người và quyền công dân đã được hiểu ở hai nghĩa khác nhau: quyền con người và quyền công dân là những quyền độc lập với nhau; và quyền công dân là một bộ phận của quyền con người, quyền công dân là sự biểu hiện của quyền con người, được Hiến pháp và pháp luật thừa nhận. Chẳng những Việt Nam mà cộng đồng quốc tế cũng đều mong muốn hướng tới việc bảo vệ, phát triển quyền công dân cũng như bảo vệ các giá trị về quyền con người dựa trên sự ghi nhận của Hiến pháp và pháp luật của từng quốc gia phù hợp với thông lệ và quy định mang tính quốc tế.

2. Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam về quyền con người, quyền công dân

Sự đấu tranh bảo vệ, giải phóng loài người thoát khỏi ách áp bức, bóc lột, đi đến xây dựng xã hội dân sự, thực sự dân chủ, công bằng, văn minh là mục tiêu hàng đầu của hầu hết các dân tộc. Chính vì điều đó, quyền con người, quyền công dân là yếu tố quan trọng trong mục tiêu và động lực của sự phát triển kinh tế - xã hội và quyền con người, quyền công dân là một trong những nội dung cơ bản nhất trong mọi hiến pháp.

Hiến pháp năm 2013 đã tiếp tục sử dụng khái niệm “*quyền con người*” với nội dung

1 Đại từ điển Tiếng Việt (1999). Viện Ngôn ngữ. NXB Văn hóa Thông tin. Hà Nội. Trang 1384.

chính trị - pháp lý rộng hơn để phản ánh giá trị của cá nhân con người.

Nhìn ở góc độ về khái niệm, “quyền con người” không loại trừ và không thay thế được khái niệm “quyền công dân”. Hiến pháp năm 2013 đặc biệt quan tâm đặt vị trí của chương “Quyền con người và quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân” -Chương II. Có thể nói đây cũng chính là sự kế thừa “vị trí” của Hiến pháp năm 1946. Tuy nhiên, do nhiệm vụ chính trị của các thời kỳ là khác nhau nên có điều khác biệt, nếu như Hiến pháp năm 1946 đặt nghĩa vụ của công dân lên trước thì Hiến pháp năm 2013 lại đặt quyền của công dân lên trước. Một mặt điều này cho thấy quan điểm tôn trọng quyền con người, quyền công dân, một mặt cho thấy quyền và nghĩa vụ trong tất cả các thời kỳ là có mối quan hệ mật thiết với nhau, có sự kế thừa và phát triển của Hiến pháp sau so với Hiến pháp trước.

Hiến pháp năm 2013 đã chuyển chương quyền con người và quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân từ “vị trí” Chương V (Hiến pháp năm 1992) lên “vị trí” Chương II (Hiến pháp năm 2014), tăng hai điều, từ ba mươi tư điều (từ Điều 49 đến Điều 82 – Hiến pháp năm 1992) lên ba mươi sáu điều (từ Điều 14 đến điều 49 – Hiến pháp năm 2013), tăng mười tám điều so với Hiến pháp năm 1946, tăng mười lăm điều so với Hiến pháp năm 1959 và tăng bảy điều so với Hiến pháp năm 1980. Trong đó, có năm điều mới (là những điều: Điều 19, Điều 34, Điều 41, Điều 42, Điều 43), sửa đổi, bổ sung 28 điều (là những điều: từ Điều 14 đến Điều 18, Điều 20 đến Điều 33, Điều 35 đến Điều 40, Điều 45, Điều 47, Điều 48), giữ nguyên ba điều (là những điều: Điều 44, Điều 46, Điều 49), trong đó có những nội dung cực kỳ quan trọng cụ thể như sau:

- Điều 14 ghi nhận: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự,

kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Đây thực chất là sự hiến pháp hóa quan điểm của Đảng về quyền con người “Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định”² [3]. Như vậy, lần đầu tiên trong Hiến pháp Việt Nam ghi nhận “Quyền con người”, điều này cho thấy không phải các bản Hiến pháp trước đó chúng ta không ghi nhận về “quyền con người” (nhân quyền) mà trước đây chúng ta chưa phân biệt rõ hai khái niệm “quyền con người” và “quyền công dân”, hay nói cách khác chúng ta đã đồng nhất hai khái niệm trên, cũng chính vì điều này mà chúng ta bị các thế lực thù địch xuyên tạc Nhà nước ta không quan tâm đến “quyền con người”, vi phạm nhân quyền... lần ghi nhận này có ý nghĩa hết sức quan trọng một mặt chúng ta phân biệt rõ hai khái niệm “quyền con người” và “quyền công dân”, ghi nhận “quyền con người” đứng trước “quyền công dân” cũng có nghĩa là chúng ta ghi nhận “quyền con người” có nội hàm rộng hơn “quyền công dân”, “quyền công dân” là một bộ phận của quyền con người, đồng thời cũng ghi nhận từ trước đến nay chúng ta luôn thừa nhận quyền con người đã được cụ thể hóa trong quyền công dân mà các Hiến pháp trước đây đã công nhận, có điều chúng ta chưa tách bạch độc lập về hai khái niệm trên.

- Điều 15 ghi nhận bốn nguyên tắc hết sức cơ bản: Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân; mọi người có nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác; công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với

2 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia. HN 2011. Tr. 85.

Nhà nước và xã hội; việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

- Điều 16 ghi nhận một vấn đề hết sức cơ bản, bằng việc tiếp thu những giá trị của nhân loại về quyền con người, đã nâng cao thêm tính công bằng công lý cho “*mọi người*” (kể cả công dân Việt Nam và người nước ngoài và người không quốc tịch), mở rộng đối tượng được hưởng tính công bằng này là “*mọi người*” chứ không chỉ riêng cho “*công dân*” như Hiến pháp năm 1992, mặc dù về mặt nhận thức trước đây chúng ta cũng muốn công bằng cho mọi người nhưng việc thể hiện chưa sâu sắc “*Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội*”.

- Điều 18 (sửa đổi, bổ sung Điều 49) là sự sáng tạo, khẳng định sức mạnh của một quốc gia độc lập ngang tầm, bình đẳng với các quốc gia khác, dân tộc khác trên thế giới “*...Công dân Việt Nam không thể bị trục xuất khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, giao nộp cho Nhà nước khác. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài*” cũng nhằm khẳng định cộng đồng người Việt Nam ở khắp nơi trên thế giới là một “*bộ phận không thể tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam*”.

- Điều 19 ghi nhận “*Mọi người có quyền sống...*” đây là một điều mới, ghi nhận một quyền mới, đã thể chế một quyền hết sức cơ bản, quyền tự nhiên của con người vừa phù hợp công ước quốc tế về quyền con người vừa khẳng định tính khởi thủy của quyền con người như là một sinh vật sống và tồn tại trong thế giới khách quan.

- Điều 20 (sửa đổi, bổ sung Điều 72) thể hiện tính phù hợp hơn của tinh thần nhà nước pháp quyền, tiếp tục khẳng định vai trò của cơ quan tòa án nhưng cũng khẳng định một trong những quyền của con người là được tòa án xét xử khi bị buộc tội, như vậy có thể hiểu rằng không một cơ quan nào

khác được thực hiện quyền này nhằm đảm bảo tính công bằng công lý cho tất cả những người phạm tội và việc xét xử ấy cũng chỉ được xét xử bằng chính pháp luật và chỉ bằng pháp luật, họ có thể sử dụng sự trợ giúp pháp lý của người bào chữa để có thể “*gỡ*” tội cho chính mình: “*Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm. Không ai bị bắt nếu không có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam giữ người do luật định. Mọi người có quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật. Việc thử nghiệm y học, dược học, khoa học hay bất kỳ hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người phải có sự đồng ý của người được thử nghiệm*”; trong điều này ghi nhận hai quyền cơ bản; quyền bất khả xâm phạm về thân thể; quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác.

- Điều 29 ghi nhận: “*Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*”. Đây là sự phát triển Điều 53 của Hiến pháp năm 1992, tiếp tục khẳng định quyền được trưng cầu ý kiến, cách thể hiện cô đọng hơn và có sự giới hạn về độ tuổi của người dân được trưng cầu, phải là “*công dân đủ mười tám tuổi trở lên*”, việc giới hạn độ tuổi như vậy cũng là cần thiết và phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam.

- Các Điều 30, Điều 31 tiếp tục kế thừa Hiến pháp năm 1992 tại các Điều 74, Điều 72 và có tiếp thu tinh thần Nghị quyết số 49 về cải cách tư pháp, cải cách hành chính và các vấn đề về quyền khiếu nại, tố cáo.

- Điều 32 (sửa đổi, bổ sung Điều 58) đã ghi nhận hết sức cơ bản về quyền sở hữu tư nhân, việc ghi nhận này đã giúp cho việc nhìn nhận của thế giới về tính công bằng giữa chế độ sở hữu tư nhân và công hữu

“Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ. Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường”. Việc ghi nhận này giúp cho các nhà đầu tư nước ngoài hiểu thêm về chế độ tư hữu ở Việt Nam là hiện hữu, không thể hiểu nhầm khi họ đầu tư là sợ quốc hữu hóa về tài sản như trước đây, tránh việc các thế lực thù địch lợi dụng công kích và theo đó, cũng giúp việc ghi nhận tại Chương III quy định về chế độ kinh tế là không cần liệt kê các thành phần kinh tế như các bản Hiến pháp trước nữa mà chỉ cần ghi nhận nhà nước ta thừa nhận nền kinh tế có nhiều thành phần, cũng có thể hiểu rằng Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng quyền về tự do kinh doanh của mọi người, mở rộng hơn nữa quyền con người trong lĩnh vực kinh tế.

- Các Điều 41, Điều 42, Điều 43 là các điều mới ghi nhận những quyền thuộc về lĩnh vực đời sống tinh thần mà trước đây trong Hiến pháp năm 1992 chưa thể hiện, đó cũng do những điều kiện khách quan đang cho phép, đồng thời cũng buộc chúng ta phải ghi nhận, đặc biệt cần quan tâm “Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa” (Điều 41); “công dân có quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp” (Điều 42); “mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường” (Điều 43), sự thừa nhận này có thể hiểu giá trị con người cần được đề cao, đáng được đề cao và xem trọng. Đặc biệt là ghi nhận một quyền mới “quyền được sống trong môi trường trong lành” là điều hiển nhiên trong một xã hội văn minh, việc ghi nhận này có thể nói

là khá muộn. Tuy nhiên, đã thể hiện sự cầu thị, tiếp thu, kế thừa những giá trị của nhân loại, làm điều kiện thúc đẩy môi trường xã hội văn minh, tiến bộ.

Hiến pháp năm 2013 đã có những thay đổi hết sức quan trọng về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Lần đầu tiên Hiến pháp đã làm rõ hai khái niệm “quyền con người” và “quyền công dân”. Sự tách bạch này đã góp phần củng cố lý luận về quyền con người, quyền công dân, làm cơ sở để tiếp tục nghiên cứu về vấn đề này cũng như áp dụng vào thực tiễn. Có thể nói, Hiến pháp năm 2013 như một “làn gió mới” tiếp tục khẳng định chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa, tiếp thu có chọn lọc phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam đối với các qui định về quyền con người trong các văn bản pháp luật quốc tế, ghi nhận một số quyền mới cụ thể, thể chế hóa nguyên tắc “công dân được làm những gì mà pháp luật không cấm” trong lĩnh vực kinh doanh tại Điều 33 “mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”. Bên cạnh đó, Hiến pháp cũng bổ sung cơ bản cơ chế đảm bảo cho việc thực hiện quyền công dân và giữ nguyên phần nghĩa vụ, tuy nhiên có sự thay đổi về cách bố trí vị trí của phần nghĩa vụ, theo đó một phần nghĩa vụ được đặt lên trước (Điều 15) liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ giữa công dân với công dân, giữa công dân với Nhà nước. Cách bố trí này có phần giống với cách bố trí của Hiến pháp năm 1946, phần còn lại bố trí phía sau (Điều 44, Điều 45, Điều 46, Điều 47...). Ngoài ra cách thứ ba vẫn lồng ghép nghĩa vụ vào quyền của công dân như “quyền và nghĩa vụ học tập”, “quyền và nghĩa vụ lao động”... Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 cũng ghi nhận lại những quyền và nghĩa vụ mà Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận bằng cách ghi nhận đổi mới theo hướng vĩ mô, tinh gọn, bao quát vấn đề hơn cách ghi nhận của các bản Hiến pháp trước đó.

(Xem tiếp trang 22)

BÀN VỀ QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN VĂN CƯỜNG*

Với sự ban hành Hiến pháp năm 2013, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, trong bản hiến văn có một quy định quan trọng tại Điều 94 “Chính phủ... là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất... thực hiện... quyền hành pháp”¹. Nhìn lại lịch sử lập hiến nước ta, khái niệm “quyền hành pháp” được chính thức xuất hiện trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp vào năm 2001. Khi đó, nếu như Điều 2 của Hiến pháp năm 1992 chỉ nói “Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức” thì trong lần sửa đổi đó, Điều 2 đã được sửa đổi, bổ sung rất quan trọng, đã trở thành “Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập

pháp, hành pháp, tư pháp”. Nhìn kỹ việc sửa đổi, bổ sung này thôi, chúng ta cũng có thể thấy rằng, sự bổ sung cụm từ “nhà nước pháp quyền” và việc định danh rõ ba loại quyền lực nhà nước, trong đó có “quyền hành pháp” không phải là một điều ngẫu nhiên.

Sự định danh rõ ba loại quyền lực nhà nước, trong đó có quyền hành pháp, gắn với việc xây dựng nhà nước pháp quyền đã mở đường cho những sửa đổi, bổ sung quan niệm của chúng ta về quyền lực nhà nước và về các đặc trưng của nhà nước pháp quyền. Trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp vừa qua, quy định tại Điều 2 của Hiến pháp năm 2013 đã tiến thêm một bước khi khẳng định “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Cùng bước tiến đó là việc lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến, Hiến pháp đã minh định “Chính phủ... là cơ quan... thực hiện quyền hành pháp” (Điều 94).

Những thay đổi đó có những hàm ý gì? Thực chất, “quyền hành pháp” là gì? Đây là

* TS. Phó Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

¹ Quy định đầy đủ của Điều 94 cụ thể như sau: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội.”

những điều các nhà nghiên cứu và các cơ quan có thẩm quyền cần tiếp tục giải mã khi chúng ta thực tâm muốn thực thi các quy định mới trong Hiến pháp năm 2013.

So sánh với các nội dung trong Văn kiện của Đảng thời kỳ Đổi mới, có thể thấy một độ trễ về mặt thời gian về thời điểm xuất hiện thuật ngữ “quyền hành pháp” trong Hiến pháp và trong văn kiện. Thuật ngữ “quyền hành pháp” đã xuất hiện từ Cương lĩnh năm 1991 của Đảng. Cụ thể, Cương lĩnh năm 1991 nêu rõ “tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương. Nhà nước Việt Nam *thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó*”. Điều này cũng khá tương tự với trường hợp thời điểm xuất hiện thuật ngữ “nhà nước pháp quyền XHCN” trong văn kiện của Đảng với thời điểm thuật ngữ này chính thức được sử dụng trong Hiến pháp. Tuy nhiên, độ trễ như thế cũng hoàn toàn phù hợp với logic chính trị và logic lập hiến, khi chúng ta thường quan niệm Hiến pháp và pháp luật là sự thể chế hóa đường lối của Đảng.

So sánh với thời điểm thuật ngữ “quyền lập pháp” được sử dụng trong Hiến pháp, thời điểm thuật ngữ “quyền hành pháp” được sử dụng trong Hiến pháp rõ ràng có độ trễ hơn nhiều. Cụ thể, thuật ngữ “quyền lập pháp” được chính thức sử dụng từ Hiến pháp năm 1959 nhưng phải đến năm 2001 thuật ngữ “quyền hành pháp” và “quyền tư pháp” mới xuất hiện trong Hiến pháp và phải tới năm 2013, cơ quan nào được phân công thực hiện mỗi quyền năng này mới chính thức được hiến định. Lý giải cho hiện

tượng này chắc chắn không hề đơn giản và cần một nghiên cứu công phu.

1. Quyền hành pháp trong quan niệm của Montesquieu

Khi tìm hiểu ba loại quyền lực nhà nước là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, chúng tôi xin quay trở lại với định nghĩa gốc của ba thuật ngữ này trong tác phẩm kinh điển “Tinh thần pháp luật” của Montesquieu².

Trong tác phẩm bất hủ này, cha đẻ của thuyết tam quyền phân lập đã giải thích như sau: “Trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực: Quyền lập pháp, quyền thi hành những điều hợp với quốc tế công pháp và quyền thi hành những điều trong luật dân sự. Với quyền lực thứ nhất, nhà vua hay pháp quan làm ra các thứ luật cho một thời gian hay vĩnh viễn, và sửa đổi hay hủy bỏ luật này. Với quyền lực thứ hai, nhà vua quyết định việc hòa hay chiến, gửi đại sứ đi các nước, thiết lập an ninh, đề phòng xâm lược. Với quyền lực thứ ba, nhà vua hay pháp quan trừng trị tội phạm, phân xử tranh chấp giữa các cá nhân. Người ta sẽ gọi đây là quyền tư pháp, vì trên kia là quyền hành pháp quốc gia”³.

Như vậy, trong quan niệm nguyên thủy của Montesquieu, quyền hành pháp chính là quyền “quyết định việc hòa hay chiến, gửi đại sứ đi các nước, thiết lập an ninh, đề phòng xâm lược”. Nói cách khác, đây chính là phần quyền còn lại của nhà nước sau khi đã trừ đi phần quyền lập pháp và quyền tư pháp, mà trọng tâm là quyền thực hiện các biện pháp đối nội và đối ngoại trong khuôn khổ các đạo luật quốc gia hay chính là quyền thi hành luật, hoặc như cách nói của GS. Nguyễn Đăng Dung là “quyền cai trị theo luật”⁴.

2 Tất nhiên, như nhiều nhà nghiên cứu chỉ ra, thực ra, việc phân chia công việc nhà nước thành ba loại việc: lập pháp, hành pháp và tư pháp (xét xử) đã được Aristotle thực hiện trước Montesquieu hàng ngàn năm. Xem: GS,TS. Trần Ngọc Đường, *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992* (Hà Nội, Nxb. Chính trị quốc gia, 2012) tr. 54.

3 Montesquieu, *Bàn về tinh thần pháp luật, bản dịch của Hoàng Thanh Đạm*, (Hà Nội, Nxb Lý luận chính trị, 2006) tr. 105-106.

4 GS,TS. Nguyễn Đăng Dung, “Quyền hành pháp và quyền hành chính nhà nước cao nhất” <<http://doc.edu.vn/tai-lieu/quyen-hanh-phap-va-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-cao-nhat-39185/>>

Vậy là, quyền hành pháp chính là phần quyền lực nhà nước còn lại sau khi đã loại trừ đi công việc lập pháp và công việc tư pháp. Với cách nhìn nhận như thế, thật không quá lời khi các nhà khoa học chính trị thường cho rằng “khi cai trị, có thể thiếu bộ máy lập pháp và tư pháp nhưng không thể thiếu bộ máy hành pháp”⁵. Tất nhiên, trong một xã hội dân chủ, khi mà nhà nước được sinh ra là để phục vụ nhân dân chứ không phải là cai trị nhân dân, thì chắc chắn ai muốn một chính quyền thiếu đi bộ máy lập pháp và bộ máy tư pháp theo đúng nghĩa của những từ này.

Quan điểm về quyền hành pháp của Montesquieu được thể hiện rất rõ trong việc thiết kế cơ cấu quyền lực nhà nước trong Hiến pháp Hoa Kỳ. Cụ thể, theo Từ điển luật học nổi tiếng Black’s Law Dictionary “quyền hành pháp” (executive power) là “*quyền bảo đảm các đạo luật được thực thi một cách đầy đủ*”. Theo luật liên bang, quyền này được trao cho Tổng thống, còn ở các bang, quyền này được trao cho các Thống đốc. Các nội dung cụ thể của quyền hành pháp của Tổng thống được quy định trong mục 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ⁶. Quyền ấy được phân biệt với “quyền lập pháp” (legislative power) được hiểu là “quyền làm và sửa đổi các đạo luật... Theo luật liên bang, quyền này được trao cho Quốc hội, gồm Hạ viện và Thượng viện. Cơ quan lập pháp có thể ủy một phần thẩm quyền lập pháp của mình cho các cơ quan thuộc ngành hành pháp dưới dạng thẩm quyền lập quy và thẩm quyền ban hành các quy định điều tiết, tuy nhiên không được ủy quyền lập pháp

cho ngành tư pháp”⁷. Trong bách khoa thư về quyền lực (Encyclopedia of Power) do Keith Dowding (giáo sư Đại học quốc gia Úc) chủ biên (xuất bản năm 2011), các tác giả có định nghĩa rằng “quyền hành pháp là thẩm quyền thực thi các đạo luật và bảo đảm rằng các đạo luật này được thi hành như ý định đặt ra các đạo luật ấy”⁸.

2. Các quan niệm về quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay

Từ điển Luật học do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) biên soạn năm 2006 có giải nghĩa về quyền hành pháp theo hướng đồng nhất quyền hành pháp với quyền hành chính. Cụ thể, quyền hành pháp theo Từ điển này chính là “quyền quản lý hành chính nhà nước về mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, quốc phòng, an ninh, đối ngoại... trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia”⁹.

GS, TS. Nguyễn Đăng Dung cho rằng, trong nguyên nghĩa quyền hành pháp chỉ đơn thuần là quyền thực thi các đạo luật một cách thụ động. Tuy nhiên, qua thời gian, quan niệm như vậy không còn đúng nữa. Ngày nay, quyền hành pháp chính là “quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia”¹⁰. Trong đó, hoạch định chính sách được hiểu là vạch ra những mục tiêu tổng quát cho quốc gia cùng các phương tiện phải sử dụng để đạt được mục tiêu đó (thể hiện rõ nét nhất ở quyền trình dự án luật của Chính phủ). Điều hành chính sách là vận dụng những phương tiện cần thiết để thực hiện những mục tiêu đã vạch ra, thể hiện ở những quyền năng cụ thể như: tổ chức nhân sự, điều hành trực tiếp và hoạt động lập quy,

5 Rod Hague and Martin Harrop, *Political Science: A Comparative Introduction*, 6th ed (New York: Palgrave Macmillan, 2010) at 319.

6 Bryan A. Garner (ed.), *Black’s Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 657.

7 Bryan A. Garner (ed.), *Black’s Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 983.

8 Andre Kaiser, “Executive Power” in Keith Dowding (ed.), *Encyclopedia of Power* (London: Sage, 2011) at 228 (nguyên văn: “the executive power is the authority to enforce laws and to ensure that they are implemented as intended”).

9 Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), *Từ điển luật học* (Hà Nội: Nxb Từ điển bách khoa, 2006) tr. 651.

10 GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, “Quyền hành pháp và quyền hành chính nhà nước cao nhất” <<http://doc.edu.vn/tai-lieu/quyen-hanh-phap-va-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-cao-nhat-39185/>>

kiểm tra, xử lý, bảo đảm sự tuân thủ chính sách (thông qua hoạt động xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm pháp luật). Điều đó được thể hiện rõ trong quy định về thẩm quyền của Chính phủ (hoặc Thủ tướng Chính phủ) trong các Hiến pháp hiện đại như Hiến pháp Pháp (Điều 20), Hiến pháp Đức (Điều 64), Hiến pháp Ý (Điều 95), và Hiến pháp Hà Lan (Điều 146)¹¹. Như vậy, trong quan niệm của GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, những cấu phần cơ bản của quyền hành pháp phải kể đến là: quyền trình dự án luật, quyền lập quy và quyền truy tố, xử lý các vi phạm pháp luật. Ngoài ra, hành pháp cần được phân biệt với “hành chính” vì “hành chính” là thuật ngữ được dùng để chỉ “hoạt động chấp hành chính sách của các công chức”¹².

GS, TS. Thái Vĩnh Thắng, trong một chuyên khảo xuất bản năm 2011 cho rằng, “hành pháp” và “hành chính công” (public administration) là một. Tuy nhiên, hành pháp không chỉ đơn thuần là chức năng tổ chức thực hiện pháp luật¹³. Hành pháp gồm các hoạt động cơ bản sau: (1) Xác lập đường lối, chính sách của Chính phủ về đối nội và đối ngoại phù hợp với quy định của Hiến pháp và các luật; (2) Tổ chức thực thi các quy định của Hiến pháp và các luật bằng việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy nhằm cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp và luật; (3) Xây dựng và duy trì hoạt động thường xuyên một bộ máy công quyền từ trung ương xuống địa phương nhằm điều hòa các mối quan hệ xã hội trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội nhằm đảm

bảo một trật tự an toàn chung cho mọi công dân trong xã hội; (4) Tổ chức và quản lý các dịch vụ công, quản trị các tài sản thuộc sở hữu nhà nước, quản lý hành chính việc tổ chức và hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước; (5) Tổ chức kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước và tổ chức kiểm toán tất cả các cơ quan, tổ chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước”¹⁴.

GS. Phạm Hồng Thái cho rằng, “quyền hành pháp” chính là “quyền điều hành đất nước” một cách liên tục, không ngưng trệ, đồng thời nhấn mạnh rằng “hành pháp mạnh” là hành pháp “biết quản lý, biết dẫn dắt các quá trình xã hội phát triển phù hợp với các quy luật của tự nhiên và xã hội tất yếu dẫn đất nước tới phát triển, phồn vinh” và ngược lại. “Sự ngưng trệ của quyền lực hành pháp sẽ làm ảnh hưởng, thậm chí dẫn đến sự ngưng trệ của toàn bộ hệ thống quyền lực nhà nước”¹⁵. GS, TS. Phạm Hồng Thái cũng cho rằng, ở Việt Nam hiện nay, “quyền hành pháp... được phân công tới các cơ quan nhà nước ở địa phương, tới cộng đồng lãnh thổ. Như vậy, quyền hành pháp ở Việt Nam được thực hiện bởi toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương và cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương - HĐND các cấp”¹⁶. Về quyền hành chính, GS, TS. Phạm Hồng Thái cho rằng đây là “quyền điều hành, tổ chức đưa các chính sách và pháp luật vào đời sống xã hội bằng các hoạt động mang tính tổ chức - pháp lý... Quyền

11 Theo GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, Điều 20 Hiến pháp của Pháp quy định “Chính phủ Pháp xác định và thực hiện chính sách quốc gia”. Điều 64 Hiến pháp Đức quy định “Thủ tướng liên bang quy định đường lối chiến lược trong lĩnh vực chính trị và chịu trách nhiệm về điều đó”. Điều 95 Hiến pháp Ý quy định “Thủ tướng lãnh đạo chính sách chung của chính phủ và chịu trách nhiệm về chính sách chung của chính phủ.”

12 Theo GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, Điều 20 Hiến pháp của Pháp quy định “Chính phủ Pháp xác định và thực hiện chính sách quốc gia”. Điều 64 Hiến pháp Đức quy định “Thủ tướng liên bang quy định đường lối chiến lược trong lĩnh vực chính trị và chịu trách nhiệm về điều đó”. Điều 95 Hiến pháp Ý quy định “Thủ tướng lãnh đạo chính sách chung của chính phủ và chịu trách nhiệm về chính sách chung của chính phủ.”

13 PGS, TS. Thái Vĩnh Thắng, *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước* (Hà Nội: Nxb Tư pháp, 2011) tr. 96-97.

14 PGS, TS. Thái Vĩnh Thắng, *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước Sđd.* tr. 97.

15 GS, TS. Phạm Hồng Thái, “Sự liên tục của hành pháp và quyền lực hành chính” <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=bd11d784-87c7-4423-845c-6cb502566e36&groupId=13025>

16 GS, TS. Phạm Hồng Thái, “Sự liên tục của hành pháp và quyền lực hành chính”.Tlđd.

lực hành chính là quyền lực trong hành động để thực hiện quyền hành pháp thông qua việc ban hành các quyết định hành chính... tính đặc thù của quyền lực hành chính: tính thứ bậc; tính hệ thống; tính liên tục”¹⁷.

GS,TS. Trần Ngọc Đường cho rằng “Chính phủ không phải chỉ có chấp hành (hành chính) mà trước hết là hành pháp, tức là chủ thể chủ động, sáng tạo trong việc xây dựng và thực thi chính sách quốc gia. Trong mối quan hệ với Quốc hội, Chính phủ là người xây dựng chính sách, pháp luật, Quốc hội là người kiểm tra, giám sát các chính sách, pháp luật đã được thông qua... Chính phủ mạnh là Chính phủ phải không ngừng nâng cao năng lực xây dựng chính sách, pháp luật; chủ động trong việc đề xuất, chỉ đạo việc soạn thảo, thẩm định chính sách”¹⁸.

TS. Trần Anh Tuấn¹⁹ cho rằng, “quyền hành pháp” là “quyền năng trực tiếp trong hoạch định, đệ trình chính sách và thực thi chính sách”. Quyền này bao gồm: đề xuất chính sách, pháp luật để Quốc hội phê chuẩn, thông qua, đề rồi theo nhiệm vụ, quyền hạn của mình, chính phủ lại thực thi chính sách, pháp luật, truy tố tội phạm và đưa các hành vi vi phạm pháp luật (công tố) để tòa án xét xử. Hành chính là một phương diện của hành pháp. Nếu hành pháp là hoạch định, đề xuất chính sách và định hướng vĩ mô thì hành chính là triển khai thực hiện chính sách đó (vi mô)²⁰.

Qua việc khảo cứu một số quan niệm về quyền hành pháp cả ở trong và ngoài nước kể trên, có thể thấy, các quan niệm này có khá nhiều điểm tương đồng với nhau. Đường như có sự đồng thuận khá cao giữa các nhà nghiên cứu ở Việt Nam khi cho rằng, quyền hành pháp tuy về nguyên nghĩa

là chấp hành và tổ chức thực thi các đạo luật nhưng không đơn thuần chỉ là sự chấp hành các đạo luật một cách thụ động. Quyền hành pháp ngày nay không chỉ là công việc điều hành chính sách quốc gia mà còn phải thực hiện công việc hoạch định chính sách quốc gia (để cơ quan lập pháp phê chuẩn chính sách một cách chính thức). Có lẽ phù hợp với logic ấy mà trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp vừa qua, trong thẩm quyền của Chính phủ không chỉ có việc “tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội” như trước đây mà còn được bổ sung nội dung “đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này” cùng với thẩm quyền “trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội” (Điều 96 Hiến pháp năm 2013). Phù hợp với những bổ sung kể trên, thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ (Điều 98 Hiến pháp năm 2013) cũng được bổ sung nội dung “lãnh đạo việc xây dựng chính sách”.

Ngoài ra, có thể chia sẻ quan điểm rằng, hoạt động hành chính chỉ là một mặt biểu hiện của việc thực thi quyền hành pháp. Quyền trình dự án luật, trình các chương trình phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, quyền ban hành văn bản pháp quy và quyền xử lý hoặc đề nghị xử lý hành vi vi phạm pháp luật đều thuộc phạm vi quyền hành pháp. Chủ thể quan trọng nhất thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ (Thủ tướng và các thành viên Chính phủ), tuy nhiên, thực hiện các công việc cụ thể thuộc nội hàm của “hành pháp” sẽ không chỉ do Chính phủ làm mà còn bao gồm các cơ quan cấp dưới của Chính phủ.

17 GS.TS. Phạm Hồng Thái, “Sự liên tục của hành pháp và quyền lực hành chính” *Tlđđ*.

18 GS.TS. Trần Ngọc Đường, *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (Hà Nội: Nxb Chính trị quốc gia, 2012)* tr. 260-261.

19 TS. Trần Anh Tuấn “Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước” <<http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/du-thao-sua-doi-nam-1992/2013/23777/Quyen-hanh-phap-va-vai-tro-cua-Chinh-phu-trong-thuc-hien.aspx>>

20 TS. Trần Anh Tuấn, *tlđđ*

3. Gợi mở thêm từ góc nhìn so sánh

Ngày nay, trong khoa chính trị học ở các nước phát triển, khi nói tới lĩnh vực quyền hành pháp, người ta thường phân tách thành hai tiểu lĩnh vực: “hành pháp chính trị” (political executive) và phần bộ máy hành chính thư lại (bureaucracy). Phần “hành pháp chính trị” chuyên lo vấn đề hoạch định chính sách (policy-making), trong khi đó, phần bộ máy hành chính quan liêu (hoặc bộ máy thư lại) chủ yếu chỉ lo công việc thừa hành (thực thi) chính sách. Phần hành pháp chính trị được xem là “bộ phận cốt lõi của chính phủ/chính quyền, bao gồm những nhà lãnh đạo chính trị giữ những cương vị cao nhất của bộ máy quản trị hành chính công - tức là Tổng thống cùng các bộ trưởng hoặc các Thủ tướng và nội các. Đây là lực lượng mang tính động lực của bộ máy chính quyền, lo chuyện xác định thứ tự ưu tiên các vấn đề cần được giải quyết, giải quyết các cuộc khủng hoảng, ra quyết định và giám sát việc thực hiện”²¹. Đây chính là những người đứng đầu của một chính phủ, có trách nhiệm điều hành công việc quốc gia, giám sát việc thực thi các chính sách và huy động sự ủng hộ của người dân đối với các mục tiêu của mình và thực hiện việc lãnh đạo quốc gia để giải quyết các cuộc khủng hoảng”²².

Bộ phận hoạch định chính sách là các quan chức chính trị, nắm quyền điều thông qua cơ chế chính trị (bầu cử là chủ yếu), trong khi các quan chức thừa hành lên nắm quyền là thông qua cơ chế bổ nhiệm. Trong khi bộ phận hành pháp chính trị gắn chặt với đảng cầm quyền (và do đảng cầm quyền hoặc liên minh đảng cầm quyền nắm giữ), thì bộ phận bộ máy hành chính thư lại (hay còn gọi là hành pháp mang tính kỹ thuật) luôn là bộ máy mang tính thứ bậc, được tổ chức một cách chặt chẽ theo các tiêu chuẩn chuyên môn, thường có sự trung tính về

chính trị tương đối cao, và thể hiện tính chuyên nghiệp trong công việc hàng ngày.

Như vậy, với việc ghi nhận rõ hơn các nội dung thuộc về quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 2013, quan niệm của chúng ta về quyền hành pháp đã ngày càng tiệm cận với các quan niệm trong chính trị học hiện đại ở các nước phát triển. Tất nhiên, với những bước phát triển mới về mặt quan niệm và nhận thức như vậy, có ba vấn đề mới được đặt ra mà chúng ta sẽ phải giải quyết:

Thứ nhất, khi đã coi Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp với sự nhấn mạnh vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong việc hoạch định và điều hành chính sách quốc gia, thì tới đây, công việc này có chỉ đơn thuần là việc chuẩn bị và trình các dự án luật và một số dự án chính sách khác như lâu nay chúng ta thường hiểu? Giải quyết vấn đề này có lẽ cũng cần phải hết sức lưu ý tới thực tế về vai trò hoạch định chính sách của các cơ quan của Đảng, bởi ở nước ta: “Đường lối, quan điểm của Đảng là linh hồn, là sợi chỉ đỏ xuyên suốt của pháp luật... Đường lối, chính sách của Đảng là nội dung, cơ sở chính trị của pháp luật. Pháp luật là công cụ thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng”²³. Như vậy, với quy định mới của Hiến pháp, có thể vấn đề đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng, hoạch định chính sách quốc gia sẽ tiếp tục được đặt ra.

Thứ hai, sự phân công lao động trong nội bộ hệ thống tổ chức quyền hành pháp theo hướng có sự phân tách khá rõ công việc hành pháp chính trị (hoạch định chính sách quốc gia) với công việc chấp hành và điều hành chính sách của bộ máy hành chính chuyên nghiệp. Liệu tới đây, khía cạnh phân công lao động nội bộ của hệ thống bộ máy thực thi quyền hành pháp ở nước ta có diễn

21 Rod Hague and Martin Harrop, *Political Science: A Comparative Introduction*, 6th ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2010) at 319.

22 Rod Hague and Martin Harrop, *Political Science: A Comparative Introduction*, *Tlđđ*.

23 GS.TSKH Đào Trí Úc (chủ biên), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam (Hà Nội: Nxb Chính trị quốc gia, 2005) tr: 449.*

ra theo logic đó không. Đây là điều chắc sẽ còn nhiều điểm gây tranh luận.

Thứ ba, kinh nghiệm quốc tế đều cho thấy, dù tổ chức mô hình nhà nước theo chính thể đại nghị, tổng thống hay lưỡng tính, thì quá trình xây dựng các đạo luật vẫn luôn là sản phẩm của sự tương tác giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Nguyên lý chung của sự tương tác ấy là, về cơ bản, đạo luật được ban hành bao giờ cũng là sản phẩm phản ánh sự đồng thuận của cả cơ quan thực

hiện quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền lập pháp²⁴. Nói cách khác, các đạo luật để giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội thường phải là sản phẩm của đồng tác giả là hành pháp và lập pháp. Ngoại lệ của nguyên lý này chỉ rất hiếm hoi khi nhà nước được tổ chức theo mô hình chính thể tổng thống. Bởi vậy, để Chính phủ thực hiện đầy đủ quyền hành pháp, các dự luật do Chính phủ trình Quốc hội, Chính phủ phải có quyền bảo vệ nội dung của dự luật tới tận thời điểm Quốc hội bấm nút thông qua ■

24 TS. Nguyễn Văn Cường, *Mô hình xây dựng pháp luật trong nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề lý luận cơ bản*, Thông tin Khoa học pháp lý, số 3/2013 tr. 41.

HIẾN PHÁP...

(Tiếp theo trang 15)

3. Kết luận

Tiếp thu những tinh hoa văn hóa nhân loại, xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng văn minh, vì lợi ích chân chính và phẩm giá con người, hơn suốt hai mươi năm qua các quyền con người được tôn trọng, bảo vệ và thực thi thông qua việc ghi nhận nội dung quyền con người và quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong các bản Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ, đã thể hiện rõ quan điểm của Đảng và nhân dân Việt Nam về sự quan tâm có tiếp thu, kế thừa những quan điểm, giá trị tiến bộ của truyền thống dân tộc, của thế giới, cùng những kinh nghiệm lập hiến, lập pháp của các nước tiến bộ, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nước nhà.

Với phương châm “*tôn trọng và bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, đất nước và quyền làm chủ của nhân dân*” đã được thể hiện ngày càng đầy đủ hơn về những nội

dung liên quan quyền con người và quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong các bản Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ đã chứng minh Việt Nam luôn quan tâm đến công dân cũng như luôn quan tâm đến việc phát triển con người Việt Nam, phù hợp với cách tiếp cận của Liên hợp quốc trong việc thực hiện quyền con người nhằm xây dựng, kết nối quan hệ đại đoàn kết toàn dân tộc ngày càng phát triển bền vững vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Để bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam bên cạnh việc nghiên cứu góp phần làm rõ những quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân, thiết nghĩ chúng ta phải hoàn thiện tất cả các văn bản quy phạm pháp luật từ Luật, pháp lệnh đến các văn bản dưới luật theo tinh thần về quyền con người, quyền công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp, đồng thời mọi cơ quan nhà nước, tổ chức khi thực hiện mọi hoạt động cần phải tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền công dân ■

TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG VÀ VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ*

1. Khái quát về tổ chức tự quản địa phương

1.1. Cơ sở của tổ chức tự quản địa phương

Khi nhà nước chưa ra đời, loài người cũng tự biết tổ chức lại và sống thành các tổ chức xã hội đầu tiên như thị tộc, bộ lạc hay các công xã theo giáo phận ở phương Tây, công xã nông thôn ở phương Đông. Đó là các tổ chức tự quản đầu tiên của xã hội loài người. Khi chế độ công xã nguyên thủy tan rã, nhà nước ra đời, thì các công xã theo giáo phận ở phương Tây, công xã nông thôn ở phương Đông vẫn tồn tại và nó là các tổ chức tự quản đầu tiên trong các nhà nước. Sự bền vững của các công xã theo giáo phận ở phương Tây cao đến nỗi, chế độ tự quản địa phương đang được áp dụng trong các nước này ngày nay đa phần đều được xây dựng trên cơ sở các giáo phận, như ở Pháp, Anh, Thụy Điển, Nga... Còn sự bền vững của các công xã nông thôn ở phương Đông biểu hiện qua sự tồn tại lâu đời của chế độ tự trị làng xã, ở phương Đông nói chung, Việt Nam nói riêng.

Tuy nhiên, quyền lực nhà nước vốn luôn có nhu cầu được tập trung và cơ quan hành chính là thiết chế thể hiện tập trung bản chất cai trị của nhà nước. Khi xã hội phát triển, dân chủ được thừa nhận rộng rãi ở các cộng đồng dân cư thì mới đặt ra nhu cầu phải có các hình thức quản lý dân chủ. Do đó, bên

cạnh bộ máy hành chính là sự ra đời của các cơ quan đại diện làm nhiệm vụ tư vấn hay tự quản dưới hình thức Hội đồng tự quản hay Hội nghị nhân dân và khi đó, khái niệm bộ máy chính quyền địa phương không còn bó hẹp trong phạm vi cơ quan hành chính địa phương mà còn có cả tổ chức tự quản địa phương¹.

Cách thức tổ chức chính quyền tự quản địa phương của mỗi nhà nước gắn liền với việc phân chia lãnh thổ quốc gia. Thông thường, có hai loại đơn vị lãnh thổ trong một nhà nước là đơn vị lãnh thổ tự nhiên và đơn vị lãnh thổ nhân tạo.

Tổ chức tự quản địa phương được hình thành theo các đơn vị lãnh thổ tự nhiên là chủ yếu, nói cách khác, tổ chức tự quản địa phương khó có thể hình thành được trên cơ sở là đơn vị lãnh thổ nhân tạo. Với đơn vị lãnh thổ nhân tạo - là lãnh thổ do chính nhà cầm quyền thiết lập nên phần nhiều với mục đích “chia để trị” - sự phân chia lãnh thổ ấy phụ thuộc vào ý chí chủ quan và nhận thức cá nhân của nhà cầm quyền với mục đích cai trị là chủ yếu, dĩ nhiên từ bộ máy, nhân sự đến nguyên tắc quản lý của các vùng địa phương nhân tạo ấy đều được xây dựng như một bộ phận thuộc trung ương, do đó cơ sở cho nhân tố tự quản hình thành gần như không có. Ngược lại với đơn vị lãnh thổ nhân tạo, đơn vị lãnh thổ tự nhiên là các

* **ThS, GV Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.**

¹ Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương - vấn đề nhận thức và vận dụng ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/2007.

vùng địa giới hình thành một cách tự nhiên, lâu dài trong lịch sử, dân cư quy tụ lại thành cộng đồng theo lối quần cư, có quan hệ chặt chẽ, lâu đời, thường là theo dấu hiệu huyết thống, nghề nghiệp, dân tộc, các đặc điểm chung về địa lý tự nhiên, truyền thống văn hóa, lịch sử... Không có một khuôn mẫu chung cho các lãnh thổ này về số lượng cũng như mật độ dân cư, diện tích lãnh thổ và đặc điểm địa lý, có thể là đô thị hay nông thôn, miền núi hoặc miền xuôi, đất liền hoặc hải đảo²... Vì là lãnh thổ tự nhiên nên việc tổ chức quản lý lãnh thổ này rất cần tính đến nguyện vọng và ý chí của dân cư địa phương để tránh những thương tổn về tâm lý, chính trị mà chắc chắn sẽ phát sinh nếu trung ương áp đặt những khuôn mẫu chung mà không tính đến cũng như không thấy được những đặc thù vốn có của địa phương. Vì thế tổ chức chính quyền địa phương nơi đây cần mang nhiều tính tự quản và nó gắn liền với sự ra đời của tổ chức tự quản địa phương.

2.2. Khái niệm tổ chức tự quản địa phương

Từ rất sớm, nhiều quốc gia trên thế giới đã sử dụng các tổ chức tự quản địa phương ở các cấp chính quyền khác nhau, đặc biệt là ở các nước tư bản phương Tây, nơi mà các thiết chế về tự do, dân chủ, bình đẳng được khai sinh và phát triển khá sớm. Sự phát triển của tự quản địa phương và những giá trị của nó đã không còn bó hẹp trong phạm vi một quốc gia, mà cả phải thừa nhận. Nhận thức về xây dựng một cơ sở pháp lý rõ ràng, vững chắc cho chính quyền địa phương là cần thiết cho việc hình thành vị trí của chính quyền địa phương như là một đối tác trong hệ thống điều hành nhà nước đã được thừa nhận ở tất cả các nước cộng đồng Châu Âu. Vì lẽ đó năm 1985, Hội đồng Châu Âu đã thông qua Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương (HCTQĐPEC) như là một

hiệp ước Châu Âu được đa số các nước thành viên Cộng đồng châu Âu (EC) ký và công nhận, do đó, nó trở thành bắt buộc đối với tất cả các nước thành viên của EC. HC-TQĐPEC có nêu định nghĩa về tự quản địa phương như sau: “Tự quản địa phương được hiểu là quyền và khả năng thực sự của cơ quan tự quản địa phương được quyết định và quản lý một phần lớn các công việc xã hội, trong khuôn khổ pháp luật và phải chịu trách nhiệm nhằm phục vụ lợi ích của dân cư địa phương”³.

Việc EC thông qua HCTQĐPEC là tiền đề để Liên hiệp quốc cho khởi thảo Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương (Dự thảo HCQTĐQP). Dự thảo này cũng đã đưa ra định nghĩa về tổ chức tự quản địa phương: “Chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn của luật pháp điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương”⁴.

2. Vai trò của chính quyền tự quản địa phương và việc phát huy dân chủ, đảm bảo quyền con người

Nguyên tắc chính quyền tự quản địa phương được coi là một yếu tố quan trọng của các nguyên tắc cơ bản về dân chủ, cao hơn nữa là đảm bảo quyền con người; sự bảo đảm về tính độc lập chính trị, hành chính và tài chính của chính quyền địa phương là những viên đá tảng đầu tiên của một nền dân chủ thực thụ⁵.

Thứ nhất, tổ chức tự quản địa phương sẽ đảm bảo thực hiện nguyên tắc “quyền lực nhân dân” trên thực tế. Nhân dân là nguồn gốc của quyền lực nhà nước, nếu vì lý do khách quan hay chủ quan nào đó mà nhân

2 Nguyễn Cửu Việt, “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức đơn vị hành chính”, kỷ yếu hội thảo “Lý luận và thực tiễn xác lập đơn vị hành chính các cấp đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước”, Bộ Nội vụ tổ chức, TP.Hồ Chí Minh, 2007.

3 Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương – vấn đề nhận thức và vận dụng ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/2007.

4 Dự thảo của Liên hiệp quốc về Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương.

5 Nguyễn Như Phát, “Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước Châu Á – Thái bình dương”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2002.

dân không tự mình thực hiện được thì quyền lực sẽ được ủy quyền cho thiết chế đại diện nhân dân và chính quyền trung ương là cấp đại diện cao nhất. Càng về cấp cơ sở thì tính đại diện càng thực chất và rõ ràng hơn, người dân thấy được quyền lực của mình đang được trực tiếp thực hiện. Theo đó, tự quản địa phương là mô hình tối ưu để thực hiện một cách hợp lý nguyên tắc “nhân dân là gốc của quyền lực nhà nước”. Cụ thể: (i) *khi có tự quản, người dân sẽ có quyền thể hiện quan điểm, có quyền tự quyết các vấn đề ở địa phương*, nói cách khác, đó là quyền quyết định các công việc gắn liền với đời sống của mỗi người dân một cách trực tiếp hoặc thông qua cơ quan tự quản địa phương của mình. Ví dụ như, theo Luật “Về những nguyên tắc chung tổ chức tự quản địa phương ở Liên bang Nga” năm 1993 thì “*tự quản địa phương là việc nhân dân địa phương trực tiếp hoặc thông qua cơ quan tự quản địa phương quyết định một cách tự chủ và tự chịu trách nhiệm các vấn đề có ý nghĩa địa phương xuất phát từ lợi ích của nhân dân địa phương với sự tính đến các truyền thống lịch sử và các truyền thống khác của địa phương đó*”⁶; (ii) *người dân có quyền trực tiếp lựa chọn người đại diện cho mình để đề ra các chính sách phát triển cho cộng đồng địa phương*, được tự do trực tiếp lựa chọn người điều hành cuộc sống hàng ngày tại địa phương của mình. Đó là các cơ quan riêng để giải quyết các công việc thuộc về địa phương, những cơ quan này không nằm

trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. Đóng vai trò quan trọng nhất là cơ quan đại diện do nhân dân địa phương bầu ra theo nhiệm kỳ. Ngoài ra, còn có các cơ quan hành chính địa phương, là cơ quan chấp hành của cơ quan đại diện, có thể do nhân dân trực tiếp bầu ra hoặc do cơ quan đại diện bầu ra. Cơ quan hành chính này chỉ trực thuộc và chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện, trước nhân dân địa phương chứ không trực thuộc hay chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên. Cấu trúc của các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương sẽ được quyết định bởi cư dân của địa phương một cách độc lập⁷. Ngoài ra, tính phi nhà nước của cơ quan tự quản địa phương cũng góp phần chứng minh tính dân chủ của mô hình này⁸; (iii) *quyền lực và tham nhũng luôn đi đôi với nhau và tự quản địa phương chính là phương thức kiểm soát và hạn chế tham nhũng một cách hiệu quả, cho phép ngăn chặn mọi nguy cơ hỗn loạn*. Lịch sử đã chứng minh rằng, nếu hoạt động của các quan chức địa phương không được kiểm soát thì nông dân ở các làng xã sớm muộn cũng tấn công lại các quan chức địa phương. Giải pháp duy nhất là hình thành các chính quyền tự quản để nhân dân có cơ hội lựa chọn và kiểm soát cán bộ.

Tuy nhiên, không phải ai cũng chấp nhận mô hình tự quản vì họ cho rằng, “dân chủ như là món đồ trang sức” không cần thiết, nhất là đối với nông dân vì nông dân chưa hiểu thế nào là dân chủ dù là ở mức

6 Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương – vấn đề nhận thức và vận dụng ở Việt Nam hiện nay”, *ttđđ*.

7 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Nga 1985.

8 Tư tưởng về tính phi nhà nước của cơ quan tự quản địa phương bắt đầu manh nha từ thời trung cổ ở châu Âu và trở thành một học thuyết có tính lý luận từ giữa thế kỷ XVIII và đầu thế kỷ XIX với sự xuất hiện của các nhà tư tưởng lớn như Emayo, OlaBand, Oxretxlo... Tuy nhiên, tính phi nhà nước của tự quản địa phương cho đến nay cũng bị phê phán ngay cả trong những nước đang áp dụng chế độ tự quản địa phương. Từ sau thế kỷ XIX, khi chủ nghĩa tư bản phát triển mạnh thành tư bản độc quyền thì học thuyết về tính độc lập và tính phi nhà nước của tự quản địa phương đã bị lên án nhằm tránh nguy cơ đối lập giữa quyền lực nhà nước và quyền tự quản địa phương.

Ở các nước XHCN trước đây, việc thừa nhận tính phi nhà nước của cơ quan tự quản địa phương lại càng không thể, vì lý luận về tính thống nhất của quyền lực nhà nước của nhân dân và đó còn là nguyên lý cơ bản để tổ chức chính quyền địa phương trong nhà nước XHCN. Ở Liên Xô, ngay sau khi chế độ nhà nước XHCN Xô viết sụp đổ thì tính phi nhà nước của tự quản địa phương của chính quyền Enxin đã bị phê phán vì việc thừa nhận tính phi nhà nước của cơ quan tự quản địa phương đã tước bỏ tính quyền lực nhà nước của các Xô viết địa phương do dân bầu.

Tuy nhiên, dù bị phê phán và cho rằng việc thừa nhận tính phi nhà nước của tự quản địa phương là quan niệm đã lỗi thời với hàng loạt những nguy cơ, nhưng Hiến pháp và Luật về tự quản địa phương của Cộng hòa Liên bang Nga - đặc biệt sau khi Putin lên cầm quyền - vẫn tiếp tục khẳng định tính phi nhà nước của cơ quan tự quản địa phương. Xem Trương Đức Linh, “HDND trên chặng đường đổi mới tổ chức chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 9/2001.

đơn giản nhất. Nhưng thực tế lại đòi hỏi dân chủ như một phương thức duy trì trật tự ở nông thôn, nông dân dù không hiểu lý luận về dân chủ nhưng cần dân chủ để sống và lao động.

Thứ hai, tự quản địa phương sẽ đáp ứng nhu cầu xây dựng một nhà nước phục vụ. Một nhà nước phục vụ là cơ sở cho một nền dân chủ đích thực, khi những giá trị của con người được đề cao thì mọi phương thức tổ chức chính quyền đều nhằm hướng đến phục vụ con người được tốt hơn. Khi có tự quản địa phương, người dân địa phương sẽ được hưởng tốt nhất các loại dịch vụ ở địa phương. Ý nghĩa này có vai trò quan trọng nên thậm chí ở các đô thị tự quản việc cung cấp dịch vụ được coi là mục đích cơ bản và quan trọng nhất để trung ương quyết định trao quyền tự quản cho địa phương. Từ phân cấp theo ngành chuyển sang phân cấp mạnh theo lãnh thổ nên các lãnh thổ ngày càng giữ vai trò quan trọng trong việc đảm bảo cung cấp các dịch vụ công và các dịch vụ an sinh xã hội, người dân được bảo vệ và có cuộc sống thoải mái, tiện nghi tại địa phương. Ví dụ, “Công xã đô thị Anh, với quyền tự chủ mạnh mẽ của mình đã đạt được những thành tựu tốt nhất trong lĩnh vực xây dựng tiện nghi đô thị và ngược lại, không có một đô thị nào lại kém tiện nghi hơn các đô thị Nga vốn phụ thuộc hoàn toàn vào sự bao cấp của Chính phủ”⁹.

Thứ ba, việc tổ chức địa phương tự quản là phương thức tổ chức chính quyền tốt nhất để “giải phóng” con người khỏi sự bóc lột và cai trị của quyền lực nhà nước. Nhà nước càng có nhiều cấp chính quyền thì mức độ cai trị càng nhiều, cấp chính quyền này chồng lên cấp chính quyền kia. Khi có tự quản địa phương thì cấp trên của địa phương tự quản chỉ là pháp luật và nhà nước trung ương, sẽ giải phóng cho người dân khỏi sự cai trị nhiều tầng, nhiều cấp. Ngoài ra, giữa địa phương và nhà nước trung ương

lại có những quy định ràng buộc đảm bảo quyền tự chủ của địa phương.

Mục đích cuối cùng của mỗi nhà nước là cư dân phát triển, pháp luật được tôn trọng, tự do, dân chủ được đảm bảo và trên hết, quyền con người không bị xâm hại bởi các thiết chế của nhà nước. Tự quản địa phương sẽ đáp ứng được những điều đó vì tự địa phương sẽ làm cho mình phát triển, cạnh tranh với các địa phương khác, biết khai thác thế mạnh của địa phương mình, có tự quản sẽ không sinh ra ý lại, và hơn hết, pháp luật của nhà nước sẽ được tôn trọng một cách tự nhiên vì cái khung pháp lý đủ lớn cho những sáng tạo hợp lý của các địa phương.

Tuy nhiên, bên cạnh những giá trị rõ ràng thì tự quản địa phương cũng có các hạn chế nhất định. Đó là tâm lý “tự quản” dẫn đến sự co cụm của các cơ quan tự quản, tâm lý thờ ơ của dân cư địa phương trước những vấn đề chung của cả nước hay vấn đề của địa phương khác. Đặc biệt là trong trường hợp năng lực tự quản của các địa phương phát triển đến mức không cần đến sự hỗ trợ của trung ương hay các địa phương khác thì ngoài tâm lý thờ ơ là sự phân biệt khá lớn giữa các dân cư ở các địa phương tự quản với nhau, dù cùng là công dân của một nhà nước hay của một bang nhưng lại nhận được các phúc lợi và các dịch vụ ở các mức độ khác nhau¹⁰.

Những hạn chế trên có thể khắc phục, như có thể biến cái hạn chế thành cái tích cực, như biến tâm lý “địa phương chủ nghĩa” thành “lòng tự hào địa phương”, tăng tính chủ động, sáng tạo của địa phương, phát huy quyền làm chủ của người dân.

Tuy vậy, những điều kể trên về chính quyền tự quản địa phương không có nghĩa khẳng định mô hình chính quyền tự quản địa phương là tuyệt vời nhất, nếu một mô hình có phù hợp với một nơi nào đó thì do trước mắt chưa tìm được mô hình nào tốt hơn. Nhưng xét dưới góc độ dân chủ và vì sự đảm

9 GS. L.Velikhop, dẫn theo Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương – vấn đề nhận thức và vận dụng ở Việt Nam hiện nay”, *ttđ*
10 David J. Mccarthy, *Local governmental law*, West, 2003

bảo quyền con người, thì trước mắt, chưa có mô hình tổ chức chính quyền địa phương nào tốt hơn tổ chức tự quản địa phương.

3. Chính quyền địa phương Việt Nam với vấn đề tự quản

Cũng như các nước khác trên thế giới, Nhà nước ta luôn quan tâm đến tổ chức chính quyền địa phương và chính quyền địa phương là một nội dung quan trọng trong cải cách bộ máy nhà nước. Cải cách chính quyền địa phương ở nước ta ngày nay không chỉ vì lý do tìm kiếm một mô hình triển khai quyền lực nhà nước ở địa phương thật hiệu quả mà còn vì mục tiêu phát triển dân chủ, đảm bảo quyền con người và xây dựng một nhà nước pháp quyền.

Việt Nam đã có truyền thống tự quản lâu đời, nhưng vì những lý do lịch sử nên truyền thống này dần mất đi, đặc biệt là trong thời kỳ chiến tranh và sau đó là thời kỳ thực hiện cơ chế quản lý tập trung, bao cấp. Cho đến nay, mặc dù chúng ta đã cố gắng tổ chức một chính quyền địa phương linh hoạt và được phân quyền rộng rãi nhưng vẫn còn nhiều bất cập từ quy định pháp luật cho đến thực tiễn áp dụng pháp luật, đặc biệt là chính quyền cấp xã. Về cơ bản, mô hình tổ chức chính quyền địa phương nước ta là mô hình tập trung dân chủ, trong đó chứa đựng hỗn hợp các yếu tố tập trung và phần nào là yếu tố tự quản. Đến nay, dấu ấn của cơ chế tập trung bao cấp vẫn còn khá đậm nét trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Điều đó dẫn đến việc chưa thật sự đặt chính quyền địa phương vào thể phải tự chủ thực hiện các hoạt động một cách tích cực, năng động và có trách nhiệm đối với dân cư địa phương, vì thế vấn đề dân chủ và đảm bảo quyền con người chưa được đảm bảo.

Xét về truyền thống lịch sử, tình hình hiện tại và xu hướng phát triển, nước ta có nhu cầu và cơ sở để tổ chức chính quyền địa

phương theo mô hình phân quyền và tự quản, vì những lý do sau:

Thứ nhất, theo xu hướng của thế giới, hiện nay các nước phát triển và đang phát triển đều rất ưa chuộng tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản. Năm 1985, bản HCTQĐPEC được thông qua, có hiệu lực từ ngày 01/9/1988 và hiện nay đã được 30 nước châu Âu phê chuẩn. Hiến chương này là cơ sở của Dự thảo HCQTTQĐP của Liên hiệp quốc. Bên cạnh đó, các quốc gia ASEAN cũng đang thực hiện ở các mức độ khác nhau các nội dung tự quản địa phương và trong phạm vi ASEAN cũng đã thành lập Hiệp hội các chính quyền địa phương¹¹.

Tự quản địa phương không còn là một mô hình để các nước nghiên cứu, mà nó đã trở thành hiện thực, một đòi hỏi bức thiết của các nước dân chủ thực sự, nên “Việt Nam cũng sẽ không thể nằm ngoài quỹ đạo chung đó, bởi lẽ Việt Nam đã cam kết và trên thực tế đang chủ động và tích cực tham gia vào quá trình hội nhập khu vực và quốc tế mà ở đó mẫu số chung của phân chia quyền lực theo chiều dọc là xu hướng tự quản địa phương”¹².

Thứ hai, những bất cập của mô hình tổ chức chính quyền địa phương tập trung hiện nay cho thấy, nếu cứ giữ nguyên mô hình này, chính những hạn chế của cơ chế tập trung vốn không dễ cải thiện sẽ chống lại chính chế độ chính trị mà chúng ta đang theo đuổi. Kết hợp với cơ chế quản lý tập trung, hàng loạt những vấn đề khác như: con người, bộ máy, chính sách, thủ tục... hiện nay đã không tránh khỏi việc gây nên sự mất niềm tin từ phía người dân. Họ không thật sự tìm thấy sự an tâm, an toàn khi đặt mình dưới sự quản lý của Nhà nước nếu như không muốn nói là quá phiền hà. Nói rộng ra, các vấn đề cực kỳ đáng mơ ước của công dân sẽ có được trong chế độ tự quản địa phương sẽ không bao giờ được thực hiện trong cơ chế tập trung như: quyền tự quyết

(Xem tiếp trang 35)

11 Nguyễn Cửu Việt, “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức đơn vị hành chính”, kỷ yếu hội thảo “Lý luận và thực tiễn xác lập đơn vị hành chính các cấp đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước”, Tlđd.

12 Nguyễn Như Phát, “Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước Châu Á – Thái bình dương”, Tlđd.

DỰ THẢO LUẬT TỔ CHỨC QUỐC HỘI (SỬA ĐỔI) VỚI CÁC QUY ĐỊNH VỀ ỦY BAN LÂM THỜI

TÔ VĂN HÒA*

MAI THỊ MAI**

Các nội dung của Dự thảo Luật Tổ chức Quốc hội (Luật TCQH) sửa đổi¹ trình ra Quốc hội lần này đã có nhiều đổi mới so với Luật hiện hành, đặc biệt là các quy định về thẩm quyền, về tổ chức và hoạt động của Quốc hội nói chung và của các cơ quan của Quốc hội nói riêng. Trong đó, quy định về tổ chức và hoạt động của Ủy ban lâm thời (UBLT) cũng đã có những điểm mới theo quy định của Điều 78 Hiến pháp năm 2013. Bài viết đóng góp ý kiến nhằm tiếp tục hoàn thiện các quy định về UBLT trong Dự thảo Luật TCQH sửa đổi.

1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của Ủy ban lâm thời trong tổ chức và hoạt động của Nghị viện hiện đại

1.1. Khái niệm, đặc điểm UBLT

UBLT là một loại Ủy ban của Nghị viện được thành lập để thực hiện một nhiệm vụ cụ thể do Nghị viện giao và trong một khoảng thời gian cụ thể do Nghị viện xác định. UBLT thường chấm dứt hoạt động và giải tán khi nhiệm vụ đã được thực hiện xong, thông thường là sau khi UBLT đã gửi báo cáo kết quả công việc của mình lên Nghị viện.

UBLT cùng với Ủy ban thường trực (UBTT)² là hai thành tố không thể thiếu trong cơ cấu tổ chức của bất kỳ Nghị viện

hiện đại nào trên thế giới. Hai loại Ủy ban này có thể được xem là hai loại công cụ hữu hiệu và được sử dụng một cách thường xuyên để Nghị viện thực hiện hiệu quả chức năng và nhiệm vụ quyền hạn của mình.

Với tư cách là một loại Ủy ban của Nghị viện, UBLT giống với các UBTT ở chỗ các cơ quan này đều là cơ quan giúp việc của Nghị viện, phục vụ việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của Nghị viện. Kết quả làm việc của UBLT là nguồn thông tin đầu vào để Nghị viện trao đổi, thảo luận một cách có hiệu quả về vấn đề nào đó trước khi ra quyết định chính thức tại phiên họp toàn thể.

Bên cạnh đó, UBLT có những đặc điểm cơ bản khác với UBTT, gồm: *thứ nhất*,

* **TS.Trường Đại học Luật Hà Nội.**

** **ThS. Trường Đại học Luật Hà Nội.**

1 Dự thảo 2, ngày 24/2/2014 (Toàn văn dự thảo đăng tại : http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=876&LanID=903&TabIndex=1).

2 UBTT là những Ủy ban được thành lập để phụ trách một vấn đề hoặc một mảng công việc cụ thể nhằm mục đích là để phục vụ cho hoạt động của Nghị viện. Nhiệm kỳ của UBTT không được ấn định trong một thời gian cụ thể mà tồn tại theo nhiệm kỳ của Nghị viện (trong một số trường hợp nếu cơ cấu tổ chức của Nghị viện ổn định thì UBTT của Nghị viện đó vẫn tiếp tục tồn tại qua nhiều nhiệm kỳ Nghị viện, đương nhiên với nhân sự mới). Xem thêm Luận văn thạc sĩ của Mai Thị Mai "UBLT của Nghị viện một số quốc gia trên thế giới – Những kinh nghiệm có thể áp dụng ở Việt Nam", trang 7.

UBLT được thành lập để thực hiện một nhiệm vụ, một công việc cụ thể nhất định, ví dụ, Nghị viện thành lập UBLT để điều tra về một trường hợp có khiếu nại cụ thể đối với một cơ quan nhà nước nào đó hay xem xét và cho ý kiến đề xuất đối với một dự thảo luật cụ thể, hay đơn giản chỉ là nghiên cứu một quyết sách nào đó của Nghị viện... Vì vậy, khi thành lập một UBLT, bao giờ Nghị viện cũng phải có một Nghị quyết cụ thể, trong đó có nội dung nhiệm vụ hay có điều khoản giao việc cho UBLT. Trong khi đó, sự ra đời của một UBTT thường được định danh sẵn trong luật và phạm vi hoạt động của Ủy ban đó gắn liền với một lĩnh vực chứ không phải một công việc cụ thể, bất chợt. *Thứ hai*, do có nhiệm vụ xử lý các công việc mang tính vụ việc nên thời gian tồn tại của các UBLT không gắn với nhiệm kỳ của Nghị viện như các Ủy ban khác mà được xác định rõ ràng ngay khi các Ủy ban đó được thành lập. Như đã đề cập, UBLT sẽ được giải tán khi nhiệm vụ của nó đã được hoàn thành, hoặc Nghị viện cũng có thể xác định một thời hạn cụ thể ngay trong Nghị quyết thành lập UBLT. *Thứ ba*, UBLT khác UBTT về mức độ chuyên biệt của công việc. Một UBTT có thể thực hiện cùng một lúc hai hay nhiều mảng công việc khác nhau, ví dụ các hoạt động lập pháp hoặc các hoạt động giám sát; còn đối với UBLT thì không như vậy. Mỗi UBLT khi được thành lập đều có nhiệm vụ cụ thể, xử lý những tình huống cụ thể, vì vậy thông thường mỗi UBLT chỉ thực hiện một loại công việc, hoặc là xem xét và cho ý kiến về một dự thảo luật, hoặc điều tra về vụ việc hay nghiên cứu về một vấn đề cụ thể nào đó.

1.2. Vai trò của UBLT

Có thể dễ dàng nhận thấy sự xuất hiện tương đối phổ biến của hệ thống các UBTT trong tổ chức và hoạt động của Nghị viện nhiều nước trên thế giới, trong đó có Quốc hội Việt Nam. Tuy nhiên, cho dù mạng lưới các UBTT có được thiết kế tốt thế nào đi

chăng nữa thì trong thực tiễn đa dạng và phong phú của hoạt động Nghị viện, chắc chắn sẽ có lúc xuất hiện các trường hợp, các vấn đề hoặc nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của các UBTT hoặc sẽ tốt hơn nếu được xử lý bởi một UBLT dưới hình thức phù hợp. Chính vì vậy, nếu như các UBTT có thể được coi là công cụ “cứng” phục vụ cho hoạt động của Nghị viện thì các UBLT có thể được coi là công cụ “mềm” bổ khuyết cho những kỳ vọng chưa được đáp ứng hết của các UBTT. UBLT càng được sử dụng thì hoạt động của Nghị viện càng có tính linh hoạt và chủ động cao hơn. Trong lịch sử, có thể có Nghị viện không có UBTT song không có Nghị viện nào lại không có hoặc không được quyền thành lập UBLT. Điều này khẳng định vai trò không thể thay thế được của hệ thống UBLT đối với tổ chức và hoạt động của Nghị viện.

Hơn thế nữa, trong thực tiễn hoạt động của Nghị viện hiện đại trên thế giới, UBLT cũng đã thể hiện rất rõ vai trò quan trọng của mình. Các hình thức UBLT đã được sử dụng khá phổ biến và cho dù dưới hình thức nào thì UBLT cũng đã có những đóng góp hết sức quan trọng và thiết thực vào hiệu quả hoạt động của Nghị viện các nước, đặc biệt là Ủy ban điều tra và Ủy ban chuyên trách lâm thời³.

2. Các quy định về Ủy ban lâm thời trong Dự thảo Luật Tổ chức Quốc hội sửa đổi

So với Luật TCQH năm 2001, Dự thảo Luật TCQH sửa đổi đã có những quy định chi tiết hơn về UBLT. Trong Luật TCQH năm 2001 chỉ có hai điều quy định về UBLT, theo đó Quốc hội có thể thành lập UBLT để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định (Điều 23). Quy định này đã được hiến định tại Điều 78 Hiến pháp 2013. Điều 72, quy định Quốc hội có thể thành lập UBLT để thẩm tra dự luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trình. Quy định này đã được chuyển hóa vào

³ Xem một số ví dụ về các Nghị viện hiện đại sử dụng một cách có hiệu quả UBLT để phục vụ hoạt động của mình trong luận văn thạc sĩ của Mai Thị Mai "UBLT của Nghị viện một số quốc gia trên thế giới – Những kinh nghiệm có thể áp dụng ở Việt Nam", tr 20 – tr 23.

Khoản 3 Điều 16 của Dự thảo Luật TCQH sửa đổi.

So với Luật TCQH hiện hành, Dự thảo Luật TCQH sửa đổi đã quy định thêm một số nội dung khác liên quan tới UBLT như sau:

Thứ nhất, quy định việc thành lập UBLT để điều tra một vấn đề nhất định và xem xét báo cáo của UBLT là một trong các hoạt động giám sát của Quốc hội (Điều 3 Khoản 3 Điều 18)

Thứ hai, chính thức công nhận UBLT là một trong số các loại Ủy ban của Quốc hội, theo đó Quốc hội thành lập Hội đồng Dân tộc, 10 Ủy ban chuyên trách và UBLT (Điều 68).

Thứ ba, quy định số lượng, danh sách thành viên của UBLT do Quốc hội quyết định theo đề nghị của UBTVQH.

Thứ tư, quy định một số nhiệm vụ quyền hạn cụ thể và sự chấm dứt hoạt động của UBLT (Điều 85). Quy định này là điểm mới đáng lưu ý nhất trong quy định về UBLT so với Luật TCQH hiện hành. Theo đó, UBLT được thành lập để thực hiện một hoặc hai nhiệm vụ là thẩm tra các dự án liên quan và điều tra, làm rõ về vấn đề cụ thể mà Quốc hội giao (Khoản 1 Điều 85). Để thực hiện nhiệm vụ này, UBLT được trao một số quyền như yêu cầu các cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp tài liệu, thông tin cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của Ủy ban, đến báo cáo, giải trình về những nội dung Ủy ban quan tâm; tổ chức đoàn giám sát, đoàn khảo sát đi nghiên cứu, xem xét tình hình tại cơ quan, tổ chức, địa phương có liên quan. (Khoản 2 Điều 85). UBLT chấm dứt hoạt động và tự giải tán sau khi hoàn thành nhiệm vụ được giao (Khoản 3 Điều 85).

So với quy định của pháp luật hiện hành, Dự thảo Luật TCQH sửa đổi đã có nhiều quy định cụ thể hơn về UBLT, qua đó có thể tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc thành lập các UBLT giúp nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội từ khía cạnh chuyên môn. Cụ thể, Dự thảo Luật TCQH sửa đổi đã chính thức công nhận UBLT là một loại cơ quan chuyên môn của Quốc hội,

giống như Hội đồng Dân tộc và các UBTT của Quốc hội. Dự thảo Luật TCQH sửa đổi cũng đã nhấn mạnh tới vai trò của UBLT trong việc thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Đặc biệt, Dự thảo cũng quy định được những nhiệm vụ quyền hạn quan trọng nhất, thiết yếu cho việc thực hiện nhiệm vụ của bất kỳ UBLT nào, ví dụ quyền yêu cầu các cơ quan hữu quan cung cấp thông tin, quyền tổ chức điều tra, quyền tiến hành nghiên cứu, khảo sát v.v..

3. Kiến nghị

Mặc dù đã có những nội dung quy định chi tiết và tiến bộ hơn so với Luật TCQH hiện hành, song nhìn tổng thể, các quy định của Dự thảo Luật TCQH sửa đổi về UBLT vẫn thiếu tính toàn diện. Với những quy định hiện có trong Dự thảo như đề cập trên đây có thể thấy tính thực tiễn của việc đề xuất và thành lập UBLT cũng như cơ chế hoạt động của một UBLT nào đó sau khi thành lập là khá thấp. Các quy định về UBLT cũng nằm rải rác trong các điều khoản thuộc các chương, mục khác nhau của Dự thảo, gây khó khăn trong việc nắm bắt một cách tổng quan khung pháp lý điều chỉnh việc thành lập, tổ chức và hoạt động của UBLT trong thực tiễn. Dưới đây là một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện các quy định của Dự thảo Luật TCQH sửa đổi về UBLT.

3.1. Cần hình thành một chế định riêng đối với UBLT trong Luật TCQH

Như trên đã đề cập, mặc dù đều là các Ủy ban của Quốc hội, song UBLT và UBTT có những đặc điểm và tính chất cơ bản rất khác nhau. UBTT có tên gọi, số lượng, cơ cấu tổ chức và phạm vi nhiệm vụ quyền hạn cố định trong suốt nhiệm kỳ của Quốc hội, ví dụ Dự thảo Luật dự kiến có 10 UBTT của Quốc hội, bao gồm Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính - Ngân sách, Ủy ban Quốc phòng và An ninh, Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường, Ủy ban Đối ngoại, Ủy ban Dân nguyện. Trong khi đó, UBLT không có tên gọi và số lượng cứng trong suốt nhiệm kỳ của

Quốc hội. Việc thành lập một UBLT nào đó hoàn toàn phụ thuộc vào nhu cầu và tình hình cụ thể. Cơ cấu, tổ chức của các UBLT cũng có thể không giống nhau tùy thuộc vào yêu cầu của nhiệm vụ tương ứng. Tóm lại, giữa UBLT và UBTT có sự khác biệt lớn về phương thức thành lập, cơ cấu, tổ chức, quy chế hoạt động và nhiệm vụ quyền hạn. Chính vì vậy, việc quy định lồng ghép UBLT và UBTT trong cùng một chương, mục, thậm chí một điều luật như Dự thảo hiện nay là chưa phù hợp. Vì vậy, trong Dự thảo cần có quy định riêng về UBLT. Chế định này có thể được đặt ở một mục riêng tại Chương III của Dự thảo về Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Như vậy, Chương III sẽ bao gồm 3 mục, Mục 1 về vị trí của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; Mục 2 về Hội đồng Dân tộc và các UBTT của Quốc hội, mục này có thể được chia thành các tiểu mục; Mục 3 về UBLT của Quốc hội.

Nội dung của chế định về UBLT phải đề cập tới các nội dung sau: vị trí, vai trò của UBLT, các loại UBLT, thủ tục thành lập, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, hình thức hoạt động, chế độ làm việc và bảo đảm hoạt động của UBLT. Trong trường hợp không hình thành một mục riêng quy định về UBLT thì các quy định của Chương III phải điều chỉnh được tất cả các nội dung trên đây về UBLT.

3.2. Sửa đổi các quy định về UBLT

Như đã đề cập, do chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa UBTT và UBLT của Quốc hội nên Dự thảo Luật TCQH sửa đổi hiện vẫn đang quy định lồng ghép hai loại cơ quan này của Quốc hội trong các điều khoản của Chương III. Sự lồng ghép này dẫn tới một số bất hợp lý trong các quy định cụ thể đối với UBLT.

Thứ nhất, Điều 68 quy định Quốc hội thành lập Hội đồng Dân tộc và 10 Ủy ban trong đó có UBLT theo một trình tự liên tục là không hợp lý. UBLT là một loại Ủy ban của Quốc hội chứ không phải một Ủy ban cụ thể của Quốc hội. Về mặt logic không thể đánh đồng giữa một loại cơ quan và một loạt các cơ quan với tên gọi cụ thể thuộc một

phân loại khác. Việc lồng ghép như vậy cũng làm cho cách hành văn của Điểm 11 (về UBLT) không nhất quán với cách hành văn của toàn bộ Điều 68. Điều 68 cần được sửa như sau:

“1. Quốc hội thành lập Hội đồng Dân tộc, UBTT và UBLT.

2. Các UBTT của Quốc hội gồm: Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính, Ngân sách, Ủy ban Quốc phòng và An ninh, Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Ủy ban Đối ngoại, Ủy ban Dân nguyện.

3. Trong trường hợp cần thiết, Quốc hội thành lập UBLT theo quy định tại Điều 78 Hiến pháp.”

Thứ hai, Khoản 2 Điều 85, Dự thảo Luật TCQH sửa đổi quy định “Khi thực hiện nhiệm vụ quy định tại điểm b khoản 1 Điều này, UBLT có quyền yêu cầu các cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp tài liệu, thông tin cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của Ủy ban, đến báo cáo, giải trình về những nội dung Ủy ban quan tâm; tổ chức đoàn giám sát, đoàn khảo sát đi nghiên cứu, xem xét tình hình tại cơ quan, tổ chức, địa phương có liên quan” là chưa thực sự hợp lý. Theo quy định này, về cơ bản UBLT có hai quyền hạn: (1) yêu cầu cung cấp thông tin; (2) báo cáo giải trình; và (3) tổ chức đoàn giám sát, khảo sát đi nghiên cứu xem xét tình hình.

Có thể thấy chức năng, nhiệm vụ của UBLT là điều tra, nghiên cứu làm rõ tình hình, trả lời các câu hỏi cụ thể mà Quốc hội đặt ra và nếu được yêu cầu, đưa ra ý kiến đề xuất để Quốc hội ra quyết định chứ không phải hoạt động giám sát. Chính vì vậy, việc quy định UBLT có quyền tổ chức các đoàn giám sát giống như các UBTT của Quốc hội là không phù hợp. Bên cạnh đó, trong số ba quyền hạn được nêu trong Điều 85 của Dự thảo Luật TCQH sửa đổi còn thiếu quyền phù hợp để UBLT có thể thực hiện nhiệm vụ “nghiên cứu về một vấn đề cụ thể” như đã được trù liệu trong Điều 78 Hiến pháp.

Trên cơ sở phân tích trên đây, Khoản 2 Điều 85 của Dự thảo Luật nên được sửa lại thành:

“2. Khi thực hiện nhiệm vụ quy định tại điểm b khoản 1 Điều này, UBLT có quyền yêu cầu các cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp tài liệu, thông tin cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của Ủy ban, đên báo cáo, giải trình về những nội dung Ủy ban quan tâm; tổ chức các hoạt động khảo sát, nghiên cứu, xem xét tình hình cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban.”

Thứ ba, quy định “UBLT chấm dứt hoạt động và tự giải tán sau khi đã hoàn thành nhiệm vụ được Quốc hội giao” đặt tại Khoản 3 Điều 85 của Dự thảo Luật TCQH sửa đổi là không phù hợp. Tiêu đề của Điều 85 là “Nhiệm vụ, quyền hạn của UBLT”. Đoạn quy định trên đây không có liên quan tới nội dung thể hiện trong tiêu đề của Điều 85 mặc dù quy định như vậy là cần thiết trong Luật TCQH. Sở dĩ có sự bất cập về kỹ thuật lập pháp như vậy là do hiện tại, UBTT và UBLT đang được quy định lồng ghép với nhau trong khá nhiều điều khoản, do đó hạn chế số lượng điều khoản dành riêng cho UBLT. Khi hình thành một mục riêng quy định về UBLT như đề xuất trên đây, quy định này sẽ có điều kiện để đưa vào một điều khoản thích hợp.

3.3. Bổ sung các quy định về UBLT

Như đã đề cập, cần xây dựng một chế định riêng về UBLT trong Luật TCQH để có thể bảo đảm tính thiết thực và phát huy được vai trò tích cực của UBLT trong hoạt động của Quốc hội. Ngoài những quy định trong Dự thảo được góp ý trên đây, cần bổ sung một số nội dung và quy định sau về UBLT.

Thứ nhất, quy định về các loại UBLT do Quốc hội thành lập

Điều 78 Hiến pháp 2013 quy định: “Khi cần thiết, Quốc hội thành lập UBLT để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định”. Ở đây cần hiểu Hiến pháp xem ba hoạt động nghiên cứu, thẩm tra, điều tra là ba loại hoạt động khác nhau có thể được giao cho UBLT. Như vậy,

Luật TCQH cần quy định Quốc hội có thể thành lập ba loại UBLT là Ủy ban nghiên cứu, Ủy ban thẩm tra và Ủy ban điều tra. Việc thành lập Ủy ban thẩm tra có thể tương đối thuận lợi trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội do chức năng thẩm tra đã khá quen thuộc với các UBTT; trong khi đó, việc thành lập Ủy ban điều tra và Ủy ban nghiên cứu có thể sẽ khó được chấp nhận ngay do thiếu thực tiễn hoạt động. Mặc dù vậy, Ủy ban điều tra và Ủy ban nghiên cứu là những UBLT hết sức hữu dụng trong thực tiễn hoạt động của Nghị viện hiện đại. Có thể thấy rõ điều đó qua một số ví dụ sau:

- *Ví dụ về Ủy ban điều tra*

Vào những năm cuối thế kỷ 20, Công ty Sabena (Công ty Hàng không quốc gia Vương quốc Bỉ) lúc đó đang thuộc sở hữu nhà nước đứng trước nguy cơ phá sản. Vụ phá sản có thể làm hàng chục ngàn lao động bị mất việc. Chính phủ Bỉ đã tiến hành một số biện pháp nhằm cứu vãn vụ việc, song không thành công. Năm 2001, Nghị viện Bỉ quyết định thành lập một Ủy ban điều tra để tiến hành làm rõ nguyên nhân và hậu quả của vụ việc đồng thời đề xuất hướng xử lý trách nhiệm chính trị cũng như pháp lý đối với các cá nhân hay cơ quan nhà nước có liên quan. Đầu năm 2002, Ủy ban này gửi báo cáo lên Nghị viện trong đó xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có liên quan tới vụ Sabena. Xa hơn nữa, Ủy ban cũng đưa ra một số kiến nghị nhằm thắt chặt hơn cơ chế kiểm soát hoạt động đối với các doanh nghiệp do Nhà nước nắm quyền cổ đông chi phối qua đó bảo đảm tránh thất thoát và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp⁴.

Một ví dụ điển hình khác là trường hợp sử dụng Ủy ban điều tra lâm thời của Nghị viện để điều tra các vụ việc tham nhũng. Uganda là một trong số các quốc gia ở châu Phi nổi tiếng về nạn tham nhũng và lạm dụng quyền lực. Năm 1997, Nghị viện Uganda quyết định thành lập một số UBLT để tiến hành điều tra một số quan chức chính phủ cấp cao về các cáo buộc tham nhũng và lạm dụng quyền hạn. Các Ủy ban này đã tiến

hành thu thập thông tin, điều trần nhân chứng và đã công bố các báo cáo cho thấy phần lớn những lời cáo buộc là có căn cứ. Với tư cách là cơ quan giúp việc của Nghị viện Uganda, các UBLT nói trên không có quyền xử lý các trường hợp tham nhũng hay lạm quyền, nhưng khi báo cáo của họ được công bố, Chính phủ Uganda lúc bấy giờ đã phải chịu sức ép lớn tới mức Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Bộ trưởng phụ trách cổ phần hóa đã phải từ chức⁵.

- Ví dụ về Ủy ban nghiên cứu

Vào những năm 2008-2009, cuộc đại khủng hoảng tài chính, kinh tế toàn cầu, vốn hình thành từ năm 2007, đã bắt đầu có những tác động hết sức rõ rệt tới toàn bộ lãnh thổ châu Âu. Các định chế tài chính lớn bắt đầu có dấu hiệu sụp đổ, lạm phát tăng cao nhất kể từ cuộc Đại khủng hoảng năm 1930 và các quốc gia bắt đầu có dấu hiệu vỡ nợ. Đứng trước tình hình đó, Nghị viện châu Âu đã quyết định thành lập một Ủy ban nghiên cứu, với tên gọi Ủy ban Chuyên trách về Khủng hoảng Tài chính, Kinh tế, Xã hội (Special committee on the financial, economic and social crisis) với 32 thành viên. Nhiệm vụ của Ủy ban này là phân tích, đánh giá tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu tới Liên minh châu Âu và các nước thành viên Liên minh châu Âu, đánh giá tính hiệu quả của hệ thống luật pháp của Liên minh châu Âu trước yêu cầu đối phó với khủng hoảng và trên cơ sở đó, kiến nghị các biện pháp để đối phó với cuộc khủng hoảng và hậu quả của cuộc khủng hoảng trong thời gian trung hạn và dài hạn. Ủy ban được trao đầy đủ quyền hạn để thu thập các thông tin cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ của mình, bao gồm cả quyền được khảo sát, điều tra, phỏng vấn chuyên gia, điều trần công chúng v.v.. Thời hạn hoạt động của Ủy ban được dự định là một năm. Tuy nhiên sau đó, do tính chất công việc và mức độ trầm trọng của cuộc khủng hoảng, Ủy ban này đã

tiếp tục được gia hạn và đã hoàn thành nhiệm vụ của mình vào năm 2011, sau hai năm hoạt động. Kết quả công việc của Ủy ban đã được đánh giá rất cao và là nền tảng để Nghị viện châu Âu ban hành các chính sách về quản trị và giám sát tài chính trong khuôn khổ Liên minh châu Âu, góp phần chủ yếu vào việc kiềm chế hậu quả của cuộc khủng hoảng và đối phó với nguy cơ vỡ nợ công ở các nước thành viên Liên minh châu Âu một cách hiệu quả⁶.

Vào khoảng những năm 1980, trong giới hoạt động nghị trường ở Canada nổi lên một vấn đề được quan tâm, đó là nhu cầu tăng cường vai trò của từng cá nhân Nghị sĩ trong Hạ nghị viện. Trong lịch sử Nghị viện Canada cho đến thời điểm đó, các Ủy ban của Hạ nghị viện luôn đóng vai trò quan trọng nhất. Cá nhân các Nghị sĩ thường không có vai trò nổi bật do họ đều phải sinh hoạt thông qua các Ủy ban. Điều đó đã gây nên những bất cập không nhỏ trong mối quan hệ giữa Nghị sĩ - người đại diện của nhân dân - và các cử tri, những người bầu ra họ. Nhu cầu đặt ra là cần có những sửa đổi bổ sung nhất định trong quy chế hoạt động của Hạ nghị viện để nâng cao hơn nữa vai trò của cá nhân các Hạ nghị sĩ trong hoạt động nghị trường. Năm 1984, một Ủy ban nghiên cứu đã được Hạ nghị viện thành lập, với tên gọi là Ủy ban McGrath, lấy theo tên gọi của vị Chủ nhiệm Ủy ban. Ủy ban này đã tiến hành nghiên cứu trong vòng sáu tháng với kết quả là một bản báo cáo toàn diện gửi lên Hạ nghị viện Canada, trong đó đề ra một loạt các biện pháp như sửa đổi, bổ sung Quy chế hoạt động của Hạ nghị viện nhằm trao một số quyền cho cá nhân Hạ nghị sĩ trong việc đệ trình các dự luật với tư cách cá nhân hay thành lập một Văn phòng trực thuộc Nghị viện chuyên tiếp nhận các đề xuất dự luật hoặc các đề nghị khác từ cá nhân các Hạ nghị sĩ v.v.. Những khuyến nghị của Ủy ban McGrath là cơ sở để năm

4 Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, 2007, p.41.

5 John Johnson and Rober Nakamura, *Orientation handbook for member of parliaments*, p.27.

6 Wolf Klinz, *Report of the Special Committee on the financial, Economic and Social Crisis*, Nghị viện Châu Âu, 2011.

1986, Canada đã tiến hành một trong những cải cách được đánh giá là có ý nghĩa nhất đối với lịch sử quy trình thủ tục và quy chế hoạt động của Hạ nghị viện Canada⁷.

Các ví dụ trên đây cho thấy, Ủy ban điều tra và Ủy ban nghiên cứu thực sự là những công cụ rất hữu hiệu để tìm kiếm thông tin, tiến hành điều tra để tìm ra sự thật khách quan của một vụ việc hay nghiên cứu về những vấn đề chuyên sâu mà Nghị viện quan tâm, góp phần cung cấp thông tin có độ tin cậy cao và chính xác làm cơ sở để Nghị viện đưa ra quyết định lập pháp và giám sát đúng đắn. Chúng đều có những công dụng khác nhau và đều có thể phục vụ hoạt động của Quốc hội một cách hữu hiệu theo những cách thức khác nhau.

Trên tinh thần đó và kết hợp với kiến nghị ở Mục 3.2 trên đây, Khoản 3 Điều 68 Dự thảo Luật TCQH cần quy định: “3. Các UBLT của Quốc hội gồm Ủy ban nghiên cứu, Ủy ban thẩm tra và Ủy ban điều tra”.

Thứ hai, quy định về thủ tục thành lập UBLT

UBLT là một loại Ủy ban đặc biệt của Quốc hội. Các tình huống cần thành lập UBLT chủ yếu là những tình huống đặc biệt mà bộ máy cứng của Quốc hội không phải là sự lựa chọn tốt nhất để giải quyết. Trong nhiều trường hợp, các tình huống đặc biệt là những tình huống có tính nhạy cảm chính trị cao. Nhu cầu thành lập UBLT cũng thường xuất hiện trước tiên ở một hoặc một vài đại biểu Quốc hội chứ không đồng thời xuất hiện trong đa số đại biểu Quốc hội. Trong thực tiễn hoạt động nghị trường của Việt Nam đã từng có những trường hợp như vậy⁸.

Tính chất nhạy cảm đặc biệt của các tình huống yêu cầu thành lập UBLT cho thấy, nếu

không có quy định rõ ràng về quy trình, thủ tục hợp lý cho việc thành lập UBLT thì chắc chắn việc thành lập UBLT trong nhiều trường hợp sẽ thiếu khả thi. Chính vì vậy, Luật TCQH cần quy định những nội dung sau về thủ tục thành lập UBLT:

Về chủ thể có quyền đề nghị thành lập UBLT: Trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội Việt Nam, nên quy định chủ thể có quyền đề nghị thành lập UBLT của Quốc hội là mỗi cá nhân đại biểu Quốc hội. Khi nhận thấy có nhu cầu soạn thảo, thẩm tra một dự án luật, nhu cầu về thông tin, về số liệu để phục vụ cho việc Quốc hội đưa ra các quyết sách quan trọng, và chủ yếu là nhu cầu về việc điều tra, làm rõ sự thật khách quan của một vấn đề nào đó mà xã hội đang quan tâm v.v.. đại biểu Quốc hội có thể đưa ra kiến nghị thành lập UBLT của Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có thể trình bày sơ bộ đề án thành lập UBLT, như yêu cầu thành lập UBLT, dự kiến tên gọi, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, hình thức hoạt động của UBLT. Đại biểu Quốc hội có thể nêu đề xuất của mình ngay trong phiên họp toàn thể của Quốc hội. Khi có đề xuất của đại biểu Quốc hội, quy trình xem xét, thành lập UBLT chính thức được khởi động.

Quy trình, thủ tục xem xét thành lập UBLT: Sau khi có đề xuất thành lập cùng với dự kiến sơ bộ đề án thành lập UBLT, Quốc hội cần biểu quyết về đề xuất thành lập UBLT. Nếu có ít nhất 10 đại biểu ủng hộ thì đại biểu Quốc hội trình đề xuất tiếp tục chuẩn bị đề án chi tiết để trình bày trước Quốc hội. Khi có tối thiểu 50% tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu đồng ý thì Quốc hội phải thành lập UBLT. Lúc này UBTVQH sẽ có quyền đề xuất nhân sự của UBLT.

7 James Robertson, *The revolution of private members business in the Canadian House of Commons*, 2005, P. 7-12

8 Ví dụ tại một kỳ họp của Quốc hội khóa 11, ĐBQH Nguyễn Đức Dũng đã đề nghị thành lập UBLT để điều tra hai vấn đề: chất lượng giáo dục và cải cách giáo dục. Nội dung kiến nghị xoay quanh: thứ nhất, làm rõ chất lượng giáo dục của chúng ta ra sao và, thứ hai, việc tiến hành cải cách giáo dục của chúng ta hiện nay thế nào, có đạt được mục tiêu và hiệu quả mà chúng ta đề ra hay không?

Tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa 12, ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết đã đề nghị thành lập UBLT để điều tra vụ Vinashin (vụ việc Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam nợ đến 80.000 tỷ đồng trên tổng số vốn 90.000 tỷ đồng) và trên cơ sở đó, tiến hành “bỏ phiếu tín nhiệm Thủ tướng và một số thành viên Chính phủ có liên quan”. Đề nghị của ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết đã được một ĐBQH khác ủng hộ là ông Lê Văn Công (ĐBQH tỉnh Thanh Hóa).

Thứ ba, cơ cấu, tổ chức, hình thức hoạt động và bảo đảm hoạt động của UBLT

Như đã đề cập, UBLT là công cụ linh hoạt của Quốc hội, tùy từng tình huống cụ thể mà yêu cầu về cơ cấu, tổ chức, hình thức hoạt động và bảo đảm hoạt động của UBLT tương ứng sẽ khác nhau. Vì vậy, Luật TCQH không thể quy định cụ thể và cố định về những khía cạnh này của UBLT. Tuy nhiên, UBLT cũng sẽ không thể hoạt động một cách hiệu quả nếu không có cơ sở pháp lý để quy định về cơ cấu, tổ chức, hình thức hoạt động và bảo đảm hoạt động cho nó. Do đó, Luật TCQH cần có một điều khoản riêng quy định: “Cơ cấu, tổ chức, hình thức hoạt động và bảo đảm hoạt động của UBLT do Quốc hội quy định trong Nghị quyết thành lập UBLT”. Điều khoản này có thể được đặt ở cuối mục

quy định về UBLT của Chương III Dự thảo Luật TCQH sửa đổi.

Cần nhấn mạnh một lần nữa về tính chất nhạy cảm chính trị của UBLT của Quốc hội - loại cơ quan này thường được thành lập khi xuất hiện vấn đề nổi cộm nào đó mà Quốc hội cần giải quyết. Với tính chất đặc biệt như vậy, thiếu đi các quy định riêng, phù hợp về loại hình, quy trình thủ tục... cho việc thành lập và hoạt động của UBLT chắc chắn sẽ làm cho thực tiễn hoạt động của UBLT thiếu khả thi và do đó, ảnh hưởng tiêu cực tới một mặt hoạt động nào đó của Quốc hội. Những đề xuất hoàn thiện các quy định hiện có trong Dự thảo Luật TCQH sửa đổi, nếu được đưa vào Luật TCQH, có thể giúp giải quyết vấn đề nêu trên, qua đó giúp UBLT thực sự trở thành công cụ hữu hiệu và linh hoạt, phục vụ một cách hiệu quả hoạt động của Quốc hội ■

TỰ QUẢN ...

(Tiếp theo trang 27)

các vấn đề của địa phương, quyền lựa chọn những người quản lý mình - tức bộ máy địa phương, quyền được thực hiện các biện pháp trực tiếp chống tham nhũng...

Thứ ba, Việt Nam ta vốn có truyền thống tự trị làng xã, đã từng được áp dụng trong một thời gian dài, tuy có mặt trái, nhưng những ưu điểm của nó là điều không thể phủ nhận. Vì những lý do khác nhau mà chúng ta đã không tiếp tục duy trì, thì nay đã đến lúc cần xem xét phục hồi, khôi phục những giá trị tích cực của chế độ này.

4. Kết luận

Xây dựng chế độ tự quản địa phương là xu hướng tất yếu của các nhà nước dân chủ hiện đại. Dù là một thử thách không nhỏ và sẽ có nhiều khó khăn nhưng một mô hình chính quyền địa phương dân chủ, hiện đại là giấc mơ của mọi nhà nước. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương phân quyền, tự quản vừa phát huy những giá trị vốn có của chế độ tự trị làng xã Việt Nam, vừa giải

quyết được những mâu thuẫn nội tại trong cơ chế tập trung còn mang nhiều dấu ấn của thời bao cấp. Phát triển chính quyền địa phương Việt Nam theo mô hình này cũng là cách thể hiện bản lĩnh của Việt Nam trong xu thế hội nhập và trên tất cả những giá trị đó chính là vì sự phát triển của một nền dân chủ thực thụ, bảo đảm quyền con người và vì một Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân.

Tự quản sẽ không đồng nghĩa với thoát ly và tự trị, quyền lực nhà nước vẫn là thống nhất và thuộc về nhân dân, Nhà nước trung ương sẽ thay mặt nhân dân đề ra những chính sách, chiến lược phát triển chung cho tất cả các địa phương, vẫn nắm giữ những quyền lực chủ chốt liên quan trực tiếp đến sự phồn thịnh và phát triển chung của cả nước. Còn lại, hãy để người dân được sử dụng phần quyền nào đó của mình để tự quản lấy cuộc sống của chính mình trong phạm vi nhất định, bước đầu có thể sẽ không mang kết quả như người dân mong muốn nhưng chắc chắn, họ sẽ hài lòng vì đó là quyết định của họ và họ đang là chủ của những quyết sách đó ■

NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO LUẬT KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN VÀ CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT KHÁC

LÊ NGỌC THẠNH*

Trên cơ sở tìm hiểu hàng hóa chủ yếu của việc kinh doanh bất động sản (KDBĐS), đồng thời phân tích một số bất cập trong Luật KDBĐS và pháp luật đất đai; bài viết đề nghị xem xét về tên gọi của Luật KDBĐS và sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật có liên quan đến nội dung: giấy tờ hợp pháp chứng minh QSDĐ theo quy định pháp luật, cũng như việc chuyển nhượng, cho thuê QSDĐ thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, dự án khu nhà ở.

1. Cần thiết phải xem xét về tên gọi của Luật Kinh doanh bất động sản

1.1. Một số vấn đề liên quan đến khái niệm bất động sản

Về mặt ngữ nghĩa, bất động sản là tài sản không chuyển dời đi được, như: ruộng đất, nhà cửa, v.v.; phân biệt với động sản¹. Các nhà khoa học pháp lý cũng cho rằng, bất động sản bao gồm: đất đai; nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với nhà ở, công trình xây dựng đó; các tài sản gắn liền với đất đai như cây cối đang trồng trên đất, khoáng sản trong lòng đất, v.v.; các tài sản khác do pháp luật quy định².

Khái niệm này cũng tương đồng với quy định trong Bộ luật Dân sự (BLDS) Cộng hòa Pháp về bất động sản do tính chất: tài

sản là bất động sản do tính chất, do mục đích sử dụng, hoặc do đối tượng gắn liền với tài sản; như đất đai và các công trình xây dựng là bất động sản do tính chất; các vật mà người chủ sở hữu ruộng đất đưa vào để phục vụ hoặc khai thác ruộng đất đó là bất động sản do mục đích sử dụng; những đối tượng gắn với bất động sản cũng coi là bất động sản như: hoa lợi của bất động sản; các dịch quyền hay dịch vụ ruộng đất; các việc kiện nhằm đòi lại một bất động sản³.

Luật KDBĐS năm 2006 không giải thích bất động sản là gì, mà chỉ giải thích các khái niệm có liên quan đến hoạt động KDBĐS. Trong Dự thảo lần 5 Luật KDBĐS ngày 25/9/2013⁴ (Dự thảo 5), bất động sản được giải thích theo phương pháp liệt kê,

* **ThS. Luật học, Trường Đại học Lao động Xã hội (Cơ sở II TP. Hồ Chí Minh)**

1 Hoàng Phê (Chủ biên) (2000), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, tr. 50.

2 Viện Khoa học Pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa - Nxb. Tư pháp, tr. 51

3 Nhà Pháp luật Việt - Pháp (1998), *Bộ Luật Dân sự của nước Cộng hòa Pháp*, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 162 - 164.

4 Truy cập tại website: www.vibonline.com.vn/Files/Download.aspx?id=3043, ngày 06/12/2013.

bao gồm: (i) Đất đai; (ii) Nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà, công trình xây dựng đó được phép đưa vào kinh doanh theo quy định của Luật KDBĐS.

Như vậy, so với Bộ luật Dân sự (BLDS) 1995 thì khái niệm bất động sản trong BLDS 2005 và trong Dự thảo 5 được mở rộng hơn. Theo đó, khái niệm “nhà ở” đã được thay bằng từ “nhà”, có nghĩa là không xem xét đến công năng của nó. Duy chỉ có điều, để “Nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà, công trình xây dựng đó” được đưa vào kinh doanh phải được pháp luật cho phép.

Phân tích trên cho thấy, cả về mặt ngữ nghĩa, khoa học pháp lý cũng như pháp luật thực định đều thống nhất ở điểm, khi đề cập đến bất động sản thì không thể không kể đến đất đai; và hàng hóa chủ yếu trong KDBĐS là đất đai. Không có đất đai sẽ không có nhà, không có công trình xây dựng trên đất và đương nhiên là, sẽ không thể có tài sản gắn liền với nhà, gắn liền với công trình xây dựng đó. Tuy nhiên, theo Điều 6 của Dự thảo 5 về các loại bất động sản được đưa vào kinh doanh không có đất đai, mà bao gồm: Các loại nhà, công trình xây dựng mà chủ sở hữu được phép bán, cho thuê, cho thuê mua, góp vốn theo quy định của Luật này và pháp luật khác có liên quan; và *quyền sử dụng đất* (QSDĐ) mà chủ sử dụng được phép chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn theo quy định của pháp luật về đất đai...

Bên cạnh đó, về điều kiện đối với bất động sản đưa vào kinh doanh cũng quy định, ngoài điều kiện: Thuộc đối tượng được phép kinh doanh; còn các điều kiện khác đều có liên quan đến QSDĐ như: (i) Có giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản

khác gắn liền với đất hoặc giấy tờ hợp pháp chứng minh QSDĐ đất theo quy định của pháp luật; (ii) Không có tranh chấp về QSDĐ; (iii) Không bị kê biên để thi hành án hoặc để chấp hành quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; và (iv) Trường hợp chuyển nhượng, cho thuê QSDĐ thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp thì phải có các công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng với nội dung và tiến độ của dự án đã được phê duyệt.

Qua những quy định trên cho thấy, đất đai là bất động sản, nhưng bất động sản đưa vào kinh doanh không phải là *đất đai* mà là *quyền sử dụng đất*. Trong khi đó, theo pháp luật đất đai thì *QSDĐ* và *đất đai* là hai khái niệm chưa phải là đồng nhất. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu⁵. Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật⁶. Do đặc thù của quan hệ sở hữu đất đai nên Nhà nước thường không thể sử dụng trực tiếp đất đai của mình mà phải thông qua các chủ thể sử dụng đất, bằng cách trao QSDĐ cho họ⁷. QSDĐ là một trong ba quyền của quyền sở hữu đất đai. Như vậy, *QSDĐ* không phải là *đất đai*, và lẽ đương nhiên không phải là *bất động sản* theo quy định pháp luật về KDBĐS.

1.2. Phải xem xét lại tên gọi của Luật Kinh doanh bất động sản

Như đã trình bày, tên gọi của Luật điều chỉnh lĩnh vực kinh doanh chủ yếu có liên quan đến QSDĐ là Luật KDBĐS xem chừng như không “ôn” về mặt thuật ngữ. Trên cơ sở đó, chúng tôi có một số ý kiến như sau:

5 Khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2003, Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

6 Điều 164 BLDS năm 2005.

7 Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu & quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao động, tr. 122.

Thứ nhất, QSDĐ là hàng hóa cơ bản của KDBĐS, nên có thể bổ sung vào Luật Đất đai 2013 một Chương: QSDĐ trong thị trường bất động sản⁸; trong đó quy định những nội dung có liên quan đến hoạt động KDBĐS. Tuy nhiên, điều này khó khả thi khi Quốc hội vừa mới thông qua Luật Đất đai vào cuối tháng 11/2013, và đến ngày 01/7/2014 Luật này mới có hiệu lực; do vậy không thể bàn đến việc sửa đổi, bổ sung một nội dung tương đối rộng như vậy. Hơn nữa, còn một lĩnh vực trong Luật KDBĐS, đó là tài sản là công trình xây dựng trên đất và các hoạt động có liên quan đến hoạt động kinh doanh dịch vụ bất động sản sẽ đưa vào đạo luật nào? Đây là điều không dễ dàng khắc phục nếu đi theo hướng trên.

Thứ hai, vì QSDĐ là tài sản của người sử dụng đất⁹, do vậy, suy cho cùng, hoạt động KDBĐS là hoạt động mua bán tài sản là QSDĐ và tài sản là công trình xây dựng trên đất¹⁰; do vậy, có thể đặt tên cho đạo luật này là: *Luật Kinh doanh tài sản*, sau đó giới hạn trong phạm vi điều chỉnh bao gồm kinh doanh QSDĐ và tài sản là công trình xây dựng trên đất, lý do các loại tài sản khác như: tiền, vật có giá, ... đã được điều chỉnh trong một số đạo luật chuyên ngành. Tuy nhiên, hạn chế của tên gọi này là dễ gây nên việc hiểu lầm cho người đọc theo hướng điều chỉnh tất cả các hoạt động mua bán tài sản khi không nghiên cứu kỹ nội dung của Luật.

Thứ ba, có ý kiến đề xuất sửa đổi tên là *Luật Kinh doanh và giao dịch bất động sản* nhằm tăng phạm vi điều chỉnh và đối tượng

áp dụng, tăng tính hiệu quả, khả thi khi áp dụng Luật trong cuộc sống. Cùng với việc sửa đổi tên gọi gắn liền với tăng phạm vi điều chỉnh sẽ đưa nhiều nội dung mới bổ sung làm cho Luật sẽ toàn diện và thống nhất với các quy định tại các Luật liên quan; đặc biệt, sẽ cụ thể hóa nhiều hoạt động liên quan tới đầu tư KDBĐS và thị trường bất động sản hiện nay¹¹.

Về mặt ngữ nghĩa, kinh doanh là tổ chức buôn bán để thu lời lãi, ví dụ như: *đầu tư vốn để kinh doanh*¹²; giao dịch là quan hệ tiếp xúc với nhau, buôn bán chứng khoán, hàng hóa lớn và sức lao động¹³. Theo giải thích trên thì kinh doanh nào mà không liên quan đến giao dịch, và giao dịch có khi còn được hiểu là kinh doanh như trường hợp *giao dịch chứng khoán*. Như vậy, việc đề nghị đổi tên Luật là *Luật Kinh doanh và giao dịch bất động sản* sẽ không đảm bảo về mặt ngữ nghĩa, thừa từ.

Thứ tư, có thể tên luật hơi dài, nhưng gọi là: *Luật Kinh doanh QSDĐ và tài sản là công trình xây dựng trên đất* đã bao hàm nội dung của đạo Luật KDBĐS hiện hành. Đây cũng là sự lựa chọn của chúng tôi, kính mong các nhà nghiên cứu, các nhà lập pháp quan tâm tiếp tục xem xét, làm rõ.

2. Một số bất cập trong Luật Kinh doanh bất động sản và pháp luật đất đai

2.1. Về giấy tờ hợp pháp chứng minh QSDĐ theo quy định pháp luật

Khi đề cập đến điều kiện đối với bất động sản đưa vào kinh doanh, Điều 7 Dự thảo 5 quy định: “Nhà, công trình xây dựng

8 Trong Luật Đất đai 2003 có Mục 7 QSDĐ trong thị trường bất động sản gồm 3 Điều: Điều 61, Điều 62, Điều 63 thuộc Chương II Quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, trong Luật Đất đai 2013 nội dung có liên quan đến hàng hóa QSDĐ không được thiết kế riêng vào một mục, mà được quy định rải rác trong các Điều.

9 Xem: Lê Ngọc Thanh (2013), *Đảm bảo tài sản là QSDĐ của người có đất bị thu hồi - Nhìn từ quy định trong các bản Hiến pháp và pháp luật đất đai*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3(299), tr. 66 - 71.

10 Điều 6 Dự thảo 5.

11 Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2013), *Dự thảo Báo cáo tổng kết thi hành Luật KDBĐS*, truy cập tại website: <http://www.constructiondpt.hochiminhcity.gov.vn>, ngày 27/5.

12 Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Đại Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, tr. 947.

13 Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Sách đã dẫn*, tr. 732.

đưa vào kinh doanh phải có các điều kiện sau đây: -... b) Có giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc giấy tờ hợp pháp chứng minh QSDĐ theo quy định của pháp luật;...”.

Tuy nhiên, theo pháp luật đất đai, nội dung *giấy tờ hợp pháp* chỉ là một trong những loại giấy tờ mà người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất phải đưa ra để được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và không phải nộp tiền sử dụng đất; đó là: Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho QSDĐ hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa gắn liền với đất; ngoài ra còn nhiều loại giấy tờ khác nữa và thậm chí, người sử dụng đất không nhất thiết phải có bất kỳ một loại giấy tờ nào, mà chỉ cần có tên trong Sổ đăng ký ruộng đất, Sổ địa chính trước ngày 15/10/1993 thì cũng được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ mà không phải nộp tiền sử dụng đất; hoặc NSDĐ nói trên đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003, nhưng đất đã được sử dụng từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/7/2004, được UBND cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ¹⁴.

Như vậy, quy định trên của Dự thảo 5 xem ra chưa phù hợp với quy định pháp luật đất đai hiện hành, nên chăng chỉ cần quy định: “Nhà, công trình xây dựng đưa vào kinh doanh phải có các điều kiện sau đây:

-... b) Có giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền

với đất hoặc được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ hoặc được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật;...”.

là phù hợp.

2.2. Việc chuyển nhượng, cho thuê QSDĐ thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, dự án khu nhà ở

Sau khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành (ngày 01/7/2004), trong bối cảnh chưa có quy định pháp luật về KDBĐS; sự ra đời của Nghị định 181/2004/NĐ-CP Về thi hành Luật Đất đai, trong đó có quy định về Điều kiện để chuyển nhượng QSDĐ trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc cho thuê đã gây sự quan tâm của nhiều người và có nhiều bình luận về sự bất cập, gây khó khăn cho nhà đầu tư và cả khách hàng bởi quy định này. Theo đó, Điều 101 của Nghị định trên đã quy định:

Thứ nhất, tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc cho thuê chỉ được phép chuyển nhượng QSDĐ đối với diện tích đất đã hoàn thành việc đầu tư xây dựng nhà ở theo dự án được xét duyệt;

Thứ hai, trong trường hợp dự án đầu tư xây dựng nhà ở có dự án thành phần thì được phép chuyển nhượng QSDĐ sau khi đã hoàn thành việc đầu tư theo dự án thành phần của dự án đầu tư được xét duyệt;

Thứ ba, Nhà nước không cho phép chuyển nhượng QSDĐ dưới hình thức bán nền mà chưa xây dựng nhà ở;

Thứ tư, trong trường hợp người thực hiện dự án đầu tư không thể tiếp tục thực

14 Điều 49, Điều 50, Điều 51 Luật Đất đai năm 2003; Điều 99, Điều 100, Điều 101 Luật Đất đai 2013.

hiện dự án thì Nhà nước thu hồi đất; phần còn lại của tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, giá trị đã đầu tư trên đất thuộc sở hữu của người bị thu hồi đất được giải quyết theo quy định về xử lý tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tài sản đã đầu tư trên đất trong trường hợp thu hồi đất quy định tại các khoản 2, 3, 5, 8, 9, 11 và 12 Điều 38 của Luật Đất đai năm 2003.

Do quy định này nên các nhà đầu tư đã không thể tiến hành kinh doanh theo kiểu: san lấp mặt bằng, đầu tư xây dựng sơ bộ và phân lô bán nền. Hậu quả của việc này đã được nhiều nhà phân tích đưa ra dưới góc độ chủ đầu tư và khách hàng; trong đó nhiều ý kiến trái ngược¹⁵.

Quy định trên đã được thay thế bởi Điều 194 Luật Đất đai 2013; trong đó có nội dung: (i) Việc chuyển nhượng QSDĐ trong dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở được giao thẩm quyền cho UBND cấp tỉnh căn cứ vào quy định của Chính phủ về điều kiện, loại đô thị để cho phép chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở được chuyển nhượng QSDĐ dưới hình thức phân lô sau khi đã hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và nghĩa vụ tài chính về đất đai; (ii) Việc chuyển nhượng QSDĐ gắn với chuyển nhượng toàn bộ dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê phải đáp ứng các điều kiện theo Khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai 2013; và (iii) Dự án phải xây dựng xong các công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ ghi trong dự án đã được phê duyệt.

Về nội dung trên, trong Dự thảo 5 cũng đã đề cập đến trong các Điều: Điểm e Khoản 2 Điều 7; Điểm đ Khoản 1 Điều 9; Điểm b Khoản 2 Điều 15; Khoản 3 Điều 16;... Theo đó, có các quy định liên quan đến một phần

nội dung Điều 194 Luật Đất đai 2013 như sau:

- Về điều kiện đối với bất động sản đưa vào kinh doanh; trong đó QSDĐ đưa vào kinh doanh trong trường hợp chuyển nhượng, cho thuê QSDĐ thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp thì phải có các công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng với nội dung và tiến độ của dự án đã được phê duyệt.

- Về nguyên tắc đầu tư tạo lập bất động sản để kinh doanh; trong đó có nguyên tắc bảo đảm xây dựng đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, ...

Như vậy, việc đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở được chuyển nhượng QSDĐ dưới hình thức phân lô sau khi đã hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và nghĩa vụ tài chính về đất đai sẽ có hiệu lực từ ngày 01/7/2014, tháo gỡ những khó khăn cho nhà đầu tư khỏi phải “lách luật” bằng nhiều cách khác nhau hoặc cứ phân lô bán nền cho dù biết vi phạm pháp luật, và hậu quả gánh chịu rủi ro vẫn thuộc về người có nhu cầu mua trong việc hoàn chỉnh các thủ tục pháp lý về QSDĐ¹⁶. Tuy nhiên, điều này vẫn còn phụ thuộc vào quy định của Chính phủ và ý chí của UBND cấp tỉnh. Song vấn đề đặt ra là cần hoàn thiện, thống nhất các quy định sau:

Một là, trong Điều 194 Luật Đất đai đã đưa ra các nội dung: (i) Chủ đầu tư hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng trong trường hợp chuyển nhượng QSDĐ trong dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở và (ii) Dự án phải xây dựng xong các công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ ghi trong dự án đã được phê duyệt trong trường

¹⁵ Lam Nguyên (2011), Hiểu đúng quy định về cấm phân lô, bán nền, truy cập tại website: <http://www.diaconline.vn/tin-tuc/thi-truong-dia-oc-c18/hieu-dung-ve-quy-dinh-cam-phan-lo-ban-nen-i26561>, ngày 30/6.

¹⁶ Chí Thanh (2013), Cấm phân lô bán nền: Luật cấm - có cũng như không!?, truy cập tại website: <http://www.doisong-phapluat.com/kinh-doanh/thi-truong/cam-phan-lo-ban-nen-1uat-cam-co-cung-nhu-khong-15410.html>, ngày 27/12.

hợp chuyển nhượng QSDĐ gắn với chuyển nhượng toàn bộ dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê.

Nếu chúng ta hiểu theo cách *kết cấu hạ tầng* đã bao hàm cả *hạ tầng kỹ thuật* và *hạ tầng xã hội* thì việc chuyển nhượng QSDĐ gắn với chuyển nhượng toàn bộ dự án đầu tư xây dựng *kết cấu hạ tầng* để chuyển nhượng hoặc cho thuê là phù hợp; bởi lẽ:

- Trong trường hợp (i) thì nhà đầu tư cần xây dựng hoàn chỉnh *kết cấu hạ tầng* để đảm bảo yêu cầu cuộc sống cho người mua khi tiến hành tiếp tục đầu tư xây dựng và sử dụng;

- Trong trường hợp (ii), việc tiếp tục đầu tư hạ tầng xã hội thuộc về trách nhiệm của người nhận chuyển nhượng.

Tuy nhiên, đó chỉ là một trong nhiều cách hiểu khi pháp luật chưa làm rõ, và điều này sẽ gây khó khăn khi cơ quan có thẩm quyền áp dụng trong từng trường hợp cụ thể. Bên cạnh đó, các thuật ngữ: *Kết cấu hạ tầng*, *hạ tầng kỹ thuật*, *hạ tầng xã hội* được sử dụng trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật và trong chủ trương, chính sách của Đảng, nhưng chưa có sự thống nhất cao¹⁷. Do vậy, chúng tôi đề nghị làm rõ khái niệm này trong Luật Đất đai 2013; đồng thời bổ sung cụm từ: *‘hạ tầng kỹ thuật’* vào Điểm e Khoản 2 Điều 7. Sau khi được bổ sung, nội dung của Điểm e Khoản 2 Điều 7 sẽ như sau:

“Trường hợp chuyển nhượng, cho thuê QSDĐ thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp thì phải có các công trình *hạ tầng kỹ thuật*, *hạ tầng xã hội* tương

ứng với nội dung và tiến độ của dự án đã được phê duyệt”.

Hai là, một trong những hạn chế của việc phân lô, bán nền sau ngày 18/11/2004 (ngày Nghị định 181/2004/NĐ-CP có hiệu lực thi hành) là việc nhà đầu tư hoàn chỉnh thủ tục pháp lý để người nhận chuyển nhượng được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ.

Tuy vậy, tại Khoản 8 Điều 21 về nghĩa vụ của chủ đầu tư dự án bất động sản được quy định trong Dự thảo 5 như sau:

“...Làm thủ tục xác lập về QSDĐ, quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng đã bán, chuyển nhượng cho khách hàng, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác; làm thủ tục chuyển giao các công trình *hạ tầng kỹ thuật* theo dự án đã được phê duyệt”.

Quy định nói trên chưa đủ sức ràng buộc nghĩa vụ của chủ đầu tư dự án bất động sản và dễ ảnh hưởng đến quyền lợi của khách hàng, bởi lẽ, từ việc tiến hành làm thủ tục xác lập đến việc giao giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng đã bán cho khách hàng là một khoảng thời gian dài, phụ thuộc vào nhiều yếu tố cả về chủ quan và khách quan. Chúng tôi đề nghị sửa đổi nội dung trên như sau:

“Giao giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng đã bán, chuyển nhượng cho khách hàng sau khi khách hàng thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng chuyển nhượng trong khoảng thời gian do pháp luật đất đai quy định, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác; làm thủ tục chuyển giao các công trình *hạ tầng kỹ thuật*, *hạ tầng xã hội* theo dự án đã được phê duyệt” ■

¹⁷ Xem: Điều 1, Khoản 3 Điều 3 Luật Giao thông đường bộ năm 2008; Điều 1 Luật Giao thông đường thủy nội địa năm 2004; Khoản 5, Khoản 6 Điều 3 Luật Xây dựng năm 2003; Nghị quyết số 13-NQ/TW Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, truy cập tại website: <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Nghi-quyet-Hoi-nghi-Trung-uong-4-ve-ket-cau-ha-tang/20121/125257.vgp>, ngày 18/01/2012.

Tăng cường thực hiện pháp luật về GIÁO DỤC TRONG CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC

VŨ THỊ HỒNG VÂN*

Thực hiện pháp luật về giáo dục là quá trình hoạt động có mục đích làm cho các quy phạm pháp luật về giáo dục đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế của các chủ thể pháp luật, phát huy tính tích cực, chủ động trong thực hiện pháp luật, phòng ngừa, phát hiện và xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật để phát triển vững chắc sự nghiệp giáo dục, thực hiện mục tiêu nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

1. Khái niệm, vai trò thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học hiện nay

1.1. Khái niệm thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

Thực hiện pháp luật là giai đoạn sau khi đã tiến hành xây dựng pháp luật và là giai đoạn quan trọng không thể thiếu của cơ chế điều chỉnh pháp luật. Bởi pháp luật chỉ có thể phát huy được vai trò và những giá trị của mình trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, duy trì trật tự và tạo điều kiện cho xã hội phát triển khi nó được tôn trọng và thực hiện đầy đủ, nghiêm minh trong cuộc sống. Do vậy, vấn đề quan trọng không chỉ là ban hành nhiều luật mà là thực hiện pháp luật như thế nào trong thực tế.

Thực hiện pháp luật là quá trình các tổ chức, cá nhân và các chủ thể pháp luật khác khi gặp phải tình huống thực tế mà quy phạm pháp luật đã dự liệu, trên cơ sở nhận thức của mình chuyển hóa một cách sáng tạo quy tắc xử sự chung mà Nhà nước đã quy định vào tình huống cụ thể thông qua hành

vi thực tế hợp pháp của mình, nói cách khác, những đòi hỏi, cảm đoán hay cho phép của pháp luật đối với các tổ chức, cá nhân đã được biểu hiện thành các hành vi thực tế thực hiện quyền, nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật.

Thực hiện pháp luật là nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân, mọi tổ chức và cá nhân trong xã hội đều phải nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật. Đối với Nhà nước thì thực hiện pháp luật là một trong những hình thức để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, quản lý và bảo vệ xã hội, còn đối với các tổ chức phi nhà nước hoặc các cá nhân thì thực hiện pháp luật là hoạt động sử dụng các quyền, tự do pháp lý và thi hành các nghĩa vụ pháp lý mà pháp luật quy định cho họ.

Giáo dục là hoạt động có mục đích, có chương trình, tác động vào con người thông qua một hệ thống các biện pháp tác động nhằm truyền thụ tri thức và kinh nghiệm, rèn luyện kỹ năng và lối sống, chuẩn bị cho đối tượng của giáo dục tham gia lao động, tham

* ThS, Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội.

gia đời sống xã hội và nâng cao chất lượng cuộc sống. Giáo dục là hoạt động tất yếu của phát triển xã hội loài người, là một bộ phận cơ bản của quá trình tái sản xuất mở rộng lao động xã hội. Điều 35 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001 “Phát triển về giáo dục là quốc sách hàng đầu. Nhà nước và xã hội phát triển giáo dục nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài...”. Bên cạnh đó, chiến lược phát triển giáo dục 2001-2010 xác định mục tiêu, giải pháp và các bước đi theo phương châm đa dạng hóa, chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa, xây dựng một nền giáo dục có tính chất thực tiễn và hiệu quả, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ về chất lượng, đưa nền giáo dục nước ta sớm tiến kịp các nước phát triển trong khu vực và trên thế giới, nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực và bồi dưỡng nhân tài, góp phần đắc lực thực hiện mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định: “Cần đổi mới căn bản, toàn diện nền giáo dục Việt Nam theo hướng chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa, dân chủ hóa và hội nhập quốc tế, trong đó, đổi mới cơ chế quản lý giáo dục, phát triển đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý là khâu then chốt“. Hoạt động giáo dục được đi vào đời sống thì cần phải làm tốt công tác thực hiện pháp luật về giáo dục.

Giáo dục là một loại hình hoạt động cơ bản của đời sống xã hội ở nước ta. Các loại hình giáo dục từ buổi sơ khai với những người hay nhóm người làm giáo dục và những cơ sở (nhà trường) chuyên làm công tác giáo dục cho đến khi hình thành một hệ thống nhà trường có mối quan hệ tác động qua lại với các điều kiện, bối cảnh, trình độ phát triển về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học – công nghệ ... Xuất phát từ thực tiễn và nhu cầu của xã hội đối với giáo dục nói chung và giáo dục đại học nói riêng về nâng cao chất lượng đào tạo, phát triển giáo dục cho mọi người, xây dựng xã hội học tập, đến vấn đề đào tạo nguồn nhân lực đa trình độ, lao động chất lượng cao, đã hình thành các nhóm quan hệ xã hội, giữa các nội dung về tổ chức và hoạt động giáo dục đại

học gồm: thành lập trường đại học, tuyển sinh, đào tạo, nghiên cứu khoa học; tài chính, tài sản; tổ chức nhân sự; hợp tác quốc tế... Trên cơ sở đó, có thể nêu khái niệm thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học như sau:

Thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là quá trình hoạt động có mục đích làm cho các quy phạm pháp luật về giáo dục được phát sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động giáo dục đại học, bao gồm các quy định về tổ chức cơ sở giáo dục đại học; nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí của giáo dục đại học trong hệ thống giáo dục quốc dân; các hoạt động về đào tạo, nghiên cứu khoa học và công nghệ; hợp tác quốc tế về giáo dục đại học; đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý; chương trình, giáo trình và phương pháp giảng dạy...

1.2. Vai trò thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

1.2.1. Thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học góp phần tích cực đưa pháp luật vào đời sống thực tiễn, thúc đẩy sự nghiệp giáo dục phát triển đúng quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước

Thực hiện pháp luật là một hiện tượng xã hội mang tính pháp lý. Quá trình hoạt động thực hiện pháp luật được diễn ra đồng thời và tiếp nối với quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật của Nhà nước. Xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật là hai dạng hoạt động khác nhau nhưng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Xây dựng pháp luật là quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm ban hành pháp luật và không ngừng hoàn thiện pháp luật. Thực hiện pháp luật là trách nhiệm của mọi tổ chức, mọi công dân Việt Nam và các tổ chức, công dân nước ngoài làm việc, sinh sống trên đất nước Việt Nam. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và trách nhiệm thực hiện pháp luật của công dân, tổ chức mang tính nguyên tắc do Hiến pháp qui định.

Quản lý xã hội bằng pháp luật đòi hỏi nhà nước phải xây dựng và ban hành pháp luật. Nếu pháp luật ban hành nhiều nhưng ít đi vào cuộc sống, hiệu quả điều chỉnh của các qui phạm pháp luật không cao, chứng tỏ

rằng quản lý nhà nước kém hiệu quả. Vì vậy, xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật là đòi hỏi khách quan của việc quản lý nhà nước và tăng cường pháp chế XHCN.

Để quản lý lĩnh vực giáo dục trong các trường đại học, nhà nước phải xây dựng, ban hành và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về giáo dục, làm căn cứ pháp lý, tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động về giáo dục trong các trường đại học. Thực hiện pháp luật về giáo dục là tích cực đưa pháp luật vào cuộc sống thực tiễn góp phần thúc đẩy sự nghiệp giáo dục nước nhà phát triển đúng với quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta. Muốn vậy, cần phải nắm vững tính chất nền giáo dục nước ta: “Nền giáo dục Việt Nam là nền giáo dục XHCN có tính nhân dân, dân tộc, khoa học và hiện đại. Lấy chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng”; đồng thời nắm vững mục tiêu của giáo dục”... là đào tạo con người Việt Nam phát triển toàn diện, có đạo đức, tri thức, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”¹

1.2.2. Thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là góp phần ngăn ngừa và hạn chế các vi phạm pháp luật, giải quyết kịp thời những vi phạm pháp luật, tăng cường pháp chế XHCN về lĩnh vực giáo dục

Yêu cầu đầu tiên của việc thực hiện pháp luật là sự nhận thức đúng đắn những quy định của pháp luật cả về tư tưởng, nội dung và ý nghĩa, từ đó nâng cao ý thức và chủ động đề ra các biện pháp hữu hiệu để thực hiện tốt pháp luật. Khi ý thức pháp luật của các chủ thể được nâng cao và việc thực hiện pháp luật trở thành tự giác thì sẽ góp phần ngăn ngừa và hạn chế các vi phạm pháp luật.

Mọi hành vi vi phạm pháp luật đều có ảnh hưởng không tốt tới quá trình điều chỉnh

của pháp luật, làm tổn hại đến pháp chế. Do vậy, nhà nước cần có những biện pháp nhanh chóng và hữu hiệu để xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Pháp luật là cơ sở để củng cố và tăng cường pháp chế, không thể có cơ sở vững chắc để củng cố nền pháp chế nếu không chú ý đến những biện pháp đảm bảo cho các cơ quan có trách nhiệm xây dựng pháp luật có đủ khả năng và điều kiện để hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tổ chức và thực hiện pháp luật là một mặt quan trọng của nền pháp chế. Kết quả của việc tổ chức và thực hiện pháp luật là một trong những tiêu chuẩn để xác định tính chất của nền pháp chế XHCN. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là muốn củng cố và tăng cường pháp chế thì phải bảo đảm cho các tổ chức, cơ quan có thẩm quyền tổ chức và thực hiện pháp luật một cách có hiệu quả. Pháp luật về giáo dục cho các trường đại học là một bộ phận của pháp luật nói chung nên nó cũng đòi hỏi các chủ thể cần có nhận thức một cách đúng đắn, đầy đủ tư tưởng, nội dung và ý nghĩa, chủ động đề ra biện pháp và tự giác trong thực hiện. Có như vậy mới hạn chế và ngăn ngừa các vi phạm pháp luật về giáo dục. Thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học một cách nghiêm chỉnh và triệt để của các chủ thể là góp phần ngăn ngừa và hạn chế những vi phạm pháp luật về giáo dục. Đồng thời qua quá trình thực hiện pháp luật về giáo dục sẽ phát hiện được những sai sót để điều chỉnh hoặc xử lý kịp thời.

Thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học góp phần làm cho hoạt động giáo dục có nề nếp, thống nhất và phát triển vững chắc, thực hiện được mục tiêu của giáo dục đại học trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

1.2.3. Thông qua thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học góp phần phổ biến, giáo dục pháp luật, xây dựng thói quen, ý thức của sinh viên sống và học tập theo Hiến pháp và pháp luật

1 Hồ Chí Minh: Toàn tập (1994), Tập 5, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr 1.

Giáo dục pháp luật có vị trí, ý nghĩa rất quan trọng. Vai trò của pháp luật bắt nguồn từ giá trị xã hội của pháp luật, từ sự hiểu biết và thực hiện nghiêm túc của các chủ thể pháp luật. Nếu pháp luật là công cụ rất quan trọng để Nhà nước quản lý đất nước, quản lý xã hội, là phương tiện để công dân thực thi nghĩa vụ và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì giáo dục pháp luật giúp cho Nhà nước và công dân biết sử dụng phương tiện đó. Phổ biến, giáo dục pháp luật có ý nghĩa trực tiếp trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Việc phổ biến, giáo dục pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là một khâu trong qui trình tổ chức thực hiện pháp luật về giáo dục, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đưa pháp luật về giáo dục vào cuộc sống. Hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật được thể hiện thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, giảng dạy, các hoạt động xét xử,...

Công tác tổ chức thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là một biện pháp bao gồm nhiều mặt hoạt động nhằm đảm bảo cho pháp luật được tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh trong thực tiễn. Cần tăng cường công tác giải thích pháp luật về giáo dục để làm sáng tỏ nội dung và ý nghĩa của các qui định pháp luật làm cơ sở cho việc phổ biến và giáo dục pháp luật đạt kết quả. Đẩy mạnh công tác phổ biến và giáo dục pháp luật về giáo dục nhằm làm cho sinh viên hiểu biết pháp luật từ đó nâng cao ý thức pháp luật, xây dựng thói quen sống và học tập theo Hiến pháp và pháp luật.

2. Nhu cầu tăng cường thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

2.1. Nhu cầu thực hiện mục tiêu giáo dục trong các trường đại học theo quan điểm và chủ trương của Đảng và Nhà nước

Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: Phát triển giáo dục và đào tạo là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, là điều kiện để phát huy nguồn lực con người – yếu tố

cơ bản để phát triển xã hội, tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Đề định hướng cho việc phát triển giáo dục và đào tạo, Đảng ta đã có các tư tưởng chỉ đạo, chủ trương và nhiệm vụ phát triển giáo dục trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước được xác định trong các văn kiện của Đảng: Nghị quyết Đại hội IX, Nghị quyết Trung ương 2 (khóa VIII), Nghị quyết Trung ương 6 và 9 (khóa IX), ...

Nhằm đáp ứng nguồn nhân lực theo yêu cầu trên, mục tiêu giáo dục của nước ta là xây dựng con người Việt Nam phát triển toàn diện, có lý tưởng, đạo đức, có tính tổ chức và kỷ luật, có ý thức cộng đồng và tính tích cực cá nhân làm chủ tri thức hiện đại, có tư duy sáng tạo, kỹ năng thực hành, tác phong công nghiệp và có sức khỏe đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Đề định hướng cho việc thực hiện mục tiêu trên, quan điểm chỉ đạo của Đảng ta là: Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu. Giáo dục là sự nghiệp của toàn Đảng, của Nhà nước và của toàn dân. Phát triển giáo dục theo hướng chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa, gắn với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội và củng cố quốc phòng, an ninh.

Để thực hiện quan điểm, đường lối của Đảng về phát triển giáo dục đại học trong thời kỳ mới, Quốc hội khóa X đã thông qua Luật Giáo dục (tháng 12/1998), Quốc hội khóa 13 đã thông qua Luật Giáo dục đại học (tháng 6/2012), Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 (khóa 7), Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (khóa VIII), Nghị quyết Đại hội IX, Nghị quyết 08 Bộ Chính trị ngày 02/01/2002, Nghị quyết Đại hội X và Nghị quyết Đại hội XI... Đổi mới chương trình, sách giáo khoa và phương pháp giáo dục nhằm nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện thế hệ trẻ, đáp ứng yêu cầu phát triển nguồn nhân lực phục vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước phù hợp với thực tiễn Việt Nam, tiếp cận trình độ các nước trong khu vực và trên thế giới. Phấn đấu đến năm 2020 tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong cả nước đạt chuẩn quốc gia về giáo dục đại học.

Phải nhận thấy rằng để phát triển sự nghiệp giáo dục theo quan điểm của Đảng, Luật và Nghị quyết của Quốc hội, trong thời gian qua Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã cụ thể hóa bằng nhiều văn bản để chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện. Ở từng địa phương với chức năng và quyền hạn quản lý của mình, các cấp ủy đảng và chính quyền đã căn cứ các quy định của Trung ương và kết hợp tình hình thực tiễn địa phương ban hành nhiều văn bản mang tính chỉ đạo cụ thể, đôn đốc thực hiện nhằm ổn định và phát triển sự nghiệp giáo dục ở địa phương mình.

Như vậy việc bảo đảm thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là thực hiện quan điểm, đường lối của Đảng và Chính sách, pháp luật của Nhà nước nhằm thực hiện cho được mục tiêu nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước, đáp ứng cho nhu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

2.2. Nhu cầu tăng cường hiệu lực quản lý của Nhà nước về giáo dục đại học

Công tác quản lý của Nhà nước về giáo dục là một nội dung quan trọng của pháp luật về giáo dục. Nó không những là một nội dung của thực hiện pháp luật về giáo dục mà còn là hoạt động nhằm bảo đảm pháp luật về giáo dục được tổ chức và thực hiện nghiêm chỉnh trong đời sống xã hội. Tăng cường quản lý nhà nước bằng pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của cơ quan quản lý giáo dục từ trung ương đến địa phương, nhằm xác lập hệ thống các cơ quan quản lý giáo dục các cấp bảo đảm không chồng chéo về quyền hạn và nhiệm vụ; tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho các trường đại học phát triển, tạo quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của nhà trường trong tổ chức, hoạt động giáo dục phù hợp với đặc điểm của trường và thực tiễn của Việt Nam.

Tăng cường công tác pháp chế về giáo dục đại học, trong đó có công tác hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các hoạt động của các trường đại học theo hướng quy định cụ thể, đảm bảo tính khả thi, quy định rõ trách nhiệm, quyền của từng chủ thể. Đảm bảo khi văn bản được ban

hành là có thể thực hiện được ngay. Đây là khâu đột phá, để nâng cao chất lượng và phát triển toàn diện giáo dục đại học, làm tiền đề triển khai hệ thống các giải pháp đồng bộ nhằm khắc phục các yếu kém và nâng cao chất lượng giáo dục đại học, từng bước hội nhập với hệ thống các trường đại học trong khu vực và trên thế giới.

Tăng cường quản lý nhà nước thông qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát sẽ tạo điều kiện cho các trường đại học thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình trong tất cả các hoạt động giáo dục: tổ chức, nhân sự; đào tạo, tuyển sinh; kiểm định chất lượng giáo dục; nghiên cứu khoa học...

2.3. Nhu cầu khắc phục những hạn chế, tồn tại của việc thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

Việc thực hiện pháp luật về giáo dục ở các trường đại học trong thời gian qua đã đạt được những kết quả nhất định. Các chủ thể thực hiện pháp luật về giáo dục đã nhận thức được vai trò của giáo dục đối với xã hội, từ đó đã thực sự quan tâm chỉ đạo, lãnh đạo và kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện pháp luật về giáo dục trong phạm vi quản lý của mình. Với việc tích cực thực hiện pháp luật về giáo dục và những thành tích của ngành giáo dục đạt được trong thời gian qua đã chứng minh cho sự quan tâm này.

Các hoạt động của giáo dục đại học ở các trường đại học đã thực sự thực hiện nghiêm túc các quy định của pháp luật các cấp quản lý về giáo dục đã vận dụng các hình thức thực hiện pháp luật, đặc biệt là hình thức thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật để đưa pháp luật về giáo dục vào thực tiễn xã hội. Bên cạnh đó, việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về giáo dục được quan tâm đúng mức. Công tác đào tạo, bồi dưỡng về đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước đối với đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục được đặc biệt chú ý. Một số hạn chế là:

+ Một số trường chưa làm tốt chức năng tham mưu và quản lý nhà nước về giáo dục nên các cấp ủy Đảng, chính quyền chưa có những chủ trương, biện pháp cụ thể, thiết

thực, kịp thời để thúc đẩy sự nghiệp giáo dục;

+ Ngân sách đầu tư cho giáo dục còn eo hẹp, chưa đáp ứng kịp với quy mô phát triển các ngành học, cấp học. Cơ sở vật chất phục vụ cho việc dạy và học nhìn chung vẫn còn nghèo nàn, thiếu thốn ở một số trường đại học;

+ Các văn bản pháp quy về quản lý giáo dục nói chung, thực hiện pháp luật về giáo dục nói riêng vừa thiếu, vừa không đồng bộ nên quá trình tổ chức thực hiện gặp nhiều ách tắc, khó khăn;

+ Công tác quản lý ở một số trường ngoài công lập, các hình thức học tập tại chức chưa được quản lý chặt chẽ, chất lượng chưa đảm bảo theo yêu cầu. Một số tiêu cực trong ngành giáo dục chưa được xử lý nghiêm minh, kịp thời. Việc phát hiện vi phạm pháp luật về giáo dục còn chậm, chưa xử lý những vi phạm một cách triệt để.

Những hạn chế của việc thực hiện pháp luật về giáo dục ở các trường đại học trong thời gian qua đã đặt ra yêu cầu cấp bách đòi hỏi phải xây dựng các giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật về giáo dục là mối quan tâm của các chủ thể tham gia hoạt động giáo dục.

3. Các giải pháp nhằm tăng cường thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học hiện nay

3.1. Nâng cao nhận thức về thực hiện pháp luật về giáo dục trong trường đại học

Để nâng cao nhận thức thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học là phải nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò, ý nghĩa của việc thực hiện pháp luật về giáo dục để thực hiện mục tiêu của Đảng và Nhà nước ta: giáo dục là quốc sách hàng đầu. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội nhằm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển và năm 2010 và cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, đòi hỏi giáo dục đại học phải phát triển mạnh mẽ để góp phần thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Việc chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; sự phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ; xu

thế toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế; nhu cầu học tập ngày càng tăng của nhân dân vừa là thời cơ, vừa tạo ra thách thức to lớn đối với giáo dục đại học nước ta.

Giáo dục là quốc sách hàng đầu, có nghĩa là chính sách giáo dục của Đảng và Nhà nước có tầm quan trọng vào hàng thứ nhất trong tất cả chính sách khác. Muốn giáo dục là quốc sách hàng đầu thì phải từ cán bộ, chính sách ưu tiên và tổ chức quản lý. Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, phục vụ yêu cầu về quyền được học tập của nhân dân. Phát triển giáo dục cả hai mặt: số lượng và chất lượng; trong đó phát triển số lượng là quan trọng, phát triển chất lượng là quyết định, vì chất lượng quyết định hiệu quả của phát triển giáo dục.

Thực hiện pháp luật về giáo dục có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng. Nó là cách thức tốt nhất để đưa pháp luật về giáo dục vào cuộc sống, tích cực thực hiện mục tiêu giáo dục của Đảng và Nhà nước đã đề ra. Có thực hiện tốt những quy định của pháp luật về giáo dục sẽ góp phần hạn chế những vi phạm pháp luật, tăng cường pháp chế XHCN trong lĩnh vực giáo dục; góp phần phổ biến giáo dục pháp luật và xây dựng thói quen, ý thức pháp luật sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.

Nền giáo dục Việt Nam phải là nền giáo dục của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, hướng tới một xã hội học tập. Hệ thống giáo dục không chỉ dành cho tuổi trẻ mà còn dành cho tất cả mọi người để học tập suốt đời, trong đó học theo trường lớp chính quy và không chính quy đều có thể đạt được trình độ mong muốn về kiến thức và kỹ năng. Nhà nước cần tạo cơ chế mạnh dạn huy động nguồn lực và trí tuệ từ nhân dân để phát triển giáo dục và có chính sách bảo đảm bình đẳng giữa trường công lập và trường ngoài công lập. Gắn chặt hơn nữa mối quan hệ giữa nhà trường, gia đình và xã hội.

3.2. Hoàn thiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học

Muốn hoàn thiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học ở Việt Nam hiện

nay thì trước hết phải hoàn thiện hình thức pháp luật về giáo dục đại học. Hệ thống pháp luật về giáo dục đại học của nước ta vẫn chưa ngang tầm với đòi hỏi của thực tiễn hoạt động giáo dục đại học về số lượng và chất lượng; còn thiếu tính toàn diện, chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ, chồng chéo, không thông nhất, thậm chí mâu thuẫn, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống. Chưa kịp phản ánh, điều chỉnh các hoạt động của giáo dục đại học. Để thực hiện hoạt động giáo dục đại học thì hàng năm phải có hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành từ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo và các Bộ, ngành có liên quan ban hành để điều chỉnh các hoạt động của giáo dục đại học. Trong Nghị quyết số 50/2010/QH12 ngày 19/6/2010 của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học đã khẳng định: “Những hạn chế, bất cập nêu trên trong giáo dục đại học là do hệ thống pháp luật về giáo dục đại học chưa hoàn thiện, việc hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục còn chậm; một số chính sách về giáo dục đại học ban hành chậm, chưa đồng bộ và chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời để phù hợp với thực tiễn...”. Mặt khác, để đảm bảo các quy định pháp luật hiện hành thông nhất, phù hợp Nghị quyết cũng yêu cầu Chính phủ “khẩn trương rà soát, hoàn thiện hệ thống văn bản dưới luật về giáo dục đại học; ban hành theo thẩm quyền hoặc chỉ đạo các bộ, cơ quan hữu quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần thiết, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật không còn phù hợp, ban hành Điều lệ trường đại học và Điều lệ trường cao đẳng”.

Ngoài những vấn đề quy định trong Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học thì vấn đề khác sẽ được điều chỉnh bằng hệ thống văn bản dưới Luật như các Nghị quyết, Nghị định, Quyết định, Chỉ thị, Thông tư... nhằm hướng dẫn, quy định cụ thể các quy định của Luật Giáo dục đại học và các nội dung thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ, Thủ

tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo và liên Bộ. Như vậy, cùng với Luật Giáo dục đại học là văn bản có giá trị pháp lý cao thì sẽ hình thành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất điều chỉnh tất cả các hoạt động của giáo dục đại học tạo nên một hệ thống pháp luật về giáo dục đại học.

Bên cạnh việc hoàn thiện hình thức pháp luật về giáo dục thì cũng phải hoàn thiện nội dung pháp luật về giáo dục trong các trường đại học như:

+ Thể chế các quy định về quản lý giáo dục đại học theo hướng tăng quyền tự chủ, nâng cao trách nhiệm xã hội và thúc đẩy năng lực cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học;

+ Thể chế các quy định về giao chỉ tiêu tuyển sinh, phương pháp tuyển sinh, quản lý cấp phát bằng, chứng chỉ trên cơ sở tăng tính tự chủ tự chịu trách nhiệm của nhà trường trước người học và xã hội;

+ Quy định nội dung, phương pháp và chương trình giáo dục đáp ứng nhu cầu đào tạo nguồn lực có trình độ cao và hội nhập quốc tế;

+ Thể chế hóa các quy định về nhà giáo nhằm phát triển và nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo là khâu then chốt trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đại học;

+ Quy định quy hoạch mạng lưới và cơ cấu hệ thống giáo dục đại học nhằm đổi mới cơ bản, toàn diện cơ cấu đào tạo nhân lực có trình độ cao;

+ Quy định và đa dạng hóa các nguồn lực đầu tư cho giáo dục đại học, giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục đại học trong lĩnh vực tài chính nhằm tạo điều kiện cho các trường chủ động xây dựng và phát triển;

+ Thể chế các quy định về nghiên cứu khoa học và công nghệ, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong giáo dục đại học góp phần hội nhập với hệ thống giáo dục đại học khu vực và thế giới;

+ Thể chế các quy định về đảm bảo và kiểm định chất lượng giáo dục để duy trì và không ngừng nâng cao chất lượng giáo dục đại học.

3.3. *Đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong các trường đại học*

Công cuộc đổi mới toàn diện đất nước thì nhu cầu về nguồn nhân lực đòi hỏi ngày càng tăng cả về số lượng và chất lượng, thì vai trò của giáo dục phải luôn được khẳng định và đặt đúng vị trí của nó, do đó việc thực hiện pháp luật về giáo dục phải ngang tầm với sự đòi hỏi của xã hội. Ở các trường đại học hiện nay vấn đề thực hiện pháp luật về giáo dục phải được xem là một hình thức tốt nhất để đưa pháp luật về giáo dục vào các trường, góp phần hạn chế, ngăn ngừa những vi phạm pháp luật về giáo dục, do đó, đòi hỏi phải có nhận thức đúng đắn quan điểm giáo dục là quốc sách hàng đầu và vị trí, vai trò, ý nghĩa của việc thực hiện pháp luật về giáo dục trong đời sống xã hội. Vì vậy, việc đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về giáo dục là biện pháp chủ yếu để đạt được yêu cầu về nhận thức nói trên.

Từ khi có Chỉ thị số 02/CT-TTg, Quyết định số 03/QĐ-TTg ngày 07/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thì công tác này đang từng bước được đẩy mạnh, góp phần tích cực vào việc nâng cao ý thức pháp luật của người dân, động viên hướng dẫn nhân dân hăng hái tham gia vào phát triển kinh tế - xã hội. Các ngành, các cấp đã quan tâm trong việc củng cố tổ chức, huy động cán bộ, xây dựng cơ chế, tạo điều kiện về cơ sở vật chất để thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Nhưng cũng phải thấy được rằng, mặc dù Đảng và Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật và xét về mặt tổng thể tuy có những hoạt động sôi nổi, rộng khắp với sự nỗ lực thường xuyên của nhiều tổ chức, cơ quan từ Trung ương đến địa phương nhưng hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, tác động của phổ biến, giáo dục pháp luật đối với việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của người dân, đến trật tự kỷ cương pháp luật, cũng còn những hạn chế. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là do hiện nay việc thực hiện

công tác phổ biến, giáo dục pháp luật vẫn còn dàn trải, chưa hình thành được cơ chế, phương thức hữu hiệu, tập trung nguồn lực cũng như huy động sự tham gia đóng góp của toàn xã hội cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Để công tác này thực sự đổi mới về chất, cần phải có bước đi mạnh mẽ, phải có trọng tâm, trọng điểm trong kế hoạch tổng thể về phổ biến, giáo dục pháp luật để góp phần thực hiện các mục tiêu, chính sách về phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010 được thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX và thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về giáo dục. Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, "...công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần được tiếp tục đổi mới về phương thức thực hiện để có những chuyển biến tích cực đáp ứng những đòi hỏi của thời kỳ phát triển mới của đất nước ta"². Nước ta đang trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, nhu cầu quản lý xã hội nói chung và quản lý lĩnh vực giáo dục và đào tạo nói riêng cần có những văn bản pháp luật sát hợp để điều chỉnh các quan hệ xã hội này. Thực tiễn ở nước ta hiện có rất nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực giáo dục; điều đó đòi hỏi phải phổ biến, giáo dục như thế nào cho đạt hiệu quả, để pháp luật đó đi vào cuộc sống và được bảo đảm thực hiện.

3.4. *Kiến toàn tổ chức và hoạt động về giáo dục trong các trường đại học*

Trong sự nghiệp giáo dục, đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục có vai trò đặc biệt quan trọng, là nòng cốt để nâng cao chất lượng giáo dục. Trong thời gian qua, các trường đại học đã quan tâm xây dựng được một đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục khá đông đảo, phần lớn có phẩm chất đạo đức, trình độ chuyên môn và năng lực thực tiễn. Tuy nhiên, so với yêu cầu của sự phát triển giáo dục trong thời kỳ mới thì

đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục còn những hạn chế và bất cập. Vì vậy, các cơ quan quản lý giáo dục cần phải xây dựng và thực hiện quy chế làm việc theo yêu cầu cải cách thủ tục hành chính. Các trường học và cơ sở đào tạo khác tổ chức và hoạt động theo quy định của Điều lệ nhà trường phù hợp với chức năng nhiệm vụ và ngành nghề đào tạo, các trường học theo hướng tinh gọn đảm bảo chất lượng và hiệu quả. Thực hiện nghiêm túc quy chế chuyên môn xem đây là hình thức chủ yếu của việc thực hiện pháp luật về giáo dục trong trường học để nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục. Công khai minh bạch công tác thu chi tài chính, kiên quyết ngăn chặn và xử lý nghiêm minh đối với các hành vi tham nhũng, sử dụng kinh phí giáo dục sai mục đích, lợi dụng hoạt động giáo dục để vụ lợi.

Hiệu quả thực hiện pháp luật về giáo dục phụ thuộc rất lớn vào trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cũng như phẩm chất đạo đức, lòng nhiệt thành và trách nhiệm của đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục. Do vậy, việc xây dựng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ, trong sáng về đạo đức, tận tụy với nghề nghiệp là một trong những yếu tố quan trọng tạo điều kiện cho sự bảo đảm cho việc thực hiện pháp luật về giáo dục. Bên cạnh việc củng cố tổ chức bộ máy và cán bộ, cần quan tâm đẩy mạnh các hoạt động trọng tâm trong nhà trường như việc tổ chức giảng dạy và học tập theo chương trình, kế hoạch và tổ chức các hoạt động giáo dục khác để nâng cao chất lượng toàn diện cho thế hệ trẻ theo mục tiêu giáo dục. Quan tâm củng cố các tổ chức trong nhà trường như tổ chức đảng, công đoàn, đoàn thanh niên; các tổ chức chuyên môn, hội đồng khoa học, hội đồng giáo dục... nhằm tạo một sức mạnh tổng hợp để thực hiện nhiệm vụ của nhà trường.

Để đảm bảo việc thực hiện pháp luật về giáo dục trong các trường đại học ở Việt Nam hiện nay được tốt hơn, đòi hỏi phải xây dựng và thực hiện chu đáo công tác quy

hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý để bảo đảm hoàn thành được nhiệm vụ. Công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục phải đảm bảo các yêu cầu sau:

+ Có quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng một cách thường xuyên cho đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục về chính trị, chuyên môn nghiệp vụ theo nhu cầu thực hiện nhiệm vụ của ngành. Chăm lo công tác phát triển Đảng trong đội ngũ giáo viên của các trường để làm hạt nhân trong thực hiện pháp luật về giáo dục.

+ Có quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng để chuẩn hóa cho đội ngũ giáo viên theo quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo nhằm tạo nền tảng cho việc thực hiện nâng cao chất lượng toàn diện trong tất cả các ngành học. Kết hợp chuẩn hóa đại trà với đào tạo chuyên sâu để nâng chuẩn cho đội ngũ giáo viên giảng dạy các lớp chọn, bồi dưỡng sinh viên giỏi.

+ Cần có những chính sách tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ đối với đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục. Thực hiện tốt việc quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng giáo viên để khắc phục tình trạng thiếu giáo viên dạy các môn pháp luật, quốc phòng, thể dục... có chính sách thỏa đáng trong việc giải quyết chế độ cho số giáo viên lớn tuổi, năng lực chuyên môn yếu không đáp ứng được với yêu cầu đổi mới giáo dục hiện nay.

+ Các cơ quan quản lý giáo dục, các nhà trường cần phối hợp với Công đoàn Giáo dục đẩy mạnh phong trào thi đua “hai tốt” và các cuộc vận động “dân chủ hóa nhà trường”, “kỷ cương - tình thương - trách nhiệm”, giúp đỡ đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục rèn luyện, trau dồi phẩm chất đạo đức, bản lĩnh sư phạm, giữ gìn hình ảnh tốt đẹp về người thầy giáo, cô giáo, thực sự là tấm gương sáng cho sinh viên noi theo.

(Xem tiếp trang 64)

2 Vụ Phổ biến giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp: Một số vấn đề về phổ biến giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay, NXB Thanh niên, H., (1997).

LUẬT GIÁO DỤC ĐẠI HỌC NĂM 2012

CƠ SỞ PHÁP LÝ ĐỂ ĐỔI MỚI GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VIỆT NAM

ĐỖ ĐỨC MINH*

Luật Giáo dục đại học (GDĐH) được Quốc hội thông qua ngày 18/6/2012 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013. Luật gồm 12 chương, 73 điều; quy định chi tiết, cụ thể các chính sách phát triển GDĐH, tổ chức và hoạt động của cơ sở GDĐH. Ngày 24/10/2013, Chính phủ ban hành Nghị định 141/2013/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật GDĐH. Việc ban hành Luật GDĐH và Nghị định hướng dẫn thi hành là sự kiện có ý nghĩa quan trọng nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý, nâng cao chất lượng tổ chức và hoạt động giáo dục, đổi mới quản lý GDĐH, tạo điều kiện cho sự nghiệp giáo dục phát triển mạnh mẽ hơn.

1. Những điểm mới của Luật Giáo dục đại học 2012

Luật GDĐH nhằm mục tiêu thể chế hóa các chủ trương chính sách của Đảng về giáo dục, tạo hành lang pháp lý vững chắc cho hoạt động GDĐH để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và chuẩn bị nhân lực cho phát triển nền kinh tế tri thức. Để đạt được mục tiêu trên, Luật GDĐH quy định nhiều nội dung mới, trong đó có quy định về *Phân tầng cơ sở GDĐH, Xã hội hóa GDĐH, Quyền tự chủ của cơ sở GDĐH và Kiểm soát chất lượng đào tạo*.

1.1. Phân tầng cơ sở GDĐH (Điều 9, Luật GDĐH)

Việc phân tầng nhằm đánh giá uy tín, chất lượng đào tạo; phục vụ công tác quản lý nhà nước và ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước. Các cơ sở GDĐH sẽ được phân tầng,

xếp hạng dựa trên các tiêu chí chính như: vị trí, vai trò trong hệ thống GDĐH; quy mô, ngành nghề và trình độ đào tạo, cơ cấu các hoạt động đào tạo và khoa học công nghệ, chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học. Phân tầng cơ sở GDĐH còn nhằm phục vụ công tác quy hoạch mạng lưới cơ sở GDĐH phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện *xếp hạng* các cơ sở GDĐH để đánh giá uy tín và chất lượng đào tạo phục vụ quản lý nhà nước và ưu tiên đầu tư về ngân sách. Việc xếp loại các trường đại học sẽ làm cho đầu tư của Nhà nước và xã hội cho các trường đại học hiệu quả, các trường đại học lựa chọn, xác định được chính xác nhu cầu xã hội và mục tiêu đào tạo của nhà trường hơn, sinh viên cũng dễ dàng lựa chọn trường đại học phù hợp để theo học.

Thực hiện Luật GDĐH, hệ thống các cơ sở GDĐH của nước ta sẽ được phân tầng

* TS, Ban Thanh tra và Pháp chế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

thành các cơ sở GDĐH định hướng nghiên cứu, các cơ sở GDĐH định hướng ứng dụng và cơ sở GDĐH định hướng thực hành (nghề nghiệp). Như vậy, mỗi một loại hình trường có mục tiêu đào tạo khác nhau và mức độ đầu tư cũng khác nhau. Sự phân tầng cơ sở GDĐH nhằm tránh việc đầu tư dàn trải và tạo điều kiện đào tạo đội ngũ nhân lực hài hòa theo nhu cầu của xã hội. Khoản 1 Điều 9 của Luật quy định: “Cơ sở GDĐH được phân tầng nhằm phục vụ công tác quy hoạch mạng lưới cơ sở GDĐH phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng kế hoạch đầu tư phát triển, nâng cao năng lực đào tạo và nghiên cứu khoa học của cơ sở GDĐH; thực hiện quản lý nhà nước”. Để từng bước thực hiện phân tầng cơ sở GDĐH, Khoản 2 Điều 12 của Luật quy định: “Tăng ngân sách nhà nước đầu tư cho GDĐH; đầu tư có trọng điểm để hình thành một số cơ sở GDĐH chất lượng cao, theo định hướng nghiên cứu thuộc lĩnh vực khoa học cơ bản, các ngành công nghệ cao và ngành kinh tế - xã hội then chốt đạt trình độ tiên tiến của khu vực và thế giới”.

1.2. Xã hội hóa GDĐH

Xã hội hóa giáo dục là chính sách lớn của Đảng và Nhà nước, chủ trương này đã được quy định trong Luật Giáo dục và tiếp tục được cụ thể hóa trong Luật GDĐH. Theo đó “Thực hiện xã hội hóa GDĐH; ưu tiên về đất đai, thuế, tín dụng, đào tạo cán bộ để khuyến khích các cơ sở GDĐH tư thục và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động không vì lợi nhuận; ưu tiên cho phép thành lập cơ sở GDĐH tư thục có vốn đầu tư lớn, bảo đảm các điều kiện thành lập theo quy định của pháp luật; cấm lợi dụng các hoạt động GDĐH vì mục đích vụ lợi” (Khoản 3 Điều 12).

Để tránh tình trạng một cơ sở GDĐH nào đó muốn lợi dụng danh nghĩa không vì lợi nhuận để mưu cầu lợi nhuận, Khoản 3 Điều 66 về quản lý tài chính của cơ sở GDĐH đã quy định: “Phần tài chính chênh lệch giữa thu và chi từ hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học của cơ sở giáo dục tư thục được sử dụng như sau:

a/ Dành ít nhất 25% để đầu tư phát triển cơ sở GDĐH, cho các hoạt động giáo dục, xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị, đào tạo, bồi dưỡng giảng viên, viên chức, cán bộ quản lý giáo dục, phục vụ cho hoạt động học tập sinh hoạt của người học hoặc cho cá mục đích từ thiện, thực hiện trách nhiệm xã hội. Phần này được miễn thuế;

b/ Phần còn lại, nếu phân phối cho các nhà đầu tư và người lao động của cơ sở GDĐH thì phải nộp thuế theo quy định của pháp luật về thuế”.

Mặt khác, để đảm bảo sự phát triển bền vững của nhà trường, Luật GDĐH quy định giá trị tài sản tích lũy được trong quá trình hoạt động của cơ sở GDĐH tư thục và giá trị của tài sản được tài trợ, ủng hộ, hiến tặng cho cơ sở GDĐH tư thục là tài sản chung không chia, được quản lý theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển. Tài sản và đất đai Nhà nước giao cho cơ sở GDĐH tư thục quản lý và tài sản cơ sở GDĐH tư thục được tài trợ, ủng hộ, hiến tặng phải được sử dụng đúng mục đích và không được chuyển thành sở hữu tư nhân dưới bất cứ hình thức nào;

Nhà nước dựa vào việc sử dụng phần tài chính chênh lệch giữa thu chi và tài chính trong hoạt động của nhà trường để có chính sách phù hợp. Với quy định đó, Nhà nước không cấm các cơ sở GDĐH hoạt động vì lợi nhuận hợp lý, đồng thời có chính sách phù hợp, khuyến khích đối với cơ sở GDĐH hoạt động không vì lợi nhuận.

1.3. Quyền tự chủ của cơ sở GDĐH

Triết lý chính và tư tưởng được thể hiện nhất quán, xuyên suốt trong các quy định của Luật GDĐH là trao quyền tự chủ phù hợp với năng lực thực hiện của các cơ sở GDĐH, theo sự phân tầng, xếp hạng đại học. Khẳng định quyền tự chủ là một thuộc tính của cơ sở GDĐH, Luật GDĐH đã trao quyền tự chủ ở mức tối đa phù hợp với năng lực tự chủ và điều kiện đảm bảo thực hiện quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH. Cụ thể là, các cơ sở GDĐH được tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế,

bảo đảm chất lượng GDĐH; tự chủ quyết định phương thức tuyển sinh, chịu trách nhiệm về công tác tuyển sinh; chịu trách nhiệm công bố công khai chỉ tiêu tuyển sinh, chất lượng đào tạo và các điều kiện bảo đảm chất lượng đào tạo; tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc xây dựng, thẩm định, ban hành chương trình đào tạo trình độ cao đẳng, đại học, thạc sĩ, tiến sĩ... Việc công khai các thông tin này một mặt thể hiện sự cam kết về chất lượng đào tạo của nhà trường, mặt khác, để các lực lượng xã hội tham gia giám sát thực hiện chất lượng đào tạo của nhà trường. Đồng thời, để gắn chất lượng đào tạo với tên tuổi của nhà trường, Luật quy định cơ sở GDĐH được tự chủ xác định và thực hiện chỉ tiêu tuyển sinh, xây dựng và thực hiện chương trình giáo dục, đánh giá kết quả học tập và công nhận tốt nghiệp, in phôi văn bằng, cấp văn bằng cho người học.

Việc trao quyền tự chủ gắn với cam kết chịu trách nhiệm của cơ sở GDĐH, trên cơ sở phân tầng và lộ trình thích hợp. Tự chủ để đảm bảo sự năng động sáng tạo nhưng phải công khai, được kiểm soát chặt chẽ, đồng thời đảm bảo quyền lợi của người học. Cơ sở GDĐH thực hiện quyền tự chủ ở mức độ cao hơn phù hợp với năng lực, kết quả xếp hạng và kết quả kiểm định chất lượng giáo dục. Luật cũng quy định: cơ sở GDĐH không còn đủ năng lực thực hiện quyền tự chủ hoặc vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện quyền tự chủ, tùy thuộc mức độ, bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 16 Luật GDĐH bổ sung quy định cụ thể hơn về hội đồng trường đối với cơ sở GDĐH công lập so với quy định tại Điều 53 của Luật Giáo dục để phù hợp hơn với thực tiễn GDĐH Việt Nam. Hội đồng trường là thiết chế không thể thiếu để giao quyền tự chủ cho các trường. Hoạt động của hội đồng trường tạo ra cơ chế kiểm soát quyền lực, giám sát hoạt động điều hành của người đứng đầu cơ sở, tránh tình trạng độc đoán, mất dân chủ.

1.4. Kiểm soát chất lượng đào tạo

Luật GDĐH đã đưa vào những điều khoản kiểm soát chất lượng đào tạo trong

suốt quá trình sinh viên học tập tại trường. Thay vì quy định chương trình khung như trước đây, Luật quy định về chuẩn tối thiểu kiến thức, kỹ năng tại Khoản 3 Điều 36 như sau: “Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định khối lượng kiến thức tối thiểu, yêu cầu về năng lực mà người học đạt được sau khi tốt nghiệp đối với mỗi trình độ đào tạo của GDĐH; quy định xây dựng, thẩm định và ban hành chương trình đào tạo trình độ cao đẳng, đại học, thạc sĩ, tiến sĩ...”.

Theo Luật GDĐH, kiểm định chất lượng là bắt buộc đối với các cơ sở GDĐH để thực hiện quyền tự chủ. Trên cơ sở kết quả kiểm định chất lượng, các cơ sở GDĐH sẽ được xếp hạng theo những tiêu chí được các cấp có thẩm quyền quy định. Để khuyến khích các cơ sở GDĐH huy động nguồn lực đầu tư cho các điều kiện đảm bảo chất lượng, cạnh tranh nâng cao chất lượng đào tạo, đảm bảo hài hòa cơ cấu nhân lực, nâng cao tính cạnh tranh của sinh viên Việt Nam trong khu vực và trên thế giới, Khoản 6 Điều 65 Luật GDĐH quy định: “Cơ sở GDĐH thực hiện chương trình đào tạo chất lượng cao được thu học phí tương xứng với chất lượng đào tạo”.

1.5. Một số quy định khác

Ngoài những nội dung mới cơ bản trên, Luật GDĐH cũng chính thức ghi nhận, làm rõ mô hình Đại học Quốc gia (ĐHQG) nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các mô hình này phát triển đúng với tiềm năng và kỳ vọng. Đây là lần đầu tiên mô hình ĐHQG được chính thức đưa vào các văn bản luật do Quốc hội ban hành. Điều 2 Luật GDĐH nêu rõ: ĐHQG thuộc đối tượng áp dụng của Luật, Điều 7 của Luật cũng xác định ĐHQG là cơ sở GDĐH trong hệ thống giáo dục quốc dân. Đặc biệt, Luật GDĐH đã dành riêng toàn bộ Điều 8 quy định về địa vị pháp lý của ĐHQG. Cơ cấu tổ chức của ĐHQG, Hội đồng ĐHQG, nhiệm vụ và quyền hạn của ĐHQG cũng luật hóa. Điều 15 của Luật quy định về cơ cấu của ĐHQG gồm Hội đồng ĐHQG, Ban Giám đốc, Văn phòng, các Ban chức năng, các đơn vị thành viên, các đơn vị trực thuộc, phục vụ, Hội đồng tư

vấn... Điều 18 quy định những nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng đại học (gồm cả Hội đồng ĐHQG) như: “Phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của đại học; Quyết nghị về phương hướng hoạt động đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục; Quyết nghị về cơ cấu tổ chức và phương hướng đầu tư phát triển của đại học; Quyết nghị về việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia, tách các tổ chức quy định tại khoản 3, 5, 6, 7 Điều 15 của Luật này; thông qua đề án thành lập, giải thể, sáp nhập, chia, tách các tổ chức quy định tại khoản 4 Điều 15 của Luật này; Giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng đại học, việc thực hiện quy chế dân chủ trong các hoạt động của đại học”. Ngoài quy định chung về cơ cấu, thành phần của Hội đồng tại Điều 18, Khoản 2 Điều 8 quy định rõ: “Chủ tịch Hội đồng ĐHQG... do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm”. Đây là một điểm mới so với quy định hiện hành về Hội đồng ĐHQG trong Quyết định số 16/2001/QĐ-TTg ban hành Quy chế Tổ chức và Hoạt động của ĐHQG. Khoản 2, Điều 29 ghi: “Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của ĐHQG và các cơ sở GDĐH thành viên; Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của đại học vùng và các cơ sở GDĐH thành viên”. Bên cạnh quyền tự chủ chung đối với các cơ sở GDĐH khác, Luật cũng quy định ĐHQG quyền tự chủ cao trong các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học và hợp tác quốc tế. Ngoài quy định chung về quyền tự chủ cao tại Khoản 2 Điều 8; điểm đ, khoản 1 Điều 29, Luật cũng có một số quy định cụ thể. Khoản 2, Điều 33 quy định: “ĐHQG, các cơ sở GDĐH đạt chuẩn quốc gia được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc mở ngành đào tạo trình độ cao đẳng, đại học, ngành hoặc chuyên ngành đào tạo trình độ thạc sĩ, tiến sĩ trong danh mục ngành, chuyên ngành đào tạo đã được phê duyệt thuộc lĩnh vực đào tạo của nhà trường khi có đủ năng lực đáp ứng các điều kiện theo quy định”. Khoản 2 Điều 45 quy định “Giám đốc đại học phê duyệt chương

trình liên kết đào tạo với nước ngoài trình độ cao đẳng, đại học, thạc sĩ, tiến sĩ tổ chức tại đại học”.

Ngày 17/11/2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 186/2013/NĐ-CP về ĐHQG, gồm 7 điều; áp dụng đối với ĐHQG Hà Nội, ĐHQG TP. Hồ Chí Minh, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan đến quản lý và hoạt động của ĐHQG. Theo đó, ĐHQG là tổ hợp các trường đại học, viện nghiên cứu, trung tâm đào tạo, nghiên cứu khoa học, công nghệ đa ngành, đa lĩnh vực chất lượng cao, được Nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển. ĐHQG chịu sự quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và đào tạo về giáo dục và đào tạo, của Bộ Khoa học và Công nghệ về khoa học và công nghệ, của các bộ, ngành khác và UBND cấp tỉnh nơi ĐHQG đặt trụ sở trong lĩnh vực được phân công theo quy định của Chính phủ và phù hợp với pháp luật. ĐHQG có nhiệm vụ tổ chức các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, hợp tác quốc tế theo quy định của pháp luật; đào tạo, bồi dưỡng nhân tài khoa học; chuyển giao tri thức và cung cấp nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Đồng thời, nghiên cứu, cung cấp luận cứ khoa học nhằm góp phần xây dựng các định hướng, chủ trương, chính sách, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; đề xuất và thực hiện các chương trình nghiên cứu khoa học trọng điểm quốc gia theo quy định. ĐHQG được quyền tự chủ cao trong các hoạt động về đào tạo, nghiên cứu khoa học, tài chính, quan hệ quốc tế và tổ chức bộ máy theo Quy chế tổ chức và hoạt động của ĐHQG và các cơ sở GDĐH thành viên và có cơ chế tài chính đặc thù do Thủ tướng Chính phủ quy định. ĐHQG được thí điểm mở các ngành, chuyên ngành đào tạo mới, ngoài danh mục các ngành, chuyên ngành đào tạo đã được quy định, nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội và thực hiện trên cơ sở có đủ các điều kiện theo quy định; báo cáo Bộ Giáo dục và đào tạo theo dõi, kiểm tra; được làm việc trực tiếp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Khi cần thiết, Giám đốc

ĐHQG báo cáo Thủ tướng Chính phủ về những vấn đề liên quan đến hoạt động và phát triển của ĐHQG. Thành viên Hội đồng ĐHQG gồm: Giám đốc, các Phó Giám đốc; Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch Công đoàn, Bí thư Đoàn TNCS Hồ Chí Minh của ĐHQG; Hiệu trưởng các trường đại học thành viên; Viện trưởng các Viện nghiên cứu khoa học thành viên; đại diện cơ quan quản lý nhà nước; một số thành viên hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, khoa học, công nghệ, sản xuất, kinh doanh. Nhiệm kỳ của Hội đồng ĐHQG là 5 năm và theo nhiệm kỳ của Giám đốc ĐHQG. Hội đồng ĐHQG làm việc theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số. Tiếp theo, ngày 26/3/2014 Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 26/2014/QĐ-TTg ban hành Quy chế Tổ chức và hoạt động của ĐHQG (ĐHQG Hà Nội và ĐHQG TP. Hồ Chí Minh) và các cơ sở GDĐH thành viên. Quy chế có 8 chương, 30 điều, bao gồm các nội dung: tổ chức và nhân sự, hoạt động đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, đảm bảo chất lượng giáo dục, tài chính, tài sản, mối quan hệ công tác, chế độ thông tin, báo cáo và thanh tra, kiểm tra. Theo Điều 2 của Quy chế, ĐHQG là cơ sở GDĐH có các đơn vị thành viên thuộc các lĩnh vực chuyên môn khác nhau, tổ chức theo hai cấp, đào tạo trình độ đại học, thạc sĩ, tiến sĩ; có cơ cấu đa ngành, đa lĩnh vực chất lượng cao, trong đó tập trung vào lĩnh vực khoa học, công nghệ cao và một số lĩnh vực kinh tế - xã hội mũi nhọn. Quy chế đã cụ thể hóa rất nhiều quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐHQG cũng như các trường đại học, viện nghiên cứu khoa học thành viên¹.

Luật GDĐH dành chương VIII gồm 5 điều (từ Điều 54 đến Điều 58) đề cập tới các vấn đề có liên quan đến giảng viên đại học; có nhiều điều, khoản mới quy định về chức danh của giảng viên trong cơ sở GDĐH (gồm các chức danh: trợ giảng, giảng viên, giảng viên chính, phó giáo sư, giáo sư²);

quy định trình độ chuẩn của chức danh giảng viên giảng dạy trình độ đại học (từ thạc sĩ trở lên); quy định cấp có thẩm quyền ban hành chuẩn quốc gia của cơ sở GDĐH; quyền và nghĩa vụ của giảng viên, người học; quy định về công tác quản lý nhà nước về GDĐH và công tác thanh tra, kiểm tra. Để huy động đội ngũ giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư và học vị tiến sĩ đến tuổi nghỉ chế độ, Luật GDĐH cũng quy định việc kéo dài thời gian giảng dạy và nghiên cứu khoa học của đội ngũ giảng viên này.

Điều 55 nêu quy định, yêu cầu về nhân thân, phẩm chất đạo đức, điều kiện sức khỏe, các chức danh và trình độ chuyên môn chuẩn của giảng viên trong các cơ sở GDĐH, như: quy định những “nhiệm vụ và quyền hạn của giảng viên” về giảng dạy, nghiên cứu, học tập, bồi dưỡng. Giảng viên phải có trình độ thạc sĩ trở lên, trường hợp đặc biệt ở một số chuyên ngành chuyên môn đặc thù sẽ do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và đào tạo quy định; những qui tắc đạo đức mà các giảng viên phải tuân theo, như: “giữ gìn phẩm chất, uy tín, danh dự” của mình đồng thời “tôn trọng nhân cách và đối xử công bằng với người học cũng như bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của người học”. Điều này cũng nêu rõ vai trò và quyền của giảng viên trong việc tham gia vào công tác quản lý, giám sát các hoạt động của cơ sở GDĐH. Theo đó, giảng viên có quyền “tham gia quản lý và giám sát hoạt động của cơ sở GDĐH và tham gia các công tác Đảng, đoàn thể và công tác khác”; “được ký hợp đồng thỉnh giảng và nghiên cứu khoa học với các cơ sở GDĐH, cơ sở nghiên cứu khoa học theo quy định của pháp luật”.

Điều 56 về “Chính sách đối với giảng viên” quy định về các chính sách đối với giảng viên. Theo đó giảng viên được nâng cao trình độ, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ và các ưu đãi khác như phụ cấp, về chỗ

1 Quyết định số 26/2014/QĐ-TTg ngày 26/3/2014 có hiệu lực kể từ ngày 20/5/2014 và thay thế Quyết định số 16/2001/QĐ-TTg do Thủ tướng Chính phủ ký ngày 12/02/2001 về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của ĐHQG.
2 Việc quy định giảng viên đại học gồm 5 chức danh sẽ tạo cơ hội để xây dựng, phát triển đội ngũ giảng viên và thể hiện chính sách của Nhà nước đối với đội ngũ giảng viên.

ở cho giảng viên ở các vùng có điều kiện khó khăn theo các quy định của Chính phủ. Đặc biệt, Khoản 4, Điều 56 quy định “Giảng viên có trình độ tiến sĩ, giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư công tác trong cơ sở GDĐH có thể kéo dài thời gian làm việc kể từ khi đủ tuổi nghỉ hưu để giảng dạy, nghiên cứu khoa học, nếu có đủ sức khỏe, tự nguyện kéo dài thời gian làm việc, đồng thời cơ sở GDĐH có nhu cầu”. Đây là quy định mới, vì việc kéo dài thời gian làm việc cho giảng viên không chỉ dành riêng cho những giảng viên có chức danh từ phó giáo sư trở lên như hiện nay mà còn cả cho những giảng viên có trình độ tiến sĩ.

Điều 58 quy định về “Các hành vi giảng viên không được làm” như: xúc phạm danh dự, nhân phẩm, xâm phạm thân thể người học và người khác; gian lận trong hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học; lợi dụng danh hiệu nhà giáo và hoạt động giáo dục để thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.

Để Luật GDĐH thực sự đi vào cuộc sống, thúc đẩy hệ thống GDĐH phát triển, Chính phủ đã ban hành Nghị định 141/2013/NĐ-CP ngày 24/10/2013 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật GDĐH, có hiệu lực thi hành từ ngày 10/12/2013. Đây là văn bản dưới luật quan trọng nhất cụ thể hóa một số quy định của Luật làm cơ sở cho việc thi hành Luật. Nghị định đã quy định cụ thể chính sách đối với giảng viên, hướng dẫn khá chi tiết chính sách đối với giảng viên và việc kéo dài thời gian làm việc đối với giảng viên đủ tuổi nghỉ hưu. Theo đó, hệ thống chức danh và tiêu chuẩn các chức danh giảng viên được làm căn cứ để xếp hạng chức danh nghề nghiệp và thực hiện các chế độ chính sách đối với giảng viên trong các cơ sở GDĐH. Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định tiêu chuẩn các chức danh giảng viên. Thang, bậc lương đối với giảng viên được quy định cụ thể, có sự phân biệt khác nhau giữa 5 chức danh theo quy định của Luật GDĐH. Chức danh phó giáo sư được xếp hạng I theo phân hạng chức danh nghề nghiệp viên chức và hưởng thang, bậc lương tương ứng ngạch chuyên viên cao cấp. Chức danh giáo sư

được xếp hạng I theo phân hạng chức danh nghề nghiệp viên chức và hưởng thang, bậc lương tương đương chuyên gia cao cấp. Cơ sở GDĐH tư thục và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài vận dụng quy định hệ thống chính sách tiền lương, phụ cấp và các chính sách khác đối với giảng viên trong các cơ sở GDĐH công lập để thực hiện chế độ chính sách đối với nhà giáo, bảo đảm không thấp hơn tiền lương và phụ cấp của giảng viên trong các cơ sở GDĐH công lập có cùng trình độ đào tạo và thâm niên công tác. Giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư và giảng viên có trình độ tiến sĩ đang công tác tại cơ sở GDĐH được kéo dài thời gian làm việc kể từ khi đủ tuổi nghỉ hưu để giảng dạy, nghiên cứu khoa học nếu có các điều kiện như: có đủ sức khỏe, tự nguyện kéo dài thời gian làm việc và cơ sở GDĐH có nhu cầu và chấp nhận. Thời gian kéo dài làm việc đối với giảng viên có trình độ tiến sĩ là không quá 5 năm; đối với giảng viên có chức danh phó giáo sư là không quá 7 năm và đối với giảng viên có chức danh giáo sư là không quá 10 năm. Trong thời gian kéo dài làm việc, người được kéo dài làm việc nêu trên có quyền đề nghị nghỉ làm việc để hưởng chế độ nghỉ hưu theo quy định. Giảng viên trong thời gian làm việc kéo dài được xác định là giảng viên cơ hữu của cơ sở GDĐH; được hưởng lương và các chính sách, chế độ khác theo quy định đối với giảng viên.

2. Ý nghĩa của việc ban hành Luật GDĐH và những vấn đề đặt ra hiện nay

a. Luật GDĐH được ban hành nhằm mục tiêu thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về giáo dục³. Sự ra đời của Luật GDĐH sẽ tạo cơ sở pháp lý vững chắc, thống nhất cho sự phát triển của GDĐH và thực hiện các mục tiêu giáo dục, như: đổi mới quản lý nhà nước về GDĐH và đổi mới quản lý của cơ sở giáo dục, nâng cao chất lượng GDĐH, góp phần đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH; đổi mới và nâng cao chất lượng công tác quản lý giáo dục và cán bộ quản lý GDĐH; đẩy mạnh phân cấp quản lý GDĐH và thực hiện quyền tự chủ,

tự chịu trách nhiệm của cơ sở GDĐH phù hợp với năng lực quản lý, năng lực tổ chức hoạt động giáo dục và trách nhiệm xã hội; đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục, huy động các nguồn đầu tư phát triển GDĐH; tạo điều kiện pháp lý để cải tiến mạnh mẽ chương trình, nội dung và phương pháp giảng dạy, đẩy mạnh việc đổi mới nội dung, chương trình và phương pháp giáo dục theo hướng khoa học, hiện đại, tiên tiến và thiết thực, phù hợp với thực tiễn Việt Nam; đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý GDĐH hưởng thụ các quyền và thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm trong giảng dạy, nghiên cứu khoa học và tham gia các hoạt động xã hội. Căn cứ vào đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, Luật GDĐH mở đường cho GDĐH có hiệu quả theo xu hướng của thế giới. Luật GDĐH được ban hành cũng tác động mạnh mẽ tới việc xây dựng và ban hành một số chính sách, chế độ đối với đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý GDĐH, tạo động lực thu hút, động viên đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý GDĐH toàn tâm toàn ý phục vụ sự nghiệp GDĐH. Nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực là mục tiêu xuyên suốt và là trục trung tâm của Luật GDĐH. Luật GDĐH ra đời sẽ tác động tới người dạy, người học, tổ chức và cá nhân, công dân và xã hội quan tâm nhiều hơn đến sự nghiệp GDĐH, phát huy truyền thống hiếu học của dân tộc, xây dựng xã hội học tập đồng thời tăng cường kỷ luật, khắc phục bệnh hình thức và các tiêu cực trong GDĐH. Trong bối cảnh GDĐH Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng với hệ thống GDĐH khu vực và thế giới, ban hành Luật GDĐH là cần thiết để điều chỉnh các hoạt động GDĐH phù hợp với các cam kết và Điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên, quản lý tốt hơn hoạt động hợp tác, đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực GDĐH. Luật GDĐH ra đời góp phần thực hiện quốc sách hàng đầu là phát triển

sự nghiệp giáo dục, góp phần nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, thực hiện mục tiêu của giáo dục là hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân, đào tạo những người lao động có nghề, năng động và sáng tạo, có niềm tự hào dân tộc, có đạo đức, có ý chí vươn lên góp phần làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới. Được xây dựng trên tinh thần đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục đào tạo, nên khi thực hiện luật GDĐH sẽ có nhiều thay đổi trong hệ thống với mục tiêu là góp phần nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực và chuẩn bị nguồn nhân lực cho nền kinh tế tri thức trong giai đoạn tiếp theo, phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

b. Từ đây, GDĐH được đặt trong hệ thống giáo dục quốc dân, thực hiện các quy định của Luật Giáo dục và Luật GDĐH. Luật GDĐH là Luật điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội đặc thù trong lĩnh vực giáo dục, đồng bộ với Luật Giáo dục, góp phần hoàn thiện pháp luật về giáo dục trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Luật GDĐH quy định chi tiết những nội dung về GDĐH mà Luật Giáo dục đã quy định nhưng còn mang tính chất là luật khung. Những quy định trong Luật Giáo dục đã cụ thể thì được dẫn chiếu trong Luật GDĐH nếu thực sự cần thiết. Một số quy định của Luật Giáo dục liên quan đến GDĐH được bổ sung cho phù hợp với điều kiện thực tiễn GDĐH Việt Nam và xu thế phát triển của GDĐH trên thế giới. Nhiều vấn đề quan trọng của GDĐH được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và đào tạo và Bộ trưởng các Bộ, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành, cần được điều chỉnh bằng một số văn bản quy phạm pháp luật có

3 *Cụ thể là Nghị quyết hội nghị Trung ương 2 (khóa VIII) về giáo dục và đào tạo, Kết luận Hội nghị Trung ương 6 (khóa IX), Thông báo số 242/TB-TW thông báo kết luận của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 2 (khóa VIII), phương hướng phát triển giáo dục và đào tạo đến năm 2020, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI. Những tư tưởng, chủ trương của Đảng và Nhà nước được thể hiện qua những điều, khoản nằm ở các chương mục khác nhau nhằm xử lý những vấn đề lớn của hoạt động GDĐH.*

giá trị pháp lý cao hơn, pháp điển hóa các quy định còn phân tán trong các văn bản dưới luật thành quy định của Luật GDĐH. Luật GDĐH là luật chuyên ngành đầu tiên quy định về tổ chức, hoạt động GDĐH, cụ thể hóa các quy định khung của Luật Giáo dục về GDĐH. Luật GDĐH nâng các quy định tại các văn bản dưới luật (nghị quyết của Quốc hội; nghị định, nghị quyết của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ) đã được thực tiễn kiểm nghiệm và mang tính ổn định thành các nội dung của Luật GDĐH⁴. Một số nội dung quy định tại Luật Giáo dục đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật GDĐH và những vấn đề chưa được quy định hoặc quy định chưa rõ trong Luật Giáo dục cũng được quy định mới, cụ thể hơn trong Luật GDĐH⁵. Điều đó đã đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc luật hóa chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về GDĐH nói chung và về ĐHQG nói riêng, hướng tới xây dựng một nền giáo dục Việt Nam hiện đại.

c. Luật GDĐH được xây dựng trên quan điểm thực tiễn, quan điểm toàn diện và quan điểm phát triển, góp phần giải quyết những vấn đề bức xúc mà thực tiễn GDĐH đang đặt ra và thực hiện những mục tiêu chiến lược của GDĐH; xử lý những vấn đề quan trọng trong GDĐH mà cho tới nay chưa có văn bản pháp quy nào hoặc có văn bản nhưng chưa đủ để áp dụng một cách có hiệu quả. Luật GDĐH được kỳ vọng sẽ khắc phục nhiều vấn đề cơ bản, cấp bách và tác động tích cực để đổi mới hệ thống GDĐH,

nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực cho sự phát triển đất nước. Theo đó, GDĐH không chỉ tập trung đào tạo nhân lực trình độ cao, bồi dưỡng nhân tài mà phải đặc biệt coi trọng phát triển phẩm chất, năng lực tự học, tự làm giàu tri thức, sáng tạo của người học. Mạng lưới các cơ sở GDĐH, cơ cấu ngành nghề và trình độ đào tạo phải phù hợp với quy hoạch phát triển nguồn nhân lực quốc gia. Phát triển GDĐH phải gắn với tiến bộ khoa học và công nghệ, phù hợp với quy luật khách quan. Chuyên phát triển giáo dục và đào tạo (trong đó có GDĐH) từ chủ yếu theo số lượng sang chú trọng chất lượng và hiệu quả, đồng thời đáp ứng yêu cầu số lượng. Nhà nước tập trung đầu tư xây dựng cơ sở vật chất một số trường đại học, ngành đào tạo trọng điểm, trường sư phạm. Tập trung đầu tư hạ tầng công nghệ thông tin của các trường đại học, nâng cao ứng dụng công nghệ thông tin trong giảng dạy và học tập, lấy trọng tâm là thư viện, tạo lập hệ thống thư viện dùng chung, chia sẻ dữ liệu trong hệ thống. Đẩy mạnh phân cấp quản lý GDĐH và thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở GDĐH phù hợp với năng lực quản lý, năng lực tổ chức hoạt động giáo dục và trách nhiệm xã hội. Đẩy mạnh xã hội hóa GDĐH, huy động các nguồn đầu tư cho GDĐH, khuyến khích các doanh nghiệp, cá nhân sử dụng lao động tham gia hỗ trợ hoạt động đào tạo, lựa chọn các dự án đầu tư để khuyến khích đầu tư theo hình thức hợp tác công - tư (PPP). Quyền tự chủ của cơ sở GDĐH là vấn đề

4 Đó là các quy định về: 1/ Thành lập GDĐH quy định tại Nghị quyết số 50/2010/QH12 ngày 19/6/2010 của Quốc hội khóa XII về việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với GDĐH; 2/ Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDĐH quy định tại Khoản 1 Điều 17 Nghị định số 75/2006/NĐ-CP ngày 02/8/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục; 3/ Cơ cấu tổ chức cơ sở GDĐH quy định tại Điều 25 Nghị định số 75/2006/NĐ-CP ngày 02/8/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục; 4/ Nhiệm vụ và quyền hạn của trường đại học quy định tại Điều 5, Chương II Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg ngày 22/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học; Vấn đề mở ngành đào tạo quy định tại Điều 9 Chương III Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg ngày 22/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học; Vấn đề tuyển sinh quy định tại Điều 11 Chương III Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg ngày 22/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học; Vấn đề nhiệm vụ của giảng viên quy định tại Điều 25 và quyền của giảng viên quy định tại Điều 26 Chương VI Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg ngày 22/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học.

5 Như: Chính sách của Nhà nước về phát triển GDĐH, Về quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của cơ sở GDĐH; Cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của đại học, đại học quốc gia; vấn đề lợi nhuận và không vì lợi nhuận; học phí và chất lượng đào tạo; chính sách đối với giảng viên; có những nội dung quy định về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài; Về thanh tra, kiểm tra...

được thể hiện nhất quán và xuyên suốt trong các quy định của Luật và được quy định cụ thể tại các điều, khoản của Luật. Việc giao quyền tự chủ cho cơ sở GDĐH là đòi hỏi của thực tiễn khách quan, phù hợp xu thế phát triển của giáo dục hiện đại nhằm phát huy tính dân chủ, năng động, sáng tạo của cơ sở GDĐH và là động lực khuyến khích các cơ sở GDĐH phấn đấu vươn lên; đồng thời là một trong những giải pháp nâng cao chất lượng GDĐH, đưa GDĐH Việt Nam nhanh chóng tiếp cận trình độ quốc tế. Theo đó, quyền tự chủ của cơ sở GDĐH được quy định tương ứng với năng lực và điều kiện đảm bảo quyền tự chủ, đi kèm với tự chịu trách nhiệm của cơ sở GDĐH. Nhằm tăng cường trách nhiệm của cơ sở GDĐH trong việc bảo đảm tương quan giữa phát triển quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo, luật quy định cơ sở GDĐH tự chủ xác định chỉ tiêu tuyển sinh và chịu trách nhiệm công bố công khai về chỉ tiêu tuyển sinh, ngành và chuyên ngành đào tạo, chuẩn đầu ra và các điều kiện đảm bảo chất lượng đào tạo, học phí và các thông tin quan trọng khác liên quan đến tổ chức đào tạo. Việc công khai các thông tin này thể hiện sự cam kết về chất lượng đào tạo của nhà trường đồng thời để các lực lượng xã hội tham gia giám sát thực hiện chất lượng đào tạo của nhà trường. Để gắn chất lượng đào tạo với tên tuổi của nhà trường, Luật cũng quy định cơ sở GDĐH được tự chủ in phôi văn bằng, cấp văn bằng cho người học. Việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường cũng là để Bộ Giáo dục và đào tạo trở về đúng chức năng của cơ quan quản lý nhà nước. Xã hội hóa giáo dục là chính sách lớn của Đảng và Nhà nước, chủ trương này đã được quy định trong Luật Giáo dục và tiếp tục được cụ thể hóa trong Luật GDĐH. Luật GDĐH cũng đưa vào những điều khoản kiểm soát chất lượng đào tạo trong suốt quá trình sinh viên học tập tại trường. Thay vì quy định chương trình khung như trước đây, Luật quy định về chuẩn tối thiểu kiến thức, kỹ năng (tại Khoản 3 Điều 36). Song song với việc thiết lập các tiêu chí đảm bảo chất lượng đào tạo, Luật quy định kiểm định chất lượng là bắt buộc

đối với các cơ sở GDĐH để thực hiện quyền tự chủ và đưa ra khung pháp lý của việc tổ chức, hoạt động công tác kiểm định chất lượng giáo dục. Trên cơ sở kết quả kiểm định chất lượng, các cơ sở GDĐH sẽ được xếp hạng theo những tiêu chí được các cấp có thẩm quyền quy định. *Đây là lần đầu cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở GDĐH được thể chế hóa thành luật.* Có thể nói, nếu chính sách xã hội hóa giáo dục góp phần quan trọng tăng đầu tư cho giáo dục từ các nguồn lực xã hội, thì việc giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục sẽ xác lập một cơ chế quản lý năng động, tạo điều kiện thông thoáng cho hoạt động giáo dục vận hành với chất lượng, hiệu quả cao hơn.

d. Luật GDĐH chính thức có hiệu lực thi hành sẽ là bước đổi mới căn bản để nâng cao chất lượng đào tạo đại học. Tuy nhiên, sau khi Luật GDĐH được ban hành và có hiệu lực, việc soạn thảo các văn bản quy định chi tiết là nhiệm vụ không kém phần quan trọng để góp phần nhanh chóng đưa các quy định của Luật đi vào cuộc sống, thúc đẩy hệ thống GDĐH phát triển. Sau khi Luật GDĐH được ban hành và có hiệu lực, Chính phủ đã ban hành một số văn bản như: Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật GDĐH, Nghị định về ĐHQG, Quy chế về Tổ chức và Hoạt động của ĐHQG... Cùng với soạn thảo các văn bản trong Danh mục văn bản hướng dẫn thi hành, Bộ Giáo dục và đào tạo cũng đang rà soát, điều chỉnh các văn bản hiện hành cho phù hợp với yêu cầu của Luật GDĐH, như: xây dựng khối lượng kiến thức tối thiểu đối với các trình độ đào tạo, ngành đào tạo để thay thế cho các chương trình khung trước đây; xây dựng Nghị định về phân tầng và xếp hạng để trình Chính phủ... Các cơ quan quản lý nhà nước liên quan đã và đang xây dựng các văn bản hướng dẫn thực hiện. Mặc dù Luật GDĐH đã có hiệu lực hơn một năm, song do việc xây dựng các văn bản Luật GDĐH chưa đầy đủ nên các cơ sở GDĐH và cơ quan quản lý nhà nước về GDĐH vẫn còn chờ những văn bản hướng dẫn hoặc quy định chi tiết để triển khai thực hiện ■

TÁI THẨM TRONG PHÁP LUẬT TỔ TỤNG CỘNG HÒA PHÁP

NGUYỄN HẢI NINH*

Các nghiên cứu về thủ tục tái thẩm của Pháp trước đây chủ yếu giới thiệu quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) Pháp mà không có giải thích¹. Bài viết này phân tích cụ thể một số nội dung về đối tượng, trường hợp và thẩm quyền và thủ tục yêu cầu tái thẩm trong tố tụng hình sự Pháp trên cơ sở nghiên cứu về thủ tục này của tác giả Étienne Daures in trong Tuyển tập luật hình sự và luật tố tụng hình sự, nhà xuất bản Dalloz 2012². Nghiên cứu này có thể giúp tham khảo trong quá trình nghiên cứu hoàn thiện BLTTHS năm 2003 của Việt Nam, nhất là các quy định về thủ tục tái thẩm trong tố tụng hình sự.

1. Sự phát triển của luật pháp về thủ tục tái thẩm

Tại Pháp, mặc dù nguyên tắc hiệu lực của bản án, quyết định của Tòa án được công nhận, nhưng bản án, quyết định kết án bị cáo về trọng tội hoặc khinh tội đã có hiệu lực pháp luật vẫn có thể bị huỷ bỏ do sai lầm về sự việc theo thủ tục kháng cáo, kháng nghị, đặc biệt là tái thẩm mà thẩm quyền xem xét kháng cáo, kháng nghị đó thuộc Tòa hình sự Tòa án tối cao. Cơ sở của quan niệm và thực tiễn nói trên là: *một mặt*, phải bồi thường vật chất và tinh thần cho nạn nhân của sự sai lầm tư pháp và *mặt khác*, phải tiếp tục truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người thực sự phạm tội. Tuy nhiên, để bảo đảm sự tôn trọng cần thiết đối với bản án,

quyết định của Tòa án, thủ tục tái thẩm được thực hiện theo những điều kiện chặt chẽ về nội dung và hình thức.

Thủ tục tái thẩm - trong một thời gian dài trước đây - được qui định từ Điều 443 đến Điều 447 Bộ luật Thẩm cứu hình sự và hiện nay được quy định từ Điều 622 đến Điều 626 BLTTHS Pháp. Sự sửa đổi quan trọng gần đây nhất về tái thẩm được qui định bởi Luật số 89-431 ngày 23/6/1989 “Về tái thẩm đối với bản án quyết định kết tội”, có hiệu lực pháp luật từ ngày 1/10/1989. Đạo luật này đã giảm nhẹ các điều kiện thực hiện thủ tục tái thẩm và sửa đổi việc bồi thường cho nạn nhân của sự sai lầm tư pháp. Quy định nói trên cũng đã được sửa đổi hai lần bởi Điều 25 Luật số 99-515 ngày 23/6/1999

* **ThS, GVC. Khoa Pháp luật hình sự, Đại học Luật Hà Nội**

1 Xem Nguyễn Đức Mai (2010), “Thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo pháp luật tố tụng hình sự của một số nước”, Tạp chí Tòa án nhân dân (10), trang 40; Phạm Hoàng Diệu Linh (2008), “Thủ tục xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo pháp luật tố tụng hình sự Việt Nam và một số nước trên thế giới”, Thông tin Khoa học Kiểm sát, Viện khoa học kiểm sát, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, trang 132.

2 Étienne DAURES (2012), ‘Révision’, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Editions Dalloz.

<http://www.dalloz.fr/Document?produit-id=PEN&famille-id=ENCYCLOPEDIAS>

(Công báo ngày 24/6/1999) và Điều 6 Luật số 2000-1354 ngày 30/12/2000 (Công báo ngày 31/12/2000) về phương thức bồi thường bằng vật chất cho người bị kết án được xác định là vô tội.

2. Đối tượng có thể bị áp dụng thủ tục tái thẩm

Theo quy định tại khoản 1 Điều 622 BLTTHS Pháp, “bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật có thể bị yêu cầu xem xét lại theo thủ tục tái thẩm vì lợi ích của người bị kết án về trọng tội hoặc khinh tội”. Có nghĩa là thủ tục tái thẩm được áp dụng đối với tất cả các bản án, quyết định kết án trong lĩnh vực trọng tội hoặc khinh tội đã có hiệu lực pháp luật. Bản án, quyết định kết tội vì cảnh không bị tái thẩm³. Tuy nhiên, tái thẩm cũng được chấp nhận trong trường hợp bản án, quyết định kết tội bị cáo về tội vì cảnh và khinh tội mà hai tội này không thể tách được. Việc không thể tách tội vì cảnh và khinh tội phải được nhận thấy một cách rõ ràng.

Thủ tục tái thẩm được áp dụng đối với tất cả các bản án, quyết định của Tòa án xét xử về nội dung vụ án, dù đó là Tòa án theo luật chung hay theo luật chuyên biệt. Các bản án, quyết định của Tòa án về người chưa thành niên, Tòa quân sự đều có thể bị tái thẩm. Tương tự, trong trường hợp không có các văn bản chuyên biệt quy định khác, thủ tục tái thẩm cũng được áp dụng đối với các bản án, quyết định của Tối cao pháp viện hoặc Tòa án tư pháp cộng hoà. Ngược lại, kháng cáo, kháng nghị tái thẩm đối với quyết định của Tòa hình sự Tòa án tối cao không được chấp nhận vì cơ quan này không xét xử về nội dung vụ án và không ra quyết định kết tội.

Về nguyên tắc, các quyết định tuyên bố bị cáo vô tội hay được thả tự do không thể là đối tượng của thủ tục tái thẩm; bản án, quyết định là đối tượng của thủ tục tái thẩm phải tuyên án hình phạt về trọng tội hoặc khinh tội đối với bị cáo. Tuy nhiên, thủ tục tái thẩm có thể được áp dụng đối với tất cả các quyết định tuyên bố một cá nhân phải

chịu trách nhiệm hình sự về hành vi phạm tội do cá nhân đó thực hiện, không quan trọng là cá nhân đó có bị áp dụng hình phạt tù hay không. Kể cả trong trường hợp bản án tuyên người bị kết án về khinh tội nhưng được miễn hình phạt theo điều 469-1 BLT-THS cũng là đối tượng của tái thẩm.

Thủ tục tái thẩm được áp dụng đối với bản án, quyết định tuyên người chưa thành niên không phạm tội vì thiếu khả năng nhận thức và điều khiển hành vi; bản án, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục đối với người chưa thành niên.

Đặc xá chỉ có hiệu lực đối với việc thi hành hình phạt, không làm thay đổi quyết định xét xử nên đặc xá không cản trở việc thực hiện tái thẩm. Ngược lại, ân xá xoá bỏ tính chất tội phạm của hành vi đã thực hiện nên bản án, quyết định kết tội được huỷ bỏ do ân xá về nguyên tắc không phải là đối tượng của tái thẩm vốn cũng có mục đích huỷ bỏ sự kết tội. Tuy nhiên, vì lợi ích tinh thần của người được ân xá và vì hiệu lực hồi tố của việc huỷ bản án, quyết định kết tội trong trường hợp tái thẩm rộng hơn trường hợp ân xá nên luật ân xá thừa nhận quyền kháng cáo tái thẩm cho người được ân xá.

Các bản án, quyết định không phải là đối tượng của kháng cáo, kháng nghị tái thẩm gồm: bản án, quyết định sơ thẩm vẫn còn có thể kháng cáo, kháng nghị phúc thẩm; bản án, quyết định sơ thẩm đồng thời chung thẩm và bản án, quyết định phúc thẩm mà thời hạn kháng cáo, kháng nghị giám đốc thẩm vì lợi ích của người bị kết án đối với bản án, quyết định đó chưa hết hoặc bản án, quyết định đã bị kháng cáo, kháng nghị giám đốc thẩm nhưng chưa có quyết định không chấp nhận kháng cáo, kháng nghị.

Thủ tục tái thẩm cũng không được áp dụng nếu còn biện pháp khác cho phép sửa chữa sai lầm trong quá trình xét xử. Vì vậy, trong trường hợp bị cáo sử dụng trái phép các thông tin về nhân thân khiến người khác bị ghi vào lý lịch tư pháp là đã bị kết án thì người bị hại này không có quyền kháng cáo tái thẩm bởi vì họ có quyền yêu cầu cải

3 Tội phạm theo luật hình sự Pháp chia thành ba loại là: trọng tội, khinh tội và tội vì cảnh (*crime, délit, contravention*)

chính thông tin trong lý lịch tư pháp theo quy định tại điều 778 BLTTHS Pháp. Yêu cầu tái thẩm không được chấp nhận trong trường hợp người bị kết án chết trước khi bản án kết tội có hiệu lực pháp luật.

Các quyết định về dân sự (bồi thường thiệt hại, chi phí tư pháp, hoàn lại hoặc khôi phục nguyên trạng) của Tòa án hình sự không phải là đối tượng của tái thẩm.

3. Các trường hợp tái thẩm

Kháng cáo, kháng nghị tái thẩm đối với bản án, quyết định chỉ được thực hiện trong bốn trường hợp quy định tại Điều 622 BLTTHS Pháp; những trường hợp này cũng từng được quy định tại Điều 443 Bộ luật Tố tụng hình sự. Theo quy định tại Điều 622 BLTTHS Pháp, thủ tục tái thẩm có thể được thực hiện trong các trường hợp sau:

- Sau khi ra bản án kết tội giết người thì có chứng cứ cho phép kết luận người được xác định là nạn nhân của vụ giết người vẫn còn sống (Điều 622-1 BLTTHS Pháp)

Điều luật này đòi hỏi trước hết phải có bản án kết tội giết người như các tội ám sát, giết người, đầu độc, giết người thân thích, giết trẻ em, cố ý gây thương tích dẫn đến hậu quả chết người, vô ý làm chết người. Ngược lại, không được tái thẩm đối với bản án kết tội đe dọa giết người, bởi vì trong trường hợp này người bị hại không bị chết do sự đe dọa. Ngoài ra, điều luật nói trên còn đòi hỏi chứng cứ mới cho phép kết luận người bị hại còn sống phải xuất hiện sau khi bản án kết tội giết người, và chứng cứ đó phải đủ cơ sở để kết luận nạn nhân của vụ giết người vẫn còn sống vào thời điểm ra bản án. Tuy nhiên, không quan trọng là người đó còn sống hay không kể trong khoảng thời gian từ khi ra bản án kết tội đến khi có yêu cầu tái thẩm.

Trên thực tế, chưa từng có án lệ nào về việc áp dụng thủ tục tái thẩm trong trường hợp nói trên.

- Trong trường hợp sau khi có bản án kết án bị cáo về trọng tội hoặc khinh tội thì có bản án mới kết tội bị cáo khác về cùng hành vi phạm tội nhưng sự kết tội của hai bản án mâu thuẫn nhau; sự mâu thuẫn này là cơ sở khẳng định sự vô tội của một trong hai bị cáo (Điều 622-2 BLTTHS Pháp).

Trường hợp này đòi hỏi thực tế là có hai lần kết tội đối với cùng một hành vi bằng hai bản án riêng biệt và mâu thuẫn nhau. Nếu hai hay nhiều người bị kết án trong cùng một bản án thì dù tồn tại mâu thuẫn, thủ tục tái thẩm không được áp dụng; mà trong trường hợp này có thể thực hiện thủ tục giám đốc thẩm. Tương tự, thủ tục tái thẩm không được áp dụng trong trường hợp lời khai của người làm chứng hay các chứng cứ khác tại phiên tòa mới mâu thuẫn với bản án kết tội đã tuyên trước đó, bởi vì trong trường hợp này không có mâu thuẫn giữa hai bản án.

Hai bản án mâu thuẫn phải được tuyên bởi tòa án hình sự và là hai bản án kết tội. Nếu một trong hai bản án đó được tuyên bởi tòa án dân sự, thương mại hay hành chính thì thủ tục tái thẩm cũng không được áp dụng, mặc dù bản án này mâu thuẫn với bản án hình sự. Ví dụ: không được tái thẩm đối với bản án hình sự kết án bị cáo về tội lừa đảo do hành vi lập công ty trái phép và chiếm đoạt vốn, mặc dù sau đó có bản án của tòa thương mại có hiệu lực pháp luật khẳng định việc lập công ty là hợp pháp.

Thủ tục tái thẩm được áp dụng không phụ thuộc vào việc một hoặc cả hai bản án kết tội đang được thi hành hoặc đã thi hành xong.

Như vậy, để áp dụng thủ tục tái thẩm, hai bản án kết tội về cùng một trọng tội hoặc khinh tội phải có nội dung mâu thuẫn nhau, bởi vì “sự mâu thuẫn này là bằng chứng vô tội của một trong các bị cáo” (Điều 622-2, đoạn cuối). Ví dụ, thủ tục tái thẩm được áp dụng trong trường hợp hai bản án có hiệu lực pháp luật mâu thuẫn nhau, kết tội hai bị cáo khác nhau về cùng một hành vi trộm cắp mà hành vi đó chỉ do một cá nhân thực hiện

Tóm lại, để chấp nhận tái thẩm trong trường hợp có mâu thuẫn giữa các bản án, cần phải có sự đối lập giữa hai bản án kết tội, và sự đối lập này là đối lập về pháp lý chứ không phải về sự kiện; có nghĩa rằng, việc kết tội đối với từng bị cáo phải mang tính chất độc lập, riêng biệt, đến mức sai lầm tư pháp được nhận thấy rõ ràng.

- Người làm chứng sau khi xét xử thì bị truy tố và kết án về hành vi làm chứng không đúng sự thật chống lại bị cáo (Điều 622-3 BLTTHS Pháp).

Trước hết, cần xác định người làm chứng đã có hành vi làm chứng không đúng sự thật, có nghĩa đã làm chứng sai tại phiên tòa, sau khi tuyên thệ. Hành vi làm chứng không đúng sự thật bị phát hiện sau khi Tòa đã tuyên án. Nếu người làm chứng không đúng sự thật bị truy tố trước khi tuyên án, hoặc đã chết trước khi bị truy tố, hoặc không thể bị truy tố do hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự thì thủ tục tái thẩm không được áp dụng. Thủ tục tái thẩm có thể được yêu cầu trong trường hợp, sau khi tòa đã tuyên án, một trong những người làm chứng bị truy tố và kết án về hành vi làm chứng không đúng sự thật chống lại bị cáo. Thẩm phán trực tiếp xem xét hành vi làm chứng không đúng sự thật hoặc thẩm phán được giao nhiệm vụ xét xử lại vụ án là người có thẩm quyền xem xét liệu hành vi làm chứng không đúng sự thật có ảnh hưởng quan trọng đến bản án đã tuyên và làm sai lệch toàn bộ chứng cứ đã được thu thập trước đó hay không. Trong trường hợp xác định được việc làm chứng không đúng sự thật thì yêu cầu tái thẩm được chấp nhận. Việc xét xử người làm chứng không đúng sự thật phải dẫn đến hệ quả: sau khi xem xét hành vi làm chứng sai sự thật, bị cáo được tuyên không có tội. Trong trường hợp hành vi làm chứng sai sự thật không ảnh hưởng đến quyết định xác định bị cáo phạm tội, và bị cáo vẫn bị tuyên phạm tội trên cơ sở các bằng chứng khác, thủ tục tái thẩm không được chấp nhận với lý do có hành vi làm chứng sai sự thật.

- Sau khi có bản án kết tội thì có tình tiết mới hoặc phát hiện tình tiết mới hoặc tình tiết mà tòa án không biết được khi xét xử gây nghi ngờ về tội phạm của người bị kết án (Điều 622-4 BLTTHS Pháp).

Quy định này được đưa ra trong luật ngày 23/6/1989, rộng hơn quy định trước đây chỉ cho phép tái thẩm trong trường hợp “có tình tiết mới hoặc chứng cứ không được biết đến... khẳng định sự vô tội của người bị kết án”. Sự mở rộng điều kiện tái thẩm thể hiện ở hai mức độ: bên cạnh tình tiết mới, quy định thêm tình tiết mà tòa án không được biết khi xét xử sơ thẩm; tình tiết mới hoặc tình tiết không được biết đến này, về bản chất, chỉ cần gây nghi ngờ về tội phạm của người bị kết án chứ không đòi hỏi

phải khẳng định người đó vô tội.

Một số ví dụ về tình tiết mới trong thực tế tái thẩm của Pháp: Sau khi ra bản án kết tội thì phát hiện người bị kết án bị liệt toàn thân vào thời điểm hành động phạm tội được thực hiện (Tòa tối cao, hình sự, 26/10/1911, DP 1912.1.421) hoặc bị bệnh tâm thần (Tòa tối cao, hình sự, 3/5/1994, Tập san hình sự, số 163, D. 1995, somm. 144 obs. Pradel); Vào thời điểm xảy ra tội phạm, người bị kết án đang điều trị tại bệnh viện ở nơi khác, cách xa nơi xảy ra tội phạm và thông tin về nhân thân của người này đã bị một người khác chiếm đoạt, sử dụng bất hợp pháp (Tòa tối cao, hình sự, 28/6/1994, Tập san hình sự, số 258); Trong trường hợp kết án về hành vi đầu độc bằng chất asenic, sau đó một nghiên cứu khoa học chỉ ra rằng lượng chất asenic tìm thấy trong tử thi không đủ là nguyên nhân dẫn đến sự nhiễm độc... và những phát hiện mới trong y học cho thấy tồn tại một loại bệnh, trong một số trường hợp, có những triệu chứng bệnh tương tự như bị trúng độc và những điều này cho phép kết luận nạn nhân chết do bị mắc căn bệnh nêu trên.

4. Chủ thể có quyền yêu cầu tái thẩm và thủ tục yêu cầu tái thẩm

Những người có quyền yêu cầu tái thẩm được quy định tại Điều 623 BLTTHS Pháp gồm những cá nhân sau:

- Bộ trưởng Bộ Tư pháp;
- Bị cáo hoặc người đại diện hợp pháp của bị cáo trong trường hợp bị cáo không đủ năng lực chủ thể;
- Sau khi bị cáo chết hoặc bị tuyên bố vắng mặt, vợ (hoặc chồng), con cái, bố mẹ, người được hưởng toàn bộ di sản của bị cáo hay những người được bị cáo ủy quyền.

Thủ tục tái thẩm được tiến hành trên cơ sở có đơn yêu cầu tái thẩm; đơn này sẽ được Ủy ban tái thẩm kiểm tra trước khi chuyển sang Tòa tái thẩm. Dù được Bộ trưởng Bộ Tư pháp, bị cáo hay những người có quyền yêu cầu, yêu cầu tái thẩm cũng sẽ được chuyển đến một Ủy ban gồm năm thẩm phán, ủy viên thẩm phán hoặc ủy viên thẩm phán *ad hoc*, được chỉ định bởi Đại hội đồng của Tòa tối cao; một trong số những thành viên của Ủy ban được lựa chọn trong số các thành viên của phòng xét xử hình sự và giữ

chức Chủ tịch Ủy ban. Năm thẩm phán dự khuyết cũng được chỉ định theo thủ tục trên. Thời gian thi hành công vụ của các thành viên Ủy ban không được quy định cụ thể. Những thành viên này thôi nhiệm vụ trong trường hợp chuyển công tác, không còn làm việc tại Tòa tối cao hoặc bản thân họ có đơn xin thôi. Chức năng công tố được thực hiện bởi cơ quan công tố của Tòa tối cao. Một yêu cầu gửi trực tiếp cho Tòa tái thẩm sẽ bị tuyên bố không hợp lệ.

Yêu cầu tái thẩm không bị hạn chế bởi bất kỳ hình thức cụ thể nào. Tuy nhiên, đơn yêu cầu tái thẩm phải có đầy đủ thông tin cần thiết về ngày, tháng, bản chất của bản án hình sự được yêu cầu tái thẩm và trong một số trường hợp, việc chấp hành hình phạt do tòa án quyết định. Yêu cầu tái thẩm phải nêu rõ cơ sở pháp lý, có nghĩa là nêu trường hợp mà luật cho phép yêu cầu tái thẩm và trình bày một cách chính xác, cụ thể các dữ kiện

là cơ sở cho yêu cầu đó. Trước thời điểm có hiệu lực của luật ngày 23/6/1989, không chấp nhận yêu cầu tái thẩm của Bộ Tư pháp, thực hiện trên cơ sở quy định tại Điều 622-4, theo đó đơn yêu cầu không trình bày bất kỳ tình tiết nào có bản chất cho phép chứng minh sự vô tội của bị cáo hoặc, tội thiếu, làm xuất hiện những nghi ngờ về hành vi phạm tội của bị cáo (Tòa tối cao, hình sự, 11/5/1976, Tập san hình sự, số 152; Tòa tối cao, hình sự, 12/7/1988, Tập san hình sự, số 301; 7/6/1989, Tập san hình sự, số 246). Tuy nhiên, trong trường hợp bị cáo hoặc bị can được giả định là vô tội thì bị cáo bị kết án vẫn có thể bị xác định là tội phạm. Sau khi tòa ra bản án, nghĩa vụ chứng minh đã thay đổi; lúc này, bị cáo là người phải chứng minh sự tồn tại sai lầm trong quá trình áp dụng pháp luật. Cuối cùng, đơn yêu cầu tái thẩm cần có phụ lục để minh chứng cho nội dung yêu cầu ■

Tăng cường...

(Tiếp theo trang 50)

3.5. Đảm bảo điều kiện vật chất cho việc thực hiện pháp luật về giáo dục ở các trường đại học

Nhà nước tăng cường đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho giáo dục đại học; các trường đại học cũng đã tập trung đầu tư xây dựng cơ sở như: trung tâm thư viện, phòng thí nghiệm, ký túc xá và sân chơi thể dục thể thao... Nhà nước có chính sách ưu đãi, hỗ trợ, khuyến khích các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước đầu tư vào lĩnh vực giáo dục đại học; bảo đảm quyền sở hữu theo pháp luật và các quyền lợi về vật chất và tinh thần của nhà đầu tư. Các trường đại học cũng đã chủ động thực hiện đa dạng hóa nguồn thu từ các hợp đồng đào tạo, nghiên cứu và triển khai, chuyên giao công nghệ, các hoạt động dịch vụ, sản xuất, kinh doanh.

Thực hiện hạch toán thu – chi đối với các trường đại học công lập, có quyền tự chủ

cao trong thu – chi theo nguyên tắc lấy các nguồn thu bù đủ các khoản chi hợp lý, có tích lũy cần thiết để phát triển cơ sở vật chất phục vụ đào tạo và nghiên cứu.

Nhìn chung, cơ sở vật chất của các trường đại học, trang thiết bị, đồ dùng dạy học được tăng cường. Nhưng vẫn còn một số trường (nhất là các trường ở miền núi, ở Tây Nguyên) thì cơ sở vật chất còn khó khăn còn thiếu thiết bị dạy học, phòng thí nghiệm, phòng thư viện, phòng bộ môn, mặt bằng chật hẹp... Thực trạng đó cũng đã làm ảnh hưởng không ít đến việc thực hiện pháp luật về giáo dục ở các trường đại học.

Để bảo đảm thực hiện pháp luật về giáo dục ở các trường đại học, nhằm nâng cao chất lượng, ngăn ngừa, hạn chế những vi phạm, pháp luật về giáo dục, yêu cầu đặt ra là các cấp phải quan tâm đầu tư kinh phí đúng vị trí, ngang tầm với nhiệm vụ của giáo dục, bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để hoạt động thực hiện pháp luật về giáo dục được tiến hành một cách bình thường và đạt hiệu quả ■