

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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

**Kỷ niệm 40 năm ngày giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước  
(30/4/1975 – 30/4/2015)**



- ▶ Đại đoàn kết dân tộc - nguồn sức mạnh tạo nên chiến thắng chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử mùa xuân 1975
- ▶ Luật để tạo ra pháp luật
- ▶ Tiếp tục trao đổi về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Số 08 (288)

Kỳ 2 - Tháng 04/2015



# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục 4/2015

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Đại đoàn kết dân tộc - nguồn sức mạnh tạo nên chiến thắng chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử mùa xuân 1975

**Lương Cường**

- 7** Nâng cao hiệu quả hoạt động pháp điển hóa ở Việt Nam

**ThS. Phí Thị Thanh Tuyền**

- 14** Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong hoạt động xét xử

**ThS. Phạm Hồng Phong**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 22** Luật để tạo ra pháp luật

**PGS, TS. Nguyễn Minh Đoàn - Nguyễn Minh Đức**

- 28** Bàn về thẩm quyền và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương

**Ths. Dương Hồng Thị Phi Phi**

- 35** Tiếp tục trao đổi về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

**Nguyễn Đặng Phương Truyền**

- 43** Bàn về mối quan hệ giữa chính phủ với các cơ quan nhà nước khác trong dự thảo Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi)

**ThS. Cao Vũ Minh - Vũ Thị Ngọc Dung**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật về hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp

**PGS, TS. Lê Thị Hoài Thu**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 59** Kinh nghiệm từ các quy định về thành lập và tổ chức đại diện lao động của một số nước

**ThS. Đào Mộng Điệp**

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - 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 - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 080-43363

#### TÀI KHOẢN:

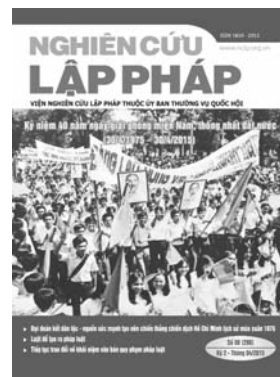
0011000467735  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN  
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

**GIÁ: 19.500 ĐỒNG**

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 4/2015

### STATE AND LAW

**3** Great national unity - the source of power that created the victory of historical Ho Chi Minh campaign in the Spring 1975  
**Luong Cuong**

**7** To improve the efficiency of codification in Vietnam  
**LLM. Phi Thi Thanh Tuyen**

**14** Current situation and solutions to improve the effectiveness of the adversarial principle in trial  
**LLM Pham Hong Phong**

### DISCUSSION OF BILLS

**22** Law to create the laws  
**Prof, Dr. Nguyen Minh Doan - Nguyen Minh Duc**

**28** Discussion on the authority and the process of issuing legal documents of the state bodies at central level  
**LLM. Duong Hong Thi Phi Phi**

**35** Resuming the discussion on the concept of legal documents  
**Nguyen Dang Phuong Truyen**

**43** Discussion on the relationship between the Government and other state agencies in the Draft Law on Organization of the Government  
**LLM. Cao Vu Minh - Vu Thi Ngoc Dung**

### LEGAL PRACTICE

**51** Factors affecting the enforcement of legal provisions on labor contracts in enterprises  
**Prof, Dr. Le Thi Hoai Thu**

### FOREIGN EXPERIENCE

**59** Experience from the regulations on the establishment and organization of labor representatives in some countries  
**LLM. Dao Mong Diep**

#### EDITORIAL:

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

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### OFFICE:

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

#### DESIGN:

HOANG NHI

#### LICENSE OF PUBLISMENT:

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

#### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43363

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING  
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

# ĐẠI ĐOÀN KẾT DÂN TỘC - NGUỒN SỨC MẠNH TẠO NÊN CHIẾN THẮNG CHIẾN DỊCH HỒ CHÍ MINH LỊCH SỬ MÙA XUÂN 1975

LƯƠNG CƯỜNG

ỦY VIÊN BCHTU ĐẢNG, TRUNG TƯỚNG,  
PHÓ CHỦ NHIỆM TỔNG CỤC CHÍNH TRỊ

**40** năm đã trôi qua, Chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử đã kết thúc thắng lợi cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước vĩ đại của dân tộc Việt Nam. Đánh giá về sự kiện lịch sử trọng đại này, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV (1976) đã khẳng định: “Thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước là thành quả tổng hợp của một loạt nhân tố tạo nên sức mạnh vô địch của cách mạng Việt Nam. Nguồn gốc của mọi nhân tố ấy chính là sự lãnh đạo đúng đắn, sáng tạo của Đảng ta”<sup>1</sup>. Đó là đường lối giương cao ngọn cờ độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội (CNXH), với đường lối đó, Đảng ta đã huy động được sức mạnh lớn nhất của cả nước, sức mạnh đại đoàn kết dân tộc; sức mạnh của tiền tuyến lớn miền Nam và sức mạnh của hậu phương lớn miền Bắc; kết hợp được sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, sức mạnh trong nước với sức mạnh ngoài nước, có được từ sự đoàn kết, ủng hộ, giúp đỡ chí tình của nhân dân và bạn bè quốc tế, trước hết là của các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) anh em, đặc biệt là sự đoàn kết, sát cánh chiến đấu chống kẻ thù chung của nhân dân ba nước: Việt Nam, Lào và Cam-pu-chia, tạo nên sức mạnh tổng hợp để đánh thắng đế quốc Mỹ xâm lược cùng bè lũ tay sai của chúng.

Đại đoàn kết dân tộc là truyền thống quý báu, là cội nguồn sức mạnh của dân tộc Việt Nam. Truyền thống đó được hun đúc, hình thành và phát triển bởi tinh thần yêu nước, ý chí độc lập, tự chủ của dân tộc ta trong quá trình đương đầu, chiến thắng mọi thiên tai, địch họa, để xây dựng nên Tổ quốc Việt Nam ngày càng cường thịnh. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: “Dân ta có một lòng nồng nàn yêu nước. Đó là một truyền thống quý báu của ta. Từ xưa đến nay, mỗi khi Tổ quốc bị xâm lăng, thì tinh thần ấy lại sôi nổi, nó kết thành một làn sóng vô cùng mạnh mẽ, to lớn, nó lướt qua mọi sự nguy hiểm, khó khăn, nó nhấn chìm tất cả lũ bán nước và lũ cướp nước”<sup>2</sup>. Sức mạnh đại đoàn kết dân tộc thực sự được nhân lên gấp bội khi ý thức dân tộc, truyền thống yêu nước của mọi tầng lớp nhân dân được soi sáng bởi chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, sự lãnh đạo đúng đắn, sáng suốt của Đảng Cộng sản Việt Nam - một chính đảng do Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập và rèn luyện, biết kế thừa truyền thống lịch sử quý báu của dân tộc, trung thành với lợi ích của nhân dân, kiên trì phấn đấu hy sinh vì độc lập dân tộc, vì CNXH, vì hạnh phúc của nhân dân.

Cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước của nhân dân ta là cuộc đọ sức đầu lịch sử giữa

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 472.

2 Hồ Chí Minh, Toàn tập, Tập 6, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 171.

nhân dân Việt Nam với chủ nghĩa đế quốc, đứng đầu là đế quốc Mỹ; là cuộc đấu tranh một mặt, một còn giữa chính nghĩa với phi nghĩa, giữa văn minh với tàn bạo, giữa cách mạng và phản cách mạng trong thế kỷ XX. Trong cuộc đấu tranh lịch sử ấy, nhân dân ta đã chiến đấu không chỉ vì quyền lợi sống còn của quốc gia, dân tộc, mà còn vì hoà bình, tiến bộ và sự phát triển của nhân loại. Để thực hiện thắng lợi sứ mệnh lịch sử, trước một đế quốc có tiềm lực kinh tế và sức mạnh quân sự khổng lồ, nhân dân ta triệu người như một, đoàn kết một lòng, đã phát huy truyền thống yêu nước, ý chí độc lập, tự lực, tự cường, tinh thần “Không có gì quý hơn độc lập, tự do”, vượt qua mọi gian khổ, hy sinh, “đánh cho Mỹ cút, đánh cho ngụy nhào”, tiến tới giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc, đưa cả nước đi lên CNXH.

Hạt nhân của khối đại đoàn kết dân tộc là Đảng Cộng sản Việt Nam - đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam; đại biểu trung thành cho lợi ích của giai cấp công nhân và của dân tộc Việt Nam; đã đề ra đường lối chính trị, đường lối quân sự độc lập, tự chủ, đúng đắn và sáng tạo. Đó là đường lối giương cao ngọn cờ độc lập dân tộc và CNXH, tiến hành đồng thời hai chiến lược cách mạng ở hai miền: cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân ở miền Nam và cách mạng XHCN ở miền Bắc. Để lãnh đạo nhân dân ta tiến hành thắng lợi cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước, Đảng ta khẳng định: con đường cách mạng ở miền Nam phải là con đường cách mạng bạo lực; nhưng để chiến thắng một tên đế quốc đầu sỏ, chúng ta phải biết kéo địch xuống thang từng bước; thắng địch từng bước và đánh đổ từng bộ phận, tiến lên giành thắng lợi hoàn toàn. Đảng cũng đề ra phương pháp cách mạng đúng đắn, đó là sử dụng sức mạnh tổng hợp, bao gồm lực lượng vũ trang nhân dân và lực lượng quần chúng rộng rãi; tiến hành khởi nghĩa từng phần ở nông thôn và từ khởi nghĩa phát triển thành chiến tranh cách mạng; kết hợp đấu tranh quân sự với đấu

tranh chính trị và đấu tranh ngoại giao; kết hợp nổi dậy và tiến công, tiến công và nổi dậy; đánh địch trên cả ba vùng chiến lược (rừng núi, nông thôn, đồng bằng và thành thị), bằng ba mũi giáp công (quân sự, chính trị và ngoại giao); kết hợp ba thứ quân (bộ đội chủ lực, bộ đội địa phương và dân quân du kích), với phương châm chiến lược là đánh lâu dài, nhưng phải biết tạo thời cơ mở những cuộc tiến công chiến lược, làm thay đổi cục diện chiến tranh, để giành thắng lợi cuối cùng ... Với đường lối đúng đắn và sáng tạo đó, Đảng ta đã động viên đến mức cao nhất lực lượng nhân dân cả nước, kết hợp tiền tuyến lớn miền Nam với hậu phương lớn miền Bắc, kết hợp sức mạnh của dân tộc với sức mạnh của thời đại, tạo nên sức mạnh tổng hợp to lớn để đánh cho Mỹ cút, đánh cho ngụy nhào.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, lực lượng vũ trang nhân dân ba thứ quân đã đoàn kết một lòng, không sợ gian khổ, hy sinh, phát huy cao độ chủ nghĩa anh hùng cách mạng, truyền thống đánh giặc của cha ông, dũng cảm, mưu trí, đoàn kết, phối hợp với các lực lượng khác để chiến đấu, chiến thắng kẻ thù xâm lược. Trong cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước của dân tộc, chúng ta phải đương đầu với nhiều chiến lược chiến tranh của Mỹ; đó là: chiến lược “chiến tranh đặc biệt”, chiến lược “chiến tranh cục bộ”, chiến lược “Việt Nam hoá chiến tranh”... Để thực hiện các chiến lược đó, Mỹ đã huy động tới 70% lực lượng lục quân, 60% lính thủy đánh bộ, 40% lực lượng hải quân, 60% lực lượng không quân, 6,5 triệu lượt thanh niên Mỹ trực tiếp tham gia chiến tranh xâm lược Việt Nam, với đội quân đổ vào Việt Nam lên đến gần 55 vạn. Cùng với đó, chúng ta sử dụng một khối lượng vũ khí, bom đạn vượt xa các cuộc chiến tranh trước đây; trong đó, các loại vũ khí, trang bị tối tân nhất (trừ vũ khí hạt nhân) đều được sử dụng trực tiếp trên chiến trường Việt Nam... Đó là một thử thách to lớn đối với toàn Đảng, toàn quân, toàn dân ta, mà nếu không có sự đoàn kết một lòng

trong Đảng, trong lực lượng vũ trang, trong nhân dân, thì không thể đương đầu và đánh thắng được một kẻ thù có tiềm lực kinh tế, quân sự mạnh như Mỹ. Nhờ có sự đoàn kết chặt chẽ, Đảng ta, lực lượng vũ trang nhân dân ta và toàn thể dân tộc ta đã từ quyết tâm dám đánh Mỹ mà tìm ra được các cách đánh rất mưu trí, sáng tạo trong chiến tranh nhân dân Việt Nam; đưa nghệ thuật quân sự Việt Nam phát triển đến đỉnh cao để khoét sâu chỗ yếu, hạn chế chỗ mạnh của địch, đi đến đánh bại hoàn toàn các chiến lược chiến tranh của chúng. Trên khắp đất nước ta, nhất là trên chiến trường miền Nam, từ Quảng Trị, Tây Nguyên đến đồng bằng Nam bộ, từ đất liền đến hải đảo, các lực lượng vũ trang ta, từ bộ đội chủ lực, bộ đội địa phương đến dân quân du kích đã phối hợp chặt chẽ với mọi tầng lớp nhân dân để liên tục chiến đấu, giành nhiều thắng lợi. Cán bộ, chiến sĩ quân đội ta càng chiến đấu, càng trưởng thành về mọi mặt, thực sự là lực lượng nòng cốt, quyết định cùng toàn dân đánh thắng đế quốc Mỹ xâm lược. Trong cuộc Tổng tiến công và nổi dậy mùa Xuân 1975, các đơn vị chủ lực, bằng một loạt trận chiến đấu hiệp đồng binh chủng, đánh vào các trung tâm đầu não của địch, đã làm cho chúng hoang mang cực độ và đi đến tan rã; bộ đội địa phương, dân quân du kích đã tích cực đánh địch khắp nơi, tiêu diệt và làm tan rã nhiều đồn bốt giặc, hỗ trợ cho lực lượng quân chúng nổi dậy giành chính quyền, đập tan bộ máy kìm kẹp của địch ở cơ sở. Lực lượng chính trị của quân chúng đã nổi dậy mạnh mẽ trên nhiều địa bàn, từ nông thôn đến thành thị, từ miền núi đến đồng bằng, với nhiều hình thức phong phú, linh hoạt và có sự phối hợp chặt chẽ của các lực lượng nên đã tạo ra sức mạnh tổng hợp để đập tan nguy quân, đánh đổ hoàn toàn nguy quyền, giành thắng lợi cuối cùng cho cách mạng.

Trong thực tiễn, cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước vĩ đại của dân tộc là một bức tranh đại đoàn kết dân tộc sinh động, kế thừa, hội tụ được những giá trị tinh hoa tốt đẹp

nhất về đại đoàn kết dân tộc của cha ông ta qua mấy ngàn năm dựng nước và giữ nước. Toàn thể dân tộc Việt Nam đã kết thành một khối vững chắc không gì có thể phá nổi; trong đó, Đảng, lực lượng vũ trang và toàn thể nhân dân luôn đoàn kết, gắn bó máu thịt với nhau. Đảng tin vào dân, dân tin vào Đảng; quân với dân một ý chí, cả nước đồng lòng, toàn dân ra trận, Nam - Bắc một nhà, tất cả vì mục tiêu “Quyết tâm đánh thắng giặc Mỹ xâm lược”. Khối đại đoàn kết dân tộc thực sự là sức mạnh vô địch, là “vũ khí bách chiến, bách thắng”, đập tan mọi mưu toan chia rẽ của kẻ thù, đánh bại mọi ý chí của quân xâm lược. Để thực hiện đại đoàn kết dân tộc, phát huy sức mạnh của mọi tầng lớp nhân dân cho công cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước, Đảng ta chủ trương thành lập Mặt trận Dân tộc thống nhất, lấy liên minh công nông làm nền tảng, dưới sự lãnh đạo của Đảng, nhằm tập hợp rộng rãi mọi tổ chức, lực lượng, cá nhân, tạo nên sức mạnh tổng hợp, bảo vệ miền Bắc, giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc.

Theo đó, ở miền Bắc, tháng 9 năm 1955, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được thành lập. Mặt trận tập hợp lực lượng toàn thể người Việt Nam tán thành đưa miền Bắc lên CNXH và đấu tranh thống nhất đất nước. Trong suốt cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước, Mặt trận đã phát huy được sức mạnh đoàn kết của 17 triệu nhân dân miền Bắc cho công cuộc xây dựng CNXH và bảo vệ miền Bắc XHCN; đồng thời, đánh thắng chiến tranh phá hoại bằng không quân và hải quân của đế quốc Mỹ ra miền Bắc, chi viện đặc lực cho chiến trường miền Nam đánh Mỹ; phát huy vai trò quyết định của miền Bắc XHCN đối với công cuộc giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước. Trước hành động đế quốc Mỹ mở rộng chiến tranh xâm lược ra cả nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ra Lời kêu gọi toàn dân chống Mỹ, cứu nước. Đáp ứng lời kêu gọi của Chủ tịch Hồ Chí Minh, với tinh thần “Không có gì quý hơn độc lập, tự do!”, trên khắp miền Bắc, các phong trào

## NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

thi đua: “Mỗi người làm việc bằng hai vì đồng bào miền Nam ruột thịt”, kết nghĩa Bắc - Nam... được nhân dân ta hưởng ứng tích cực. Nhiều khẩu hiệu hành động, nhiều phong trào thi đua có sức động viên, tập hợp rộng rãi các lực lượng, các ngành nghề, các lứa tuổi trong mọi lĩnh vực sản xuất, chiến đấu, học tập, công tác đã xuất hiện và phát triển ngày càng sâu rộng ở các địa phương. Nông dân ngày, đêm bám ruộng đồng, “tay cày, tay súng”, hăng hái góp người, góp của cho kháng chiến. Công nhân bám nhà máy, công xưởng, “tay búa, tay súng”. Thanh niên nam, nữ nô nức hưởng ứng các phong trào “Ba sẵn sàng”, “Ba đảm đang”; trí thức có phong trào “Ba quyết tâm”; các phụ lão thi đua “Ba giỏi”; thiêu niên, nhi đồng thi đua “Nghìn việc tốt”; các mẹ, các chị hăng hái tham gia “Hội mẹ chiến sĩ”,... tất cả để bảo vệ miền Bắc, xẻ dọc Trường Sơn đi cứu nước, chi viện cho miền Nam, tất cả để chiến thắng.

Ở miền Nam, trước tình hình đế quốc Mỹ can thiệp ngày càng sâu với âm mưu chia cắt vĩnh viễn đất nước ta, ngày 20/12/1960, Mặt trận Dân tộc giải phóng miền Nam Việt Nam được thành lập. Mặt trận chủ trương đoàn kết tất cả các tầng lớp nhân dân, các giai cấp, các dân tộc, các đảng phái, các đoàn thể, các tôn giáo và nhân sĩ, trí thức yêu nước... nhằm đánh đổ ách thống trị của đế quốc Mỹ và tập đoàn tay sai của chúng; thực hiện độc lập, dân chủ, hoà bình, trung lập, tiến tới hoà bình, thống nhất Tổ quốc. Dựa chắc vào khối liên minh công nông, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Mặt trận đã phát triển lực lượng ngày càng sâu rộng trong quần chúng cơ bản của cách mạng, cả ở thành thị và nông thôn, đồng bằng và miền núi. Mặt trận coi việc đấu tranh để cải thiện dân sinh, tự do, dân chủ, hoà bình, trung lập là những mục tiêu phù hợp để thu hút các tầng lớp trí thức, học sinh, sinh viên, tín đồ các tôn giáo... vào cuộc đấu tranh chống đế quốc Mỹ xâm lược. Với Cương lĩnh đúng đắn, chương trình hành động thiết thực, hình

thức, phương pháp tập hợp lực lượng, tổ chức đấu tranh phong phú, uyển chuyển, Mặt trận đã tập hợp được ngày càng đông đảo các tầng lớp nhân dân đoàn kết, đấu tranh giành độc lập, thống nhất đất nước.

Chính sức mạnh đại đoàn kết dân tộc dưới sự lãnh đạo của Đảng là một đảm bảo để đường lối kháng chiến chống Mỹ, cứu nước của Đảng đi vào thực tiễn; làm cho nghệ thuật quân sự Việt Nam trong thời đại Hồ Chí Minh phát triển lên tầm cao mới. Thực tế lịch sử đã chứng minh rõ: trong cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước, cả miền Nam là một chiến trường lớn; toàn thể nhân dân miền Nam, 14 triệu đồng bào là 14 triệu chiến sĩ đoàn kết, sát cánh bên nhau, “nắm thắt lưng địch mà đánh”, nên dù ở đâu, Mỹ, nguy cũng không tránh khỏi sự tiến công mạnh mẽ của quân và dân ta. Các “khu căn cứ” chỉ huy, hậu cần - kỹ thuật... của quân giải phóng hiện diện ở cả đồng bằng, rừng núi và các thành phố, thị xã; các chiến sĩ cách mạng có mặt ở mọi nơi, kể cả ở những cấp cao nhất trong chính quyền Sài Gòn. Nhân dân ta dù ở thành thị hay nông thôn, đồng bằng hay miền núi đều hết lòng, hết sức ủng hộ cách mạng; động viên con em tham gia chiến đấu đánh đuổi quân xâm lược và bè lũ tay sai; tích cực tham gia xây dựng, bảo vệ các căn cứ cách mạng; đùm bọc lực lượng vũ trang nhân dân; tổ chức đào hầm bí mật nuôi giấu cán bộ, cất giấu vũ khí; cùng bộ đội vận động, thức tỉnh nguy quân, nguy quyền về với cách mạng, góp phần quyết định trực tiếp vào thắng lợi oanh liệt của cuộc Tổng tiến công và nổi dậy mùa Xuân 1975 mà đỉnh cao là Chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử.

Nhằm phát huy sức mạnh của khối đại đoàn kết dân tộc cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước, chủ trương thành lập Mặt trận Dân tộc thống nhất ở hai miền với những mục tiêu, thành phần, phương thức hoạt động khác nhau là một chủ trương đúng đắn, sáng tạo của Đảng ta và Chủ tịch Hồ Chí Minh.

*(Xem tiếp trang 13)*



# NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG PHÁP ĐIỂN HÓA Ở VIỆT NAM

PHÍ THỊ THANH TUYỀN\*

## 1. Quan điểm phổ biến về pháp điển hóa

Pháp điển (trong nhiều tài liệu của Việt Nam có sử dụng thuật ngữ “pháp điển hoá”) là một khái niệm pháp lý, tùy thuộc vào đặc điểm, điều kiện cụ thể của từng hệ thống pháp luật, của từng giai đoạn, từng thời kỳ mà cách hiểu vấn đề này có thể có những điểm khác nhau.

Từ điển Luật học năm 1999 của Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa định nghĩa: “Pháp điển là quá trình làm thành một pháp điển (Bộ luật), tức là tập hợp, hệ thống hóa các văn bản pháp luật hiện hành, xem xét nội dung, loại bỏ các điều không còn phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo, bổ sung những điều còn thiếu, những điều cần dự liệu đáp ứng yêu cầu phát triển của các quan hệ xã hội để ban hành thành một Bộ luật. Nhà nước pháp điển hóa luật hình sự, luật tố tụng hình sự, luật dân sự, luật lao động và ban hành các Bộ luật hữu quan. Pháp điển hóa là hoạt động lập pháp khác với hệ thống hóa pháp luật (hệ thống hóa pháp luật là hoạt động có tính chất chuyên môn hành chính)”<sup>1</sup>.

Mặc dù cũng theo quan niệm pháp điển là một dạng hoạt động làm luật, nhưng Từ điển Bách khoa Việt Nam không tách rời pháp điển khỏi hệ thống hóa: “Pháp điển là xây dựng một Bộ luật, đạo luật trên cơ sở tập hợp, hệ thống hóa các văn bản pháp luật hiện

hành, loại bỏ các quy định không còn phù hợp, bổ sung, dự liệu những quy định đáp ứng sự điều chỉnh pháp lý đối với những quan hệ xã hội đang phát triển”<sup>2</sup>.

Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội coi tập hợp và pháp điển là hai hình thức của hệ thống hóa pháp luật; kết quả của pháp điển là một văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) mới, ra đời trên cơ sở tập hợp, rà soát, sắp xếp các QPPL theo một trình tự logic chặt chẽ và nhất quán. Văn bản pháp luật mới có hiệu lực pháp lý cao hơn hoặc rộng hơn, tổng quan hơn về phạm vi điều chỉnh, hoàn thiện hơn về kỹ thuật lập pháp hoặc đồng thời đạt được tất cả các yêu cầu đó.

Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2003) đi sâu phân tích những điểm khác biệt giữa hai hình thức (tập hợp và pháp điển) của hệ thống pháp luật. Theo đó, pháp điển có đặc điểm như: chỉ cơ quan nhà nước được trao quyền mới được tiến hành pháp điển; pháp điển làm thay đổi nội dung các văn bản hiện hành, làm thay đổi cơ bản chất lượng điều chỉnh pháp luật, lĩnh vực quan hệ xã hội tương ứng; kết quả của pháp điển là cho ra đời một văn bản pháp luật mới mang tính tổng hợp về phạm vi điều chỉnh và có hiệu lực pháp lý cao hơn so với các văn bản trước đó.

\* **ThS. Đại học Luật Hà Nội.**

1 Từ điển Luật học, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 1999, tr. 364.

2 Từ điển Bách khoa Việt Nam, Nxb. Từ điển Bách khoa, tập 3, Hà Nội, 2003, tr.419.

## NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Mặc dù pháp điển có thể được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, nhưng nhìn chung, có hai cách hiểu cơ bản về pháp điển: *pháp điển về mặt nội dung và pháp điển về mặt hình thức*.

*Pháp điển về mặt nội dung* là cách hiểu mang tính truyền thống. Theo đó, pháp điển là việc xây dựng một bộ luật trên cơ sở tập hợp các quy định hiện hành, loại bỏ các quy định không phù hợp; bổ sung, dự liệu những quy định mới để đáp ứng sự điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội đang phát triển. Các nhà nghiên cứu xem loại pháp điển này có mục tiêu cải cách xã hội, hướng tới tương lai. Trong lịch sử, đã có nhiều bộ luật nổi tiếng được thực hiện theo hình thức pháp điển này, như Bộ luật Dân sự Pháp năm 1804. Cách thức pháp điển này có đặc điểm là gắn bó chặt chẽ với hoạt động lập pháp. Việc pháp điển cũng chính là quá trình soạn thảo văn bản pháp luật mới, trên cơ sở rà soát các quy phạm hiện hành, luật hóa một số quy định dưới luật hoặc có tính quy phạm được thừa nhận trong xã hội, dự liệu và xây dựng những quy định mới phù hợp với yêu cầu của xã hội.

*Pháp điển hình thức* là cách thức tập hợp, sắp xếp các QPPL đang có hiệu lực pháp luật thành các bộ luật theo từng chủ đề với những sửa đổi, điều chỉnh cần thiết về mặt kỹ thuật nhằm làm cho các quy định này phù hợp với nhau nhưng vẫn đảm bảo trật tự pháp lý của các quy định. Quá trình sửa đổi, điều chỉnh trong pháp điển chỉ nhằm mục đích tạo nên sự hài hòa giữa các quy định, đảm bảo trật tự của bộ pháp điển mà không nhằm tới mục đích tạo ra những chính sách pháp luật mới.

Trong điều kiện nước ta, mục tiêu quan trọng đầu tiên của hoạt động pháp điển là làm cho pháp luật dễ tìm kiếm, dễ tiếp cận hơn đối với mọi đối tượng liên quan. Việc hiểu pháp điển chỉ đơn thuần là xây dựng các

bộ luật không còn phù hợp với thực tiễn hiện nay ở Việt Nam và với xu thế phát triển trên thế giới. Cần đa dạng hóa các cách thức làm cho pháp luật dễ tìm kiếm hơn. Việc xây dựng các bộ luật lớn ở giai đoạn này ít mang lại hiệu quả. Lý do chủ yếu ở chỗ các quan hệ xã hội chưa phát triển ổn định, các quy định pháp luật cần phải linh hoạt để theo kịp yêu cầu của cuộc sống, các bộ luật lớn thường rất mất thời gian soạn thảo, sửa đổi, bổ sung tới khi dự thảo hoàn chỉnh để ban hành được, và khi ban hành xong thì các quy định cụ thể có thể sẽ không còn phù hợp với các quan hệ xã hội tương ứng. Chính vì vậy, việc nghiên cứu áp dụng loại hình pháp điển hình thức là việc cần được tiến hành trong giai đoạn hiện nay. Ưu điểm của loại hình pháp điển hình thức là không làm thay đổi nội dung của các quy phạm, tức là không tạo ra các chính sách pháp luật mới, vì vậy sẽ không gặp nhiều cản trở. Trong khi đó, những mục đích của việc đơn giản hóa pháp luật thông qua hoạt động này vẫn có thể đạt được, như: tạo ra một Bộ pháp điển duy nhất trong đó gồm những QPPL còn hiệu lực thi hành; tập hợp được tất cả các QPPL đang nằm phân tán, rải rác ở nhiều văn bản theo một trật tự logic, tăng cường khả năng liên kết và tính gắn gũi, dễ hiểu của văn bản pháp luật; minh bạch hóa và bảo đảm tính cập nhật liên tục các QPPL mới; đồng thời phát hiện các QPPL mâu thuẫn, chồng chéo không còn phù hợp với thực tiễn để kịp thời xử lý nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật. Hiện nay, Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL năm 2013 cũng đưa ra định nghĩa dưới góc độ pháp điển hóa hình thức, theo đó “Pháp điển là việc cơ quan nhà nước rà soát, tập hợp, sắp xếp các QPPL đang còn hiệu lực trong các văn bản QPPL do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, trừ Hiến pháp, để xây dựng Bộ pháp điển”<sup>3</sup>.

3 Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 3.

Có thể thấy, pháp điển ở Việt Nam cho đến nay được hiểu là một hoạt động sáng tạo luật và gắn liền với quá trình hệ thống hóa pháp luật nhằm mục đích giúp cho việc tìm kiếm, tra cứu và áp dụng pháp luật được dễ dàng, thuận lợi.

## **2. Thực trạng hoạt động pháp điển hóa ở nước ta**

Những hoạt động pháp điển đầu tiên của nhà nước phong kiến Việt Nam đã được tiến hành từ thời Lý với Hình thư năm 1042, nhà Trần với Hình thư năm 1341, đặc biệt phát triển ở thời nhà Lê với Quốc triều Hình luật (Bộ luật Hồng Đức) và Hoàng triều luật lệ (Bộ luật Gia Long) thời nhà Nguyễn.

Giai đoạn từ năm 1945 đến nay, quan niệm về pháp điển ở Việt Nam được hiểu theo hai cách:

*Thứ nhất*, pháp điển được hiểu là một hoạt động làm luật, kết quả của hoạt động pháp điển là sự ra đời các đạo luật.

Lịch sử lập pháp của nhiều nước cho thấy, pháp điển theo hướng tạo nên một Bộ luật lớn thường được thực hiện tại thời điểm có sự chuyển biến lịch sử (về chính trị, xã hội,...), trong những lĩnh vực có những đường lối cải cách lớn, các nguyên tắc tổ chức xã hội mới và những chính sách có khả năng tạo được sự đồng thuận xã hội lớn, đảm bảo cho tính ổn định cho bộ luật. Ở Việt Nam, từ năm 1986, đặc biệt là từ 1992 đến nay, là giai đoạn thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện đất nước. Hệ thống pháp luật trong giai đoạn này có sự tăng lên về số lượng các đạo luật được ban hành, trong đó chủ yếu là các đạo luật mới, nhưng cũng có không ít các đạo luật được xây dựng, ban hành trên cơ sở kế thừa, phát triển các quy định của pháp lệnh và pháp điển các quy định dưới luật để trở thành các bộ luật như Bộ luật Dân sự năm 1995 - văn bản pháp luật quan trọng hàng đầu, là xương sống của hệ thống pháp luật dân sự - kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Bộ luật này đã pháp điển nhiều quy định về

nền kinh tế thị trường như pháp nhân, hợp đồng, quyền sở hữu tài sản, hộ gia đình... Bộ luật Dân sự cũng đã hệ thống hóa nhiều văn bản pháp luật đơn hành về kinh tế trước đây trong một chỉnh thể thống nhất như những quy định về chuyển quyền sử dụng đất, những quy định về quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp... Bộ luật Lao động năm 1995 cũng đã pháp điển một loạt các quy định về lao động và sức lao động như việc làm, hợp đồng lao động, thời gian làm việc, thời gian nghỉ ngơi, kỷ luật lao động, bảo hiểm xã hội, giải quyết tranh chấp lao động... Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 có thể nói là bước pháp điển quan trọng các quy định pháp luật về tố tụng kinh tế, tố tụng lao động, tố tụng hôn nhân gia đình, giúp hệ thống hóa một cách khoa học các văn bản QPPL trong hoạt động tố tụng dân sự, đem lại hiệu quả cao trong áp dụng pháp luật tố tụng dân sự tại các cấp toà án. Tuy nhiên, so với nhiều nước trên thế giới có kinh nghiệm lâu năm trong hoạt động pháp điển như Pháp, Mỹ, Đức,... thì hoạt động pháp điển ở Việt Nam mới chỉ dừng lại ở mức sơ khai, chưa được thực hiện một cách thường xuyên và có chất lượng. Hoạt động pháp điển pháp hóa chưa được nghiên cứu một cách tổng thể và toàn diện từ góc độ xây dựng pháp luật cũng như áp dụng pháp luật.

Hiện nay, theo nhiệm vụ xây dựng pháp luật được đặt ra trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến 2020, cùng với nhiệm vụ bổ sung và hoàn thiện các Bộ luật hiện có, cần tiến hành pháp điển mạnh mẽ các lĩnh vực pháp luật quan trọng, tiến đến ban hành được các Bộ luật lớn như: Bộ luật Thuế, Bộ luật Đất đai, Bộ luật Bảo vệ môi trường, Bộ luật về Xử lý vi phạm hành chính, Bộ luật Thi hành án...

*Thứ hai*, pháp điển là việc cho ra đời một bộ tổng tập văn bản QPPL trên cơ sở tập hợp văn bản, rà soát, sắp xếp các quy phạm hiện hành theo trình tự logic nhất định. Thực

chất là hoạt động hệ thống hóa pháp luật.

Hoạt động hệ thống hóa văn bản QPPL (có thể gọi là pháp điển không mang tính sáng tạo luật) theo cách thức tập hợp và hệ thống hóa, sắp xếp các văn bản QPPL theo một trình tự nhất định (theo ngày, tháng, năm ban hành, cơ quan ban hành, hình thức văn bản, lĩnh vực điều chỉnh...) vào các tổng tập văn bản QPPL hay các cơ sở dữ liệu văn bản QPPL. Hoạt động này cho đến nay vẫn chưa được nhận thức thống nhất và chưa được thực hiện đồng bộ, thường xuyên trên thực tế.

Trong thời gian qua, một số cơ quan nhà nước đã thực hiện một số hoạt động tập hợp, hệ thống hóa các văn bản QPPL tạo thành các Tổng tập văn bản hoặc cơ sở dữ liệu văn bản QPPL nhất định phục vụ thuận lợi cho việc tra cứu văn bản trong một lĩnh vực cụ thể như: tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; lĩnh vực đất đai, đầu tư, thuế... một số cơ sở dữ liệu văn bản QPPL nhất định như: Cơ sở dữ liệu luật trên trang thông tin điện tử của Quốc hội ([www.vietlaw.gov.vn](http://www.vietlaw.gov.vn)), Hệ thống văn bản QPPL trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ ([www.chinhphu.vn](http://www.chinhphu.vn)), Hệ thống văn bản QPPL của Bộ Tư pháp ([www.moj.gov.vn](http://www.moj.gov.vn)), Bộ Tài chính ([www.mof.gov.vn](http://www.mof.gov.vn)), Bộ Công thương ([www.moit.gov.vn](http://www.moit.gov.vn)), Bộ Tài nguyên và Môi trường ([www.monre.gov.vn](http://www.monre.gov.vn)). Một số công ty luật, tổ chức tư nhân cũng đã xây dựng cơ sở dữ liệu riêng của mình để thu phí các đối tượng sử dụng... Dù được in ấn dưới dạng các tổng tập văn bản hay tồn tại ở dưới dạng cơ sở dữ liệu thì hai hình thức này đều có điểm chung là đã bước đầu tập hợp các văn bản QPPL và phân chia chúng theo các lĩnh vực nhất định. Tuy nhiên, việc tập hợp các văn bản cũng chưa đầy đủ, các tổng tập văn bản mới chỉ tập hợp các văn bản trong một lĩnh vực hẹp, các cơ sở dữ liệu thường chỉ tập trung tập hợp những văn bản liên quan đến ngành, lĩnh vực của mình hoặc phục vụ mục đích của tổ chức đó, chưa phân biệt rõ văn bản nào còn hiệu lực, văn bản nào

hết hiệu lực, việc sắp xếp cũng chưa theo một trình tự nhất định, thường các văn bản được sắp xếp theo ngày tháng năm ban hành hoặc theo cơ quan ban hành, dẫn đến việc tra cứu gặp rất nhiều khó khăn. Công báo Chính phủ là địa chỉ đăng tải toàn văn những văn bản QPPL của các cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành, nhưng cũng chưa phân biệt rõ văn bản nào còn hay hết hiệu lực; Công báo điện tử lại hầu như chưa có nội dung văn bản mà mới chỉ dừng lại ở việc liệt kê tên văn bản đã được đăng ở từng số Công báo cụ thể.

Một trong những nguyên nhân của thực trạng này là do Luật Ban hành văn bản QPPL và các nghị định hướng dẫn thi hành không quy định về trình tự, thủ tục, nội dung, phương pháp thực hiện rà soát, hệ thống hóa pháp luật, hiệu lực pháp lý của kết quả hệ thống hóa. Công tác rà soát, hệ thống hóa pháp luật thực hiện không thường xuyên, thiếu phương pháp khoa học và sự đầu tư không thỏa đáng cả về nhân lực, tài lực nên kết quả rất hạn chế. Chương trình rà soát, hệ thống hóa được thực hiện nhiều năm nhưng kết quả còn khiêm tốn. Việc hệ thống hóa chỉ được thực hiện ở mức độ tương đối sơ khai và chủ yếu dựa vào nỗ lực đơn lẻ của các bộ, ngành và chưa phải là hoạt động mang tính toàn diện, áp dụng đối với toàn bộ hệ thống pháp luật.

Từ khi thống nhất đất nước đến nay, chúng ta đã hai lần thực hiện tổng rà soát. Lần thứ nhất được thực hiện để xem xét, nhằm thống nhất nhà nước về mặt pháp luật trong việc áp dụng các văn bản QPPL do Việt Nam dân chủ cộng hòa và Chính phủ Cách mạng lâm thời miền Nam Việt Nam đã ban hành trước đó. Thành công lớn nhất của lần tổng rà soát này là công bố được Danh mục pháp luật hiện hành thi hành thống nhất cho cả nước, gồm 406 văn bản còn hiệu lực (Ban hành kèm theo Nghị quyết số 76/CP ngày 25/3/1977 của Hội đồng Chính phủ về vấn đề hướng dẫn thi hành và xây dựng pháp luật thống nhất cho cả nước). Lần tổng rà soát thứ

hai được thực hiện theo Quyết định số 355/TTg ngày 28/5/1997 của Thủ tướng Chính phủ sau khi Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996 có hiệu lực. Đợt tổng rà soát này được thực hiện đối với các loại văn bản QPPL, văn bản có chứa QPPL do các chủ thể ban hành, được ban hành từ ngày 02/7/1976 đến ngày 31/12/1996 (còn được gọi là đợt tổng rà soát 1976 - 1996) theo các mục tiêu và kế hoạch đã được quy định. Đây là đợt tổng rà soát có quy mô lớn, phạm vi rộng và tập trung lực lượng hùng hậu từ trung ương đến địa phương, nhằm xác lập, công bố danh mục các văn bản QPPL còn hiệu lực để áp dụng thống nhất trong cả nước và từng địa phương. Đồng thời, thông qua đó, nhìn nhận, phân tích và đánh giá những vấn đề còn tồn tại trong việc ban hành văn bản, từ đó, rút ra kinh nghiệm để xây dựng một quy trình khoa học về rà soát, hệ thống hoá. Tuy nhiên, đợt tổng rà soát lần thứ hai cũng chưa đạt được kết quả cuối cùng theo mục đích đề ra do nhiều nguyên nhân khác nhau. Sau đợt tổng rà soát đó, chúng ta cũng triển khai một số hoạt động rà soát, hệ thống hoá khác, như: rà soát, hệ thống hoá nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam phù hợp với các điều ước quốc tế để Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Tuy nhiên, kết quả các đợt rà soát đó mới chỉ đạt ở một mức độ nhất định.

### **3. Giải pháp cho hoạt động pháp điển hóa**

*Thứ nhất, cần tạo ra một cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động pháp điển hóa*

Hiện nay, chúng ta đã ban hành Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL năm 2012 và Nghị định hướng dẫn thi hành Pháp lệnh này, nhưng nếu chỉ dừng lại ở đó thì chưa đủ. Bởi những quy định trong Pháp lệnh mới chỉ là sự khởi đầu, sự phác họa những nét cơ bản về pháp điển trên cơ sở sự kế thừa Điều 93 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008. Để pháp điển hóa tiến hành thuận lợi, hiệu quả, cần có thêm những quy định chi tiết hơn, cụ thể hơn và chặt chẽ hơn. Hơn nữa, thiết nghĩ

chúng ta cũng cần nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới để có thể ban hành ra Luật để điều chỉnh các vấn đề xung quanh pháp điển hóa.

*Thứ hai, cần phải nhận thức lại và nhận thức đầy đủ vai trò quan trọng của công tác pháp điển hóa*

Pháp điển hóa là hoạt động có vai trò rất quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật tiến tới xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Có thể thấy, hoạt động này đã được tiến hành khá sớm ở Việt Nam, từ thời phong kiến nước ta đã tiến hành pháp điển hóa với sản phẩm là các Bộ luật. Tuy nhiên, hiệu quả của pháp điển hóa đem lại vẫn chưa cao. Một phần nguyên nhân là bởi chúng ta chưa nhận thức đúng và đủ về vai trò của hoạt động pháp điển hóa. Hiện nay, với mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền mà trong đó pháp luật luôn giữ vị trí tối thượng, thì vấn đề nhận thức lại và đánh giá đúng tầm quan trọng của hoạt động pháp điển hóa là rất cần thiết.

*Thứ ba, cần thường xuyên tiến hành hoạt động hệ thống hóa mà đặc biệt là hoạt động pháp điển hóa pháp luật, từng bước nâng cao trình độ pháp điển hóa*

Do sự phát triển của các quan hệ xã hội nên lĩnh vực quản lý của Nhà nước cũng thường xuyên được mở rộng, số lượng các văn bản QPPL được ban hành ngày càng nhiều. Trong quá trình tham gia vào các quan hệ xã hội, để có được hành vi không trái với quy định của pháp luật thì cả về phía người quản lý cũng như người chịu sự quản lý phải tra cứu, tham khảo các quy định của pháp luật. Hàng năm, có hàng trăm các văn bản QPPL được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới nhiều hình thức khác nhau, như luật, bộ luật, pháp lệnh, nghị quyết,... Bên cạnh văn bản mới được ban hành là sự tồn tại của các văn bản hết hiệu lực nhưng chưa được lập danh mục hoặc chưa được công bố hết hiệu lực thi hành.

Điều này không những gây khó khăn trong quá trình tra cứu, tìm hiểu mà còn gây khó khăn cho quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật. Do đó, cần phải nhận thức rằng, hệ thống hóa pháp luật là công tác thường xuyên của các ngành và các cấp, trong đó đặc biệt coi trọng hoạt động pháp điển hóa.

So với sự phát triển của các mối quan hệ xã hội thì pháp luật bao giờ cũng lạc hậu hơn nhưng không phải vì vậy mà pháp luật không điều chỉnh được các quan hệ xã hội mới phát sinh. Bằng cách thường xuyên và đẩy mạnh công tác hệ thống hóa, mà đặc biệt là hoạt động pháp điển hóa, pháp luật được sửa đổi, bổ sung kịp thời để điều chỉnh các quan hệ xã hội, đảm bảo chức năng quản lý xã hội của Nhà nước. Đẩy mạnh công tác hệ thống hóa pháp luật mà trọng tâm là hoạt động pháp điển hóa để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản QPPL nhất là các văn bản dưới hình thức bộ luật, luật, pháp lệnh làm cho hệ thống pháp luật Việt Nam trở nên hoàn thiện hơn.

*Thứ tư, công tác pháp điển hóa pháp luật cần phải có kế hoạch cụ thể, phù hợp với các nhu cầu của thực tế, phải đầu tư kinh phí một cách thỏa đáng và có hiệu quả cao vào hoạt động pháp điển hóa*

Pháp điển hóa là một hoạt động mang tính thường xuyên, lâu dài và phức tạp. Để hoạt động này đạt hiệu quả cao, cần có kế hoạch và lộ trình thực hiện cụ thể trong từng giai đoạn. Dựa trên những đặc điểm và nhu cầu của tình hình thực tiễn, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần lập kế hoạch cụ thể bảo đảm cho pháp điển hóa tiến hành đầy đủ, đúng lộ trình.

Do đây là một hoạt động lâu dài và phức tạp, nên cần một nguồn kinh phí tương đối lớn. Hiện nay kinh phí đầu tư cho hoạt động pháp điển hóa còn rất hạn chế, chưa tương xứng với nhu cầu cần thiết để đảm bảo cho hoạt động này. Dựa trên báo cáo và xem xét tình hình thực tiễn, các cơ quan nhà nước có

thẩm quyền cần có kế hoạch chi cụ thể, hợp lý để đảm bảo tính hiệu quả của pháp điển hóa.

*Thứ năm, nâng cao trình độ quản lý cho đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác pháp điển hóa*

Có thể nâng cao trình độ quản lý cho đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác pháp điển hóa thông qua việc mở các lớp tập huấn trong và ngoài nước để hướng dẫn và bồi dưỡng kiến thức chuyên ngành. Tăng cường đội ngũ cán bộ có chuyên môn cao vào công tác sửa đổi, bổ sung các văn bản QPPL nhằm bảo đảm chất lượng, đảm bảo tính khả thi và hiệu lực thực tế của các văn bản QPPL. Đây là một hoạt động hết sức cần thiết vì hiện nay ở nước ta, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác pháp điển hóa trình độ chuyên môn nghiệp vụ còn chưa cao, nhất là trình độ chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ ở địa phương. Do vậy, để tạo thuận lợi cho hoạt động pháp điển hóa đạt hiệu quả cao thì nhất thiết phải bồi dưỡng, đào tạo được một đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và có những am hiểu nhất định về hoạt động pháp điển hóa.

*Thứ sáu, cần phải thành lập một Ban chỉ đạo chung, hay nói cách khác là cần có một cơ quan nhất định đảm đương công tác pháp điển hóa*

Ban chỉ đạo này được thành lập để chuyên thực hiện tổ chức và chỉ đạo các hoạt động pháp điển hóa. Hoạt động pháp điển hóa là một hoạt động có phạm trù rộng và phức tạp, nó được thực hiện ở các ngành, các cấp chính quyền. Do pháp luật là một hệ thống hài hòa và thống nhất, các văn bản QPPL thường có mối liên hệ với nhau, không được trái ngược nhau, nên khi tiến hành pháp điển hóa nên có sự phối hợp giữa các cơ quan với nhau mà cơ quan đứng ra chủ trì phối hợp là cơ quan chuyên môn về hoạt động đó.

*Thứ bảy, cần tiến hành kiểm tra, giám sát, đôn đốc hoạt động pháp điển hóa của các cơ quan nhà nước, đúc rút kinh nghiệm*

và tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới.

Là một hoạt động thường xuyên và lâu dài, pháp điển hóa được tiến hành song song với hoạt động xây dựng pháp luật. Quá trình pháp điển hóa bao gồm nhiều khâu: từ thống kê, tập hợp, sắp xếp đến việc lập danh mục văn bản, xem xét, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành một văn bản QPPL mới. Đây là một quá trình kéo dài, liên tục và phức tạp. Để đảm bảo tính hiệu quả của công tác pháp điển hóa cần thực hiện tốt việc kiểm tra, giám sát và đôn đốc của các cơ quan nhà nước.

Sau một thời gian dài thực hiện, trên cơ sở những kết quả đạt được, những thuận lợi

và khó khăn gặp phải trong quá trình tiến hành pháp điển hóa, chúng ta đã rút ra và tích lũy được những kinh nghiệm về tổ chức thực hiện; kiểm tra, đôn đốc, những kinh nghiệm trong hoạt động pháp điển hóa. Từ kinh nghiệm đó, cơ quan nhà nước sẽ có quyết định đúng đắn và sáng suốt trong việc pháp điển hóa. Bên cạnh đó, cán bộ các cơ quan nhà nước tham gia hoạt động pháp điển hóa nên tích cực nghiên cứu và tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới về vấn đề này. Trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc mà áp dụng những điểm phù hợp với điều kiện của Việt Nam, nhằm tăng cường hiệu quả cho hoạt động pháp điển hóa ■

## ĐẠI ĐOÀN KẾT DÂN TỘC ...

(Tiếp theo trang 6)

Chủ trương đó thể hiện sự thấm nhuần sâu sắc chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng đại đoàn kết của Chủ tịch Hồ Chí Minh và thực tiễn cách mạng Việt Nam: giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa độc lập dân tộc và CNXH, dân tộc và giai cấp; thấy rõ vai trò to lớn của nhân dân trong chiến tranh cách mạng. Vì thế, đã tạo nên được sức mạnh tổng hợp to lớn cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước đi đến thắng lợi. Mặt trận Dân tộc thống nhất trên cả hai miền đã thực sự tập hợp, động viên được mọi lực lượng, mọi tổ chức, mọi cá nhân có ý thức dân tộc, có tinh thần yêu nước, chống Mỹ, tham gia vào cuộc chiến đấu cho mục tiêu chung là đánh thắng hoàn toàn giặc Mỹ xâm lược, thống nhất Tổ quốc. Trên cơ sở đề ra đường lối đúng đắn, Đảng ta luôn coi việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Mặt trận; không ngừng củng cố khối liên minh công nhân, nông dân, trí thức vững mạnh; thực hiện những sách lược mềm dẻo, linh hoạt nhằm tranh thủ, trung lập những lực lượng có thể tranh thủ

và trung lập được; phân hoá, cô lập triệt để những lực lượng chính trị phản động, những tên đầu sỏ, ngoan cố nhất trong hàng ngũ địch ... làm cho sức mạnh đại đoàn kết dân tộc tăng lên không ngừng, thực sự là sức mạnh vô địch, bảo đảm cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước của nhân dân ta đi đến thắng lợi hoàn toàn.

Ngày nay, đất nước chúng ta đang sống trong hoà bình, cả nước đang tiến hành công cuộc đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập kinh tế quốc tế, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Những bài học về xây dựng và phát huy sức mạnh của khối đại đoàn kết dân tộc trong cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước vẫn còn nóng hổi. Hơn lúc nào hết, toàn Đảng, toàn quân, toàn dân ta cần tiếp tục nêu cao truyền thống yêu nước, ý chí độc lập, tự lực, tự cường, xây dựng Đảng ta thực sự trong sạch, vững mạnh; Quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; thực hiện toàn dân đoàn kết một lòng, biến mọi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng thành hiện thực, để hoàn thành thắng lợi sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN ■

# THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC TRANH TỤNG TRONG HOẠT ĐỘNG XÉT XỬ

PHẠM HỒNG PHONG\*

## 1. Khái niệm và quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về hoàn thiện nguyên tắc tranh tụng ở Việt Nam

### 1.1. Khái niệm tranh tụng

Tổ tụng tranh tụng, thoát tiên là một thủ tục được áp dụng tại Hy Lạp cổ đại, sau đó du nhập vào La Mã với tên gọi là “thủ tục hỏi đáp liên tục”. “Hỏi đáp liên tục” là một quy trình tố tụng bao gồm từ khi vụ án được toà án thụ lý đến khi kết thúc xét xử. Nguồn gốc ra đời của tranh tụng là từ thực tiễn giải quyết tranh chấp của xã hội du mục, tố tụng tranh tụng thay cho việc dùng sức mạnh để tranh giành quyền lợi, thay vì sử dụng vũ lực, các bên sử dụng sự biện hộ, biện lý, trạng sư, luật sư để đưa ra lý lẽ nhằm giành quyền lợi cho mình. Trong tranh tụng, các bên đương sự dựa vào sức mình là chính, quan tòa chỉ được coi như một trọng tài để phân định đúng sai và được hưởng thù lao từ chính các bên tranh chấp.

Thuật ngữ tranh tụng cũng gắn liền với hai truyền thống pháp luật cơ bản của thế giới, thủ tục tố tụng nhấn mạnh đến vai trò của các bên trong việc chứng minh các tình tiết sự kiện trong vụ việc dân sự (thủ tục tố tụng tranh tụng) và thủ tục tố tụng nhấn mạnh vai trò của thẩm phán trong việc chứng

minh vụ việc (thủ tục tố tụng thẩm vấn) tương ứng với hai hệ thống pháp luật được xem là chủ yếu, đó là hệ thống pháp luật án lệ (common law) và hệ thống pháp luật châu Âu lục địa (continental law). Tuy nhiên, ở cả hai hệ thống pháp luật này càng ngày có xu hướng xích lại gần nhau và dần chuyển sang xu hướng tương đồng để hoà nhập trong tương lai gần.

Tranh tụng là hoạt động tranh luận mang yếu tố pháp lý - một yếu tố để đảm bảo tính khách quan, công bằng trong hoạt động thực hiện quyền tư pháp của các nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, ở Việt Nam vẫn còn có sự nhầm lẫn giữa *tranh tụng* và *tranh luận*. Khái niệm về tranh luận có nội hàm rộng hơn, nó bao gồm tất cả các hoạt động đối đáp (mang tính pháp lý và không pháp lý) của các bên nhằm đưa ra lý lẽ thuyết phục đối phương phải chấp nhận lý lẽ của mình. Còn tranh tụng chỉ ở một phạm vi hẹp, chỉ xuất hiện trong hoạt động tố tụng, là sự kiện cáo dẫn đến sự tranh luận giữa các bên đối lập tại tòa án và bản chất của nó chính là các quan hệ pháp luật. Tranh tụng cũng có thể được hiểu là sự tranh chấp (theo nghĩa rộng) thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án và để giải quyết các tranh chấp đó, tòa án tạo điều kiện cho các bên tự mình thu thập chứng cứ, chứng

\* ThS. ĐBQH, Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh Hậu Giang.



minh để thuyết phục bên đối lập phải chấp nhận lý lẽ của mình là đúng và được tòa án ghi nhận dựa trên các quy định của pháp luật.

Tranh tụng là phương tiện để các bên trong tranh chấp tự mình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình dựa trên các quy định của pháp luật và chứng cứ, chứng minh. Quan tòa trong thủ tục tranh tụng chỉ là trọng tài phân xử dựa trên các quy định của pháp luật và các chứng cứ, lý lẽ mà các bên đưa ra. Việc ghi nhận thủ tục tranh tụng trong Hiến pháp và pháp luật tố tụng của một quốc gia chính là phương thức hữu hiệu để đảm bảo thực hiện tốt nhất quyền tư pháp của quốc gia đó, đồng thời đảm bảo niềm tin của người dân vào pháp luật, vào công lý.

### ***1.2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về hoàn thiện nguyên tắc tranh tụng ở Việt Nam***

Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, chất lượng công tác tư pháp nhìn chung chưa ngang tầm với yêu cầu và đòi hỏi của nhân dân, chưa thể hiện hết quyền lực của Nhà nước mà vẫn còn nhiều trường hợp bỏ lọt tội phạm, làm oan người vô tội, vi phạm các quyền tự do, dân chủ của công dân, làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước và các cơ quan tư pháp. Xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn cải cách tư pháp ở Việt Nam, Đảng ta đã ban hành nhiều văn kiện quan trọng, đặc biệt là Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, đã định hướng "... công tố tại phiên tòa, bảo đảm tranh tụng dân chủ với luật sư, người bào chữa và những người tham gia tố tụng khác... phải đảm bảo cho mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, thực sự dân chủ, khách quan... việc phán quyết của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của kiểm sát viên, người bào chữa, bị cáo, nhân chứng, nguyên đơn, bị đơn và những người có quyền, lợi ích hợp pháp để ra bản án, quyết định đúng pháp luật, có sức thuyết phục".

Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005, về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 chỉ rõ "cải cách mạnh mẽ các thủ tục tố tụng tư pháp theo hướng dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch, chặt chẽ, nhưng thuận tiện, bảo đảm sự tham gia và giám sát của nhân dân đối với hoạt động tư pháp; bảo đảm chất lượng tranh tụng tại các phiên tòa xét xử, lấy kết quả tranh tụng tại tòa làm căn cứ quan trọng để phán quyết bản án, coi đây là khâu đột phá để nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp". Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005, tiếp tục định hướng cho hoạt động tranh tụng, đó là: "đổi mới việc tổ chức phiên tòa xét xử, xác định rõ hơn vị trí, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng theo hướng bảo đảm tính công khai, dân chủ, nghiêm minh; nâng cao chất lượng tranh tụng tại các phiên tòa xét xử coi đây là khâu đột phá của hoạt động tư pháp...".

Tranh tụng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện quyền tư pháp. Tranh tụng không chỉ là một phương thức để tìm ra chân lý, mà theo Hiến pháp năm 2013, nó còn có nghĩa là công cụ bảo vệ quyền con người và quyền công dân trong một nhà nước pháp quyền, là cách thức để nâng cao nhận thức, tạo ra một môi trường dân chủ, bình đẳng trong các quan hệ tố tụng, buộc các chủ thể có thẩm quyền thực hiện các hành vi tố tụng một cách nghiêm túc, đúng pháp luật, qua đó làm giảm thiểu các vi phạm pháp luật của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các bên khi tiến hành một quy trình tố tụng tại tòa án. Với vai trò đặc biệt như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận nguyên tắc tranh tụng là một trong những nguyên tắc cơ bản trong hoạt động của hệ thống tòa án nhân dân. Khoản 5 Điều 103 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm". Nguyên tắc này là cần thiết đối với hoạt động

của tòa án, đặc biệt là khi lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, tòa án được ghi nhận là cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Do đó, để thực hiện tốt nhiệm vụ thực hiện quyền tư pháp của mình, hơn ai hết, tòa án phải là người thực hiện nghiêm chỉnh các nguyên tắc về tranh tụng mà Hiến pháp đã quy định. Theo nguyên tắc của tranh tụng, phiên tòa sẽ được tổ chức sao cho các bên tham gia phiên tòa có được vị trí tương đương nhau, quyền phát biểu, tranh luận, đưa ra chứng cứ, thời gian dành cho mỗi bên cũng tương đương nhau, các chủ thể tham gia tố tụng được tôn trọng như nhau... Tòa án - hay cụ thể hơn là các thẩm phán - sẽ là một người trọng tài thực thụ để đánh giá những chứng cứ, ý kiến, quan điểm mà các bên thu thập được theo một trình tự tố tụng, trên cơ sở đó, làm sáng tỏ sự thật khách quan của vụ án để đưa ra những phán quyết khách quan nhất, tương thích nhất với các quy định của pháp luật. Như vậy, tranh tụng trong xét xử góp phần rất quan trọng để tòa án đưa ra những phán quyết đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, hạn chế tình trạng oan sai, bảo đảm tòa án thực sự là nơi công bằng và công lý được thực thi.

Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử là nguyên tắc cơ bản trong hoạt động tư pháp của hầu hết các quốc gia dân chủ và pháp quyền. Đó là một tiêu chí quan trọng để đánh giá tính dân chủ và pháp quyền của một quốc gia. Chính vì thế, các văn kiện của Đảng về cải cách tư pháp và Hiến pháp năm 2013 đều ghi nhận nguyên tắc tranh tụng là một bộ phận quan trọng trong tiến trình cải cách tư pháp nói chung và hoạt động của hệ thống tòa án nhân dân nói riêng.

### **2. Thực trạng về tranh tụng trong hoạt động xét xử ở nước ta**

Các quan điểm về hoàn thiện nguyên tắc tranh tụng là một bước đột phá của Đảng và Nhà nước ta trong việc xây dựng một nền tư pháp hiện đại, đáp ứng nhu cầu hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, hoạt động tranh tụng tại các phiên tòa vẫn còn

những hạn chế, tồn tại từ quy định của pháp luật đến vai trò, trách nhiệm của thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư, người bảo vệ quyền lợi cho đương sự với tư cách là những chủ thể quan trọng nhất trong hoạt động tranh tụng tại phiên tòa, cũng như nghĩa vụ, trách nhiệm của những người tham gia tố tụng. Có thể khái quát những hạn chế, tồn tại đó như sau:

#### **2.1. Về góc độ pháp luật**

Các quy trình tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính tuy đã có nhiều nội dung tiến bộ nhằm tăng cường hoạt động tranh tụng tại phiên tòa. Tuy nhiên, hoạt động tranh tụng tại phiên tòa là một vấn đề mới so với truyền thống pháp luật hồi đáp của nước ta trước đây, nên về mặt lý luận, vẫn còn nhiều quan điểm, nhận thức khác nhau, hệ thống các quy định pháp luật còn hạn chế, chưa thể hiện tính đồng bộ, thống nhất cao mà còn nhiều mâu thuẫn, chưa phân định rõ ràng giữa thủ tục tranh tụng và thủ tục hỏi đáp trong các phiên tòa hình sự, dân sự, hành chính. Pháp luật tố tụng quy định nhiều về thủ tục hỏi đáp tại phiên tòa, đặc biệt là vai trò xét hỏi của hội đồng xét xử, kiểm sát viên, và thông qua thủ tục xét hỏi, các nội dung của vụ án cũng đã được làm rõ tương đối, nên phần thủ tục tranh luận tại phiên tòa trở nên tẻ nhạt, ảnh hưởng đến vai trò, trách nhiệm thực hiện của các chủ thể tham gia tranh tụng tại phiên tòa mà đặc biệt là thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư.

Trong tố tụng hình sự, quy trình điều tra, thu thập chứng cứ, chứng minh hành vi phạm tội của vụ án hình sự chỉ dành cho cơ quan điều tra, viện kiểm sát, tòa án. Còn đối với người bào chữa, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự thì hoàn toàn không có quy định nào về trình tự để thu thập chứng cứ và xác lập chứng cứ hợp pháp, mà chủ yếu chỉ là hoạt động đánh giá chứng cứ, chứng minh đối với hồ sơ vụ án đã được xác lập. Chính sự “chênh vênh” trong các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự đã làm cho tranh tụng không còn mang bản chất của

tranh tụng - người tham gia tố tụng đưa ra lý lẽ, tranh luận - mà nặng về tính áp đặt của các cơ quan tiến hành tố tụng, dẫn đến một thực tế là còn có sự oan sai, bỏ lọt tội phạm. Sự chưa đầy đủ và thiết thực của các quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự liên quan đến thủ tục tranh tụng dẫn đến sự tranh tụng giữa công tố và người bào chữa, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự chỉ mang tính hình thức, thủ tục, việc đưa ra các dẫn chứng, các lập luận diễn ra rất mờ nhạt. Những chứng cứ, tài liệu, đồ vật hoặc người làm chứng do người bào chữa đưa ra cũng chỉ được xem xét có giới hạn. Kiểm sát viên tham gia phiên tòa không tham gia đối đáp tranh luận hoặc tranh luận khá hạn chế. Đối với những vụ án có luật sư chỉ định thì việc tranh tụng giữa luật sư và kiểm sát viên chỉ mang tính chất hình thức, chưa thể hiện được vai trò, trách nhiệm của các bên nhằm bảo vệ công bằng, công lý thực sự. Vai trò của hội đồng xét xử theo luật tố tụng hình sự cũng mang tính áp đặt khi điều khiển các phiên tòa tranh tụng, đặc biệt vấn đề triệu tập nhân chứng và sử dụng nhân chứng tại phiên tòa.

Về tố tụng dân sự, nguyên tắc đương sự có nghĩa vụ thu thập chứng cứ chứng minh là một yếu tố quan trọng để hình thành nên quá trình tranh tụng tại tòa án của một vụ án dân sự cụ thể. Tuy nhiên, Bộ luật Tố tụng dân sự hiện hành còn có các quy định đan xen giữa nghĩa vụ chứng minh của đương sự và trách nhiệm giải quyết vụ án của tòa án. Do vậy, rất nhiều bản án của tòa án sơ thẩm, phúc thẩm bị hủy chỉ vì tòa án chưa làm hết trách nhiệm thu thập chứng cứ để giải quyết vụ án được toàn diện, điều này vô hình chung làm cho tòa án trở thành chủ thể chính trong quá trình chứng minh vụ án, còn đương sự chỉ là người thực hiện theo yêu cầu thu thập chứng cứ của tòa án. Vì thế, chất lượng tranh tụng tại tòa án chỉ mang tính thủ tục, chưa đảm bảo được bản chất thực sự của việc tranh tụng tại phiên tòa dân sự.

Đối với thủ tục tố tụng hành chính, những nguyên tắc về thu thập chứng cứ cũng

tương tự như các thủ tục tố tụng dân sự, chưa ghi nhận nguyên tắc tranh tụng, chưa làm rõ trách nhiệm thu thập chứng cứ của tòa án và nghĩa vụ thu thập chứng cứ của đương sự, nên hầu như tòa án là chủ thể chính để thu thập chứng cứ. Đặc biệt, tại Điều 12 Luật Tố tụng hành chính quy định: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, tòa án tạo điều kiện để các đương sự đối thoại về việc giải quyết vụ án”. Đây là một quy định thật sự có ý nghĩa để các bên có thể tự thỏa thuận hoặc đưa ra định hướng tranh luận với nhau. Tuy nhiên, Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành lại không đề cập đến điều kiện, thủ tục và trình tự tiến hành hoạt động đối thoại, hay nêu rõ kết quả của hoạt động đối thoại có giá trị như thế nào trong việc giải quyết vụ án hành chính.

## ***2.2. Trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền***

Hiện chưa có những hoạt động cụ thể, quyết liệt của các cơ quan có thẩm quyền nhằm xây dựng một bộ thủ tục tranh tụng hoàn chỉnh. Chưa tổ chức được những phiên tòa mang tính tranh tụng thật sự để từ đó đối chiếu, rút kinh nghiệm giữa các cơ quan tiến hành tố tụng. Cách tổ chức, sắp xếp vị trí của từng chủ thể trong phòng (hoặc hội trường) xét xử làm suy giảm vai trò và vị thế của các chủ thể khi tiến hành tố tụng tranh tụng tại tòa. Đặc biệt, trong phiên tòa hình sự, kiểm sát viên được ngồi ngang cấp với hội đồng xét xử, làm nổi bật sự chênh lệch về vị thế của kiểm sát viên so với vị thế tranh tụng của người bào chữa và luật sư. Điều này ít nhiều ảnh hưởng đến tâm lý tranh tụng của bị cáo, đương sự và giới luật sư.

## ***2.3. Về kinh nghiệm và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng***

Thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư phải là những người được trang bị đầy đủ về kiến thức và kỹ năng cho các phiên tòa tranh tụng theo định hướng cải cách tư pháp, nhưng do chưa có kinh nghiệm thực tiễn về tranh tụng nên vẫn còn nhiều vấn đề bất cập khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của từng chủ thể

khi tham gia vào hoạt động tố tụng. Thói quen và kinh nghiệm giải quyết vụ án theo một quy trình mang tính thẩm vấn trước đây vẫn còn ảnh hưởng đến định hướng giải quyết vụ án và là lối mòn tư duy của người tiến hành tố tụng. Việc nêu cao tinh thần trách nhiệm, thượng tôn công lý, những nguyên tắc nghề nghiệp bị vi phạm nghiêm trọng cũng là những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư khi tổ chức các phiên tòa mang bản chất tranh tụng.

Đối với thẩm phán, họ còn chưa thể hiện đầy đủ và đúng vai trò của một trọng tài. Tại nhiều phiên tòa, thẩm phán chỉ thực hiện trách nhiệm như một chủ thể cao nhất trong phiên xét xử là ra lệnh. Nhiều thẩm phán chỉ căn cứ vào hồ sơ vụ án để giải quyết là chính, còn sự có mặt của người làm chứng, tài liệu, đồ vật, ý kiến của những người được triệu tập đến phiên tòa chỉ là một thủ tục để hoàn thiện hồ sơ vụ án và đúng trình tự theo luật định chứ chưa thực sự quan tâm đúng mức đến tranh tụng và giá trị của hoạt động tranh tụng khi đưa ra các phán quyết cuối cùng. Mặc khác, với số lượng án phải xét xử rất lớn nên thẩm phán cũng không chăm chút kỹ lưỡng cho từng vụ án và dành đủ thời gian giải quyết vụ án. Một vụ án có thể diễn ra rất nhanh chóng do sự điều khiển của chủ tọa phiên tòa và sự rút ngắn thời gian đã làm cho chất lượng phát biểu tranh luận tại các phiên tòa chưa thể hiện được đầy đủ các lý lẽ mà các bên muốn hướng đến.

Các kiểm sát viên, người thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự tại tòa án, cũng còn thiếu tinh thần, trách nhiệm khi tham gia vào thủ tục tranh luận tại tòa. Nhiều kiểm sát viên chưa chuẩn bị hồ sơ và kiến thức liên quan đến nội dung vụ án nên rất nhiều trường hợp, kiểm sát viên khá lúng túng trước những đòi hỏi, yêu cầu và lý lẽ của các bên tham gia đối đáp, tranh luận với kiểm sát viên. Thực tế, có nhiều trường hợp kiểm sát viên không nắm vững quy định của pháp luật nên phát biểu đưa ra

luận cứ pháp lý chứng minh còn sai lệch, chưa đúng hoặc chưa biết được quy định pháp luật mà bên đối đáp dẫn chứng nên tìm cách lẩn tránh phần đối đáp của bên bị cáo, người bào chữa, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự.

Các luật sư tham gia vụ án với tư cách là người bào chữa hoặc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự, cũng còn nhiều hạn chế. Có thể nói, luật sư là một phần không thể thiếu của các phiên tòa tranh tụng, chính luật sư là người am hiểu pháp luật nên khả năng tranh tụng đối đáp với các quan điểm của viện kiểm sát, của bên đối lập hoặc đối với hội đồng xét xử sẽ tốt hơn rất nhiều. Tuy nhiên, rất nhiều luật sư hiện nay vi phạm đạo đức nghề nghiệp, thiếu kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm đối đáp, tranh luận trực tiếp, dẫn đến sự tế nhị và không đi vào trọng tâm của vấn đề khi tham gia các phiên tòa. Đặc biệt, trong các phiên tòa mời luật sư chỉ định thì hầu như vai trò của luật sư chỉ là để đảm bảo không vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Quy trình đào tạo và cấp chứng chỉ hành nghề đối với luật sư là khá đơn giản, nên vẫn tồn tại những vị luật sư thiếu kiến thức về cả luật hình thức và luật nội dung, không hiểu rõ quy trình tố tụng, thiếu kỹ năng nghề nghiệp. Các yếu tố này đã làm giảm đi uy tín của luật sư và lòng tin của khách hàng vào luật sư khi được đề nghị tham gia vào việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho họ cũng suy giảm.

Đối với bị can, bị cáo hoặc đương sự trong các vụ án, họ vẫn còn rất hạn chế với việc tiếp cận công lý, đặc biệt là người dân vùng sâu, vùng xa, kiến thức về tranh tụng là rất thấp. Nhiều đương sự có rất nhiều chứng cứ có thể chứng minh để đảm bảo quyền lợi cho mình nhưng do thiếu hiểu biết nên không xuất trình chứng cứ trước tòa án để làm căn cứ hoặc bởi sự hạn chế của thủ tục xét xử vụ án tại tòa (chỉ đưa ra quan điểm giải quyết vụ án trong phần tranh luận) nên nhiều trường hợp ở phần xét hỏi thì trình bày rất nhiều, nhiều đến mức chủ tọa phải cắt lời để dành

cho thủ tục tranh tụng, nhưng khi bước vào phần thủ tục tranh luận tại phiên tòa họ lại không có khả năng đề lập luận trước tòa án. Việc đương sự không có mặt theo giấy triệu tập của tòa án cũng là một nguyên nhân làm giảm đi chất lượng tranh tụng.

### **3. Hai nhóm giải pháp nhằm nâng cao hoạt động tranh tụng tại tòa án**

#### **3.1. Giải pháp pháp lý**

Yếu tố pháp lý có ý nghĩa quyết định đến sự hình thành một thủ tục tố tụng tranh tụng tại tòa án, nhưng chính những rào cản về pháp lý đã làm cho các chủ thể tiến hành tố tụng trở nên lúng túng khi thực hiện các hoạt động tranh tụng. Việc đổi mới tư duy lập pháp dựa trên những định hướng cải cách tư pháp theo tinh thần các Nghị quyết của Đảng và Hiến pháp năm 2013 là thực sự cần thiết. Theo đó, cần phải sửa đổi các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự và Luật Tố tụng hành chính cho phù hợp với một quy trình tranh tụng. Cụ thể, cần phải thể hiện được các nội dung sau:

*Thứ nhất*, phải quy định tranh tụng là nguyên tắc cơ bản trong các thủ tục tố tụng, điều này phù hợp với định hướng cải cách tư pháp của Đảng và quy định của Hiến pháp năm 2013. Quy định nguyên tắc cơ bản là tranh tụng không đồng nghĩa với việc chúng ta khẳng định chuyển đổi 100% các thủ tục tố tụng sang tố tụng tranh tụng, mà ở đây là có sự kết hợp giữa tố tụng tranh tụng và tố tụng thẩm vấn. Trong đó, tố tụng tranh tụng là yếu tố chủ đạo để giải quyết vụ án, còn phần thẩm vấn của tòa án chỉ có tác dụng thẩm định, khẳng định những yếu tố tranh tụng là khách quan, hợp pháp để có những phán quyết đúng với quy định pháp luật.

*Thứ hai*, cần thiết phải quy định, tòa án không được tham gia vào hoạt động thu thập chứng cứ của các bên. Điều này đồng nghĩa với việc ghi nhận tòa án là một người trọng tài thực sự khi tham gia giải quyết các vụ án, tòa án chỉ đưa ra các phán quyết dựa trên kết quả thu thập, cung cấp, đánh giá chứng cứ, chứng minh và đưa ra các lý lẽ tại phiên tòa

của các bên trong một vụ án. Đối với vụ án hình sự là giữa viện kiểm sát và người bị buộc tội, đối với vụ án dân sự là giữa nguyên đơn và bị đơn, đối với vụ án hành chính là người khởi kiện và người bị kiện. Quy định phải được nghiên cứu tỉ mỉ để đảm bảo tòa án không tham gia vào hoạt động thu thập chứng cứ của các bên và tòa án không có nghĩa vụ chứng minh bị cáo có tội hay không có tội hoặc bên đương sự nào đúng hay sai, mà trong trường hợp thực sự cần thiết thì tòa án sẽ hỗ trợ các bên thực hiện các hoạt động thu thập chứng cứ, chứng minh cho lý lẽ của mình là đúng, đặc biệt là bên yếu thế trong vụ án. Do đó, các bản án của Tòa án nhân dân tối cao yêu cầu các tòa án cấp thấp hơn phải có nghĩa vụ chứng minh vụ án được khách quan, toàn diện cần phải loại bỏ để tránh những áp lực về thu thập chứng cứ và chứng minh cho các thẩm phán, đồng thời thúc đẩy nghĩa vụ thu thập chứng cứ, chứng minh của đương sự.

*Thứ ba*, trách nhiệm thu thập chứng cứ của các bên là một trong những yếu tố quyết định đến quy trình tranh tụng trực tiếp tại tòa. Cần phải thể hiện vai trò chủ động của các bên trong hoạt động thu thập chứng cứ để chứng minh cho lý lẽ của mình là đúng. Do đó, tố tụng hình sự cần phải ghi nhận nguyên tắc suy đoán vô tội và viện kiểm sát với vai trò và trách nhiệm của mình cần phải có nghĩa vụ thu thập chứng cứ và chứng minh cho việc buộc tội của mình tại phiên tòa. Bị can, bị cáo có quyền chứng minh mình vô tội chứ không có nghĩa vụ phải chứng minh hành vi của mình trước tòa án. Đối với tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, cần phải quy định nghĩa vụ của các bên trong quá trình thu thập chứng cứ. Các bên không thu thập chứng cứ sẽ phải chịu trách nhiệm về hậu quả pháp lý của hành vi không thực hiện hoạt động thu thập, Tòa án nhân dân tối cao cần đưa ra điều kiện để hạn chế việc xem xét những bản án, quyết định của tòa án cấp thấp với lý do xuất phát từ việc đương sự không thực hiện nghĩa vụ thu thập chứng cứ của mình.

*Thứ tư*, luật sư, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự là những người thể hiện cao nhất vai trò của tranh tụng. Do đó, việc quy định luật sư được tiếp cận vụ án một cách sớm nhất để kịp thời phản biện đối với những hành vi, quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng là cần thiết. Đồng thời, cũng nên quy định quy trình thu thập và công nhận chứng cứ của luật sư và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự để đảm bảo tính công bằng, dân chủ, khách quan.

*Thứ năm*, về cách thức tổ chức phiên tòa và diễn biến tại phiên tòa: Hiện nay, việc bố trí vị trí chỗ ngồi của những người tham dự phiên tòa trong phòng xử án cũng làm giảm tính chất tranh tụng tại tòa án. Việc sắp xếp lại vị trí của các thành viên trong hội đồng xét xử, thư ký, kiểm sát viên và những người tham gia tố tụng khác có ý nghĩa quyết định đến chất lượng của một phiên tranh tụng trực tiếp tại tòa án. Phải đảm bảo cho hội đồng xét xử ở vị trí cao nhất và các bên đối lập phải ở những vị trí ngang bằng và đối diện nhau. Bên cạnh đó, thủ tục tiến hành một phiên tòa cũng phải cải cách theo hướng tranh tụng vì thực tế chúng ta quá nặng về phần thủ tục xét hỏi. Do vậy, cần phải bố trí đối với phiên tòa hình sự thì sau phần thủ tục khai mạc phiên tòa và thủ tục mở đầu phiên tòa, thì cần tiến hành ngay đến thủ tục đưa ra quan điểm tranh luận của viện kiểm sát và thủ tục tranh luận của các bên liên quan. Sau khi các bên đã định hướng được quan điểm tranh luận của mình, sẽ bước vào giai đoạn xét hỏi để làm rõ định hướng tranh luận và sau đó sẽ quay lại phần tranh luận đến khi hội đồng xét xử có đủ chứng cứ để đưa ra phán quyết. Đối với phiên tòa hành chính và dân sự cũng tương tự, người khởi kiện hoặc người yêu cầu phải đưa ra quan điểm tranh luận trước khi bước vào phần thủ tục xét hỏi.

*Thứ sáu*, ngoài các quy định trên, cần phải có những quy định bổ trợ khác như các quy định về thu thập chứng cứ của đương sự, người bào chữa, người bảo vệ quyền và lợi

ích hợp pháp của đương sự, trách nhiệm pháp lý của chủ thể cung cấp chứng cứ, trách nhiệm pháp lý của những người được triệu tập đến phiên tòa, sự hỗ trợ pháp lý miễn phí đối với những đối tượng có hoàn cảnh khó khăn về kinh tế...

### 3.2. Giải pháp về con người

Con người là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng của tất cả các hoạt động xã hội. Do đó, con người sẽ quyết định đến sự thành công hay thất bại của các hoạt động tranh tụng tại tòa án. Đầu tư cho yếu tố con người phải đầu tư cả về nội dung bên trong và những giá trị vật chất bên ngoài.

Những yếu tố bên trong bao gồm nâng cao nhận thức và sự hiểu biết pháp luật của tất cả các chủ thể khi tham gia vào quy trình tố tụng. Đối với các chủ thể tiến hành tố tụng, bên cạnh việc nâng cao kiến thức chuyên môn, kiến thức nghề nghiệp và rèn luyện đạo đức nghề nghiệp thì họ thực sự cần phải có tinh thần trách nhiệm, có ý thức bảo vệ công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Muốn làm được điều này đòi hỏi phải có sự chọn lọc từ khâu đầu vào của các cơ quan tiến hành tố tụng và phải nghiêm khắc loại bỏ những đối tượng làm ảnh hưởng đến sự tôn nghiêm của công lý, có những biểu hiện tiêu cực trong hoạt động tư pháp. Quá trình đào tạo của các cơ sở đào tạo chức danh tư pháp cũng phải được đổi mới theo hướng nâng cao khả năng hội nhập với thế giới và khả năng tiếp cận, xử lý các tình huống thực tế. Cần loại bỏ những phương pháp đào tạo nặng về tính lý luận, xa rời thực tế của các cơ sở đào tạo hiện nay. Đối với luật sư, cần phải có một quy trình đào tạo và cấp chứng chỉ hành nghề đặc biệt để nâng cao vai trò và lòng tin của khách hàng đối với luật sư. Phân loại luật sư theo hướng luật sư chuyên môn theo lĩnh vực, luật sư tư vấn, luật sư tranh tụng. Đối với những người tham gia tố tụng khác, chúng tôi cho rằng, trước khi bắt đầu một vụ, việc cụ thể, họ cần được tư vấn kiến thức pháp lý cơ bản của một quy trình tố tụng. Nhiệm vụ tư vấn này các được trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước thực

hiện là tốt nhất. Một sự tư vấn miễn phí, đầy đủ và chính thống sẽ làm nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các chủ thể tham gia tố tụng trước khi bắt đầu vụ án. Và cuối cùng là sự nhận thức của các chủ thể khác của xã hội khi nhìn nhận về vai trò của hoạt động tranh tụng, các cấp có thẩm quyền cần xem xét, tuyên truyền để nâng cao nhận thức của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tiếp cận đến các thủ tục tố tụng, đặc biệt là trách nhiệm pháp lý của những đối tượng có nghĩa vụ phải cung cấp chứng cứ theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh việc đầu tư nâng cao cho các yếu tố bên trong, còn phải đảm bảo các yếu tố về cơ sở vật chất, trang thiết bị, chế độ chính sách cho chủ thể thực hiện quyền tư pháp. Cụ thể, hiện nay công chức tòa án, viện kiểm sát đang được đánh đồng là công chức nói chung theo Luật Cán bộ, công chức, nên dẫn đến việc chi trả tiền lương và các chính sách khác cũng được đánh đồng như vậy. Trong

khi đó, những người tiến hành tố tụng đang phải gánh một khối lượng công việc và trách nhiệm khi tiến hành tố tụng rất lớn, đòi hỏi phải có những quy định về tiền lương và chế độ, chính sách mang tính đặc thù đối với từng chủ thể trong quy trình tố tụng đủ để đảm bảo chăm lo tốt cho đời sống vật chất và tinh thần, quyết tâm đấu tranh với những biểu hiện tiêu cực. Bên cạnh đó, phương tiện làm việc của cơ quan tiến hành tố tụng hiện nay cũng chưa được quan tâm đúng mức, các trang thiết bị phục vụ cho hoạt động xét xử vẫn còn rất lạc hậu, việc đầu tư xây dựng các công trình, trang thiết bị làm việc và bố trí phòng xét xử uy nghiêm, hiện đại, thư viện pháp luật dành riêng cho hoạt động xét xử tất cả những chủ thể tham gia tố tụng, cũng chưa có. Do đó, việc cung cấp và trang bị cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho hoạt động tranh tụng cũng rất cần thiết nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho yếu tố con người hoàn thành vai trò của mình ■



# LUẬT ĐỂ TẠO RA PHÁP LUẬT

NGUYỄN MINH ĐOAN\*

NGUYỄN MINH ĐỨC\*\*

## 1. Tên gọi của Luật

Tất cả các nhà nước đều phải tạo ra pháp luật, song mỗi nhà nước lại có cách thức tạo ra pháp luật khác nhau. Việt Nam là một trong những nhà nước cố gắng ban hành ra luật để tạo ra pháp luật. Luật để tạo ra pháp luật tưởng chừng như đơn giản, nhưng lại vô cùng phức tạp và đã có không ít ý kiến khác nhau về Luật này. Trước đây không có Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) thì pháp luật Việt Nam vẫn được ban hành, nhưng khi xây dựng luật thì ngay từ tên gọi của Luật đã có nhiều ý kiến khác nhau. Ban đầu có quan điểm cho rằng, nên gọi là “Luật Ban hành văn bản pháp luật - VBPL” vì trước đây trong khoa học pháp lý Việt Nam, VBPL là nói tắt của văn bản QPPL. Quan điểm này bị giới học thuật phản đối vì họ cho rằng, VBPL bao gồm cả văn bản QPPL và các loại văn bản có giá trị pháp lý khác như văn bản áp dụng pháp luật. Quan điểm khác cho rằng, nên gọi là “Luật Ban hành văn bản pháp quy” vì cho rằng, “pháp quy” là nói tắt của pháp luật và quy phạm (pháp là pháp luật, còn quy là quy phạm). Hiềm một nỗi là Chính phủ Việt Nam (khi đó là Hội đồng Bộ trưởng) lại ra một thông tư, trong đó có quy định những VBPL từ Hội đồng Bộ trưởng trở xuống ban hành được gọi

là “văn bản pháp quy”. Như vậy, theo tinh thần của văn bản này thì “văn bản pháp quy” là để chỉ những văn bản QPPL có hiệu lực pháp luật thấp, nên việc lấy tên là “Luật Ban hành văn bản pháp quy” là không phù hợp. Do vậy, luật chính thức có tên là “Luật Ban hành văn bản QPPL”, mặc dù có dài dòng nhưng đã có sự phân biệt rõ ràng giữa văn bản QPPL và các loại văn bản có giá trị pháp lý khác. Gần đây, để hợp nhất các luật ban hành văn bản QPPL thì vấn đề tên gọi của Luật lại được đặt ra (nên giữ nguyên tên Luật như cũ hay gọi là Luật Ban hành VBPL với nội dung có sự thay đổi là trong nó sẽ bao gồm việc ban hành tất cả các văn bản có giá trị pháp lý (bao gồm cả văn bản QPPL và văn bản áp dụng pháp luật ...). Ý kiến không đồng tình thì cho rằng, hiện thời chỉ riêng việc ban hành văn bản QPPL, chúng ta đã phải ban hành hai luật (một của trung ương, một của địa phương - Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) mà trong đó vẫn chưa quy định được các vấn đề liên quan đến việc ban hành Hiến pháp. Nay lại đưa thêm cả việc ban hành các loại VBPL khác vào nội dung của Luật thì e rằng, quy mô của Luật sẽ rất lớn và càng phức tạp. Chúng tôi cho rằng, không nên đưa việc ban hành các văn bản không phải là văn bản QPPL vào nội dung

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

\*\* Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.



của Luật, vì như vậy, sẽ rất phức tạp và nội dung của Luật sẽ quá lớn.

Theo chúng tôi, nên đặt tên Luật là “Luật Ban hành pháp luật” với nội dung được mở rộng theo hướng quy định việc ban hành những gì được gọi là pháp luật ở Việt Nam (không chỉ văn bản QPPL mà còn cả việc ban hành tiền lệ pháp và việc thừa nhận tập quán... trong hoạt động nhà nước ở Việt Nam) tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc ban hành và áp dụng các loại nguồn pháp luật ở Việt Nam. Sở dĩ chúng tôi đề nghị như vậy vì trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, hình thức pháp luật (nguồn pháp luật) của pháp luật Việt Nam ngày càng đa dạng hơn, nên cần có sự quy định về việc hình thành tất cả các loại nguồn pháp luật, nói cách khác là toàn bộ việc hình thành pháp luật Việt Nam hoặc ít nhất là đối với các nguồn pháp luật quan trọng và phổ biến, chứ không nên chỉ tập trung vào văn bản QPPL (mặc dù nguồn pháp luật Việt Nam hiện nay và về sau chủ yếu vẫn phải là văn bản QPPL).

## **2. Nội dung của Luật**

Chúng tôi đồng ý là trong luật để tạo ra pháp luật không nên quy định các vấn đề liên quan đến việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, kể cả việc giải thích Hiến pháp, vì Hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước nên phải có quy định riêng.

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản đề ra đường lối, chủ trương về các vấn đề, trong đó có vấn đề ban hành pháp luật, trên cơ sở nghị quyết và các văn kiện của tổ chức Đảng đã ban hành, Nhà nước sẽ hoạch định chính sách để ban hành pháp luật xuất phát từ tình hình thực tiễn quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Tuy vậy, vẫn có tình trạng một số dự án luật đã được soạn thảo nhưng lại không được trình hoặc không được đưa vào kế hoạch của Quốc hội để xem xét thông qua, làm lãng phí tiền bạc, công sức của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân ... đồng thời gây dư luận không tốt

trong xã hội. Do vậy, trong luật để tạo ra pháp luật không nên quy định kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, mà việc ban hành luật, pháp lệnh hay các loại nguồn pháp luật khác phải là sự chủ động từ Chính phủ và từ các chủ thể có thẩm quyền có sáng kiến pháp luật. Chủ thể có thẩm quyền sáng kiến pháp luật căn cứ vào nhu cầu cuộc sống, nhu cầu quản lý nhà nước đề xuất để Quốc hội xem xét, thông qua. Khi có chủ thể đệ trình dự án luật thì Quốc hội phải có kế hoạch xem xét hết tất cả các dự án và phải kết luận là có thông qua hay không thông qua vì những lý do gì.

Vấn đề quan trọng nhất của luật để tạo ra pháp luật là phân định một cách chi tiết hơn, rõ hơn so với Hiến pháp, thẩm quyền về nội dung các nguồn pháp luật mà mỗi cơ quan nhà nước được quyền quy định (nội dung của các loại hình thức (nguồn) pháp luật, những vấn đề mà mỗi cơ quan nhà nước được quy định. Chẳng hạn, Chính phủ thì được quy định về những vấn đề gì trong các VBPL mà mình được quyền ban hành; tòa án cấp nào thì được quyền sáng tạo hay áp dụng loại án lệ nào; các tập quán có nội dung quy định về những vấn đề gì thì các cơ quan nhà nước được phép áp dụng ...). Nếu không phân định được thật rõ, chính xác thẩm quyền về nội dung của các nguồn pháp luật mà mỗi cơ quan nhà nước được quyền ban hành sẽ dẫn đến trong thực tế tình trạng tự ban hành hoặc ủy quyền ban hành cả những vấn đề mà cơ quan đó không được quyền ban hành.

Trong luật để tạo ra pháp luật không nên chú trọng quá nhiều đến yếu tố kỹ thuật như trình tự, thủ tục ban hành, nguyên tắc ban hành... xơ cứng, máy móc, mang tính học thuật, dẫn đến thực tiễn phong phú cũng bị xơ cứng theo các quy định của luật. Chẳng hạn, hiện nay trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL (Dự thảo 3)<sup>1</sup> có đưa ra những định nghĩa về “QPPL” và “văn bản QPPL”,

1 Dự thảo 3, Bộ Tư pháp đề nghị các cơ quan đóng góp ý kiến theo Công văn số 2815/BTP-VĐCXDPL và Công văn số 2816/BTP-VĐCXDPL ngày 25/6/2014 của Bộ.

thống kê tên những văn bản QPPL... thiết nghĩ sẽ làm khó cho việc thực hiện pháp luật trên thực tế. Ví dụ, về QPPL trong Dự thảo ghi: QPPL là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định trong Luật này đặt ra hoặc thừa nhận và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Theo quy định trên có thể suy luận là: Quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra hoặc thừa nhận và được Nhà nước bảo đảm thực hiện, nhưng vì không được quy định trong *Luật này* (Luật Ban hành văn bản QPPL) nên không được coi là QPPL.

Tương tự như vậy, Luật cho rằng, “văn bản QPPL” là văn bản chứa QPPL do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này. Theo quy định này thì cũng có thể suy luận là: Văn bản chứa QPPL do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục nhất định, nhưng nếu không được quy định trong Luật này (Luật Ban hành văn bản QPPL) thì cũng không được coi là văn bản QPPL. Vậy, xin hỏi những văn bản như Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội hay Quy chế thi tuyển sinh... chúng đều do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với những đối tượng nhất định trong phạm vi cả nước, nếu không được coi là văn bản QPPL thì chúng được gọi là văn bản gì? (xin cung cấp thêm là trong Bộ pháp điển về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Nxb. Chính trị - hành chính xuất bản năm 2009 coi Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội là có chứa QPPL). Hoặc trong trường hợp chúng

ta áp dụng các điều ước quốc tế hoặc pháp luật nước ngoài thì các quy định đó hoặc văn bản đó đều không do “cơ quan nhà nước có thẩm quyền *quy định trong Luật này* đặt ra hoặc thừa nhận” hoặc không “do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục *quy định trong Luật này*” thì chúng có được gọi là QPPL hoặc văn bản QPPL hay không? Thiết nghĩ, không nên định nghĩa về QPPL và văn bản QPPL trong luật, còn nếu buộc phải định nghĩa thì nên bỏ chữ “quy định trong Luật này”, để định nghĩa về QPPL và văn bản QPPL bao quát hơn.

Hiến pháp nước ta không phân định rạch ròi văn bản nào là văn bản QPPL, văn bản nào không phải văn bản QPPL, vậy thì, trong luật để tạo ra pháp luật không nên phân định rạch ròi, cứng nhắc về các văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành khi thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Bởi trong thực tiễn có một số văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành luôn là văn bản QPPL như luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư... một số văn bản khác do các cơ quan nhà nước ban hành trong quá trình áp dụng pháp luật luôn là văn bản áp dụng pháp luật như bản án, quyết định bổ nhiệm..., còn một số văn bản do cùng một cơ quan nhà nước ban hành nhưng khi thì là văn bản QPPL (nếu có chứa quy phạm), khi thì lại không phải là văn bản quy phạm (nếu không chứa quy phạm). Như vậy, văn bản nào là văn bản QPPL thiết nghĩ không cần phải liệt kê trong luật mà phụ thuộc vào nó có chứa QPPL hay không. Còn nếu cứ buộc phải có một Luật Ban hành văn bản QPPL thì chỉ nên quy định: Luật này quy định về việc ban hành các văn bản QPPL sau đây, nghĩa là ngoài những văn bản quy định trong luật thì còn có những văn bản khác chưa được quy định, chứ không phải chỉ có những văn bản quy định trong luật này mới là văn bản QPPL.

Nếu khoản 2 Điều 2 Dự thảo Luật quy định: “Văn bản QPPL” là văn bản chứa QPPL do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình

thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này, thì việc quy định thêm: “Văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc không chứa QPPL thì không phải là văn bản QPPL” là không cần thiết. Chưa kể là sẽ có trường hợp văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng trình tự hoặc không đúng thủ tục được quy định trong Luật này nhưng lại không phát hiện ra ngay những sai sót trên để không thừa nhận nó là văn bản QPPL như Luật này quy định mà sau nhiều năm mới phát hiện ra, thì khi đó sẽ giải quyết như thế nào đối với những trường hợp đã coi văn bản có sai trái đó là văn bản QPPL (căn cứ pháp lý) để áp dụng giải quyết các vấn đề của cuộc sống.

Chúng tôi cho rằng, việc kiểm soát đối với thẩm quyền về hình thức của pháp luật thì không khó, nhưng kiểm soát đối với thẩm quyền về nội dung của pháp luật thì khá khó. Mỗi cơ quan nhà nước tự mình hoặc phối hợp sẽ được ban hành một số loại nguồn pháp luật nhất định và quan trọng nhất là nội dung những nguồn pháp luật ấy phải phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đó đã được Hiến pháp, luật tổ chức cơ quan đó hoặc các văn bản khác quy định. Luật để tạo ra pháp luật không thể xác định thẩm quyền của cơ quan ban hành trái với Hiến pháp và luật tổ chức cơ quan đó. Do vậy, thiết nghĩ, nếu theo tinh thần đưa cuộc sống vào pháp luật thì trong luật không nên thống kê tên các văn bản được coi là văn bản QPPL. Luật chỉ cần xác định văn bản được ban hành đúng thẩm quyền về hình thức và nội dung theo quy định của Hiến pháp, pháp luật hiện hành và có chứa QPPL thì là văn bản QPPL. Luật nên để cho các chủ thể có thẩm quyền ở một mức độ nào đó có thể linh hoạt hơn trong quá trình ban hành pháp luật sao cho hiệu quả nhất. Bởi mục đích cuối cùng, điều quan trọng nhất mà chúng ta quan tâm đến khi ban hành pháp luật là mỗi quy định pháp luật đều phải được ban hành hợp hiến và hợp pháp,

đúng thẩm quyền, phù hợp với các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, điều chỉnh một cách hiệu quả các quan hệ xã hội nhằm duy trì quản lý xã hội vì lợi ích của nhân dân.

Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết, khoản 2 Điều 133 Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL quy định: “Văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết hoặc hiệu lực của điều, khoản, điểm được quy định chi tiết”. Đây là một quy định rất tiên bộ, song mâu thuẫn và không khả thi khi trình tự thủ tục ban hành văn bản quy định chi tiết trong Luật được quy định khá phức tạp. Chẳng hạn, khoản 2 Điều 71 Dự thảo quy định: “Chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày luật, pháp lệnh được thông qua, quyết định của Chủ tịch nước được ban hành, Bộ Tư pháp chủ trì phối hợp với Văn phòng Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh lập danh mục các văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh, quyết định của Chủ tịch nước”. Có thể thấy, trong thực tế rất khó ban hành văn bản quy định chi tiết kịp thời để chúng “có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết hoặc hiệu lực của điều, khoản, điểm được quy định chi tiết”. Hiện tượng ban hành văn bản quy định chi tiết chậm đã là chuyện bình thường ở Việt Nam những năm qua. Chẳng hạn, Bộ luật Dân sự sau 10 năm thực hiện, đến lúc sửa đổi mà vẫn có những quy định của Bộ luật này phải quy định chi tiết nhưng văn bản quy định chi tiết vẫn chưa được ban hành.

Pháp luật phải được ban hành kịp thời, song phải đồng bộ, tại sao chúng ta không chậm ban hành một văn bản nào đó để có thời gian chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết? Hoặc trong Luật nên quy định cho phép cơ quan ban hành văn bản xác định thời hạn tối đa buộc cơ quan có trách nhiệm ban hành văn bản quy định chi tiết phải ban hành văn bản quy định chi tiết. Trong trường hợp chậm trễ trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết thì sẽ bị áp dụng biện pháp trách nhiệm pháp lý gì?

### 3. Đối với các loại hình thức (nguồn) pháp luật khác

Trong khoa học pháp lý, hình thức (nguồn) pháp luật rất đa dạng<sup>2</sup>, nếu không có điều kiện quy định hết thì tập trung vào hai loại nguồn khá quan trọng và được sử dụng nhiều trong quá trình áp dụng pháp luật là tiền lệ và tập quán.

Như trên đã nêu, trong luật để tạo ra pháp luật cần có những quy định cần thiết về tiền lệ (án lệ) khi chúng ta chính thức chấp nhận hình thức pháp luật này. Luật nên có quy định rõ những tiền lệ, bản án nào có thể được coi là tiền lệ pháp, cách thức trình bày một bản án được coi là án lệ, thời điểm có hiệu lực pháp luật của án lệ, khi nào thì tiền lệ pháp (án lệ) hết hiệu lực (không còn được coi là khuôn mẫu để giải quyết các trường hợp tương tự khác)... Những vấn đề trên đều cần được quy định thống nhất trong luật tạo ra pháp luật để có cơ sở pháp lý thực hiện.

Việc áp dụng tập quán của các cơ quan, nhà chức trách có thẩm quyền để giải quyết các vụ việc ở nước ta cũng còn rất chung chung, chưa cụ thể, chi tiết, do vậy, trong luật để tạo ra pháp luật cần phải quy định về mặt nguyên tắc những vấn đề như: những tập quán như thế nào thì có thể được áp dụng để giải quyết vụ việc (có những tập quán lạc hậu, trái với nguyên tắc tiến bộ, tốt đẹp của xã hội văn minh thì không nên hoặc không được phép áp dụng)? Nếu tập quán của các dân tộc khác nhau về cùng một vấn đề có nội dung khác nhau, trong trường hợp các bên không thỏa thuận được thì áp dụng tập quán của dân tộc nào? Thiết nghĩ, trong luật tạo ra pháp luật khi đã thừa nhận nhiều loại nguồn thì cũng nên đưa ra nguyên tắc trong việc ưu tiên áp dụng nguồn pháp luật nào khi có những quy định khác nhau của các loại nguồn pháp luật khác nhau hoặc của cùng một loại nguồn về cùng một vấn đề.

### 4. Quy định nghĩa vụ tham vấn đối với tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong xây dựng pháp luật

Trong Dự thảo mới chỉ quy định một số cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm xin ý kiến, lấy ý kiến (Điều 26) hoặc có thể mời một số tổ chức cá nhân tham dự ... (khoản 3 Điều 33) ... Chúng tôi cho rằng, cần quy định nghĩa vụ tham vấn (xin ý kiến) đối với tất cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong quá trình xây dựng pháp luật. Cụ thể là:

- Cơ quan, những người tham gia hoạch định chính sách. Những người này thường giữ những chức vụ quan trọng trong bộ máy Đảng và Nhà nước nên hoặc quá bận rộn, hoặc thường lầm tưởng mình là giỏi nhất, không cần tham khảo ý kiến của ai cả.

- Cơ quan, những người trong Ban soạn thảo bao gồm cả những người có chuyên môn pháp luật và những người có chuyên môn quản lý lĩnh vực. Các chuyên gia luật phải tham vấn những người có chuyên môn quản lý lĩnh vực và các chuyên gia có chuyên môn quản lý lĩnh vực phải tham vấn các chuyên gia luật khi thể hiện nội dung, hình thức văn bản mà pháp luật yêu cầu.

- Cơ quan, những người tham gia thẩm định. Thường là những người của Bộ Tư pháp, các Sở Tư pháp. Những người này chủ yếu là các chuyên gia luật, ít có điều kiện am hiểu về các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội khác nên họ cần tham vấn các lĩnh vực chuyên môn khác khi tham gia thẩm định một VBPL cụ thể nào đó.

- Cơ quan, những người tham gia thẩm tra. Thường là các Ủy ban, Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, các cơ quan của Hội đồng nhân dân (HĐND). Những người này cũng cần phải tham vấn các chuyên gia chuyên môn về các lĩnh vực khác nhau thì mới có thể đưa ra các quyết định thẩm tra chính xác.

- Cơ quan, những người trực tiếp thông qua VBPL (Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND...). Đây là những người quyết định gần như cuối cùng đối với việc VBPL có được thông qua hay không. Những người này cần tham vấn các chuyên gia có chuyên

2 Xem "Tạo lập nguồn pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 13/2013.

môn sâu. Các nước đều dành kinh phí và thời gian cho lực lượng này để thực hiện tham vấn chuyên gia. Có thể nói, trách nhiệm tham vấn của đối tượng này là rất cần thiết, rất quan trọng, bởi những lý do sau:

*Thứ nhất*, các văn bản QPPL ở Việt Nam thường có nội dung rất lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều vấn đề rất phức tạp nên không một cơ quan hay cá nhân nào có thể nắm vững đầy đủ mọi vấn đề để có thể đưa ra những quy định pháp luật phù hợp.

*Thứ hai*, những chủ thể có thẩm quyền tham gia xây dựng pháp luật ở nước ta hầu hết là không chuyên (hoạt động xây dựng pháp luật chưa phải là nghề). Chẳng hạn, các đại biểu Quốc hội hầu hết là kiêm nhiệm, có quá nhiều công việc cần phải giải quyết nên thường không đủ thời gian để tập trung toàn tâm, toàn ý vào công tác xây dựng luật. Đã có thời kỳ Hiến pháp Việt Nam quy định: “Đại biểu Quốc hội phải dành thời gian để làm nhiệm vụ đại biểu” (Điều 100 Hiến pháp năm 1992). Hiện nay, không phải đã hết tình trạng đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND không dành đủ thời gian cần thiết làm nhiệm vụ đại biểu, trong đó có nhiệm vụ xây dựng luật.

*Thứ ba*, nhiều VBPL ở nước ta được xây dựng mới hoặc được sửa đổi trong điều kiện rất khác so với trước đây, nên cần phải nghiên cứu rất nhiều tài liệu trong và ngoài nước mới có thể nắm bắt được cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của vấn đề. Tài liệu được các cơ quan, đơn vị chuẩn bị phục vụ cho đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nghiên cứu ở các kỳ họp thường rất nhiều, nên nhiều đại biểu không có điều kiện để nghiên cứu kỹ và đầy đủ.

*Thứ tư*, do nhiều lý do khác nhau mà dự thảo các VBPL được gửi đến các cơ quan, đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND có thẩm quyền ban hành văn bản thường bị chậm so với tiến độ, làm cho thời gian nghiên cứu của họ càng ít so với dự kiến.

Vi những lý do trên, chúng tôi cho rằng, việc tham vấn là cần thiết và buộc phải tham vấn. Việc tham vấn có thể được thực hiện dưới những hình thức như xin ý kiến, lấy ý

kiến, tham khảo, tư vấn, phản biện, ...

## **5. Quy định cơ chế kiểm soát của nhân dân đối với quá trình ban hành pháp luật**

Nhận xét về quá trình ban hành các văn bản QPPL hoặc các quy định pháp luật những năm vừa qua, có ý kiến cho rằng, các cuộc tranh luận chủ yếu diễn ra giữa các cơ quan nhà nước với nhau hoặc giữa cơ quan nhà nước với các nhà khoa học, chứ hầu như không có hoặc chưa có sự tranh luận giữa cơ quan nhà nước với nhân dân. Nói cách khác, vai trò của nhân dân trong quá trình ban hành pháp luật giai đoạn vừa qua là không nhiều, nhân dân chỉ được hỏi ý kiến khi cơ quan nhà nước xét thấy cần thiết, chưa có cơ chế để nhân dân kiểm soát được hoạt động ban hành pháp luật của các cơ quan nhà nước. Do vậy, trong luật để tạo ra pháp luật cần thiết kể cơ chế để nhân dân kiểm soát quá trình ban hành pháp luật của các cơ quan nhà nước một cách hiệu quả hơn. Chẳng hạn, khi Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân thông qua các văn bản QPPL (là những văn bản có liên quan đến lợi ích của cả đất nước, cộng đồng dân cư hoặc số lượng đối tượng áp dụng rất lớn thì cần phải công khai xem ai (đại biểu nào) đồng ý, ai (đại biểu nào) không đồng ý để nhân dân, cử tri biết được các đại biểu của họ có thể hiện đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân, cử tri hay không. Nhân dân, cử tri cần phải biết được đại biểu đại diện cho họ đã làm gì (đã phát biểu những gì ở Quốc hội, ở Hội đồng nhân dân, đã bỏ phiếu thuận, phiếu chống hay phiếu trắng đối với một văn bản, một quyết định nào đó). Những thông tin nói trên sẽ giúp cho nhân dân, cử tri hiểu hơn về người đại biểu của mình, về năng lực, bản lĩnh, trách nhiệm ... của họ, từ đó nhân dân, cử tri có thể chia sẻ hoặc chất vấn, kiến nghị với người đại diện cho mình, thậm chí còn có thể là cơ sở để cử tri có hay không nên tiếp tục lựa chọn người đại diện cho họ ở những lần bầu cử sau. Việc công khai quá trình xây dựng pháp luật, thiết nghĩ, cũng là một trong những giải pháp nâng cao trách nhiệm của những người, những cơ quan có thẩm quyền ban hành pháp luật ■

# BÀN VỀ THẨM QUYỀN VÀ QUY TRÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC Ở TRUNG ƯƠNG

DƯƠNG HỒNG THỊ PHI PHI\*

Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Dự thảo)<sup>1</sup> được dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ 9 của Quốc hội. Chính phủ đã trình Dự thảo đến Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) để xem xét tại Phiên họp thứ 36 (ngày 09-16/3/2015). Tại phiên họp này, UBTVQH đề nghị các cơ quan chủ trì thẩm tra tiếp tục phối hợp chặt chẽ với cơ quan soạn thảo và các cơ quan có liên quan tiếp thu ý kiến tại phiên họp, hoàn thiện báo cáo giải trình, tiếp thu, gửi xin ý kiến các Đoàn đại biểu Quốc hội<sup>2</sup>. Bài viết bàn thêm về thẩm quyền và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) của các cơ quan nhà nước ở trung ương.

## 1. Một số nội dung của Dự thảo về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương

Theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền ban hành văn bản QPPL được hiểu là thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung<sup>3</sup>. Thẩm quyền về hình thức trả lời cho câu hỏi chủ thể được quyền ban hành văn bản QPPL với tên gọi gì; còn thẩm quyền về nội dung xác định chủ thể ban hành văn bản QPPL được quy định với những loại việc nào. Về nguyên tắc, thẩm quyền này phải phù hợp với thẩm quyền của chủ thể (ban hành văn bản đó) theo quy định của pháp luật. Đương nhiên, để hợp pháp, nội dung văn bản không được trái với văn bản QPPL của chủ thể có “hiệu lực pháp lý cao hơn”.

Dự thảo Luật đã xác định thẩm quyền ban hành văn bản QPPL tại Điều 3 (Hệ thống văn bản QPPL) và Chương II (Thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản QPPL). Nếu theo dõi quá trình xây dựng, ban hành sẽ thấy những quy định về thẩm quyền có khá nhiều sự thay đổi qua các lần Dự thảo, nhất là thay đổi về việc trao cho chủ thể nào được quyền ban hành văn bản QPPL và ban hành với những nội dung gì, hình thức ra sao? Quy định về thẩm quyền theo Dự thảo mới khá hợp lý, tuy nhiên để tiếp tục hoàn thiện, cần xem xét một số nội dung như:

a) Về thứ bậc quy định tại Điều 3 của Dự thảo

Khoản 1 Điều 3 quy định: “hệ thống văn bản QPPL phải được xây dựng đơn giản, dễ tiếp cận, dễ thực hiện, chi phí tuân thủ thấp

\* ThS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

1 Dự thảo ngày 05/3/2015 - Phương án 2. Xem toàn văn Dự thảo tại: [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT\\_DUTHAO\\_LUAT/View\\_Detail.aspx?ItemID=882&LanID=1049&TabIndex=1](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=882&LanID=1049&TabIndex=1).

2 Theo Thông cáo về phiên họp thứ 36 của UBTVQH khóa XIII, [http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co\\_id=30089&cn\\_id=703973#](http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30089&cn_id=703973#).

3 Khoản 2, Điều 3 Nghị định số 40/2010/NĐ-CP về Kiểm tra và xử lý văn bản QPPL.

và tuân thủ nghiêm ngặt *thứ bậc* quy định tại khoản 2 Điều này”. So với Luật hiện hành, “ý tưởng” quy định này là nhằm góp phần tháo gỡ khó khăn khi giải quyết vấn đề “hiệu lực pháp lý của văn bản QPPL”, nhất là ở quy định “tuân thủ nghiêm ngặt thứ bậc”. Tuy nhiên, “thứ bậc” tại khoản 2 được hiểu như thế nào? Có phải văn bản được liệt kê sau thì có giá trị “thấp hơn”, phải tuân thủ văn bản được liệt kê trước (vì chúng có hiệu lực pháp lý cao hơn)? Và nếu có mâu thuẫn về nội dung văn bản giữa các chủ thể thì có thể dùng “thứ bậc” được quy định ở Khoản này để giải quyết (theo tinh thần “trong trường hợp các văn bản pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì *áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn*” (Khoản 2, Điều 134 Dự thảo) hay không?

Nếu hiểu theo cách này<sup>4</sup> thì sẽ trả lời thế nào về “thứ bậc” trong một số trường hợp, chẳng hạn, nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có phải có giá trị thấp hơn (vì được liệt kê sau) so với quyết định của Thủ tướng Chính phủ? Hay thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có phải có hiệu lực cao hơn (vì được liệt kê trước) so với quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước? Thứ bậc cao, thấp của văn bản phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng có yếu tố quan trọng là dựa vào địa vị pháp lý của cơ quan trong hệ thống tổ chức nhà nước. Xét về vị trí pháp lý, sẽ không thể nói rằng Thủ tướng Chính phủ “cao hơn” Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; Tổng Kiểm toán nhà nước (là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước - cơ quan do Quốc hội thành lập (Điều 118 Hiến pháp năm 2013) lại có địa vị “thấp hơn” Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Như vậy, văn bản giữa các chủ thể này rất khó để phân biệt được “thứ bậc”.

Ngoài ra, có tính “thứ bậc” hay không giữa các văn bản có hình thức khác nhau do cùng một chủ thể ban hành và khi đó, “thứ bậc” được xác định như thế nào? Có phải hình thức được liệt kê trước thì có giá trị cao hơn. Ví dụ: luật và nghị quyết của Quốc hội. Vì các văn bản do cùng một cơ quan ban hành nếu có cùng hình thức thì “áp dụng văn bản QPPL ban hành sau” (theo nguyên tắc Điều 134 Dự thảo) là một sự hợp lý, nhưng nếu khác nhau về hình thức thì nguyên tắc này có thể không giải quyết được. Thông thường, xét về nội dung điều chỉnh, luật quy định về các vấn đề cơ bản, quan trọng hơn nên có giá trị cao hơn nghị quyết, nhưng về mặt pháp lý và cả thực tiễn có những nghị quyết chứa “nội dung” cao hơn luật<sup>5</sup>. Chẳng hạn nghị quyết dùng để *phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt điều ước quốc tế* thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Theo nguyên tắc tại điểm K, khoản 1 Điều 4 và khoản 5 Điều 131 Dự thảo thì ban hành văn bản QPPL và áp dụng văn bản QPPL “*không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế* mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì *áp dụng quy định của điều ước quốc tế*”. Như vậy, trong trường hợp này không thể nói nghị quyết có giá trị “thấp hơn” luật.

Do đó, Dự thảo cần có sự giải thích cụ thể về cụm từ “thứ bậc” tại Điều 3 và “hiệu lực pháp lý cao hơn” tại Điều 134, nếu tiếp tục duy trì các quy định này.

*b) Thẩm quyền ban hành pháp lệnh của UBND*

Quyền ban hành pháp lệnh - có tính chất như “luật” - là một đặc thù cơ bản được trao

4 Vì Dự thảo không có giải thích về “thứ bậc”.

5 Chưa kể trong thực tiễn lập pháp đã từng có trường hợp dùng nghị quyết để sửa đổi Hiến pháp như Nghị quyết số 51/2001/QH10 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Nghị quyết này không thể “thấp hơn luật” và cũng không thể dựa vào nguyên tắc “áp dụng văn bản QPPL ban hành sau” để giải quyết (vì giá trị văn bản luật được ban hành sau nhưng mâu thuẫn với Nghị quyết này).

cho cơ quan thường trực của Quốc hội. Quyền năng này đã được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục duy trì trong Hiến pháp hiện hành.

Có thể thấy, các văn bản này của UBTVQH là để bù đắp những “khoảng trống” về mặt pháp lý khi luật chưa được Quốc hội ban hành. Cơ chế này được chấp nhận trong điều kiện nền lập pháp nước nhà đang trong quá trình hoàn thiện dần. Tuy nhiên, việc ban hành pháp lệnh của UBTVQH (xét về mặt bản chất và tầm quan trọng của quan hệ xã hội mà văn bản này điều chỉnh là mang tính *luật*) có thể chưa hợp lý, chưa đảm bảo đúng đắn cho tiêu chí về quyền lực nhân dân nếu không có sự ràng buộc chặt chẽ về mặt pháp lý.

Đường lối chỉ đạo mang tính chất định hướng của Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006) nêu rõ: “Đổi mới hơn nữa quy trình xây dựng luật, *giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh*”<sup>6</sup>. Do đó, trong điều kiện việc bù đắp những “khoảng trống” về mặt pháp lý của pháp lệnh là cần thiết như hiện nay thì cần quy định rõ hơn cơ chế pháp lý để đảm bảo quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, Dự thảo quy định tại khoản 1 Điều 14: “UBTVQH ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật”<sup>7</sup>. Tuy nhiên, quy định như vậy vẫn “chưa đủ” và rất có thể dẫn đến nguy cơ phá vỡ nguyên tắc của Hiến pháp. Chẳng hạn, có nguy cơ một số quyền con người, quyền công dân - chỉ được quy định và ghi nhận bằng *luật* chứ không phải văn bản khác (văn bản “dưới

luật”) - lại dùng pháp lệnh để ban hành, nếu không có sự ràng buộc UBTVQH được quyền ban hành pháp lệnh trong phạm vi nào.

Theo đó, Dự thảo nên quy định theo một trong hai phương án:

*Một là*, quy định rõ nội dung nào thuộc thẩm quyền của Quốc hội có thể giao (ủy quyền) cho UBTVQH ban hành bằng pháp lệnh.

*Hai là*, nếu không liệt kê được thẩm quyền mà Quốc hội có thể giao thì ít nhất cũng xác định rõ các tiêu chí để giao nhưng một tiêu chí không thể bỏ qua là không được giao những thẩm quyền mà theo Hiến pháp, chỉ được ghi nhận bằng *luật*. Ví dụ: Điều 19: “Không ai bị tước đoạt tính mạng trái *luật*”; Khoản 2 Điều 20: “Việc bắt, giam, giữ người do *luật định*”; Khoản 2 Điều 22: “Không ai được bóc, mở, kiểm soát, thu giữ trái *luật* thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng của người khác”; Khoản 3 Điều 22: “Việc khám xét chỗ ở do *luật định*”...

Theo đó, khoản 1 Điều 14 Dự thảo nên làm rõ thêm rằng: “UBTVQH ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật, *trừ những nội dung mà theo Hiến pháp phải quy định bằng luật*”.

c) *Thẩm quyền ban hành nghị định của Chính phủ*

Xét một khía cạnh nào đó, loại nghị định sau đây (tại khoản 3 Điều 16 Dự thảo) có cùng bản chất của pháp lệnh khi quy định về những nội dung đáng lẽ thuộc thẩm quyền của Quốc hội (và cả UBTVQH): “những vấn

6 Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, <http://www.cpv.org.vn>.

7 Cũng cần nói thêm rằng, trên thực tế, sức sống của pháp lệnh là khá dài, bởi thời gian để pháp lệnh được Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật không phải ngắn. Chẳng hạn, Pháp lệnh Thi hành án dân sự của UBTVQH khóa IX thông qua ngày 17/4/1993 thì mãi đến năm 2008, Quốc hội khóa 12 mới ban hành Luật Thi hành án dân sự số 26/2008/QH12, trước đó, Pháp lệnh này đã được một lần thay thế bởi Pháp lệnh Thi hành án dân sự số 13/2004/PL-UBTVQH11, ngày 14/01/2004.



đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của UBTVQH”. Do đó, khi trao cho Chính phủ quyền năng này cũng phải “cân trọng” là điều hoàn toàn cần thiết. Sự “cân trọng” thể hiện ở hai góc độ:

Cân trọng về mặt thủ tục là cần phải được sự đồng ý của UBTVQH (như Dự thảo Luật hiện hành) và được ban hành theo một quy trình “đặc biệt hơn” so với các loại nghị định khác. Đây là nội dung cần phải được nhấn mạnh vì ở lần Dự thảo trước<sup>8</sup> không quy định về điều này - tức trao quyền cho Chính phủ nhưng hoàn toàn không có sự ràng buộc nào từ nội dung cho đến thủ tục. Dự thảo lần này chưa phải là chính thức, chưa đảm bảo rằng khi trình lên Quốc hội, Chính phủ có “quên” mà bỏ thủ tục bắt buộc này như lần dự thảo trước hay không.

Cân trọng về mặt nội dung là cần xác định rõ trong trường hợp nào Chính phủ được ban hành văn bản QPPL thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH và với những nội dung gì. Dự thảo chỉ mới xác định là trong trường hợp “chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội” nhưng chưa xác định phạm vi nội dung được “ủy quyền”. Vậy liệu rằng có phải mọi nội dung thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội và cả UBTVQH đều có thể “ủy quyền” cho Chính phủ và giống như trường hợp của UBTVQH, liệu có khả năng Chính phủ được quy định cả những nội dung mà đáng lẽ theo Hiến pháp phải do luật định? Do đó, cũng tương tự như pháp lệnh, khi xem xét thông qua, Dự thảo phải ghi nhận những tiêu chí về nội dung của loại nghị định này.

## **2. Một số nội dung của Dự thảo về quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương**

Có thể nói, quy trình ban hành văn bản QPPL của các cơ quan nhà nước, nhất là các chủ thể có thẩm quyền ở trung ương theo Dự thảo có sự thay đổi căn bản, hợp lý và khoa học hơn trong các quy định. Tuy nhiên, quy trình ban hành các loại văn bản QPPL cần lưu ý một số vấn đề sau:

*a) Bất cập trong quy định về xây dựng, ban hành văn bản QPPL quy định chi tiết thi hành*

Quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong Dự thảo lần này đã có sự chuyển đổi khá mới so với Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008, nhất là đã tách bạch hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL để quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước với hoạt động xây dựng, ban hành các văn bản QPPL để thực hiện thẩm quyền - nhiệm vụ, quyền hạn “đương nhiên” của các chủ thể trên. Đây là một nỗ lực để đảm bảo văn bản quy định chi tiết thi hành “phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết” (Khoản 2 Điều 10 Dự thảo), xóa bỏ tình trạng chậm ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành và để “Cơ quan, người có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm về việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành” (Khoản 11 Điều 4 Dự thảo).

Tuy nhiên, xem xét toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết (tại Mục 1, Chương V Dự thảo), chúng ta thấy, các quy định chưa thể đáp ứng được các yêu

8 Xem khoản 3 Điều 16 Dự thảo lần 3, ngày 29/2/2015 của Chính phủ trình UBTVQH tại Phiên họp thứ 33.

cầu trên và nếu tuân thủ đúng quy trình chặt chẽ này sẽ có thể xảy ra tình trạng chủ thể ban hành văn bản quy định chi tiết chậm, nhưng không phải do sự thiếu trách nhiệm của mình mà do không đủ thời gian để ban hành văn bản quy định chi tiết kịp có hiệu lực cùng với văn bản được quy định chi tiết. Không những thế, các quy định của Mục này còn mâu thuẫn với quy phạm khác trong cùng Dự thảo. Cụ thể:

Khoản 2 Điều 71 Dự thảo quy định “*chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được thông qua, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước được ban hành, Bộ Tư pháp chủ trì phối hợp với Văn phòng Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước lập danh mục các văn bản quy định chi tiết*”. Như vậy, sau khi các văn bản QPPL cần quy định chi tiết đã được thông qua, ban hành thì các cơ quan có trách nhiệm mới “*vận động*” các công việc cần thiết để chuẩn bị cho việc ban hành văn bản quy định chi tiết - với công đoạn đầu tiên là “*lập danh mục văn bản QPPL quy định chi tiết*”. Sau đó hàng loạt các công đoạn tiếp theo phải đảm bảo thực hiện thì văn bản quy định chi tiết mới được hình thành như *soạn thảo văn bản quy định chi tiết* (Điều 72); *Lấy ý kiến đối với dự thảo văn bản quy định chi tiết* (Điều 73); *Thẩm định dự thảo văn bản quy định chi tiết và nghiên cứu giải trình, tiếp thu đầy đủ ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản và gửi Báo cáo tiếp thu, giải trình kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến cơ quan thẩm định đồng thời với việc trình cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản* (Điều 74); *Chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo quy định chi tiết* (Điều 75); *Xem xét, thông qua dự thảo* (Điều 76). Sau khi thông qua, văn bản quy định chi tiết còn phải chờ một thời gian ít nhất là 45 ngày để bắt đầu phát sinh hiệu lực (nếu không rơi vào các trường hợp được quy định

thời điểm phát sinh hiệu lực kể từ ngày ký theo Điều 129 Dự thảo). Dĩ nhiên, các công đoạn này là cần thiết để đảm bảo văn bản quy định chi tiết được xem xét cẩn trọng trước khi ban hành.

Vấn đề đáng bàn là văn bản quy định chi tiết có kịp ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản được quy định chi tiết không, nếu văn bản này quy định thời điểm có hiệu lực “*quá sớm*”. Thông thường, một văn bản luật, pháp lệnh bắt đầu phát sinh hiệu lực khá lâu sau khi được thông qua (chẳng hạn, Luật Công an Nhân dân thông qua ngày 27/11/2014 có thời điểm bắt đầu phát sinh hiệu lực từ ngày 01/7/2015), do đó, nếu nỗ lực, các chủ thể ban hành văn bản quy định chi tiết vẫn có thể đảm bảo văn bản của mình có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản được quy định chi tiết. Tuy nhiên, các văn bản QPPL khác như nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước thì thường có hiệu lực thi hành từ rất sớm, và ngay cả văn bản luật, pháp lệnh cũng có trường hợp có hiệu lực thi hành từ rất sớm. Chẳng hạn: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2014 có quy định tại Điều 2 là “*Luật này có hiệu lực thi hành kể từ ngày công bố*”. Trong khi đó ở khoản 1 Điều 1 lại quy định: “*Chính phủ quy định chi tiết khoản này*”. Vậy, Chính phủ có thể ban hành văn bản quy định chi tiết khoản này để có hiệu lực cùng thời điểm với Luật trên không? Chắc chắn là không thể, nếu tuân thủ quy trình xây dựng nghị định theo Mục 1 Chương V và cũng không thể ngay cả khi xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Không những thế, quy định về thời điểm “*hành động*” (*chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày các văn bản cần quy định chi tiết được thông qua hoặc ban hành mới lập danh mục văn bản quy định chi tiết*) để tiến hành các công đoạn cần thiết cho việc ban hành văn bản quy định chi tiết tại Mục 1 Chương V là mâu thuẫn với quy định tại khoản 1 Điều 10 là: “*Văn bản quy định chi tiết phải được*

*chuẩn bị và trình đồng thời với Dự thảo luật, pháp lệnh”.*

Cái khó là ở chỗ, sau khi văn bản QPPL đã được thông qua hoặc ban hành thì mới có thể biết nội dung nào cần phải được quy định chi tiết. Do đó, nếu chưa “hình thành” thì làm sao các chủ thể biết mình cần quy định chi tiết về những nội dung gì. Vì vậy, quy định tại khoản 1 Điều 10 là khó khả thi. Còn muốn đảm bảo sự khả thi thì ít nhất, Dự thảo phải có quy định bắt buộc rằng cơ quan soạn thảo (chủ trì soạn thảo) văn bản QPPL phải dự liệu trước những nội dung nào cần được quy định chi tiết, phải thông báo và phối hợp với các chủ thể liên quan để chuẩn bị và trình văn bản quy định chi tiết đồng thời với văn bản được quy định chi tiết. Và khi ấy, phải sửa lại một số quy định tại Mục I Chương V.

Như vậy, Dự thảo phải sửa đổi theo một trong hai phương án sau:

- Giữ quy định tại Mục I Chương V thì bỏ quy định tại khoản 1 Điều 10: “Văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với Dự thảo luật, pháp lệnh” và bổ sung thêm nguyên tắc: thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản QPPL mà có điều, khoản cần quy định chi tiết thì phải dự liệu khoảng thời gian đủ dài, để chủ thể quy định chi tiết kịp ban hành văn bản phù hợp với yêu cầu “có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản được quy định chi tiết”.

- Giữ quy định tại khoản 1 Điều 10 thì sửa đổi một số nội dung quy định tại Mục I Chương V nhất là quy định thời điểm vận hành để chuẩn bị cho việc soạn thảo văn bản quy định chi tiết và đương nhiên cũng cần phải bổ sung nguyên tắc: khi soạn thảo văn bản QPPL, cơ quan soạn thảo (chủ trì soạn thảo) phải dự liệu nội dung nào, điều, khoản gì cần quy định chi tiết để thông báo và phối hợp với cơ quan cần ban hành văn bản quy định chi tiết chuẩn bị trình cùng thời điểm với văn bản được quy định chi tiết (việc thông báo, phối hợp này phải được quy định trong quy trình về xây dựng, ban hành văn bản QPPL quy định chi tiết).

*b) Thiếu quy trình xây dựng, ban hành nghị định thuộc nội dung được Quốc hội, UBTVQH ủy quyền cho Chính phủ*

Mặc dù quy định quy trình xây dựng của các chủ thể ở trung ương khá hoàn thiện và đầy đủ nhưng thiếu hẳn quy trình xây dựng nghị định đối với những nội dung không thuộc thẩm quyền đương nhiên của Chính phủ. Theo Điều 16 Dự thảo, nội dung nghị định của Chính phủ về cơ bản được ban hành trong ba trường hợp: (1) Những văn bản để quy định chi tiết (Khoản 1); (2) Những văn bản có nội dung thuộc thẩm quyền - nhiệm vụ, quyền hạn đương nhiên thuộc về Chính phủ (Khoản 2); (3) Những văn bản có nội dung không thuộc thẩm quyền của Chính phủ mà thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH nhưng được hai cơ quan này giao cho (Khoản 3).

Tuy nhiên, trong quy trình xây dựng văn bản QPPL của Chính phủ, Dự thảo chỉ quy định về xây dựng, ban hành đối với văn bản QPPL quy định chi tiết (Mục I Chương V); Xây dựng, ban hành nghị định thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ (Mục II Chương V) nhưng không thấy quy định về xây dựng, ban hành nghị định do Quốc hội, UBTVQH ủy quyền (vì chắc chắn các văn bản này không thuộc về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ). Vậy, khi ban hành nghị định trong trường hợp đó thì dựa vào quy trình gì?

Có lẽ loại nghị định này ít được ban hành trong thực tế, chỉ xuất hiện để “đáp ứng nhu cầu quản lý” khi luật, pháp lệnh chưa quy định, nên Dự thảo Luật không dành sự quan tâm đặc biệt cho nó, nhưng đã cho phép sự tồn tại của loại hình này tức là đã thừa nhận nó có thể được xuất hiện. Và thực tế đã chứng minh loại văn bản này từng xuất hiện và có thể tiếp tục xuất hiện trong tương lai.

Chẳng hạn, Chính phủ đang có Dự thảo *Nghị định về kinh doanh đặt cược đua ngựa, đua chó và bóng đá quốc tế* do Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo. Dự thảo này có thể được liệt kê vào dạng “nghị định không đầu”, không thuộc thẩm quyền đương nhiên của

Chính phủ bởi Chính phủ không được quyền “tự mình” ban hành văn bản này. Biểu hiện cụ thể là Chính phủ đã nhiều lần phải xin ý kiến về việc ban hành Nghị định trên trước UBTVQH. Và gần đây nhất là vào ngày 14/8/2013, *UBTVQH đã nghe và cho ý kiến dự thảo Nghị định về kinh doanh đặt cược đua ngựa, đua chó và bóng đá quốc tế của Bộ Tài chính*<sup>9</sup>.

Vậy thủ tục “xin ý kiến” đó được quy định ở đâu (vì Luật Ban hành văn bản QPPL chỉ quy định Quốc hội, UBTVQH “giao” ban hành chứ không có quy định trong quá trình soạn thảo phải “xin ý kiến”) và giả sử sau khi “xin ý kiến” xong thì việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến sẽ được kiểm soát như thế nào? Tất cả đều có thể dẫn đến sự “tùy nghi áp dụng”. Do đó, nếu tiếp tục duy trì thẩm quyền ban hành văn bản loại này cho Chính phủ<sup>1</sup> thì phải quy định các nội dung có liên quan về thủ tục trong Luật Ban hành văn bản QPPL. Dự thảo - ngoài quy định phạm vi nội dung của loại nghị định này - còn cần quy định cụ thể thủ tục để “giao” như thế nào, cơ chế kiểm soát đối với nghị định này ra sao, để đảm bảo rằng chủ thể được “giao” không quy định những nội dung “vượt thẩm quyền giao”, ảnh hưởng đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Cụ thể là *cần bổ sung thêm Mục về xây dựng, ban hành nghị định để thực hiện những nội dung do Quốc hội, UBTVQH giao (ủy quyền)* bên cạnh Mục về xây dựng, ban hành văn bản QPPL quy định chi tiết (trong đó bao gồm cả nghị định quy định chi tiết); Mục xây dựng, ban hành nghị định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ giống như hiện nay.

c) *Quy định chưa rõ về các trường hợp được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn*

Theo Dự thảo, trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL phân thành hai loại: (1) Trình tự, thủ tục thông thường (quy định từ Chương III cho đến Chương VIII); (2) Trình tự, thủ tục rút gọn (quy định tại Chương IX).

Điều 124 Dự thảo quy định về *các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn*. Các trường hợp này, về cơ bản không cần bàn cãi nhưng vấn đề nảy sinh là ở quy định tại khoản 3 Điều này: “Nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của UBTVQH”.

Có thể hiểu về Điều 124 như sau: tất cả các nghị quyết QPPL của Quốc hội và UBTVQH đều được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn chứ không phải theo quy trình “thông thường” vì khoản 3 không quy định gì thêm. Như vậy, quy định tại Điều luật này đã loại trừ khả năng có nghị quyết QPPL nào đó của các chủ thể trên được xây dựng theo quy trình “thông thường”. Nếu thế sẽ giải thích ra sao khi trong Chương III quy định về xây dựng, ban hành văn bản QPPL của Quốc hội, UBTVQH (quy trình thông thường) cũng bao hàm luôn cả loại văn bản QPPL mang tên nghị quyết của hai chủ thể này; Có tồn tại hay không các nghị quyết phải được ban hành theo quy trình thông thường và nếu có thì khoản 3 Điều 124 nên hiểu thế nào. Vì vậy, Dự thảo Luật cần quy định rõ hơn về trường hợp này để không có sự mâu thuẫn hoặc gây hiểu nhầm giữa các quy định trong cùng một văn bản.

Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL cần tiếp tục được hoàn thiện trước khi trình lên Quốc hội. Thiết nghĩ, việc xem xét lại một số quy định về các nội dung được bàn ở trên sẽ giúp văn bản luật này thật sự trở thành “luật để ban hành luật” ■

9 <http://nguyentandung.org/ca-cuoc-dua-ngua-dua-cho-se-co-nghi-dinh-rieng.html>.

10 Theo Thứ trưởng Bộ Tư pháp, ông Đinh Trung Tụng: *Hiện nay, việc duy trì “Nghị định “không đầu” là cần thiết vì hệ thống pháp luật nước ta đang hoàn thiện và các vấn đề diễn ra hàng ngày trong đời sống thực tiễn rất đa dạng, nhưng không phải vấn đề nào cũng có luật điều chỉnh*. [http://moj.gov.vn/BTP\\_UserControls/NewsBTP/pFormPrintBTP.aspx?UrlList-Process=/ct/tintuc/Lists/HDLanhDaoBo&ListId=c79ec4d8-6824-497c-b253-5db69028a15c&SiteId=ec9fcd69-4db2-4651-982b-a3120dd1d9b0&ItemID=6519&OptionLogo=0&SiteRootID=63d81917-c1c4-48e4-bebb-f2afcd9691e5](http://moj.gov.vn/BTP_UserControls/NewsBTP/pFormPrintBTP.aspx?UrlList-Process=/ct/tintuc/Lists/HDLanhDaoBo&ListId=c79ec4d8-6824-497c-b253-5db69028a15c&SiteId=ec9fcd69-4db2-4651-982b-a3120dd1d9b0&ItemID=6519&OptionLogo=0&SiteRootID=63d81917-c1c4-48e4-bebb-f2afcd9691e5).

# TIẾP TỤC TRAO ĐỔI VỀ KHÁI NIỆM VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

NGUYỄN ĐẶNG PHƯƠNG TRUYỀN\*

**K**hái niệm văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) không phải là một khái niệm mới đối với các nhà nghiên cứu. Khái niệm này đã được đề cập đến trong nhiều công trình, bài viết khoa học đăng trên các tạp chí chuyên ngành<sup>1</sup>. Những công trình này đã làm rõ nhiều khía cạnh quan trọng của khái niệm VBQPPL.

Mặc khác, trên phương diện pháp lý, khái niệm VBQPPL lần đầu tiên được đề cập trong Luật ban hành VBQPPL ngày 12/11/1996<sup>2</sup>. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL ngày 16/12/2002 tiếp tục khẳng định lại khái niệm VBQPPL như trong Luật năm 1996. Sau đó, khái niệm này được sửa đổi trong Luật ban hành VBQPPL năm 2008, đồng thời Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 cũng đưa ra định nghĩa riêng về

VBQPPL của HĐND, UBND. Khái niệm VBQPPL được quy định chính thức trong Luật là cơ sở quan trọng để các chủ thể có thẩm quyền ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL một cách có hiệu quả nhất.

Các công trình nghiên cứu về VBQPPL và hai Luật ban hành VBQPPL hiện hành đã làm sáng tỏ nhiều nội dung quan trọng về khái niệm VBQPPL. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu vẫn đang tranh luận, quan tâm nghiên cứu làm rõ nhiều vấn đề về khái niệm VBQPPL. Trong bối cảnh chúng ta đang xây dựng một Luật mới thay thế Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 thì việc tiếp tục nghiên cứu về khái niệm VBQPPL là một vấn đề có ý nghĩa cả trên phương diện lý luận và thực tiễn<sup>3</sup>.

\* **GV Bộ môn Văn bản và Công nghệ hành chính - Học viện Hành chính quốc gia.**

- Một số nghiên cứu tiêu biểu như: Về khái niệm VBQPPL đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/1998, Trở lại khái niệm VBQPPL đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2007, Về khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2007 của tác giả Nguyễn Cửu Việt; Bàn về khái niệm VBQPPL của tác giả Đoàn Thị Tố Uyên đăng trên Tạp chí Luật học, số 2/2004... và nhiều bài viết nghiên cứu khác.
- Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 định nghĩa VBQPPL như sau "VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng XHCN".
- Để tránh sự trùng lặp chúng tôi không phân tích lại các nội dung mà các công trình trước đây đã đề cập, chúng tôi chỉ phân tích, bổ sung, kế thừa một số vấn đề dưới góc nhìn của chúng tôi.
- Đoàn Thị Tố Uyên, Bàn về khái niệm VBQPPL, Tạp chí Luật học, số 2/2004

### 1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật trong một số công trình khoa học đã công bố

Về phương diện khoa học, nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập đến khái niệm VBQPPL, phân tích nhiều khía cạnh của khái niệm này. Ví dụ: “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự và hình thức luật định, trong đó chứa đựng những quy tắc xử sự mang tính chất bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản và được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn đời sống”<sup>4</sup>. Trong khái niệm này, chúng ta thấy, VBQPPL không chỉ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành mà còn do cá nhân có thẩm quyền ban hành, điều này là hoàn toàn đúng. Nhưng khái niệm này chưa đề cập đến VBQPPL được phối hợp ban hành (VBQPPL liên tịch). Bên cạnh đó, VBQPPL được ban hành chỉ nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội “cơ bản”, còn các quan hệ xã hội “không cơ bản” thì chưa được đề cập đến<sup>5</sup>.

Nguyễn Cửu Việt đưa ra khái niệm khác về VBQPPL: “VBQPPL là hình thức thể hiện chủ yếu của quyết định quy phạm pháp luật, do các cơ quan nhà nước, những người có thẩm quyền và các cơ quan của các tổ chức xã hội khi được Nhà nước trao quyền ban hành trên cơ sở và để thi hành luật, theo trình tự và hình thức luật định, trong đó đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, áp dụng hay bãi bỏ các

quy phạm pháp luật hoặc làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước”<sup>6</sup>.

Theo chúng tôi, trong khái niệm này vẫn còn hai vấn đề cần quan tâm tiếp tục làm rõ: *thứ nhất*, trên thực tế còn có các VBQPPL được phối hợp ban hành (VBQPPL liên tịch); *thứ hai*, bản chất của văn bản quản lý nhà nước nói chung, VBQPPL nói riêng là công cụ và phương tiện để Nhà nước tiến hành quản lý xã hội nên tất cả các văn bản quản lý nhà nước dù là văn bản hành chính hay VBQPPL cũng đều được Nhà nước đảm bảo thi hành nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước. Do đó, khi khẳng định VBQPPL “được ban hành nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước” là không sai, nhưng theo chúng tôi, không cần thiết phải đưa nội dung này vào khái niệm.

Bên cạnh đó, rất có thể khái niệm này dẫn đến cách hiểu không đúng về thẩm quyền ban hành VBQPPL là các VBQPPL có thể do các cơ quan của *các tổ chức xã hội* khi được Nhà nước trao quyền ban hành<sup>7</sup>. Bởi lẽ hoạt động ban hành VBQPPL là hoạt động tạo ra các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội thì chỉ có một số cơ quan nhà nước hoặc các chức danh được Nhà nước trao quyền mới có thẩm quyền này<sup>8</sup>. Các tổ chức xã hội hoặc tổ chức chính trị - xã hội không được trao quyền lực nhà nước nên không thể ban hành VBQPPL một cách độc lập.

5 Điều này, Nguyễn Cửu Việt trong bài “Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật”, đăng trên *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 5/2007 đã chỉ rõ: “Tuy nhiên, định nghĩa trên có câu “nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản” cũng cần bàn. Có lẽ, tác giả nhầm VBQPPL với Hiến pháp và luật chẳng, vì chỉ Hiến pháp và luật mới có thể nói là “nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản” mà thôi”.

6 Nguyễn Cửu Việt, *Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL*, *Tlđđ*.

7 Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 2008 thì chỉ có cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội (không phải là cơ quan của tổ chức xã hội) có quyền phối hợp với Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc với Chính phủ ban hành VBQPPL liên tịch.

8 Luật Ban hành VBQPPL sẽ ấn định những cơ quan nhà nước hay chức danh nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL.

Pháp luật hiện hành không quy định thẩm quyền ban hành VBQPPL một cách độc lập cho các tổ chức xã hội mà chỉ quy định thẩm quyền ban hành VBQPPL mang tính chất “liên tịch” giữa các tổ chức chính trị - xã hội và cơ quan nhà nước. Mặc khác, không phải bất kỳ tổ chức chính trị - xã hội nào cũng có quyền ban hành VBQPPL liên tịch với các cơ quan nhà nước mà chỉ có các tổ chức chính trị - xã hội được pháp luật quy định mới có thẩm quyền này. Cụ thể, hiện nay theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 chỉ có các cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội mới có quyền phối hợp với hai chủ thể đại diện của cơ quan nhà nước là Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ trong việc ban hành VBQPPL và trong trường hợp này VBQPPL cũng chỉ được ban hành dưới hình thức duy nhất là “Nghị quyết liên tịch”<sup>9</sup>.

Bùi Xuân Phái đề xuất khái niệm: “VBQPPL là văn bản do các chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, tên gọi được pháp luật quy định, có chứa các quy định chung, được áp dụng nhiều lần và được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội”<sup>10</sup>. Khái niệm này khẳng định, VBQPPL “do các chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành” là phù hợp, nhưng theo chúng tôi, cần cụ thể hóa “chủ thể có thẩm quyền” thành “cơ quan

nhà nước, chức danh nhà nước (cá nhân có thẩm quyền)”. Ngoài ra, chúng tôi vẫn không đồng tình với cách liệt kê “... ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, tên gọi được pháp luật quy định”, vì theo Nguyễn Cửu Việt, “nghĩa của thuật ngữ “thủ tục” đã bao hàm “trình tự”<sup>11</sup>. Hơn nữa, theo chúng tôi, hiện nay, khi nói về thẩm quyền ban hành VBQPPL thì đã bao gồm cả “hình thức” và “tên gọi” VBQPPL thông qua việc quy định “thẩm quyền hình thức” và “thẩm quyền nội dung”<sup>12</sup> của VBQPPL. Theo cách hiểu này thì thẩm quyền hình thức của VBQPPL đã chứa đựng “tên gọi VBQPPL”. Do đó, cách liệt kê “...ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, tên gọi được pháp luật quy định” là chưa thật sự thỏa đáng khi định nghĩa về VBQPPL.

## **2. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Hiện nay, Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 quy định: “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội”.

9 Khoản 10 Điều 2 Luật 2008 quy định về hệ thống VBQPPL trong đó quy định một các hình thức VBQPPL đó là “Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội”.

10 Bùi Xuân Phái, Kiến nghị hoàn thiện Luật Ban hành VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (điện tử), [http://www.nclp.org.vn/thuc\\_tien\\_phap\\_luat/kiem-nghi-hoan-thien-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat/article\\_view?b\\_start:int=7&-C=](http://www.nclp.org.vn/thuc_tien_phap_luat/kiem-nghi-hoan-thien-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat/article_view?b_start:int=7&-C=)

11 Nguyễn Cửu Việt, Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2007.

12 Nghị định 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ về kiểm tra, xử lý VBQPPL đã giải thích:

- Thẩm quyền về hình thức là việc cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản theo đúng hình thức đã được quy định tại Luật Ban hành VBQPPL và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND;

- Thẩm quyền về nội dung là việc cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản phù hợp với thẩm quyền của mình theo quy định của pháp luật.

Trước đây, Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 (gọi chung là Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 sửa đổi, bổ sung năm 2002) đều định nghĩa: “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN)”<sup>13</sup>. So với định nghĩa của Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 sửa đổi, bổ sung năm 2002 thì khái niệm VBQPPL nêu ra tại Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã phù hợp hơn khi bổ sung cụm từ “phối hợp ban hành” để khẳng định sự tồn tại của các VBQPPL được ban hành liên tịch, và bỏ cụm từ “định hướng XHCN” để đơn giản hơn, vì bản chất của các văn bản quản lý nhà nước đều là công cụ và phương tiện phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước theo định hướng nên không cần thiết phải nêu cụm từ “định hướng XHCN”<sup>14</sup>.

Tuy nhiên, theo chúng tôi, cách định nghĩa này của Luật ban hành VBQPPL năm 2008 có những vấn đề sau cần quan tâm:

*Một là*, “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành”. Nội dung này chưa phù hợp với chính Điều 2 Luật này vì tại Điều 2 quy định về “Hệ

thống VBQPPL”, trong đó có các VBQPPL là: “Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC), Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước, Thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ”. Chúng ta thấy rằng, những VBQPPL này không phải do cơ quan nhà nước ban hành mà do cá nhân được Nhà nước trao quyền (chức danh nhà nước<sup>15</sup>) ban hành hoặc phối hợp ban hành. Do đó, các văn bản quản lý nhà nước hiện hành đã có sự phân biệt giữa văn bản do cơ quan nhà nước ban hành và văn bản do chức danh nhà nước ban hành. Thuật ngữ “chức danh nhà nước” dùng để chỉ các cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản quản lý nhà nước như: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ... Vì vậy, nếu định nghĩa “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành” thì chưa thật sự đầy đủ vì chưa đề cập được VBQPPL do các chức danh nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành<sup>16</sup>.

13 Khái niệm VBQPPL trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996, sửa đổi 2002 đã được PGS.TS Nguyễn Cửu Việt phân tích cụ thể, toàn diện trong bài “Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL”, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2007

14 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 định nghĩa “VBQPPL của HĐND, UBND là văn bản do HĐND, UBND ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng XHCN”. Như vậy, trong khái niệm VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 vẫn còn cụm từ “định hướng XHCN”.

15 Thuật ngữ “chức danh nhà nước” được sử dụng khá nhiều trong các văn bản quản lý nhà nước như Thông tư 55/2005/TTLT-BNV-VPCP, Thông tư số 01/2011/TT-BNV. Ví dụ tại Điểm b, Khoản 1, Điều 8 Thông tư số 01/2011/TT-BNV của Bộ Nội vụ quy định “Ký hiệu của văn bản có tên loại bao gồm chữ viết tắt tên loại văn bản theo bảng chữ viết tắt tên loại văn bản và bản sao kèm theo Thông tư này (Phụ lục I) và chữ viết tắt tên cơ quan, tổ chức hoặc chức danh nhà nước (áp dụng đối với chức danh Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính phủ) ban hành văn bản”... “Ký hiệu của công văn bao gồm chữ viết tắt tên cơ quan, tổ chức hoặc chức danh nhà nước ban hành công văn và chữ viết tắt tên đơn vị (vụ, phòng, ban, bộ phận) soạn thảo hoặc chủ trì soạn thảo công văn đó (nếu có)”.

16 Hiện nay, các VBQPPL do các chức danh nhà nước ban hành ví dụ như Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thông tư của Chánh án TANDTC... Tuy nhiên trên thực tế nhiều người vẫn quen gọi Thông tư của Bộ, Thông tư của TANDTC... cách gọi này là chưa chính xác, chưa phản ánh được tính chất của VBQPPL này.



Hai là, khái niệm VBQPPL tại Điều 1 Luật 2008 có thể dẫn đến cách hiểu theo hai khái niệm sau đây:

Khái niệm thứ nhất: *VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.*

Khái niệm thứ hai: *VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.*

Tuy nhiên, theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 thì HĐND, UBND trực tiếp ban hành VBQPPL mà không phối hợp ban hành với bất kỳ cơ quan nhà nước nào<sup>17</sup>. Do đó, Điều 1 Luật ban hành VBQPPL năm 2008 có thể dẫn đến cách hiểu như khái niệm thứ hai là không thống nhất và phù hợp với thực tiễn.

Bên cạnh đó, Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 liệt kê rằng: VBQPPL phải được ban hành theo “thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND” nhưng Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 cho rằng, VBQPPL của HĐND, UBND “ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục”. Cách liệt kê trong hai luật này là chưa thống nhất với nhau. VBQPPL

của HĐND, UBND cũng phải tuân thủ về hình thức ban hành, nếu không tuân thủ đúng hình thức VBQPPL thì cũng sẽ bị đình chỉ, hủy bỏ hoặc bãi bỏ.

Hơn thế nữa, việc ban hành VBQPPL nói chung, VBQPPL của HĐND, UBND nói riêng không chỉ tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục mà còn tuân thủ nội dung của VBQPPL. Do đó, tất cả những vấn đề về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, nội dung đã được Luật quy định cụ thể cũng không cần liệt kê, mà theo chúng tôi, chỉ cần quy định “theo Luật định” hoặc “theo quy định pháp luật” là đủ.

### **3. Khái niệm trong Dự thảo thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004<sup>18</sup>**

Thực hiện sự phân công của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 1441/QĐ-TTg ngày 16/8/2013 về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình năm 2014, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan xây dựng dự thảo Luật VBQPPL. Dự thảo Luật này đã được Bộ Tư pháp đưa ra lấy ý kiến với tên gọi Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL. Sau đó, Dự thảo Luật này được hoàn thiện và trình Quốc hội khóa XIII tại kỳ họp thứ 8, có tên gọi là *Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật (VBPL)*.

*Thứ nhất, về khái niệm VBQPPL trong Dự thảo Luật VBQPPL lần 2<sup>19</sup>*

Tại Dự thảo lần 2 đưa ra lấy ý kiến các đơn vị, tổ chức, cá nhân, Bộ Tư pháp xây dựng hai phương án để định nghĩa về

17 Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND quy định: “VBQPPL của HĐND, UBND là văn bản do HĐND, UBND ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng XHCN”.

18 Dự thảo Luật này lần đầu tiên đưa ra lấy ý kiến có tên là Luật VBQPPL, sau đó đổi thành Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL, Dự thảo mới đây nhất trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 8 có tên là Luật Ban hành văn bản pháp luật.

19 Dự thảo 2 ngày 16/5/2014 được Bộ Tư pháp đưa ra lấy ý kiến các tổ chức cá nhân Xem [http://www.moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View\\_Detail.aspx?ItemID=212](http://www.moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=212)

VBQPPL. Phương án 1 đưa ra khái niệm VBQPPL thông qua việc giải thích thuật ngữ “quy phạm pháp luật”. Phương án 2 đưa ra khái niệm VBQPPL, sau đó giải thích các thuật ngữ “quy tắc xử sự chung”, “quy phạm pháp luật”. Tuy nhiên, theo chúng tôi, cả hai phương án này đều có những điểm chưa thật sự hợp lý.

*Thứ hai, khái niệm VBQPPL trong Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL lần 3*<sup>20</sup>

Tại Dự thảo này, Bộ Tư pháp đưa ra một phương án duy nhất định nghĩa về VBQPPL. Theo đó, VBQPPL được định nghĩa thông qua việc giải thích thế nào là quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, đến khi có Dự thảo lần 5 thì tại Dự thảo lần 3 và Dự thảo lần 5 của Luật này có sự khác nhau khi định nghĩa về quy phạm pháp luật.

“1. “Quy phạm pháp luật” là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định trong Luật này đặt ra hoặc thừa nhận và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”<sup>21</sup>.

“1. “Quy phạm pháp luật” là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi người trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định trong Luật này đặt ra hoặc thừa nhận và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”<sup>22</sup>.

Cách giải thích này về thuật ngữ *quy phạm pháp luật* trong hai Dự thảo này có

một số vấn đề cần xem xét lại. Cụ thể, cụm từ “được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần” thì chỉ cần viết “được áp dụng nhiều lần” đã bao hàm “lặp đi lặp lại”. Bên cạnh đó, quy phạm pháp luật không chỉ được áp dụng với “mọi người” mà quy phạm pháp luật còn áp dụng với các cơ quan, tổ chức. Do đó theo chúng tôi cụm từ “mọi đối tượng” trong Dự thảo lần 3 là hợp lý hơn trong Dự thảo lần 5.

Mặc khác, nhiều quy phạm xã hội được Nhà nước thừa nhận nhưng việc thừa nhận phải thông qua quy định của chủ thể có thẩm quyền; không có quy phạm xã hội nào không được Nhà nước quy định mà có thể trở thành quy phạm pháp luật. Và không chỉ có cơ quan nhà nước mới có thẩm quyền đặt ra quy phạm pháp luật mà các chức danh nhà nước như Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước... cũng có thẩm quyền này. Do đó, khẳng định quy phạm pháp luật được cơ quan Nhà nước “thừa nhận” là chưa đủ. Ngoài ra, cụm từ “được Nhà nước bảo đảm thực hiện” cũng không cần thiết vì dù là quy phạm pháp luật hay quy định cá biệt do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền đặt ra thì Nhà nước phải đảm bảo thi hành, thực hiện quy định này nhằm đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật. Do đó theo chúng tôi nên bỏ cụm từ “được Nhà nước bảo đảm thực hiện”.

Thuật ngữ *quy phạm pháp luật* được các bản Dự thảo giải thích:

2. “VBQPPL” là văn bản chứa quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này” (Dự thảo lần 3)<sup>23</sup>;

20 Dự thảo 3 ngày 25/6/2014, được Bộ Tư pháp đưa ra lấy ý kiến Bộ, ngành, địa phương. Xem [http://www.moj.gov.vn/dtvppl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View\\_DetailChiTiet.aspx?ItemID=218](http://www.moj.gov.vn/dtvppl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_DetailChiTiet.aspx?ItemID=218)

Dự thảo 5, được trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại Phiên họp thứ 31 tháng 9/2014, [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT\\_DUTHAO\\_LUAT/View\\_Detail.aspx?ItemID=882&TabIndex=1&LanID=973](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=882&TabIndex=1&LanID=973)

21 Dự thảo lần 3 ngày 25/6/2014, được Bộ Tư pháp đưa ra lấy ý kiến bộ, ngành, địa phương

22 Dự thảo lần 5 được trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại Phiên họp thứ 31 tháng 9/2014

23 Xem Dự thảo lần 3 ngày 25/6/2014, được Bộ Tư pháp đưa ra lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương

“2. VBQPPL là văn bản có chứa quy phạm pháp luật quy định tại khoản 1 Điều này được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này” (Dự thảo lần 5)<sup>24</sup>

Như vậy, khái niệm VBQPPL trong Dự thảo lần 5 có sự diễn đạt khác so với Dự thảo lần 3. Tuy nhiên, chúng tôi thấy cả hai Dự thảo vẫn xác định thẩm quyền ban hành VBQPPL của những chức danh nhà nước như Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ... Như vậy, sẽ không phù hợp nếu chỉ khẳng định VBQPPL do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Hơn thế nữa, theo định nghĩa này thì VBQPPL chỉ ban hành theo “thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục do Luật này quy định” nhưng trên thực tế, việc ban hành VBQPPL còn phải tuân thủ quy định khác về thẩm quyền trong các VBQPPL chuyên ngành khác. Quy định như vậy vẫn chưa đầy đủ.

Ngoài ra, khi đã định nghĩa rõ về VBQPPL thì không cần thiết phải quy định “Văn bản không chứa quy phạm pháp luật quy định tại khoản 1 Điều này; văn bản có chứa quy phạm pháp luật, nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này thì không phải là VBQPPL”<sup>25</sup>. Bởi vì, đương nhiên VBQPPL phải được ban hành đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL, phải đảm bảo đầy đủ yêu cầu của một VBQPPL.

*Thứ ba, khái niệm văn bản pháp luật trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật*<sup>26</sup>

Tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII, Chính phủ trình Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật. Như vậy, trong Dự thảo này đã không còn sử dụng khái niệm VBQPPL mà thay vào đó là khái niệm *văn bản pháp luật*.

Hiện nay, còn có rất nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm văn bản pháp luật. Có nơi đưa ra khái niệm văn bản pháp luật “coi đó là khái niệm đồng nghĩa với khái niệm VBQPPL hoặc là khái niệm bao hàm các VBQPPL và văn bản áp dụng pháp luật; bao hàm các VBQPPL, văn bản chủ đạo và văn bản cá biệt”<sup>27</sup>. Có nơi cho rằng “văn bản pháp luật bao gồm VBQPPL, văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính khác”<sup>28</sup>. Đây cũng là cách hiểu được nhiều nhà khoa học và nhà hoạt động thực tiễn đồng tình. Nghĩa là khi nói đến văn bản pháp luật là nói đến tất cả những văn bản do cơ quan, chức danh nhà nước ban hành bao gồm cả VBQPPL là những văn bản áp dụng pháp luật (văn bản hành chính cá biệt), văn bản hành chính thông thường để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước. Do đó, khái niệm văn bản pháp luật ở góc độ này sẽ đồng nghĩa với khái niệm “văn bản quản lý nhà nước”. Chúng tôi đồng tình với cách hiểu này.

Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật đưa ra khái niệm *văn bản pháp luật* như sau:

“1. “Văn bản pháp luật” là văn bản có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi cá nhân, tổ chức trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định

24 Xem Dự thảo lần 5 được trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại Phiên họp thứ 31 tháng 9/2014

25 Dự thảo lần 3 và Dự thảo lần 5 đều có đoạn này.

26 Dự thảo được trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 8, [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT\\_DUTHAO\\_LUAT/View\\_Detail.aspx?ItemID=882&LanID=1001&TabIndex=1](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=882&LanID=1001&TabIndex=1)

27 Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật, Đại học Luật Hà Nội, Nxb CAND, Hà Nội, 2009, tr 7.

28 Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2008, tr 14.

trong Luật này và được Nhà nước bảo đảm thực hiện;

Văn bản được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này thì không phải là văn bản pháp luật”.

Khái niệm *văn bản pháp luật* mà Dự thảo đưa ra, theo chúng tôi, thực chất là vẫn nói về khái niệm VBQPPL, nhưng khái niệm VBQPPL chưa phản ánh hết nội hàm khái niệm *văn bản pháp luật* đang được thừa nhận hiện nay. Bởi vì hiện nay, các văn bản hành chính do cơ quan, chức danh nhà nước ban hành để chỉ đạo, điều hành vẫn được xem là văn bản pháp luật dù văn bản này không chứa quy tắc xử sự chung.

Mặt khác các cụm từ “thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục” cũng như đoạn “Văn bản được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này thì không phải là văn bản pháp luật” cũng không cần thiết như chúng tôi cũng đã phân tích ở trên. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện.

#### 4. Kiến nghị

Trong việc xây dựng Luật mới thay thế hai Luật Ban hành VBQPPL hiện hành, chúng tôi kiến nghị vẫn giữ lại tên gọi *Luật Ban hành VBQPPL*, từ đó xây dựng khái niệm VBQPPL<sup>29</sup>.

Khái niệm VBQPPL là căn cứ quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền xác định những vấn đề phải được ban hành dưới hình thức là các VBQPPL, phân biệt VBQPPL với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật, góp phần khắc phục tình trạng ban hành văn bản hành chính có chứa quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, khái niệm VBQPPL vẫn

chưa thật sự đáp ứng yêu cầu tốt nhất “do cách định nghĩa còn mang nặng tính học thuật cho nên đã gây nhiều khó khăn, lúng túng trong việc xác định văn bản nào là VBQPPL”<sup>30</sup>.

Việc nghiên cứu để xác định khái niệm VBQPPL là một vấn đề cần tiếp tục quan tâm trong quá trình hoàn thiện những quy định về VBQPPL. Theo chúng tôi, khi xây dựng khái niệm VBQPPL về cơ bản phải khẳng định được một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành VBQPPL là cơ quan nhà nước và chức danh nhà nước (người có thẩm quyền).

*Thứ hai*, trong VBQPPL phải có chứa quy phạm pháp luật tức là các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hay một nhóm đối tượng tùy theo phạm vi điều chỉnh của VBQPPL.

*Thứ ba*, VBQPPL phải được ban hành hoặc phối hợp ban hành theo quy định của pháp luật. Nghĩa là để ban hành hoặc phối hợp ban hành VBQPPL, các cơ quan nhà nước và chức danh nhà nước (người có thẩm quyền) phải tuân thủ những quy định về quy trình ban hành VBQPPL, về nội dung VBQPPL, về thể thức VBQPPL...

Chúng tôi cũng xin góp thêm đề xuất về khái niệm VBQPPL như sau: “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước, chức danh nhà nước<sup>31</sup> ban hành hoặc phối hợp ban hành theo Luật định<sup>32</sup>, trong đó có các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hay một nhóm đối tượng, để điều chỉnh các quan hệ xã hội*” ■

29 Nếu như còn quá nhiều ý kiến khác nhau, chúng tôi kiến nghị Quốc hội lùi thời gian thông qua Dự thảo Luật này để tiếp tục lấy ý kiến, hoàn chỉnh Dự thảo.

30 Dự thảo Tờ trình của Bộ Tư pháp về Dự án Luật Ban hành VBQPPL.

31 Hoặc có thể sử dụng cụm từ “người có thẩm quyền”, “cá nhân có thẩm quyền”.

32 Hoặc có thể sử dụng cụm từ “theo quy định của pháp luật”.

# BÀN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH PHỦ VỚI CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC KHÁC TRONG DỰ THẢO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ (SỬA ĐỔI)

CAO VŨ MINH\*

VŨ THỊ NGỌC DUNG \*\*

Sau hơn 12 năm thực hiện, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 đã bộc lộ một số điểm hạn chế như: chưa xác định một cách đầy đủ địa vị pháp lý của Chính phủ và chưa bao quát hết được các chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong quá trình điều hành hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương; một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ còn bị hạn chế<sup>1</sup>. Các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ chưa bao quát hết các lĩnh vực, chưa tương xứng với vị trí của người đứng đầu Chính phủ và trở thành một thiết chế hữu hiệu để chủ động giải quyết các vấn đề phát sinh<sup>2</sup>. Đặc biệt, thẩm quyền và mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác trong bộ máy nhà nước chưa được quy định cụ thể. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 được ban hành đã khẳng định bước phát triển mới trong quá trình lập hiến với nhiều quy định mới về thiết chế tổ chức quyền lực nhà nước, nên việc sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 là cần thiết<sup>3</sup>. Nghiên cứu Dự thảo Luật Tổ chức Chính phủ (Dự thảo số 12) và những văn bản pháp luật liên quan, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác trong Dự thảo Luật này.

## 1. Mối quan hệ giữa Chính phủ và các cơ quan khác trong Dự thảo Luật Tổ chức Chính phủ

### 1.1 Mối quan hệ giữa Chính phủ và Chủ tịch nước

Trong mối quan hệ với Chính phủ, Điều 90 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính

phủ”. Đây là quy định không mới mà chỉ là sự kế thừa Điều 105 Hiến pháp năm 1992. Điểm mới duy nhất là trong Hiến pháp năm 2013 có quy định: “Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước”. Trong bối cảnh hiện nay, chúng tôi cho rằng

\* ThS, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

\*\* Giảng viên, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

1 Phạm Tuấn Khải, Những bất cập về chế định Chính phủ trong Hiến pháp hiện hành, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 3, năm 2012; Vũ Thư, Quy định của Hiến pháp về Chính phủ: Những vấn đề sửa đổi, bổ sung, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 10 năm 2012.

2 Trần Thị Thu Hà, Hoàn thiện thiết chế Thủ tướng Chính phủ khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11, tháng 6 năm 2013.

3 Xem Tờ trình số 349/TTr-CP của Bộ Nội vụ ngày 26/09/2014 về Dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi).

quy định này là một bước tiến rất lớn trong tư duy lập hiến ở nước ta. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 38 Dự thảo Luật lại quy định: “*Chính phủ họp bàn về những vấn đề Chủ tịch nước yêu cầu, xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của Chủ tịch nước*”.

Như vậy, về mặt kỹ thuật lập pháp chỉ với việc đảo vị trí các từ ngữ trong câu cũng làm thay đổi mục đích ban đầu, từ việc Chính phủ phải họp bàn về vấn đề mà “*Chủ tịch nước xét thấy cần thiết*” để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước đã trở thành “*Chính phủ họp bàn về những vấn đề Chủ tịch nước yêu cầu*” nhưng việc họp bàn này chỉ được thực hiện khi Chính phủ “*xét thấy cần thiết*”. Quy định này trong Dự thảo Luật “*vô hình trung*” đã chuyển quyền chủ động của Chủ tịch nước sang cho Chính phủ. Việc sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ lần này là để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay và nhất là phù hợp với những nội dung mới được quy định trong Hiến pháp năm 2013, nhưng quy định của khoản 2 Điều 38 Dự thảo Luật là chưa phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Chúng ta ban hành luật là để phù hợp với Hiến pháp, chứ không phải “*dùng luật để sửa Hiến pháp*”. Do đó, nhằm đảm bảo tính thống nhất giữa Dự thảo Luật với Hiến pháp năm 2013 thì khoản 2 Điều 38 Dự thảo Luật cần phải quy định theo đúng tinh thần của Hiến pháp, là: “*Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước*”.

Khoản 3 Điều 38 Dự thảo Luật quy định: “*Trong trường hợp nếu thấy không đủ điều kiện thực hiện, Chính phủ đề nghị Chủ tịch nước xem xét việc quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước*”. Theo chúng tôi, quy định này là chưa thực sự hợp lý bởi các lý do sau đây:

*Thứ nhất*, theo khoản 6 Điều 88 Hiến

pháp năm 2013 thì Chủ tịch nước có quyền “*quyết định đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế quy định tại khoản 14 Điều 70; quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế khác nhân danh Nhà nước*”. Với quy định này có thể thấy Chủ tịch nước có 04 quyền hạn liên quan đến điều ước quốc tế là:

*i. Quyết định đàm phán điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước;*

*ii. Ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước;*

*iii. Trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội;*

*iv. Quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế khác nhân danh Nhà nước.*

Bên cạnh đó, khoản 7 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ tổ chức đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước; quyết định việc ký, gia nhập, phê duyệt hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, trừ điều ước quốc tế trình Quốc hội phê chuẩn quy định tại khoản 14 Điều 70. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ có 02 nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế<sup>4</sup>:

*i. Tổ chức đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước;*

*ii. Quyết định việc ký, gia nhập, phê duyệt hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ (trừ điều ước liên*

4 Ngô Hữu Phước, Những quy định mới liên quan đến điều ước quốc tế trong Hiến pháp năm 2013, Tạp chí Khoa học Pháp lý số 3, năm 2014.

quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội).

Hiến pháp năm 2013 là đạo luật gốc, có giá trị pháp lý cao nhất. Như đã trình bày, Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định cho Chính phủ 02 nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế. Việc Dự thảo Luật “tự ý” quy định thêm quyền của Chính phủ “*đề nghị Chủ tịch nước xem xét*” việc quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước” là chưa phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

*Thứ hai*, khi tiến hành đề xuất đàm phán, ký điều ước quốc tế thì cơ quan đề xuất đã phải lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Ngoại giao, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp (nếu cơ quan đề xuất là Bộ Ngoại giao thì phải lấy ý kiến của Bộ Tư pháp và các cơ quan, tổ chức hữu quan) sau đó nộp hồ sơ trình về việc đàm phán, ký điều ước quốc tế<sup>5</sup> để Quốc hội (hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Chủ tịch nước xem xét quyết định<sup>6</sup>. Trong tờ trình, báo cáo đề xuất đàm phán, ký điều ước quốc tế đã phải thể hiện những nội dung về sự cần thiết, yêu cầu, mục đích đề xuất đàm

phán, ký điều ước quốc tế; đánh giá mức độ tương thích giữa quy định của điều ước quốc tế với quy định của pháp luật Việt Nam; đánh giá tác động chính trị, kinh tế - xã hội và những tác động khác<sup>7</sup>... Như vậy, quá trình này đã đánh giá tính khả thi của việc đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế cũng như đã tính toán đến điều kiện thực hiện điều ước quốc tế. Dự thảo Luật quy định quyền của Chính phủ “*đề nghị Chủ tịch nước xem xét*” việc quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước” với lý do “nếu thấy không đủ điều kiện thực hiện” là không phù hợp với các quy định tương ứng trong Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005. Ngoài ra, Điều 85 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005 có quy định về những trường hợp chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhưng trong các trường hợp này không tồn tại quy định “nếu thấy không đủ điều kiện thực hiện”<sup>8</sup>. Về phương diện pháp lý quốc tế, các quốc gia có nghĩa vụ tận tâm, thiện chí thực hiện các cam kết quốc tế theo đúng nội dung và tinh thần của nguyên tắc Pacta Sunt Servanda - một trong bảy nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế. Nghĩa vụ tận tâm, thiện chí thực hiện các cam kết quốc tế không cho phép các quốc gia viện dẫn pháp luật nước mình để không thực hiện điều ước quốc tế<sup>9</sup>. Điều này càng khó chấp nhận hơn khi quốc

5 Điều 9, Điều 10, Điều 15 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005.

6 Khoản 3, Điều 11 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005.

7 Điều 14 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005.

8 Điều 85 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005 quy định: điều ước quốc tế bị chấm dứt hiệu lực trong những trường hợp sau đây:

- a) Theo quy định của điều ước quốc tế hoặc theo thỏa thuận của toàn bộ thành viên điều ước quốc tế đó;
  - b) Có điều ước quốc tế được ký kết sau quy định về cùng một nội dung với điều ước quốc tế đó;
  - c) Do hậu quả của việc vi phạm điều ước quốc tế đó;
  - d) Do đối tượng điều chỉnh của điều ước quốc tế đó không còn tồn tại hoặc bị hủy bỏ;
  - đ) Do sự thay đổi cơ bản hoàn cảnh khi ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế làm ảnh hưởng đến việc thực hiện điều ước quốc tế đó;
  - e) Do cắt quan hệ ngoại giao hoặc quan hệ lãnh sự;
  - g) Do xung đột với một quy phạm bắt buộc mới được hình thành của pháp luật quốc tế.
- 9 Nguyễn Thị Thuận, Nguyên tắc nội luật hóa các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4, năm 2014.

gia lại “nại” ra lý do “không đủ điều kiện thực hiện” để chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế trái với pháp luật của chính quốc gia mình.

*Thứ ba*, trong quá trình phê chuẩn, gia nhập điều ước quốc tế, nếu xét thấy không đủ điều kiện thực hiện thì chúng ta vẫn có thể “bảo lưu” điều ước quốc tế<sup>10</sup>. Việc bảo lưu này là hoàn toàn phù hợp với các quy định của Công ước Vienna về Luật Điều ước quốc tế năm 1969 mà Việt Nam là thành viên<sup>11</sup>. Một khi đã phê chuẩn, gia nhập thì phải tận tâm thực hiện chứ không được dùng lý do “không đủ điều kiện thực hiện” để khước từ. Nhân đây cũng xin nói thêm là tiêu chí “không đủ điều kiện thực hiện” là một tiêu chí định tính và không có chuẩn chung để xác định, nên nếu không sửa đổi quy định này sẽ gây ra nhiều bất cập khi áp dụng vào thực tiễn.

Điều 64 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân mà nòng cốt là lực lượng vũ trang nhân dân; phát huy sức mạnh tổng hợp của đất nước để bảo vệ vững chắc Tổ quốc, *góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới*”. Để làm rõ quy định này, khoản 2 Điều 89 Hiến pháp năm 2013 quy định thẩm quyền của Hội đồng Quốc phòng và An ninh do Chủ tịch nước làm Chủ tịch sẽ quyết định việc lực lượng vũ trang nước ta tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới<sup>12</sup>. Tuy nhiên, không hiểu vì lý do gì mà khoản 3 Điều 38 Dự thảo Luật lại “sửa thành”: *Chính phủ trình Chủ tịch nước quyết định lực lượng vũ trang nhân dân tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới*. Theo chúng tôi, quy

định này không phù hợp với Hiến pháp và cũng không hợp lý.

Xét về tính hợp hiến thì “quyết định việc lực lượng vũ trang nước ta tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới” là thẩm quyền của Hội đồng Quốc phòng và An ninh chứ không phải là thẩm quyền của riêng Chủ tịch nước, dù trong Hội đồng Quốc phòng và An ninh thì Chủ tịch nước giữ vai trò quan trọng nhất (giữ chức Chủ tịch Hội đồng Quốc phòng và An ninh). Do đó, quy định như trong khoản 3 Điều 38 Dự thảo Luật là không phù hợp với Hiến pháp.

Xét về tính hợp lý thì quy định như trên là chưa thực sự thuyết phục, bởi quyết định lực lượng vũ trang nhân dân tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới là quyền hiến định của Hội đồng Quốc phòng và An ninh để nhanh chóng điều động lực lượng vũ trang ứng phó với các tình huống liên quan trực tiếp tới an ninh chính trị của quốc gia, khu vực và thế giới. Với quy định trong khoản 3 Điều 38 Dự thảo Luật thì Hội đồng Quốc phòng và An ninh phải “đợi” Chính phủ “trình” thì mới được thực hiện quyền của mình. Ngược lại, nếu Chính phủ không trình thì quyền này của Hội đồng Quốc phòng và An ninh sẽ bị “treo” vô thời hạn. Nếu vậy, quyền chủ động ứng phó với tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh, trách nhiệm chính trị của Hội đồng Quốc phòng và An ninh đã chuyển sang cho Chính phủ. Trong khi đó, trên thực tế, Chính phủ không thể có vị trí, tính chất pháp lý chính đáng hơn Hội đồng Quốc phòng và An ninh trong hoạt động này.

10 Xem thêm Khoản 11, Điều 2; Điểm d, Khoản 4 Điều 11; Điều 54; Điều 55 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế năm 2005.

11 Xem Mục II. Bảo lưu của Công ước Vienna về Luật Điều ước Quốc tế năm 1969.

12 Phan Trung Lý, *Bình luận về Hiến pháp (sửa đổi) năm 2013: Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam - Hiến pháp dân chủ, pháp quyền và phát triển*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 1, năm 2014.



**1.2. Mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội**

Khoản 3 Điều 39 Dự thảo Luật quy định: “Chính phủ đề nghị Quốc hội xem xét lại *kết luận giám sát* của các cơ quan của Quốc hội liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước”.

Theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 thì Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội đều là các chủ thể của quyền giám sát. Tuy nhiên, theo Điều 1 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 thì hoạt động giám sát của Quốc hội tại kỳ họp mới thực sự gọi là quyền giám sát tối cao. Các cơ quan của Quốc hội không phải là chủ thể giám sát tối cao. Vì thế, trừ một số trường hợp giám sát tối cao được Quốc hội uỷ quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội giữa hai kỳ họp ra, các giám sát không phải là giám sát tối cao đều mang tính chất kiến nghị. Còn giám sát tối cao bao giờ cũng có kết quả là một nghị quyết của Quốc hội có tính bắt buộc như một đạo luật<sup>13</sup>. Đơn cử, theo quy định pháp luật hiện hành thì Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có quyền *kiến nghị* với Thủ tướng Chính phủ, các thành viên khác của Chính phủ về những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Người nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét và trả lời trong thời hạn mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị. Quá thời hạn này mà không nhận được trả lời hoặc trong trường hợp không tán thành với nội dung trả lời thì Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền *kiến nghị* với Chủ tịch Quốc hội yêu cầu người nhận được kiến nghị trả lời tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội; đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh,

thành phố trực thuộc trung ương thì *đề nghị* Thủ tướng Chính phủ xem xét. Ngoài ra, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội còn có quyền kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn<sup>14</sup>.

Với những phân tích trên, có thể nhận thấy hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội là giám sát bộ phận nên ý nghĩa chính trị - pháp lý hẹp và có hiệu lực đến đối tượng giám sát chỉ bằng kiến nghị. Trong khi đó, giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp có ý nghĩa chính trị - pháp lý sâu rộng trên quy mô toàn xã hội, có hiệu lực mạnh mẽ đến đối tượng giám sát và có tác dụng làm thay đổi nhanh chóng khách thể giám sát. Giám sát của các cơ quan của Quốc hội chỉ mang tính chất khuyến nghị thông qua kiến nghị giám sát, trong khi đó giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp mang tính bắt buộc thông qua kết luận giám sát. Tuy nhiên, không có giám sát của các cơ quan của Quốc hội thì không có giám sát tối cao của Quốc hội tại các kỳ họp. Do đó, Dự thảo Luật quy định: “Chính phủ đề nghị Quốc hội xem xét lại *kết luận giám sát* của các cơ quan của Quốc hội liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước” là không phù hợp với các quy định pháp luật hiện hành. Giám sát tối cao là một chức năng hiến định của Quốc hội và *kết luận giám sát* phải mang tính bắt buộc vì tuy hoạt động giám sát có thể được thực hiện bởi các cơ quan của Quốc hội nhưng một khi đã có *kết luận giám sát* thì chắc chắn đó là sản phẩm của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp. Quy định nêu trên của Dự thảo luật “vô hình trung” lại trao cho Chính phủ quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại *kết luận giám sát* của

13 Trần Ngọc Đường, Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 7, tháng 4 năm 2009.

14 Điều 34, 35 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003.

chính Quốc hội. Điều này có lẽ không phù hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước và nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

### 1.3. *Mối quan hệ giữa Chính phủ và Tòa án*

Trong mối quan hệ với Tòa án, khoản 2 Điều 40 của Dự thảo Luật quy định: “Chính phủ có quyền *đề nghị* Tòa án nhân dân tối cao xem xét lại *bản án, quyết định* của tòa án, *nếu thấy* bản án, quyết định có dấu hiệu vi phạm pháp luật”. Khi xây dựng điều khoản này, phải chăng nhà làm luật mong muốn việc xét xử của tòa án hiệu quả hơn nên cần tăng cường hoạt động giám sát của Chính phủ để tránh các bản án, quyết định oan, sai? Trên thực tế, phải thẳng thắn nhìn nhận là đôi khi tòa án vẫn xét xử không đúng người, đúng tội, gây ra những oan, sai nghiêm trọng. Tuy nhiên, việc quy định cho Chính phủ *đề nghị* Tòa án nhân dân tối cao xem xét lại bản án, quyết định của tòa án (trong đó có cả bản án, quyết định của Tòa án nhân dân tối cao) nếu thấy bản án, quyết định có dấu hiệu vi phạm pháp luật là không đúng về mặt pháp lý lẫn nhận thức.

Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, *thực hiện quyền tư pháp*”. Là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, tòa án hoạt động nhân danh công lý và bảo vệ công lý nên phải xét xử độc lập. Đã nhân danh công lý và dựa vào công lý thì tòa án phải xét xử như một người đứng giữa, trung lập, không phụ thuộc vào bên nào. Chỉ xét xử độc lập, tòa án mới tồn tại đúng với bản chất của mình là một cơ

quan bảo vệ công lý<sup>15</sup>. Nếu các thẩm phán có thể bị Chính phủ hành pháp hay các cơ quan chính quyền khác can thiệp, thay đổi nhiệm vụ vào bất kỳ thời điểm nào thì tính độc lập của tòa án về mặt thể chế không thể đảm bảo<sup>16</sup>. Với tư duy đó thì không thể cho phép Chính phủ có quyền “*phán xét*” về tính hợp pháp trong bản án, quyết định của tòa án. Một câu hỏi đặt ra là, Chính phủ căn cứ vào tiêu chí nào để xác định một bản án, quyết định của tòa án là “có dấu hiệu vi phạm pháp luật” khi mà chức năng của Chính phủ là “*hành pháp*” chứ không phải là “*tư pháp*”? Tòa án hoạt động theo nguyên tắc xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, không thể chấp nhận quy định Chính phủ có quyền “*đề nghị xem xét lại bản án, quyết định*” của tòa án. Trong thực tiễn, mặc dù đã từng tồn tại tiền lệ Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo cả Tòa án tối cao và Viện Kiểm sát tối cao trong vụ đất đai ở Tiên Lãng<sup>17</sup> nhưng cách làm này không thể được nhân rộng và quy định trong luật<sup>18</sup>.

Theo quy định pháp luật hiện hành thì các cơ quan quyền lực nhà nước như Quốc hội, Hội đồng nhân dân có thẩm quyền giám sát đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp nhằm loại trừ, hạn chế sự lạm quyền, làm trái luật từ phía các cơ quan này (nếu có). Tuy nhiên, hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp như thế nào để đạt được hiệu quả là một vấn đề còn nhiều tranh luận. Các cơ quan này có giám sát việc giải quyết các vụ án cụ thể hay không và nếu có thì các cơ quan này chỉ xem xét về mặt

15 Bùi Ngọc Sơn, *Sự độc lập của Tòa án trong Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - Chuyên đề Cải cách Tư pháp số 4, tháng 3 năm 2003.

16 Nguyễn Đăng Dung, *Nguyên tắc độc lập của Tòa án và quy định của Hiến pháp năm 2013*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 20, tháng 10 năm 2014.

17 Khoa Luật (ĐH Quốc gia Hà Nội), *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 - Những vấn đề lý luận và thực tiễn (tập 1)*, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 482.

18 GS.TS Nguyễn Đăng Dung có lý khi nhận xét: “Nhà nước pháp quyền là nhà nước phải được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền”. Xem thêm: Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước pháp quyền là Nhà nước phòng chống sự tùy tiện*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 8, tháng 4 năm 2009.

trình tự, thủ tục giải quyết vụ án hay xem xét cả về mặt nội dung? Trong trường hợp các cơ quan giám sát cho rằng, việc giải quyết vụ án là trái pháp luật thì giải quyết thế nào, nhất là trong trường hợp vụ án đã được Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử? Tất nhiên, các vấn đề này phải được giải quyết trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc hiến định: Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; Tòa án nhân dân xét xử tập thể và quyết định theo đa số; thẩm phán xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật<sup>19</sup>. Theo chúng tôi, sự tuân thủ các nguyên tắc xét xử có mục đích tránh mọi sự lạm dụng quyền lực của chính các Thẩm phán, cũng như để cho chính Thẩm phán tránh mọi áp lực từ phía các quan chức hành chính<sup>20</sup>. Đơn cử, theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 thì Quốc hội có quyền giám sát Tòa án nhân dân tối cao. Tuy nhiên, việc giám sát của Quốc hội có ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xét xử của tòa án nói chung và Tòa án nhân dân tối cao nói riêng hay không thì chưa thể có câu trả lời chắc chắn. Do đó, có người cho rằng, việc giám sát Tòa án nhân dân tối cao, nhất là giám sát các vụ việc xét xử cụ thể là không phù hợp với các nguyên tắc của nền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền: xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất và nguyên tắc mọi bản án quyết định có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân bắt buộc mọi cơ quan, tổ chức và công dân tôn trọng<sup>21</sup>. Các cơ quan nhà nước, các đồng chí lãnh đạo - dù cương vị cao đến đâu - cũng phải từ bỏ thói quen can thiệp vào hoạt động tư pháp,

không thể chê bai bản án này là xử nặng hay xử nhẹ, bản án kia xử sai hay xử không đúng, thậm chí chỉ đạo tòa án xem xét lại bản án phải xử thế này, xử thế kia. Chỉ có trực tiếp xét xử mới có điều kiện để đánh giá đầy đủ vụ án<sup>22</sup>. Tòa án phải thực sự độc lập, phải giải quyết vấn đề trên cơ sở các sự kiện, tình tiết khách quan mà không chịu bất kỳ sự cảm dỗ, sức ép, hay đe dọa can thiệp trực tiếp hay gián tiếp từ bất kỳ chủ thể nào với bất cứ lý do nào. Với những phân tích vừa nêu, chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật không nên quy định “Chính phủ có quyền *đề nghị* Tòa án nhân dân tối cao xem xét lại *bản án, quyết định* của tòa án, *nếu thấy* bản án, quyết định có dấu hiệu vi phạm pháp luật” vì như thế sẽ ảnh hưởng đến việc xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật của tòa án.

#### **1.4. *Mối quan hệ giữa Chính phủ và Viện kiểm sát***

Khoản 2 Điều 41 Dự thảo Luật quy định: “Chính phủ đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tối cao xem xét lại kết luận điều tra, cáo trạng của Viện kiểm sát nhân dân liên quan đến các cơ quan hành chính nhà nước; việc thực hiện các kết luận điều tra, cáo trạng của Viện kiểm sát nhân dân, *nếu thấy vi phạm pháp luật*”.

Khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp”. Thêm vào đó, khoản 2 Điều 109 Hiến pháp năm 2013 thừa nhận “Khi thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp, Kiểm sát viên tuân theo pháp luật và chịu sự chỉ đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân”. Kinh nghiệm cho thấy, nếu Viện kiểm sát không độc lập và chỉ tuân theo pháp luật

19 Nguyễn Mạnh Cường, *Yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền đối với đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10, tháng 10 năm 2002.

20 Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp – Khuôn mẫu dân chủ*, quyển 2, Sài Gòn, 1975, tr. 202.

21 Trần Ngọc Đường, *Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 7, tháng 4 năm 2009.

22 Trần Ngọc Đường, *Xây dựng lòng tin đối với các cơ quan tư pháp là nội dung quan trọng của xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (Số chủ đề Hiến kế Lập pháp) số 18, tháng 12 năm 2006.

thì việc thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp sẽ không được diễn ra một cách hiệu quả. Ở nhiều nước trên thế giới, cơ quan công tố thuộc về nhánh hành pháp, chức danh công tố do Bộ trưởng Bộ Tư pháp bổ nhiệm. Bộ trưởng Bộ Tư pháp có quyền ra chỉ thị cho Chương lý - người đứng đầu hệ thống công tố thực hiện. Từ đó, Công tố viên nhân danh nhà nước nhưng thực chất là nhân danh hành pháp để truy tố tội phạm, vì thế, công việc truy tố khó giữ được tính độc lập. Ở một số quốc gia khác thì cơ quan công tố không nằm trong hệ thống hành pháp mà trực thuộc cơ quan lập pháp. Tuy nhiên, dù trực thuộc hành pháp hay lập pháp thì trên thế giới hiện nay, xu hướng chung vẫn là việc hành xử công tố quyền phải được độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, để các công tố viên hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách tự do mà không phải chịu bất cứ một sự can thiệp hoặc đe dọa nào<sup>23</sup>.

Lê - nin - người sáng lập ra chế định Viện Kiểm sát đã đề cao tính độc lập của cơ quan kiểm sát mà không lệ thuộc vào bất cứ cơ quan hành chính nhà nước nào<sup>24</sup>. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng ta khẳng định: “Viện kiểm sát được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức Tòa án, bảo đảm tốt hơn các điều kiện để Viện kiểm sát nhân dân thực hiện hiệu quả chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp; tăng cường trách nhiệm công tố trong điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra”<sup>25</sup>. Với tư duy đó thì cho dù là cơ quan hành chính cao nhất, thực hiện quyền hành pháp thì Chính phủ cũng không được “can thiệp” vào việc thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát vì không có cơ quan nhà nước nào

có thể thay thế ngành kiểm sát để sử dụng quyền công tố. Bắt, giam, điều tra, tha, truy tố có đúng người, đúng tội, đúng pháp luật hay không, có đúng đường lối chính sách của Đảng hay không, điều đó chính là Viện kiểm sát phải trông nom, bảo vệ cho tốt<sup>26</sup>. Do đó, để đảm bảo tính thống nhất trong thẩm quyền của Viện kiểm sát, hạn chế tình trạng “lấn sân” của Chính phủ, chúng tôi đề xuất nên bỏ quy định tại Khoản 2 Điều 41 Dự thảo Luật.

## 2. Kết luận

Để bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và đạt hiệu quả, nhà nước tiến hành “phân công lao động” giữa các bộ phận của bộ máy, nghĩa là phân định thẩm quyền. Thẩm quyền của cơ quan nhà nước bắt nguồn từ thẩm quyền của nhà nước, nên thẩm quyền của mỗi cơ quan nhà nước không bao giờ được lớn hơn thẩm quyền của nhà nước. “Sự phân công lao động” trong bộ máy công quyền phải thoả mãn yêu cầu sao cho mỗi cơ quan, mỗi nhà chức trách có một khối lượng “công việc nhà nước” hợp lý tương xứng với vị trí và khả năng của chủ thể đó, sao cho không có công việc nhà nước quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao chồng chéo, trùng lặp<sup>27</sup>. Hiến pháp năm 2013 đã có sự phân định khá cụ thể các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nên các văn bản luật cụ thể hóa Hiến pháp phải quy định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Chính vì vậy, việc phân định thẩm quyền giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác trong Dự thảo Luật Tổ chức Chính phủ phải rõ ràng, cụ thể, vừa bao phủ tất cả các lĩnh vực của cuộc sống nhưng cũng không để xảy ra tình trạng mâu thuẫn, “lấn sân” nhau ■

23 Đỗ Văn Đường, Cơ quan thực hành quyền công tố trong cải cách tư pháp ở nước ta hiện nay, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 7, năm 2006.

24 V.I.Lênin, Toàn tập, tập 45, Nxb. Tiến bộ, Hà Nội, 1978, tr. 236.

25 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 251.

26 Trích Kết luận của Tổng bí thư Trường Chinh về “Công tác kiểm sát của ngành Kiểm sát nhân dân năm 1967”, Tập san Kiểm sát số 3, năm 1968.

27 Nguyễn Cửu Việt, Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 8, năm 2005.

# NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VIỆC THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ HỢP ĐỒNG LAO ĐỘNG TRONG CÁC DOANH NGHIỆP

LÊ THỊ HOÀI THU\*

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Bộ luật Lao động (BLLĐ), quy định về hợp đồng lao động (HĐLĐ) bao giờ cũng được xem là chế định trung tâm và thu hút sự quan tâm của nhiều người, bởi mối quan hệ lao động - quan hệ chủ đạo thuộc đối tượng điều chỉnh của Bộ luật chính là quan hệ lao động được thiết lập và duy trì bằng hình thức HĐLĐ. Cho đến nay, pháp luật HĐLĐ ở nước ta đã cơ bản đáp ứng được yêu cầu bảo vệ người lao động (NLĐ), đồng thời với việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người sử dụng lao động (NSDLĐ) và thích ứng với tính linh hoạt của thị trường lao động ở mức độ tương đối cao. Vấn đề quan trọng là làm thế nào để pháp luật về HĐLĐ thực sự đi vào cuộc sống? Nghiên cứu về những yếu tố ảnh hưởng tới việc thực thi pháp luật HĐLĐ là một việc làm quan trọng để tìm ra câu trả lời cho câu hỏi trên. Bài viết phân tích những yếu tố ảnh hưởng tới việc thực thi pháp luật về HĐLĐ trong các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

## 1. Đường lối, quan điểm của Đảng ta trong lĩnh vực lao động

Pháp luật nước ta chính là kết quả của sự thể chế hóa đường lối, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam. Khi bắt đầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Đảng ta đã xác định mục tiêu và động lực chính của sự phát triển là: “vì con người, phát huy nhân tố con người, mà trước hết là NLĐ”<sup>1</sup>, đồng thời Đảng ta cũng nhấn mạnh “phải tăng cường bảo vệ NLĐ, trọng tâm là ở các doanh nghiệp”<sup>2</sup>. Những quan điểm trên đây thể hiện rõ nét tư tưởng bảo vệ NLĐ, phù hợp với bản chất, đặc điểm và tương quan lực lượng trong quan hệ lao động

- NLĐ bị lệ thuộc về mặt tổ chức vào NSDLĐ, là chủ thể đứng ở vị trí yếu thế trong quan hệ lao động và trên thị trường lao động. Căn cứ vào đường lối, quan điểm đó, Nhà nước có trách nhiệm cụ thể hóa trong BLLĐ bằng quy định về phạm vi áp dụng loại HĐLĐ, hình thức HĐLĐ; quy định các nội dung bắt buộc của HĐLĐ, đồng thời luôn khuyến khích những thỏa thuận có lợi hơn cho NLĐ so với quy định của pháp luật; quy định giới hạn quyền điều chuyển NLĐ làm công việc khác, giới hạn quyền chấm dứt HĐLĐ của NSDLĐ; quy định về các chế độ mà NSDLĐ phải thanh toán cho NLĐ khi chấm dứt HĐLĐ...

\* PGS, TS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1991.

2 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.

Tuy nhiên, dù có thể mạnh trong mối quan hệ lao động, nhưng NSDLĐ vẫn có nhu cầu được bảo vệ trước sự xâm hại của chủ thể khác, trong đó có cả sự xâm hại của NLĐ. Vì vậy, bên cạnh tư tưởng bảo vệ NLĐ là chính, việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho NSDLĐ cũng phải được đặt ra với mức độ và bằng những cách thức thích hợp. Trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng cũng đưa ra chủ trương “các doanh nghiệp được tự chủ trong việc trả lương và tiền thưởng... Nhà nước luôn tôn trọng thu nhập hợp pháp của người kinh doanh”<sup>3</sup>. Từ đó, các quy định về HĐLĐ trong BLLĐ cũng phải thể hiện đầy đủ quan điểm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của NSDLĐ, như: các quy định về quyền lựa chọn loại hợp đồng, hình thức hợp đồng để giao kết với NLĐ; lựa chọn các nội dung cụ thể đưa vào HĐLĐ; quy định về quyền thay đổi nội dung HĐLĐ, tạm thời điều chuyển NLĐ làm công việc khác với HĐLĐ để khắc phục khó khăn hoặc giải quyết các nhu cầu cần thiết mà NSDLĐ gặp phải trong quá trình sản xuất kinh doanh; quy định về quyền xử lý vi phạm kỷ luật lao động, yêu cầu NLĐ bồi thường thiệt hại vật chất trong quá trình thực hiện HĐLĐ; quy định về quyền chấm dứt HĐLĐ đối với NLĐ...

Bên cạnh đó, các quan điểm về *dân chủ, văn minh trong quản lý lao động nội bộ trong đơn vị sử dụng lao động; phân phối theo lao động*... cũng chi phối mạnh mẽ tới hệ thống pháp luật về HĐLĐ ở nước ta.

Sự chi phối của đường lối, quan điểm của Đảng tới pháp luật lao động nói chung, pháp luật về HĐLĐ nói riêng là sự chi phối mang tính hệ thống, diễn ra từ khâu xây dựng, hoàn thiện pháp luật đến khâu thực thi và áp dụng pháp luật về HĐLĐ trên thực tế. Đây chính là vấn đề quan trọng mà NSDLĐ và NLĐ phải nhận thức đúng, để từ đó có hành động phù hợp với các quy định về

HĐLĐ trong từng đơn vị sử dụng lao động và từng quan hệ lao động.

### 2. Trình độ phát triển kinh tế - xã hội

Theo học thuyết Mác - Lênin về hình thái kinh tế xã hội thì cơ sở hạ tầng (bao gồm toàn bộ những quan hệ sản xuất hợp thành cơ cấu kinh tế của một hình thái kinh tế - xã hội nhất định) quyết định đến kiến trúc thượng tầng. Vì vậy, yếu tố quan trọng quyết định đến việc thực thi pháp luật nói chung và pháp luật về hợp đồng lao động nói riêng chính là cơ sở kinh tế. Điều kiện kinh tế thấp kém thì tính chất của hành vi thực thi pháp luật ít phức tạp hơn; ngược lại, kinh tế càng phát triển thì tính chất của hành vi thực hiện pháp luật càng trở nên phức tạp. Điều đó cho thấy trình độ phát triển kinh tế tác động thường xuyên, trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả thực thi pháp luật trên thực tế.

Trong cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung, Nhà nước có quy định về HĐLĐ cũng là để thực hiện kế hoạch của Nhà nước. Cả về phương diện pháp lý và thực tiễn, không tồn tại sự thỏa thuận giữa Nhà nước và NLĐ với tư cách là các bên trong quan hệ HĐLĐ thời kỳ đó. Cả NLĐ và NSDLĐ đều có một nhiệm vụ duy nhất là thực hiện theo đúng quy định của pháp luật để phục vụ cho lợi ích chung của Nhà nước, của xã hội. Điều này minh chứng cho tính chất đơn giản của hành vi của các chủ thể trong quá trình thực thi pháp luật về HĐLĐ. Với điều kiện đó, khó có thể tìm thấy hành vi trái pháp luật trong việc giao kết, thực hiện và chấm dứt HĐLĐ. Ngược lại, trong cơ chế kinh tế thị trường, quyền tự do việc làm của NLĐ và tự do kinh doanh của NSDLĐ được tôn trọng, trên cơ sở đó, hệ thống pháp luật về HĐLĐ đã phát triển mạnh mẽ để thực hiện quyền tự do của hai bên trong quan hệ lao động. Hiện nay, HĐLĐ được sử dụng rộng rãi để tuyển chọn và sử dụng lao động ở tất cả các khu vực và thành phần kinh tế, đặc biệt là ở khu vực sản

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nxb Chính trị quốc gia, H., 2001, tr.105.

xuất, kinh doanh, dịch vụ. Theo đó, NLĐ và NSDLĐ có quyền tự do thỏa thuận để xác lập các quyền và nghĩa vụ của mình trong HĐLĐ. Quá trình giao kết, thực hiện, thay đổi, tạm hoãn, chấm dứt HĐLĐ có thể coi là một quá trình “hợp tác, đấu tranh” của các bên trước hết vì lợi ích của chính họ, sau là vì lợi ích chung của hai bên và lợi ích chung của xã hội.

Có ý kiến cho rằng, trong những năm gần đây, NLĐ “không còn hiền” như trước đây, họ không cam chịu trước sự vi phạm pháp luật về HĐLĐ của NSDLĐ, hay nói cách khác là họ đã biết cách phản ứng trước sự xâm hại đến lợi ích chính đáng của mình. Hiện tượng này một phần lớn là do nền kinh tế - xã hội Việt Nam đã phát triển vượt bậc trong thời gian gần đây, cơ hội để tiếp cận thông tin, hiểu biết pháp luật về HĐLĐ, cơ hội để tiếp cận với các dịch vụ pháp lý, trong đó có cả trợ giúp pháp lý ngày càng trở nên thuận lợi và dễ dàng đối với NLĐ. Thực tế đó thôi thúc các nhà quản lý và các cán bộ nhân sự phải quan tâm nhiều hơn, tìm hiểu kỹ càng hơn chính sách, pháp luật về HĐLĐ và thận trọng hơn trong việc thực hiện pháp luật về HĐLĐ cũng như giải quyết các vấn đề nhân sự thường gặp trong đơn vị mình.

### **3. Hệ thống pháp luật về hợp đồng lao động**

Bản thân hệ thống pháp luật về HĐLĐ cũng là một trong những yếu tố lớn ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật về HĐLĐ. Sự ra đời của BLLĐ năm 1994 được coi là một bước tiến lớn trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật lao động nói chung và pháp luật về HĐLĐ nói riêng kể từ khi nước ta chính thức phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN có sự quản lý vĩ mô của Nhà nước. Sự vận động của nền kinh tế thị trường đã làm một số quy định của BLLĐ năm 1994 trở nên lạc hậu, cần phải thay đổi để đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của thị trường lao động. Vì vậy, năm 2002, Quốc hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLLĐ, trong đó các quy định về

HĐLĐ là một trong những nội dung có nhiều thay đổi nhất. Cùng với các quy định trong BLLĐ năm 1994 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2002), Chính phủ đã ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành (Nghị định số 198/CP ngày 31/12/1994 và Nghị định số 44/2003/NĐ-CP ngày 09/5/2003...), Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã ban hành các Thông tư để cụ thể hóa các Nghị định của Chính phủ (Thông tư số 21/LĐTBXH-TT ngày 12/10/1996 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 198/CP, Thông tư số 21/2003/TT-LĐTBXH ngày 22/9/2003 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 44/2003/NĐ-CP, Thông tư số 17/2009/TT-LĐTBXH ngày 26/5/2009 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 21/2003/TT-LĐTBXH)...

Báo cáo tổng kết đánh giá 15 năm thi hành BLLĐ cũng đã chỉ ra những hạn chế, bất cập cần tìm giải pháp tháo gỡ, như: một số quy định của BLLĐ còn chưa theo kịp sự phát triển của kinh tế thị trường, chưa đáp ứng các yêu cầu của hội nhập thương mại quốc tế, chưa thể hiện rõ sự bình đẳng của các bên trong quan hệ lao động tập thể, chưa bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp; để thực hiện được Bộ luật, Chính phủ và các Bộ đã phải ban hành nhiều văn bản hướng dẫn và đã xuất hiện sự chưa đồng bộ giữa các quy định trong Bộ luật và các văn bản hướng dẫn cả về nội dung và thời gian thực hiện, gây lúng túng cho việc tổ chức thực hiện; một số văn bản được hướng dẫn chậm nên thiếu đồng bộ; một số nội dung của văn bản hướng dẫn còn chông chéo, mâu thuẫn với quy định của Bộ luật, gây khó khăn trong quá trình thực hiện; đã xuất hiện một số quy định của BLLĐ không phù hợp với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khi mà đã có rất nhiều Luật khác có nội dung liên quan mật thiết với BLLĐ (như: Bộ luật Dân sự năm 2005, Luật Tố tụng dân sự năm 2004, Luật Doanh nghiệp năm 2005, Luật Thương mại năm 2005.....), đặc biệt là Luật Công đoàn - luật liên quan trực tiếp tới BLLĐ - đang trong quá trình sửa đổi; một số quy định

trong BLLĐ chưa tương thích, chưa phù hợp với các Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), pháp luật lao động của các nước trong ASEAN và thông lệ quốc tế về lao động, quan hệ lao động, nhưng chưa được diễn giải hợp lý hay chưa hợp lý, cần chỉnh sửa như thế nào...<sup>4</sup>. Đó chính là những lý do để Quốc hội khóa XIII thông qua BLLĐ năm 2012 tại kỳ họp thứ ba, ngày 18/6/2012. BLLĐ năm 2012, trong đó có các quy định về HĐLĐ, có nhiều điểm mới quan trọng cả về nội dung và kỹ thuật lập pháp.

Về kỹ thuật lập pháp, nhiều quy định hướng dẫn thi hành BLLĐ năm 1994 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) trong các Nghị định, Thông tư đã được chuyển tải vào Bộ luật để nâng tầm giá trị pháp lý của các quy phạm pháp luật, giảm tải các nội dung phải quy định chi tiết trong văn bản dưới luật, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật trên thực tế. Đây là việc xử lý về kỹ thuật lập pháp có những tác dụng tích cực đến hiệu quả thực thi pháp luật<sup>5</sup>. Các bên trong quan hệ HĐLĐ cũng như các chủ thể khác có liên quan trong việc thực hiện và áp dụng pháp luật về HĐLĐ sẽ có điều kiện tốt hơn để tiếp cận với các quy định của pháp luật (nhìn chung chỉ cần căn cứ vào các quy định của BLLĐ để thực hiện, không phụ thuộc vào văn bản hướng dẫn thi hành như trước đây), từ đó giảm thiểu các sai phạm trong quá trình thực thi pháp luật về HĐLĐ. Tuy nhiên, nếu xử lý không tốt thì chính điều này cũng gây khó khăn cho các bên chủ thể trong quá trình thực hiện, sự tùy tiện của các cán bộ nhà nước trong hoạt động áp dụng pháp luật. Cùng với BLLĐ năm 2012, các quy định về HĐLĐ mới có hiệu lực thi hành từ ngày 01/5/2013 nhưng đã nảy sinh các vấn

đề khó áp dụng do xử lý chưa tốt về mặt kỹ thuật trong BLLĐ, đó là một số quy định không rõ ràng dẫn đến những cách hiểu khác nhau hoặc dẫn đến sự tùy tiện trọng quá trình tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật (quy định về chỉ được thử việc một lần, quy định về một số căn cứ chấm dứt hợp HĐLĐ hoặc cho NLĐ thôi việc...).

Về nội dung, nhiều quy định về HĐLĐ đã được sửa đổi, bổ sung và được đánh giá chung là phù hợp hơn và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các bên trong quan hệ lao động cũng như cho thị trường lao động, như: quy định hợp lý và linh hoạt hơn phạm vi áp dụng các loại HĐLĐ; bổ sung một số nội dung quan trọng của HĐLĐ (nâng bậc, nâng lương; đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho NLĐ; nội dung thỏa thuận về bảo vệ bí mật công nghệ kinh doanh); sửa đổi các quy định về tạm thời điều chuyển NLĐ sang làm công việc khác; bổ sung một số trường hợp tạm hoãn thực hiện HĐLĐ; sửa đổi, bổ sung nhiều quy định quan trọng về căn cứ, thủ tục và giải quyết quyền lợi, trách nhiệm của các bên khi chấm dứt HĐLĐ; bổ sung quy định về hợp đồng bán thời gian; bổ sung quy định về cho thuê lại lao động; quy định cụ thể hơn về HĐLĐ vô hiệu và xử lý hợp đồng lao động vô hiệu... Ở góc độ này thì những thay đổi về nội dung các quy định về HĐLĐ trong BLLĐ năm 2012 có tác dụng tích cực tới hiệu quả thực thi pháp luật trên thực tế. Song, nếu đánh giá một cách khách quan thì các quy định về HĐLĐ trong BLLĐ cũng chưa hẳn đã giải quyết được hoàn toàn các vướng mắc trên thực tế hiện nay, như: chưa có những quy định riêng về thời hạn, nội dung, chấm dứt HĐLĐ giao kết với NLĐ để cho thuê lại; chưa có quy định cụ thể về

4 Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Báo cáo tổng kết đánh giá 15 năm thi hành BLLĐ, Hà Nội năm 2011, tr.4-5.

5 Trong chương hợp đồng lao động (Chương III), Bộ luật chỉ giao cho Chính phủ quy định chi tiết 4 nội dung: việc tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế của NLĐ được thực hiện theo quy định của Chính phủ trong trường hợp giao kết hợp đồng lao động với nhiều NSDLĐ (Điều 21 BLLĐ); Nội dung của hợp đồng lao động đối với NLĐ được thuê làm giám đốc trong doanh nghiệp có vốn của Nhà nước (Khoản 4 Điều 23 BLLĐ); Trình tự, thủ tục thanh tra lao động tuyên bố hợp đồng lao động vô hiệu (Khoản 2 Điều 51 BLLĐ); Việc cấp phép hoạt động cho thuê lại lao động, việc ký quỹ và danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động (Khoản 3 Điều 54 BLLĐ).



tiền lương, tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế... đối với NLĐ làm việc theo HĐLĐ bán thời gian; chưa có quy định về hợp đồng thuê NLĐ làm giám đốc doanh nghiệp ở những doanh nghiệp không có vốn của Nhà nước; một số quy định về chấm dứt HĐLĐ chưa thực sự hợp lý... Những điều này sẽ ảnh hưởng tiêu cực tới việc thực thi pháp luật về HĐLĐ trong các doanh nghiệp ở nước ta, thậm chí không loại trừ khả năng các bên cố tình vi phạm pháp luật vì lợi ích của mình.

#### **4. Năng lực quản lý nhà nước về lao động**

Quản lý nhà nước về lao động là yếu tố thuộc về khâu tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế, vì vậy nó sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới việc thực thi pháp luật về HĐLĐ.

Nội dung quản lý nhà nước về lao động bao gồm<sup>6</sup>: i) Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về lao động; ii) Theo dõi, thống kê, cung cấp thông tin về cung cầu và sự biến động cung cầu lao động; quyết định chính sách, quy hoạch, kế hoạch về nguồn nhân lực, dạy nghề, phát triển kỹ năng nghề, xây dựng khung trình độ nghề quốc gia, phân bố và sử dụng lao động toàn xã hội; quy định danh mục những nghề chỉ được sử dụng lao động đã qua đào tạo nghề hoặc có chứng chỉ kỹ năng nghề quốc gia; iii) Tổ chức và tiến hành nghiên cứu khoa học về lao động, thống kê, thông tin về lao động và thị trường lao động, về mức sống, thu nhập của NLĐ; iv) Xây dựng các cơ chế, thiết chế hỗ trợ phát triển quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ; v) Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về lao động; giải quyết tranh chấp lao động theo quy định của pháp luật; vi) Hợp tác quốc tế về lao động.

Theo khoản 3 Điều 236 BLLĐ năm 2012, trong phạm vi một địa phương, cơ quan có trách nhiệm quản lý nhà nước về lao động là Ủy ban nhân dân của địa phương đó

(cấp tỉnh, huyện, xã) thông qua cơ quan/bộ phận chuyên môn của mình.

Năng lực quản lý nhà nước về lao động thể hiện ở chất lượng và hiệu quả thực hiện các nội dung quản lý đã được đề cập trên đây. Trên phạm vi toàn quốc hay tại một địa phương cụ thể, nếu thực hiện các nội dung đó có chất lượng và hiệu quả thì đương nhiên nó sẽ có ảnh hưởng tốt tới việc thực thi pháp luật và ngược lại. Mức độ phù hợp, khả thi... của hệ thống quy phạm pháp luật về HĐLĐ có ảnh hưởng lớn tới hiệu quả thực thi pháp luật về HĐLĐ trong các doanh nghiệp trên phạm vi cả nước.

Nguồn lực đảm bảo thực hiện là yếu tố quyết định trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả của tất cả các công việc trên, trong đó điều kiện về nhân lực, cơ sở vật chất và tài chính là những nguồn lực đặc biệt quan trọng. Trong khi đó, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về lao động, nhất là làm công tác thanh tra vẫn còn mỏng so với khối lượng nhiệm vụ được giao; một bộ phận không nhỏ trong đội ngũ cán bộ này còn hạn chế về năng lực chuyên môn; cơ sở vật chất có lúc, có nơi chưa đủ để đáp ứng việc thực hiện nhiệm vụ được giao; tài chính phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về lao động còn eo hẹp... Những hạn chế về nguồn lực cộng với các nguyên nhân khác làm cho công tác quản lý nhà nước về lao động trong các doanh nghiệp ở nước ta đang gặp nhiều khó khăn và còn những hạn chế nhất định, như: chưa có chính sách riêng về HĐLĐ thực sự thích hợp; chất lượng và hiệu quả công tác nghiên cứu khoa học về lao động chưa cao; thiếu các cơ chế, thiết chế hỗ trợ xây dựng quan hệ lao động hài hòa tại doanh nghiệp; chất lượng của công tác thanh tra, xử phạt vi phạm pháp luật lao động còn thấp... Những hạn chế này là một trong các nguyên nhân của tình trạng vi phạm pháp luật về

6 Điều 235 BLLĐ năm 2012.

HĐLĐ trong các doanh nghiệp hiện nay. Qua hoạt động tư vấn thực tế cho các doanh nghiệp, việc buộc NLĐ phải thử việc quá thời gian luật định, ký sai loại HĐLĐ, đưa vào hợp đồng những điều khoản trái pháp luật, điều chuyển NLĐ một cách tùy tiện, không tuân thủ quy định của pháp luật về chấm dứt HĐLĐ, giải quyết quyền lợi cho NLĐ không đúng với thỏa thuận trong hợp đồng hoặc không đúng quy định của pháp luật... vẫn tồn tại khá nhiều ở tất cả các loại hình doanh nghiệp. Không ít các doanh nghiệp việc vi phạm đó đã kéo dài trong nhiều năm nhưng không được phát hiện, xử lý.

### 5. Yếu tố tâm lý

Truyền thống trọng tình, duy tình của người Việt Nam được tạo nên từ lối sống, từ tập tính sinh hoạt, sản xuất có từ lâu đời đã giúp cho người Việt Nam đoàn kết tạo nên sức mạnh cộng đồng để xây dựng và bảo vệ cộng đồng trước sự khắc nghiệt của thiên nhiên và các thế lực ngoại xâm, để tồn tại và phát triển và tạo ra bản sắc văn hóa của dân tộc. Đây là một trong những thuận lợi tạo nên tính tự nguyện cao của các chủ thể có liên quan trong quá trình thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, nó cũng chính là một yếu tố có khả năng tác động xấu đến quá trình thực hiện pháp luật. Người ta dễ dãi ứng với pháp luật, chỉ coi pháp luật là một giải pháp không thể tránh được. Đạo đức là một loại quy phạm không thể thiếu trong đời sống xã hội vì nó cũng là những chuẩn mực về cái thiện, cái ác, cái tốt, cái xấu, về lương tâm, trách nhiệm hay bổn phận của con người. Khi chưa có pháp luật hay pháp luật “bất lực” thì đạo đức nói lên tiếng nói của nó, giúp cho xã hội trở nên ổn định, khơi dậy những đức tính tốt đẹp của con người nhưng thiếu tính thống nhất, mang tính cảm tính, tùy thuộc vào quan

niệm sống của mỗi cá nhân, mỗi cộng đồng hay mỗi địa phương hay theo giới tính, lứa tuổi, theo hoàn cảnh sống... Người ta tuân theo các chuẩn mực đạo đức vì để “được tiếng tốt” nên nhiều khi không dám làm những gì mà mình cho là đúng. Pháp luật là công cụ để nhà nước quản lý xã hội một cách thống nhất nên nó rất rành mạch. Vì vậy truyền thống duy tình làm cho ứng xử của con người dễ theo cảm tính khi cho rằng “trăm cái lý chằng bằng một tỹ cái tình”. Người ta có thể có nhiều cách ứng xử khác nhau trong cùng một hoàn cảnh và sẽ vô hiệu hóa pháp luật ngay từ trong suy nghĩ của mỗi con người cụ thể đến dư luận xã hội nói chung. Mặt khác, đạo đức là những quan niệm đã ăn sâu vào trong tâm thức của con người, rất khó thay đổi nên không dễ theo kịp sự thay đổi và phát triển. Hơn nữa, yêu cầu của công nghiệp hóa và hiện đại hóa cùng rất nhiều tri thức khoa học được phát minh đòi hỏi cách nhìn nhận, đánh giá chính xác thì tâm lý bảo thủ sẽ trở thành lực cản rất lớn đối với sự phát triển. Bản thân pháp luật phải vận động và biến đổi theo các điều kiện kinh tế - xã hội nên sự trì trệ trong tâm lý “trọng tình, duy tình” của người Việt vốn ưa sự ổn định sẽ không thể đáp ứng kịp. Một bộ phận người Việt không có thói quen tuân theo pháp luật và quan niệm pháp luật gắn với hình phạt hơn là gắn với công lý nên sợ pháp luật, không coi pháp luật như một phương tiện để bảo vệ mình, cho rằng pháp luật là để thống trị chứ không phải là công cụ để điều tiết xã hội và bảo vệ con người<sup>7</sup>.

Pháp luật về HĐLĐ là một bộ phận không tách rời của hệ thống pháp luật nói chung, vì vậy những yếu tố tâm lý trên đây cũng ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả thực thi pháp luật này trên thực tế. Bên cạnh đó, tâm lý muốn làm theo thói quen, không

7 Ths Bùi Xuân Phú, Tâm lý người Việt và văn hóa pháp lý với việc thực hiện pháp luật trong tiến trình hội nhập quốc tế (<http://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2010/09/21/tm-l-ng%C6%B0%E1%BB%9Di-vi%E1%BB%87t-v-van-ho-php-l-v%E1%BB%9Bi-vi%E1%BB%87c-th%E1%BB%B1c-hi%E1%BB%87n-php-lu%E1%BA%ADt-trong-ti-%E1%BA%BFn-trigr/>).

muốn thay đổi của các nhà quản trị doanh nghiệp, của cán bộ nhân sự; tâm lý thích thể hiện và áp đặt quyền lực với NLĐ từ người quản lý lao động trong nội bộ đơn vị sử dụng lao động; tâm lý ỷ lại, sợ đấu tranh của NLĐ... vẫn đang tồn tại ở nhiều đơn vị sử dụng lao động hiện nay.

**6. Trình độ và ý thức pháp luật của người lao động và người sử dụng lao động**

Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và trình độ hiểu biết pháp luật của mỗi bên trong quan hệ lao động ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả thực thi các quy định về HĐLĐ. Đối với NSDLĐ, trình độ chuyên môn thể hiện ra bên ngoài ở khả năng quản lý lao động. Trong quá trình quản lý lao động, NSDLĐ phải sử dụng hệ thống các quy tắc, gồm hai loại: quy tắc do nhà nước quy định và quy tắc nội bộ của đơn vị sử dụng lao động. Quy tắc do Nhà nước quy định sử dụng trong việc quản lý lao động chính là BLLĐ và các văn bản quy định chi tiết thi hành, trong đó có các quy định của Nhà nước về HĐLĐ. Hệ thống các quy tắc nội bộ mà đơn vị sử dụng lao động sử dụng để quản lý lao động có nhiều loại khác nhau như thỏa ước lao động tập thể, nội quy lao động, các quy chế có liên quan, HĐLĐ, hợp đồng đào tạo nghề... Theo yêu cầu chung thì hệ thống các quy tắc nội bộ của đơn vị sử dụng lao động không được trái với hệ thống quy tắc do Nhà nước quy định. Tuy nhiên, có đáp ứng được yêu cầu này hay không và đáp ứng được đến đâu một phần lớn phụ thuộc và sự hiểu biết pháp luật của các cán bộ nhân sự với chức năng tham mưu, giúp việc và phụ thuộc vào sự hiểu biết pháp luật của chính những người lãnh đạo trong đơn vị sử dụng lao động. Nếu trình độ quản lý và sự hiểu biết pháp luật của những người thuộc về bên NSDLĐ đạt được ở mức độ cao thì khả năng các quy định của pháp luật về HĐLĐ sẽ được đảm bảo thực thi đúng, tránh gây

thiệt hại cho các bên và lợi ích chung của xã hội. Ngược lại, nếu trình độ quản lý và sự hiểu biết pháp luật của những người thuộc bên sử dụng lao động thấp thì đương nhiên khả năng thực thi đúng pháp luật là thấp, nói cách khác là sẽ xảy ra nhiều hành vi trái pháp luật trong việc thực thi pháp luật về HĐLĐ, ảnh hưởng tiêu cực tới quyền lợi của NLĐ và lợi ích chung của xã hội.

Về phía NLĐ, sự hiểu biết pháp luật trước hết sẽ giúp họ tự phòng, tránh sự vi phạm pháp luật từ phía NSDLĐ cũng như các chủ thể khác có liên quan. Trong những trường hợp cần thiết, sự hiểu biết pháp luật cũng giúp NLĐ đấu tranh bảo vệ quyền lợi hợp pháp, chính đáng của mình khi bị NSDLĐ hoặc các chủ thể khác xâm phạm. Đồng hành với NLĐ chính là tổ chức đại diện của NLĐ tại cơ sở - đó là tổ chức công đoàn cơ sở. Sự hiểu biết pháp luật lao động của cán bộ công đoàn tại các đơn vị sử dụng lao động là điều kiện tốt để giảm thiểu các vi phạm pháp luật về HĐLĐ. Hiện nay, nhìn chung sự hiểu biết pháp luật lao động nói chung, pháp luật về HĐLĐ nói riêng của NLĐ cũng như của cán bộ công đoàn cơ sở còn rất hạn chế. Dường như NLĐ không tự đánh giá được một hành vi hay một quyết định của NSDLĐ đối với mình là đúng hay sai, mọi việc đối với NLĐ hầu như chỉ dừng lại ở chỗ “chấp nhận được” hay là “không thể chấp nhận được”, còn yếu tố pháp lý ít được tính đến.

Cùng với trình độ pháp luật, *ý thức pháp luật* của các chủ thể trong quan hệ pháp luật là yếu tố đặc biệt quan trọng ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật trên thực tế. Trong mối quan hệ giữa pháp luật và ý thức pháp luật thì *ý thức pháp luật là nhân tố thúc đẩy việc thực hiện pháp luật trong đời sống xã hội* và *ý thức pháp luật là cơ sở bảo đảm cho việc áp dụng đúng đắn các quy phạm pháp luật*<sup>8</sup>. Ý thức pháp luật của một chủ thể cao

8 Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2009, tr.427-428.

hay thấp một phần lớn phụ thuộc vào trình độ pháp luật của chính chủ thể đó; tuy nhiên, không phải cứ có trình độ pháp luật tốt thì sẽ có ý thức pháp luật cao. Việc thực thi pháp luật về HĐLĐ trên thực tế bị chi phối trực tiếp và rất lớn bởi ý thức pháp luật của NLĐ và NSDLĐ. Trên thực tế, có nhiều trường hợp do không biết hoặc không hiểu quy định của pháp luật về HĐLĐ dẫn tới việc vi phạm pháp luật của NLĐ hoặc NSDLĐ. Ví dụ, do không nắm rõ quy định của pháp luật về phạm vi áp dụng các loại HĐLĐ trong BLLĐ và các văn bản quy định chi tiết thi hành hoặc vì cho rằng việc ký kết loại HĐLĐ nào là do NSDLĐ quyết định nên trên thực tế, NSDLĐ đã sử dụng loại HĐLĐ theo mùa vụ để ký kết với NLĐ làm công việc có tính chất thường xuyên từ đủ 12 tháng trở lên, vô tình dẫn đến vi phạm pháp luật về sử dụng loại HĐLĐ và vi phạm khoản 3 Điều 22 BLLĐ năm 2012 (theo khoản 3 Điều 22 BLLĐ năm 2012, *không được giao kết hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng để làm những công việc có tính chất thường xuyên từ 12 tháng trở lên, trừ trường hợp phải tạm thời thay thế NLĐ đi làm nghĩa vụ quân sự, nghỉ theo chế độ thai sản, ốm đau, tai nạn lao động hoặc nghỉ việc có tính chất tạm thời khác*). Tuy nhiên, trên thực tế cũng không ít trường hợp mặc dù NSDLĐ biết, hiểu các quy định của pháp luật về HĐLĐ nhưng vẫn vi phạm pháp luật ở những mức độ khác nhau dưới hình thức này hay hình thức khác, bằng cách này hay cách khác để đạt những mục tiêu mà họ đặt ra. Ví dụ, do biết quy định của pháp luật là doanh nghiệp không phải đóng bảo hiểm xã hội cho NLĐ làm việc theo HĐLĐ thời hạn dưới 3 tháng và lợi dụng vào sự thiếu chặt chẽ trong công tác kiểm tra của cơ quan Bảo hiểm Xã hội, sự thiếu chặt chẽ trong công tác thanh tra của Thanh tra Lao động nên có doanh nghiệp cố tình ký HĐLĐ có

thời hạn dưới 3 tháng không cần biết tính chất của công việc theo hợp đồng (vi phạm khoản 3 Điều 22 BLLĐ năm 2012) để không phải đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế cho NLĐ và có thể đạt các mục tiêu khác của doanh nghiệp (làm cho NLĐ phụ thuộc nhiều vào doanh nghiệp về cơ hội việc làm, dễ xử lý khi không muốn tiếp tục sử dụng NLĐ...).

Vi phạm pháp luật trong trường hợp nào cũng ảnh hưởng tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của chính các chủ thể trong quan hệ pháp luật lao động và ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích chung của xã hội, song biết, hiểu luật mà cố tình vi phạm pháp luật thì sự ảnh hưởng tiêu cực đó còn lớn hơn nhiều lần. Ở khía cạnh này, rõ ràng ý thức pháp luật đang quyết định đến chất lượng thực thi pháp luật, trong đó có việc thực thi pháp luật về HĐLĐ. Đối với một đơn vị sử dụng lao động, ý thức pháp luật cộng với những yếu tố khác đến một mức độ nhất định đã trở thành *văn hóa sử dụng lao động*.

Có nhiều yếu tố (cả khách quan và chủ quan) ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật về HĐLĐ ở những góc độ và mức độ khác nhau. Hầu như khó tìm ra những yếu tố riêng, chỉ tồn tại trong các doanh nghiệp, mà chỉ có thể tìm ra những nét đặc thù khi gắn từng yếu tố tác động vào từng doanh nghiệp và vào những thời điểm nhất định. Những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật về HĐLĐ được phân tích ở đây chưa hẳn đã đầy đủ về số lượng các yếu tố và nội dung trong từng yếu tố, nhưng đó là những yếu tố cơ bản, là gợi ý cho việc nghiên cứu tiếp theo để có thể tìm ra những giải pháp thích hợp, cải thiện chất lượng và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về HĐLĐ trong các doanh nghiệp ở nước ta hiện nay, giúp cho Việt Nam thực sự có môi trường đầu tư hấp dẫn, đáp ứng ngày càng cao yêu cầu của công cuộc hội nhập kinh tế quốc tế ■

# KINH NGHIỆM TỪ CÁC QUY ĐỊNH VỀ THÀNH LẬP VÀ TỔ CHỨC ĐẠI DIỆN LAO ĐỘNG CỦA MỘT SỐ NƯỚC

ĐÀO MỘNG DIỆP\*

## 1. Các quy định về thành lập và tổ chức đại diện lao động của một số nước

Thành lập và tổ chức đại diện lao động là một thủ tục pháp lý quan trọng nhằm công khai sự ra đời tổ chức đại diện lao động. Một mặt, nhà nước có thể kiểm soát và quản lý hoạt động theo đúng định hướng, đúng nguyên tắc cơ bản, mặt khác, nó thừa nhận tư cách pháp lý của tổ chức đại diện lao động.

Việc thành lập và tổ chức đại diện lao động làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của tổ chức đại diện lao động trong quá trình hoạt động. Các quy định về thành lập và tổ chức đại diện lao động điều chỉnh những nội dung cơ bản về nguyên tắc thành lập, gia nhập và hoạt động đại diện lao động; đối tượng tham gia thành lập; thủ tục thành lập, gia nhập; cơ cấu tổ chức đại diện lao động.

### 1.1. Nguyên tắc thành lập, gia nhập tổ chức đại diện lao động

Trên cơ sở quyền tự do liên kết thành lập tổ chức đại diện lao động, đa số các quốc gia đều thừa nhận nguyên tắc độc lập, bình đẳng trong quá trình hoạt động.

Nga là một nước thuộc nền kinh tế chuyên đổi ghi nhận chức năng thiêng liêng của tổ chức đại diện trên cơ sở nguyên tắc bình đẳng và độc lập của tổ chức đại diện lao động. Khi đánh giá về tính độc lập, tự chủ thực sự của tổ chức công đoàn, nhà nghiên cứu V.N Kiselev - V.G. Smolkov cho rằng, ngoài việc chủ động tình hình trên những bình diện cơ bản của quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chủ động khởi thảo chương trình hành động của tổ chức công đoàn, đề xuất phương án giải quyết những vấn đề kinh tế - xã hội của công đoàn, thì cũng phải chú ý đến việc chủ động xác định cơ cấu của công đoàn và giải quyết vấn đề nhân sự<sup>1</sup>.

Tính độc lập của tổ chức đại diện lao động là nội dung cơ bản khi đề cập trong hệ thống pháp luật về công đoàn. Theo đó, pháp luật của Nga cho rằng, hoạt động của công đoàn phải độc lập với cơ quan quyền lực, cơ quan chính quyền, người sử dụng lao động và các thiết chế trong hệ thống chính trị. Đồng thời, pháp luật cũng cấm sự can thiệp vào hoạt động công đoàn làm hạn chế gây trở ngại đến hoạt động của công đoàn từ phía các cơ quan hữu quan.

\* ThS. Giảng viên Trường Đại học Luật - Đại học Huế

1 V.N.Kiselev - V.S.SmolkiV (2004), *Quan hệ đối tác xã hội ở Nga*, Nxb. Lao động, Hà Nội, tr. 133.

Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định mối quan hệ giữa tổ chức công đoàn và người sử dụng lao động với các cơ quan quyền lực, các cơ quan chính quyền địa phương trên cơ sở quan hệ đối tác xã hội và tương tác lẫn nhau. Trong đó, công đoàn phải thực sự là tổ chức quần chúng duy nhất đại diện và củng cố các quan hệ xã hội - kinh tế - lao động của người lao động, đại diện và bảo vệ lợi ích với tư cách là người sử dụng, chủ thể của một lực lượng lao động nhất định. Với quy định này, luật pháp đã tạo ra cơ sở pháp lý khẳng định vị thế độc lập, bình đẳng giữa tổ chức công đoàn với người sử dụng lao động.

Cũng giống như pháp luật của Nga, pháp luật Lat-vi-a quy định tổ chức đại diện lao động có quyền độc lập với các cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức khác và giữa các tổ chức đại diện lao động bình đẳng với nhau. Phần 4 Luật Công đoàn của Lat-vi-a nghiêm cấm bất kỳ hành động nào có mục đích trực tiếp hay gián tiếp quy phục công đoàn với nhà nước hay các tổ chức nào khác, hoặc cản trở công đoàn theo quy định của luật và văn bản dưới luật. Công đoàn có quyền tham gia và ký kết thỏa thuận với các tổ chức công đoàn quốc tế cũng như với các tổ chức công đoàn ở các nước khác. Ngoài việc quy định nguyên tắc bình đẳng, độc lập trong thành lập và tổ chức đại diện lao động như pháp luật của Nga và Lat-vi-a, pháp luật Trung Quốc còn chú trọng ghi nhận nguyên tắc tập trung dân chủ trong quá trình hoạt động. Điều 9 Luật Công đoàn Trung Quốc quy định: “Các tổ chức công đoàn ở các cấp khác nhau được thành lập theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Tổ chức công đoàn ở cấp cao hơn có quyền lãnh đạo tổ

chức công đoàn cấp dưới”<sup>2</sup>. “Người nhà của những cán bộ chủ chốt của một doanh nghiệp không được ứng cử để làm ủy viên Ban chấp hành công đoàn trong doanh nghiệp”. Không những thế, pháp luật còn quy định cụ thể chế tài đối với trường hợp tổ chức cá nhân vi phạm vào các hoạt động thành lập công đoàn, trả đũa cán bộ công đoàn hoặc hành vi gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của cán bộ công đoàn<sup>3</sup>.

### **1.2. Đối tượng có quyền thành lập, gia nhập tổ chức đại diện lao động**

Dù là quốc gia có xây dựng mô hình đa công đoàn, nhưng vẫn có một công đoàn nòng cốt chủ đạo (Senegan, Angieri...) hay thừa nhận công đoàn là tổ chức duy nhất thực hiện chức năng này (Trung Quốc, Việt Nam...) hoặc cho phép tồn tại nhiều hình thức đại diện song song với hình thức công đoàn (Đức, Áo, Bỉ...) thì các quốc gia này vẫn hướng đến quyền tự do liên kết thành lập tổ chức đại diện lao động theo nội dung quy định trong các công ước quốc tế của Tổ chức Lao động thế giới. Công ước số 87 về quyền tự do liên kết và việc bảo vệ quyền được Tổ chức này quy định: “Những người lao động và những người sử dụng lao động, không hề phân biệt, đều không phải xin phép trước mà vẫn có quyền hợp thành những tổ chức theo sự lựa chọn của mình, có quyền gia nhập những tổ chức đó với một điều kiện duy nhất là theo đúng điều lệ của tổ chức hữu quan” (Điều 2).

Các quốc gia trên thế giới đã nội luật hóa nội dung này với những góc độ khác nhau, dù đã phê chuẩn hay chưa phê chuẩn công ước. Để cụ thể hóa quyền tự do liên kết, đa số các quốc gia (Lat-vi-a, Nga, Singarore, Trung Quốc, Campuchia, Philippin, Thái

2 Ratifications by country, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:103004](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103004). Select one of the following countries, [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.byCountry?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.byCountry?p_lang=en)

3 Điều 50, Luật Công đoàn Trung Quốc.

Lan, Việt Nam...) đều thừa nhận quyền tự do thành lập tổ chức đại diện lao động của mọi người lao động. Trong đó, pháp luật các nước quy định cụ thể đối tượng tham gia thành lập tổ chức đại diện lao động. Luật Công đoàn Lat-vi-a và Trung Quốc quy định dân cư, những người lao động chân tay và lao động trí óc đều có quyền tổ chức hoặc tham gia vào tổ chức công đoàn. Không tổ chức hoặc cá nhân nào có thể cản trở hoặc hạn chế họ<sup>4</sup>. Ngoài ra, pháp luật của một số nước còn quy định cụ thể độ tuổi được tham gia thành lập tổ chức đại diện lao động. Trong Điều 95 Luật Quan hệ lao động Thái Lan 1995 quy định, những người muốn trở thành đoàn viên công đoàn phải là những người lao động cùng làm cho một người sử dụng lao động và phải từ 15 tuổi trở lên. Điều 28 Luật Công đoàn của Singarore cũng quy định, những người trên 16 tuổi có thể gia nhập công đoàn đã đăng ký và quy định điều kiện cho các đoàn viên là công chức nhà nước và cán bộ các cơ quan luật pháp. Luật Công đoàn của Nga cũng quy định độ tuổi được tham gia thành lập tổ chức đại diện lao động là 14 tuổi. Ngoài ra, Luật Công đoàn Nga còn mở rộng đối tượng được quyền thành lập tổ chức đại diện lao động và thừa nhận cả những công dân nước ngoài và những người không quốc tịch sống trên lãnh thổ Liên bang Nga đều được tham gia thành lập tổ chức đại diện lao động. Đây là một trong những chìa khóa làm gia tăng khối lượng thành viên, đồng nghĩa với việc thúc đẩy sức mạnh của tổ chức đại diện lao động.

### **1.3. Thủ tục thành lập và tổ chức đại diện lao động**

Thủ tục thành lập và tổ chức đại diện lao động làm khai sinh ra tổ chức đại diện lao động, ghi nhận quyền và nghĩa vụ của tổ chức đại diện lao động, đồng thời là căn cứ

pháp lý để nhà nước kiểm soát, bảo vệ địa vị pháp lý của tổ chức đại diện lao động trong quá trình hoạt động. Các quốc gia (Lat-vi-a, Singarore, Nga, Campuchia, Philippin, Thái Lan...) đều ghi nhận việc đăng ký thành lập tổ chức đại diện lao động và thừa nhận đăng ký thành lập là một thủ tục mang tính chất pháp lý nhằm xác nhận tư cách pháp lý của tổ chức đại diện lao động. Đa số các quốc gia đều quy định các tổ chức đại diện lao động phải chuẩn bị đơn đăng ký gửi kèm theo điều lệ, quy chế, tuyên bố thành lập, quyết định của đại hội, danh sách, thông tin thành viên tham gia, danh sách những người chịu trách nhiệm pháp lý, lệ phí đăng ký gửi đến cơ quan đăng ký hoặc cá nhân được trao quyền. Các quốc gia quy định cơ quan đăng ký có thể là Bộ Tư pháp (Phần 3 Luật Công đoàn Lat-vi-a 1990, Điều 8 Luật Công đoàn Nga); có thể do Bộ trưởng chỉ định (Điều 4 Luật Công đoàn Singarore); có thể do Bộ Lao động đăng ký (Điều 268 Luật Lao động Campuchia); có thể do Văn phòng quan hệ lao động tiến hành (Điều 235 Bộ luật Lao động Philippin 1974) hoặc cũng có thể do đăng ký viên thực hiện (Điều 87 Luật Quan hệ lao động Thái Lan). Pháp luật của các quốc gia quy định, sau khi đơn đăng ký được gửi đến cơ quan có thẩm quyền, các cơ quan đăng ký phải tiến hành thủ tục đăng ký cho tổ chức đại diện lao động. Thời gian tiến hành được quy định trong 01 tháng (Lat-vi-a, Singapore, Nga) hoặc 02 tháng (Campuchia) hoặc trong 30 ngày (Philippin). Ngoài ra, một số quốc gia cũng quy định cụ thể về điều kiện đăng ký thành lập tổ chức đại diện lao động như pháp luật của Lat-vi-a, Singapore. Nếu Phần 3 Luật Công đoàn Lat-vi-a quy định, điều kiện để đăng ký tổ chức đại diện lao động gồm “công đoàn tập hợp được không ít hơn 50 đoàn viên hay không dưới

4 Phần 2 Luật Công đoàn Lat-vi-a 1990; Điều 3, Luật Công đoàn Trung Quốc.

¼ số lao động trong một doanh nghiệp, một đơn vị, một tổ chức, một ngành nghề” thì Điều 9 Luật Công đoàn Singapore lại quy định “phải có chữ ký tối thiểu của 7 đoàn viên”. Bên cạnh đó, pháp luật của các nước cũng thừa nhận, đăng ký thành lập tổ chức đại diện lao động là một thủ tục ghi tên vào danh sách các tổ chức công (Nga) hay xác định tổ chức đại diện lao động là một pháp nhân (Lat-vi-a, Singapore, Campuchia, Philippin, Thai Lan...). Ngoài ra, pháp luật cũng quy định các chế độ, các quyền và đặc quyền khi tổ chức đại diện lao động đăng ký thành lập.

### **1.4. Cơ cấu tổ chức đại diện lao động**

Đa số các quốc gia đều thành lập và tổ chức đại diện lao động theo ngành nghề, theo lãnh thổ hoặc theo các nguyên tắc hay loại tổ chức đặc biệt khác. Việc các quốc gia lựa chọn cơ cấu để thành lập và tổ chức đại diện lao động phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị xã hội của quốc gia đó. Điều đó cũng phụ thuộc vào mối quan hệ giữa tổ chức đại diện lao động với các đảng chính trị, giữa các tổ chức đại diện lao động với nhau, giữa tổ chức đại diện lao động với người sử dụng lao động cũng như tổ chức đại diện lao động trong mối quan hệ với nhà nước.

Nhật Bản là một trong số các quốc gia trên thế giới đã thành công khi lựa chọn mô hình tổ chức đại diện lao động theo cấp doanh nghiệp kết hợp với cấp ngành. Tại Nhật Bản, mỗi doanh nghiệp đều thành lập một tổ chức đại diện lao động. Tổ chức đại diện lao động có nhiệm vụ thực hiện việc thương lượng tập thể giữa tổ chức đại diện lao động với người sử dụng lao động. Đặc biệt là chiến dịch tăng lương vào mùa xuân (Shunto) do tổ chức đại diện lao động dưới sự chỉ đạo và phối hợp của tổ chức công đoàn toàn quốc và tổ chức công đoàn ngành đã cùng nhau thương lượng với người sử dụng lao động, buộc người sử dụng lao động tăng lương theo quy định. Sự kết hợp giữa tổ

chức công đoàn doanh nghiệp với công đoàn ngành trung ương và Liên hiệp công đoàn ngành nghề tại Nhật Bản đã đem lại những thành công nhất định cho tổ chức đại diện lao động tại doanh nghiệp.

Đối với tổ chức đại diện lao động của Singapore, pháp luật quy định tổ chức đại diện lao động được thiết lập ở cấp cơ sở, cấp ngành và trung ương. Trong đó, thương lượng giữa tổ chức đại diện lao động và người sử dụng lao động là nhiệm vụ chủ yếu đặt ra cho tổ chức đại diện lao động ở cơ sở. Ở cấp công đoàn ngành trung ương, Ban chấp hành có nhiệm vụ điều hành công việc của công đoàn ngành và hướng dẫn công đoàn cơ sở trong quan hệ lao động và thương lượng tập thể ở cấp trung ương. Ban chấp hành trung ương là cơ quan hoạch định chính sách cao nhất của phong trào công đoàn.

Là một nước quân chủ lập hiến, Thụy Điển chủ yếu phát triển cơ cấu tổ chức đại diện lao động theo ngành nghề, trong đó những ngành nghề thu hút được số lượng lớn đoàn viên công đoàn như: công đoàn khu vực công cộng, công đoàn kim khí, công đoàn nhân viên dịch vụ và giao thông, công đoàn thương mại...

Việt Nam là một quốc gia nằm trong nền kinh tế đang chuyển đổi. Do đó, Việt Nam đang có những bước đi vừa mang tính chiến lược, vừa mang tính đột phá trên nhiều phương diện kinh tế, xã hội để đáp ứng với yêu cầu mới. Tổ chức công đoàn ở Việt Nam được xác định là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của người lao động, được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện cho người lao động (Điều 1 Luật Công đoàn Việt Nam).

Cũng như một số quốc gia khác, pháp luật Việt Nam thừa nhận quyền của người lao động trong việc tự do thành lập, gia nhập tổ chức đại diện lao động. Quy định về nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức hoạt động, mối quan hệ giữa tổ chức đại diện lao động với Nhà nước và người sử dụng lao động cũng như những hành vi bị cấm trong



quá trình thành lập tổ chức đại diện lao động. Đồng thời, pháp luật cũng quy định tổ chức đại diện lao động thiết lập theo cơ cấu lãnh thổ và theo ngành. Đây chính là những đặc trưng của tổ chức đại diện lao động Việt Nam vừa mang tính tương đồng, vừa mang tính khác biệt so với các tổ chức đại diện lao động của các quốc gia khác trên thế giới.



## 2. Một số kinh nghiệm

Từ những nghiên cứu trong quá trình thành lập và hoạt động của tổ chức đại diện lao động ở một số quốc gia trên thế giới, có thể rút ra một số nhận định sau:

*Thứ nhất*, Việt Nam trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội chịu ảnh hưởng của quá trình toàn cầu hóa, do đó, khi xây dựng mô hình tổ chức đại diện lao động, pháp luật cần xem xét phạm vi chủ thể có quyền thành lập tổ chức đại diện lao động.

*Thứ hai*, pháp luật hạn chế một số đối tượng quản lý được phép tham gia vào quá trình hoạt động công đoàn với tư cách là lãnh đạo công đoàn. Điều này tránh sự can thiệp của cán bộ quản lý đến hoạt động của đại diện lao động, để mô hình đại diện lao động không trở thành công cụ đại diện, phục vụ cho người sử dụng lao động.

*Thứ ba*, tính độc lập trong việc tổ chức, hoạt động của công đoàn, mối quan hệ của công đoàn với các thiết chế khác trong hệ thống chính trị cũng như mối quan hệ giữa công đoàn với người sử dụng lao động cũng cần được chú trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về đại diện lao động.

*Thứ tư*, việc lựa chọn cơ cấu tổ chức đại diện lao động là một yếu tố bảo đảm tính

hiệu quả trong tổ chức và hoạt động đại diện lao động. Do đó, pháp luật quy định cơ cấu tổ chức đại diện lao động theo ngành, hay theo lãnh thổ, hay theo các nguyên tắc tổ chức khác phải căn cứ vào điều kiện kinh tế - xã hội, mối quan hệ của tổ chức đại diện lao động trong cơ chế hai bên, ba bên cũng như mối quan hệ với các thiết chế chính trị.

*Thứ năm*, mô hình nhiều hình thức đại diện lao động tuy nó không phải là điều kiện đảm bảo cho sự thành công trong hoạt động đại diện lao động, nhưng đã tạo ra tính tự chủ, khả năng cạnh tranh, sự phối hợp trong hoạt động để tạo ra hiệu quả tối ưu trong quá trình thực hiện chức năng đại diện quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể lao động. Tất nhiên phải có cơ chế kiểm soát đối với các hình thức đại diện này, đặc biệt là đảm bảo nguyên tắc hoạt động phù hợp với đường lối chính trị cũng như hệ thống pháp luật.

*Thứ sáu*, phê chuẩn và nội luật hóa các công ước quốc tế về đại diện lao động là định hướng cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về đại diện lao động. Tất nhiên, việc phê chuẩn và nội luật hóa phải có lộ trình phù hợp với từng giai đoạn lịch sử, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cũng như việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia ■

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI  
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
**TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP**  
27A - phố Võng Thị - quận Tây Hồ - Hà Nội  
ĐT: 080.43363; Fax : 080.48486; Email : [nclp@qh.gov.vn](mailto:nclp@qh.gov.vn)

## PHIẾU ĐẶT MUA TẠP CHÍ

Năm : 201....

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xuất bản mỗi tháng 02 kỳ 64 trang vào các ngày 05 và 20 hàng tháng. Đề đăng ký mua ấn phẩm của Tạp chí trong năm 2015 xin đề nghị Độc giả điền vào mẫu dưới đây và gửi tới Tạp chí (qua bưu điện, fax)

Cơ quan/cá nhân đặt mua: .....

Tên và địa chỉ người nhận tạp chí : .....

Người liên hệ đặt và thanh toán: .....

Điện thoại: ..... Fax: ..... Email: .....

TÊN ẤN PHẨM	ĐƠN GIÁ 1 QUYỀN	CẢ NĂM 24 QUYỀN	SỐ LƯỢNG ẤN PHẨM MỖI KỲ	THÀNH TIỀN
Nghiên cứu Lập pháp (mỗi tháng ra 2 kỳ)	19.500đ	468.000		

● Tổng giá trị (viết bằng chữ) .....

● Phương thức thanh toán:

Tiền mặt  Chuyển khoản  Chuyển qua bưu điện  séc

● **TÀI KHOẢN:** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 27A Võng Thị, Tây Hồ, Hà Nội. số 0011.000.467.735 tại sở giao dịch ngân hàng Thương mại cổ phần Ngoại Thương Việt Nam : 31-33 Ngô Quyền - Hoàn Kiếm - Hà Nội.

**Chú ý:** khi chuyển tiền thanh toán, xin thông báo qua điện thoại, fax hoặc gửi qua bưu điện bản sao phiếu chuyển tiền. Trường hợp cần trao đổi thêm, xin liên hệ với đồng chí Nguyễn Thu Cúc ĐTCQ: 08043363; ĐĐ: 0913021526

, ngày tháng năm 201

Đơn vị đặt mua