

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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



Số 13 (365)

Kỳ 1 - Tháng 7/2018

- ❖ NGUYÊN TẮC GIỚI HẠN QUYỀN TRONG CÁC BẢN HIẾN PHÁP VIỆT NAM
- ❖ CÁN LUẬT HÓA TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP
- ❖ PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ CONDOTEL - CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 13/2018

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp Việt Nam

TS. Trần Thái Dương

- 13** Một số bất cập và kiến nghị về quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội

ThS. Nguyễn Thị Thủy

- 16** Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội góp phần bảo đảm quyền tố cáo của công dân

ThS. Đặng Thị Kim Ngân

- 21** Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý khoa học nhằm nâng cao chất lượng nghiên cứu khoa học trong các cơ quan của Quốc hội

TS. Bùi Hải Thiêm

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 28** Cần luật hóa trách nhiệm giải trình của trường đại học công lập

ThS. Đào Thị Thu Hằng

CHÍNH SÁCH

- 37** Tăng cường năng lực tham mưu, đề xuất chính sách trong xây dựng thể chế, thực thi pháp luật của Văn phòng Chính phủ

Nguyễn Phước Thọ

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 47** Phát triển và quản lý condotel - cơ sở pháp lý và thực tiễn

TS. Ngô Trung Hòa

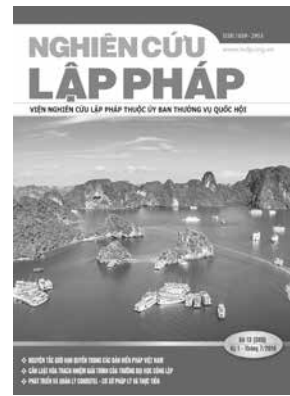
- 52** Quyền im lặng của người bị buộc tội và các đảm bảo pháp lý trong tố tụng hình sự

Võ Minh Kỳ

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ và một số nội dung Việt Nam có thể tiếp thu

TS. Phí Thị Thanh Tuyền



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

BÙI HUYỀN

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: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

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

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN HÀ NỘI

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Vịnh Hạ Long

Ảnh: ST

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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

Legis No 13/2018

STATE AND LAW

- 3** Principle of Rights Limitation under the Vietnamese Constitutions
Dr. Tran Thai Duong
- 13** Limitations of and Recommendations to Process of Resolution Promplation by National Assembly
LLM. Nguyen Thi Thuy
- 16** Enhancement of Effectiveness and Efficiency of Scientific Management for Quality Improvement of Scientific Studies by the Entities under the National Assembly
LLM. Dang Thi Kim Ngan
- 21** Enhancement of Effectiveness and Efficiency of Scientific Management for Improvement of Quality of Scientific Studies of the Entities under the National Assembly
Dr. Bui Hai Thiem

DISCUSSION OF BILLS

- 28** Needed Codification of the Accountability of Public Universities
LLM. Dao Thi Thu Hang

POLICIES

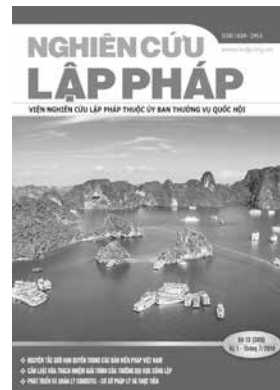
- 37** Capacity Strengthening of Government Office for Consultation, Policy Advisory for Institution Development and Law Enforcement
Nguyen Phuoc Tho

LEGAL PRACTICE

- 47** Codotel Development and Management: Legal Rationale and Practices
Dr. Ngo Trung Hoa
- 52** Right to Silence of the Accused and Legal Assurances in Criminal Proceedings
Vo Minh Ky

FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Codification Model of the United State of America and References for Vietnam
Dr. Phi Thi Thanh Tuyen



EDITORIAL BOARD:

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

CHEF EDITOR IN CHARGE:

TS. NGUYEN HOANG THANH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

BUI HUYEN

LICENSE OF PUBLISHMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY HANOI PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: **19.500 VND**

NGUYÊN TẮC GIỚI HẠN QUYỀN TRONG CÁC BẢN HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Trần Thái Dương*

* TS. Trường Đại học Luật Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giới hạn quyền; Hiến pháp; nguyên tắc; Việt Nam

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/05/2018

Biên tập : 07/06/2018

Duyệt bài : 14/06/2018

Article Infomation:

Keywords: right limitation;
Constitution; principle; Vietnam

Article History:

Received : 24 May 2018

Edited : 07 Jun 2018

Approved : 14 Jun 2018

Tóm tắt:

Quan niệm nguyên tắc giới hạn quyền (quyền con người, quyền cơ bản của công dân) trong Hiến pháp theo nghĩa rộng gồm nguyên tắc chung về sự giới hạn đối với các quyền và nguyên tắc về sự giới hạn đối với mỗi quyền cụ thể được xác lập khi ghi nhận quyền, tác giả đã khảo cứu, so sánh sự thể hiện nguyên tắc giới hạn quyền trong 5 bản Hiến pháp từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013, đưa ra nhận xét và kiến nghị về nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp Việt Nam.

Abstract

The principle of the limitation of rights (human rights - the fundamental rights of citizens) in the Constitution, in the broaden meaning, includes the general principle of the limitation of the rights and the principle of limitation for each particular right once being established, the author has studied, compared the representation of the principle of right limitation in the five Constitutions, from the Constitution of 1946 to the Constitution of 2013, provided comments and recommendations to the principle of right limitations in the Constitution of Vietnam

1. Quan niệm về nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp

Về mặt ngữ nghĩa, có thể hiểu: *giới hạn* (danh từ) là “phạm vi, mức độ nhất định, không thể hoặc không được phép vượt qua” hoặc (động từ) là “quy định một giới hạn”, chẳng hạn giới hạn vấn đề nghiên cứu; *hạn*

ché (động từ) là “giữ lại, ngăn lại trong một giới hạn nhất định, không để cho vượt qua”; *nguyên tắc* (danh từ) là “điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo trong một loạt việc làm”⁽¹⁾. Qua đây cho thấy, tuy có những điểm khác nhau về sắc thái nghĩa nhưng giữa giới hạn với hạn chế lại có những nét gần gũi,

1 Xem: Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt; Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, 2002, các trang: 405, 420, 694.

giao thoa hay lồng ghép vào nhau, trong giới hạn có sự hạn chế với một phạm vi, mức độ nhất định và khi hạn chế điều gì đó thì bao giờ cũng chỉ có ý nghĩa trong một giới hạn nhất định, tức là phải vạch ra được ranh giới của nó⁽²⁾. Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng thuật ngữ “giới hạn quyền” với ý nghĩa là sự giới hạn đối với quyền con người, quyền công dân.

Nguyên tắc giới hạn hay hạn chế quyền là một cách nói tắt. Thật ra phải gọi đầy đủ lời văn theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 mới đúng tên của nguyên tắc: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ cộng đồng”. Hơn nữa, ở đây “nguyên tắc” là cách gọi của khoa học Luật Hiến pháp, trong chừng mực nhất định có thể nói các nhà Hiến pháp học gán cho quy định đó cái tên gọi là “nguyên tắc”. Nhưng với tính cách là luật cơ bản, các quy định của Hiến pháp nói chung thường mang tính khái quát rất cao và đó cũng chính là tư tưởng, định hướng hay chính là những nguyên tắc cho cả hệ thống pháp luật. Nhìn nhận như vậy thì mới có thể thấy được một cách đầy đủ bức tranh về nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp Việt Nam.

Đến nay, trong giới nghiên cứu luật học đã có nhiều tác giả khẳng định rằng, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam quy định nguyên tắc giới hạn quyền⁽³⁾. Nếu thế thì phải chăng đến Hiến pháp năm 2013 ở Việt Nam mới có nguyên tắc về giới hạn đối với quyền? Không hoàn toàn đồng tình với nhận định trên, chúng tôi quan niệm nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp Việt Nam theo nghĩa rộng hơn, không phải chỉ có điều khoản định hướng chung cho chế định quyền cơ bản trong Hiến pháp mà còn là sự thể hiện ngay trong chính điều khoản ghi nhận các quyền cụ thể. Mặt khác, chúng ta đều biết quyền không chỉ được ghi nhận trong Hiến pháp mà còn có cả sự cụ thể hoá và sự ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật dưới Hiến pháp. Do vậy, có thể coi giới hạn được thiết lập trong quy định về mỗi quyền ở Hiến pháp cũng chính là những nguyên tắc về sự giới hạn đối với quyền đó. Với cách thức xác lập nguyên tắc giới hạn quyền như vậy nên trong 4 bản Hiến pháp từ năm 1946 đến năm 1992, cho dù chưa có một nguyên tắc chung về giới hạn quyền thì tư tưởng về giới hạn quyền vẫn được thể hiện trong Hiến pháp và toàn bộ hệ thống pháp luật Việt Nam dưới những mô thức khác nhau⁽⁴⁾. Thậm chí

2 Có tác giả đặt vấn đề cần phân biệt giới hạn quyền với hạn chế quyền vì “luật nhân quyền quốc tế đưa ra hai khái niệm gồm: giới hạn quyền (limitations of rights) và hạn chế hay tạm đình chỉ việc thực hiện quyền (derogation of rights)”. Xem: Lưu Đức Quang, Nguyên tắc Hiến pháp về quyền con người quyền công dân (sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.75-76. Tuy vậy, quan điểm khác cho rằng: Giới hạn/sự hạn chế quyền con người (limitation on human rights) được hiểu là việc nhà nước không cho phép các chủ thể có thể thực hiện quyền ở mức độ tuyệt đối (cao nhất). Xem: Aharon Barak, Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations, Cambridge University Press, 2012, tr.102 (Dẫn theo: Nguyễn Minh Tuấn (chủ biên), Giới hạn chính đáng đối với quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam; Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 178).

3 Xem:

- Nguyễn Minh Tuấn (chủ biên), Giới hạn chính đáng đối với quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam (sdd);

- Viện Nghiên cứu Lập pháp, Quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân – Thực trạng và giải pháp, Đề tài khoa học cấp bộ năm 2016 - 2017;

- Lưu Đức Quang, Nguyên tắc Hiến pháp về quyền con người quyền công dân (sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.

- Phạm Hữu Nghị, Vấn đề hạn chế quyền con người theo pháp luật quốc tế, Hiến pháp một số nước và Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Tạp chí Pháp luật về quyền con người, số 1/2018, tr.40.

4 Xem: Bùi Tiến Đạt, Nhận diện các mô thức giới hạn quyền con người trong pháp luật Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 2, kỳ 2 tháng 01/2018, tr.3.

đến Hiến pháp năm 2013, tuy đã có sự ghi nhận một nguyên tắc chung về giới hạn đối với quyền tại khoản 2 Điều 14 và dù được coi là bước tiến bộ vượt bậc trong chế định quyền con người, quyền công dân nhưng quy định này vẫn cần phải có sự hỗ trợ của các quy định có tính nguyên tắc chung khác cũng như những quy định về giới hạn đối với các quyền cụ thể.

2. Sự thể hiện nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp

2.1 Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 chưa xác lập nguyên tắc chung về giới hạn quyền và ở hầu hết các quyền cụ thể đều không xác định giới hạn quyền, tuy vậy cũng có một số quy định về quyền đã thể hiện tư tưởng về giới hạn quyền. Chẳng hạn, đối với quyền bất khả xâm phạm thân thể, nhà ở, thư tín của công dân, Điều thứ 11 quy định: “Tư pháp chưa quyết định thì không được bắt bớ và giam cầm người công dân Việt Nam. Nhà ở và thư tín của công dân Việt Nam không ai được xâm phạm một cách trái pháp luật”. Đối với quyền bầu cử, Điều thứ 18 quy định: “Tất cả công dân Việt Nam, từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái trai, đều có quyền bầu cử, trừ những người mất trí và người mất công quyền. Người ứng cử phải là người có quyền bầu cử, phải ít ra là 21 tuổi, phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ”. Hay quy định về quyền học tập của công dân: “Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình của Nhà nước” (Điều thứ 15)⁵. Như vậy, giới hạn đối với các quyền nêu trên, theo quan điểm của nhà lập hiến lúc này được thể hiện bởi quyết định của cơ quan tư pháp, quy định pháp luật hoặc những yếu tố khác như sự mất trí, mất công quyền hay điều kiện về độ tuổi, trình độ văn hoá của công dân, theo chương trình giáo dục của Nhà nước...

2.2 Hiến pháp năm 1959

Tuy Hiến pháp năm 1959 chưa xác lập nguyên tắc chung về giới hạn đối với các quyền công dân nhưng đối với quyền sở hữu ruộng đất và tư liệu sản xuất, của cải khác của nông dân, những người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác, của nhà tư sản dân tộc (được quy định tại các Điều 14, 15, 16) thì Hiến pháp đã xác định một nguyên tắc của việc Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu đối với một trong các đối tượng đó. Hiến pháp quy định: “Chỉ khi nào cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước mới trưng mua, hoặc trưng dụng, trưng thu có bồi thường thích đáng các tư liệu sản xuất ở thành thị và nông thôn, trong phạm vi và điều kiện do pháp luật quy định” (Điều 20).

Như vậy, ở giai đoạn này, quyền sở hữu đối với ruộng đất, tư liệu sản xuất (một trong những đối tượng quan trọng nhất của quyền tư hữu) của công dân là quyền có thể bị giới hạn bởi việc Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu khi cần thiết vì lợi ích chung. Pháp luật phải quy định phạm vi, điều kiện của việc Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu các đối tượng nêu trên. Hay diễn đạt một cách khác, việc trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu của Nhà nước đối với các đối tượng nêu trên chỉ được coi là chính đáng, hợp pháp khi tuân theo phạm vi, điều kiện do pháp luật quy định. Có thể nói, đây chính là trường hợp giới hạn quyền một cách cụ thể, sự giới hạn được xác định rõ ràng, đồng thời với việc Hiến pháp ghi nhận một quyền nhất định. Hiến pháp năm 1959 lần đầu tiên xác lập cách thức giới hạn có tính “truyền thống”⁶ đối với việc trưng mua, trưng dụng, trưng thu các tư liệu sản xuất có bồi thường ở Việt Nam.

Cùng với quyền sở hữu, đối với một số quyền khác, Hiến pháp năm 1959 cũng thể hiện tư tưởng về sự giới hạn quyền. Đó là các quyền:

5 Xem: Nguyễn Minh Tuấn (chủ biên), Giới hạn chính đáng đối với quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam, sdd, tr.134.

6 Xem: Lưu Đức Quang, Nguyên tắc Hiến pháp về quyền con người quyền công dân; sdd, tr.116.

- *Quyền bầu cử và ứng cử*: Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, không phân biệt dân tộc, nòi giống, nam nữ, thành phần xã hội, tôn giáo, tín ngưỡng, tình trạng tài sản, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử, từ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử, trừ những người mất trí và người bị toà án hoặc pháp luật tước quyền bầu cử, ứng cử. Công dân đang ở trong quân đội có quyền bầu cử, ứng cử (Điều 23).

- *Quyền bất khả xâm phạm về thân thể*: Quyền bất khả xâm phạm về thân thể của công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được bảo đảm. Không ai có thể bị bắt nếu không có sự quyết định của Toà án nhân dân hoặc sự phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân (Điều 27).

- *Quyền được xét xử công khai, quyền bào chữa của bị cáo (thuộc phạm vi nội dung của quyền được xét xử công bằng)*: Việc xét xử tại các Toà án nhân dân đều công khai, trừ những trường hợp đặc biệt do luật định. Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm (Điều 101).

2.3 Hiến pháp năm 1980

Trong Hiến pháp năm 1980, nguyên tắc giới hạn quyền cũng chưa được quy định với tính cách là nguyên tắc chung của chế định này. Nhưng cũng tương tự như Hiến pháp năm 1959, đối với quyền sở hữu tài sản của cá nhân (hoặc của tập thể), Hiến pháp xác định giới hạn của quyền là: “Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc của tập thể. Thủ tục trưng mua, trưng dụng, trưng thu do pháp luật quy định” (Điều 28).

Nếu Hiến pháp năm 1959 xác định giới hạn của việc Nhà nước trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường thích đáng đối với ruộng đất, tư liệu sản xuất nói chung thì Hiến pháp năm 1980 quy định giới hạn của việc Nhà nước trưng mua, trưng dụng, trưng thu có bồi thường đối với tài sản của cá nhân (hoặc của tập thể). Phải chăng nguyên tắc giới hạn quyền sở hữu đã được mở rộng hơn (đối với tất cả các loại tài sản

của cá nhân)? Thật ra không phải như vậy. Tuy tài sản là khái niệm rộng hơn, bao hàm trong đó cả tư liệu sản xuất nhưng Hiến pháp năm 1980 không còn quy định quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác, bởi vì chế độ kinh tế của Nhà nước đã có sự thay đổi.

Hiến pháp năm 1980 nhấn mạnh hơn về lý do hạn chế quyền: “khi thật cần thiết vì lợi ích chung”. Khác với quy định của Hiến pháp năm 1959 - việc Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu có bồi thường thích đáng... “trong phạm vi và điều kiện do pháp luật quy định”, Hiến pháp năm 1980 nêu rõ: “Thủ tục trưng mua, trưng dụng, trưng thu do pháp luật quy định”. Ngoài quyền sở hữu, Hiến pháp năm 1980 cũng thể hiện sự giới hạn đối với một số quyền khác. Đó là các quyền:

- *Quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình*: Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình, phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân (Điều 67).

- *Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo*: Không ai được lợi dụng tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước (Điều 68).

- *Quyền bất khả xâm phạm về thân thể*: Không ai có thể bị bắt, nếu không có quyết định của Toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân. Việc bắt và giam giữ người phải theo đúng pháp luật (Điều 69).

- *Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở*: Không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu người đó không đồng ý, trừ trường hợp được pháp luật cho phép. Việc khám xét chỗ ở phải do đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành, theo quy định của pháp luật (Điều 71).

- *Quyền được xét xử công khai, quyền được bào chữa (của bị cáo) - thuộc phạm vi nội dung của quyền được xét xử công bằng*: Toà án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định. Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm (Điều 133).

2.4 Hiến pháp năm 1992

Trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), nguyên tắc giới hạn quyền chưa được ghi nhận một cách trực diện. Mặc dù vậy, quy định giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp trước tiếp tục được thể hiện trên tinh thần kế thừa, phát triển cho phù hợp với yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước.

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 tuyên bố tôn trọng quyền con người, nhấn mạnh vai trò của những văn bản có hiệu lực và giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp và luật trong việc ghi nhận quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, nhà lập hiến lúc này lại quan niệm (1) quyền con người được hoà chung với quyền công dân, thể hiện ở quyền công dân và (2) quyền được quy định trong Hiến pháp và luật. Chúng tôi cho rằng, đây cũng là sự thể hiện tư tưởng giới hạn quyền ở tầm nguyên tắc chung cho chế định quyền cơ bản trong Hiến pháp.

Bên cạnh đó Hiến pháp còn thể hiện sự giới hạn quyền cụ thể như sau:

- *Quyền sở hữu* (Điều 23): Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường. Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định. So với Hiến pháp năm 1980, quyền sở hữu của công dân theo Hiến pháp năm 1992 đã được mở rộng phạm vi nội dung. Diện các loại tài sản thuộc sở hữu của công dân không còn bị giới hạn như trước mà được mở rộng hơn để phục vụ cho việc phát triển nền kinh tế thị trường có nhiều thành phần tham gia (Điều 58).

Tuy nhiên, sự giới hạn quyền sở hữu tài sản của công dân (cá nhân, tổ chức) được hiến định bằng việc Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng vì lý do chính đáng là quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia. Ở đây, tuy cũng có điểm giống như tinh thần trong 2 bản Hiến pháp trước là việc trưng mua, trưng dụng phải có sự bồi thường nhưng là sự bồi thường phải theo giá thị trường. Mặt khác, nếu trong các bản Hiến pháp trước có 3 hình

thức trưng mua, trưng dụng và trưng thu thì nay chỉ còn 2 hình thức là trưng mua và trưng dụng. Hiến pháp năm 1992 cũng khẳng định rõ thể thức trưng mua, trưng dụng tài sản do luật quy định, chứ không phải do pháp luật quy định như trong Hiến pháp năm 1980. Như vậy, đối với quyền sở hữu tài sản của công dân, Hiến pháp năm 1992 đã thiết lập nguyên tắc giới hạn quyền một cách chặt chẽ hơn nhằm tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền sở hữu cá nhân của công dân phù hợp với những đòi hỏi của sự nghiệp xây dựng nền kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền XHCN.

- *Quyền tự do kinh doanh* (Điều 57): Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật. Quyền này là quyền phát sinh từ quyền sở hữu tư nhân. Bản chất của nền kinh tế thị trường đòi hỏi ghi nhận quyền tự do kinh doanh của công dân, quyền bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các chủ thể tham gia thị trường. Tuy nhiên, cách quy định của Hiến pháp như vậy làm quyền tự do kinh doanh bị hạn chế, không đúng với nghĩa của “tự do”.

- *Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo* (Điều 70): Không ai được... lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

- *Quyền bất khả xâm phạm về thân thể, quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm* (Điều 71): Không ai bị bắt, nếu không có quyết định của Toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ người phải đúng pháp luật.

- *Quyền được suy đoán vô tội* (Điều 72): Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật. Đây là quyền mới, lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp.

- *Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở, quyền được bảo đảm an toàn, bí mật về thư tín, điện thoại, điện tín* (Điều 73): Việc khám xét chỗ ở, việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện tín của công dân phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- *Quyền khiếu nại, tố cáo* (Điều 74): Nghiêm cấm việc... lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác. Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 chưa ghi nhận sự giới hạn đối với quyền này.

- *Quyền được xét xử công khai, quyền bào chữa của bị cáo* (thuộc nội dung quyền được xét xử công bằng): Toà án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định (Điều 131); Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm. Bị cáo có thể tự bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa cho mình (Điều 132).

2.5 Hiến pháp năm 2013

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, một nguyên tắc chung về giới hạn quyền với tính cách là tư tưởng chủ đạo, định hướng cho việc xác định giới hạn đối với tất cả các quyền (cần thiết và có thể) đã được quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ của cộng đồng”.

Nguyên tắc giới hạn quyền được quy định như vậy, cho dù đã hoàn toàn phù hợp với luật nhân quyền quốc tế hay chưa thì đây vẫn được coi là điểm sáng rực rỡ nhất, thể hiện sự tiến bộ, phát triển vượt bậc trong chế định quyền cơ bản của Hiến pháp năm 2013.

Hiến pháp năm 2013 quy định nguyên tắc về giới hạn quyền trước hết thể hiện quan niệm của các nhà lập hiến Việt Nam về bản chất của quyền con người, quyền công dân. Theo đó, quyền con người tuy mang tính tự nhiên, vốn có và không phải có ai ban phát cho chủ thể các quyền đó nhưng cũng không phải mọi quyền đều có ý nghĩa tuyệt đối và không phải trong mọi trường hợp đều có thể thực hiện (hưởng thụ) quyền một cách tuyệt đối. Bởi lẽ, con người hoặc công dân sinh ra và sống, hưởng thụ các quyền trong một cộng đồng xã hội. Các quyền tuy là của cá nhân mỗi con người hoặc công dân nhưng không thể đối lập, loại trừ, hay xâm hại cho quyền của cá nhân khác hay những lợi ích của cộng đồng. Nói cách khác, vì lợi ích chung, trong những trường hợp cần thiết,

quyền con người, quyền công dân có thể bị giới hạn. Với tính cách là luật cơ bản, Hiến pháp phải vạch rõ, hiến định nguyên tắc của việc giới hạn này. Việc quy định một nguyên tắc cho việc giới hạn quyền trong Hiến pháp mang hai ý nghĩa sau: (1) xác lập tiêu chí để sự giới hạn quyền được chính đáng, tránh sự tùy tiện trong hoạt động của bộ máy nhà nước làm triệt tiêu, vô hiệu hoá hay giảm ý nghĩa của quyền; (2) bảo đảm tính hiện thực của quyền vì sự giới hạn đối với quyền con người, quyền công dân là một giải pháp được lựa chọn cuối cùng khi không có giải pháp nào khác phù hợp hơn. Trên tinh thần đó, suy cho cùng, nguyên tắc giới hạn quyền cũng nhằm mục đích tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Vì thế, liền ngay trước khi ghi nhận nguyên tắc giới hạn quyền, khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã long trọng tuyên bố: “Ở nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm theo Hiến pháp và luật”.

Nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp năm 2013 không chỉ là nguyên tắc cho chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp (Chương II) mà còn là nguyên tắc cho cả bản Hiến pháp và cũng là nguyên tắc chung cho cả hệ thống pháp luật.

Có thể khẳng định nguyên tắc giới hạn quyền không tồn tại một cách biệt lập mà trong mối liên hệ thống nhất với các nguyên tắc khác được quy định tại Điều 15: Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân (khoản 1); Mọi người có nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác (khoản 2); Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội (khoản 3); Việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác (khoản 4). Ở chừng mực nhất định và từng khía cạnh cụ thể, các nguyên tắc trên cũng thể hiện tư tưởng giới hạn quyền. Tuy nhiên, những nguyên tắc này hướng đến điều chỉnh hành vi của các chủ thể có quyền, còn

nguyên tắc giới hạn quyền lại hướng đến chủ thể có nghĩa vụ, trách nhiệm công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền, chính là Nhà nước.

Trong việc ghi nhận các quyền cụ thể, Hiến pháp năm 2013 cũng kế thừa, phát triển cách thức ghi nhận quyền và kèm theo đó là giới hạn của quyền trong các bản Hiến pháp trước. Bên cạnh những quyền đã từng được ghi nhận, Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận thêm một số quyền mới. Nhìn chung, cách thức thể hiện tư tưởng giới hạn các quyền cụ thể như sau:

- *Quyền sống*: Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật (Điều 19). Đây là quyền mới được ghi nhận lần đầu trong Hiến pháp Việt Nam, phù hợp với luật nhân quyền quốc tế. Tuy là quyền có ý nghĩa tuyệt đối nhưng tính có giới hạn của quyền sống được thể hiện ở chỗ không ai bị tước đoạt tính mạng trái pháp luật. Trong điều kiện Việt Nam còn phải duy trì án tử hình đối với một số tội phạm đặc biệt nguy hiểm, luật xác định rõ các loại tội phạm này. Việc thi hành án tử hình cũng được luật quy định hết sức nghiêm ngặt, chặt chẽ. Tuy nhiên, trên tinh thần tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, luật hình sự Việt Nam thời gian gần đây đã thu hẹp số lượng các tội danh có khung hình phạt với mức cao nhất là tử hình. Luật hình sự cũng quy định không áp dụng hình phạt tử hình, không thi hành án tử hình đối với người bị kết án đối với người dưới 18 tuổi khi phạm tội hoặc đủ 75 tuổi trở lên khi phạm tội hoặc khi xét xử, phụ nữ đang có thai hoặc phụ nữ đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi⁽⁷⁾

- *Quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm*: Không ai bị bắt nếu không có quyết định của Tòa án nhân

dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam, giữ người do luật định (khoản 2 Điều 20). Những giới hạn của quyền này được Hiến pháp năm 2013 kế thừa, phát triển về cách thức quy định của các bản Hiến pháp trước đây. Nếu Hiến pháp năm 1992 quy định “việc bắt, giam, giữ người được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật” thì nay Hiến pháp năm 2013 quy định việc bắt, giam, giữ người do luật định. Như vậy, giới hạn quyền được quy định một chặt chẽ hơn, phạm vi giới hạn được thu hẹp lại. Tuy nhiên, đây là quyền con người, không phải quyền riêng của công dân (chủ thể quyền được mở rộng). Hơn nữa phạm vi quyền này cũng được mở rộng hơn ở chỗ mọi người có quyền không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm. Thân thể của con người không chỉ là đối tượng vật chất (cơ thể) mà còn có cả các giá trị tinh thần như danh dự, nhân phẩm.

- *Quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác* (khoản 3 Điều 20): Đây là quyền mới được ghi nhận lần đầu trong Hiến pháp Việt Nam. Tính bị giới hạn của quyền này thể hiện ở chỗ theo quy định của luật. Nếu được diễn đạt: “Việc thực hiện quyền này theo quy định của luật” thì phù hợp hơn, như vậy quyền này mới không bị giới hạn bởi luật.

- *Quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác*: 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 tư của người khác (đoạn 2 khoản 2 Điều 21). Điểm mới trong việc giới hạn đối với quyền này là sự giới hạn bằng luật chứ không phải giới hạn bởi pháp luật như Hiến pháp năm 1992 (Điều 73). Mặt khác, phạm vi quyền được mở rộng hơn, không chỉ bất khả xâm phạm quyền riêng tư qua các đối tượng như thư tín, điện thoại, điện tín mà là bất kỳ hình thức trao đổi thông tin riêng tư nào.

7 Xem: Các khoản 2, 3 Điều 40 BLHS năm 2015.

- *Quyền bắt khả xâm phạm về chỗ ở*: Việc khám xét chỗ ở do luật định (khoản 3 Điều 22). Trong khi đó, Hiến pháp năm 1992, 1980 quy định việc khám xét chỗ ở do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật (Điều 73); Hiến pháp năm 1959 quy định pháp luật bảo đảm nhà ở của công dân không bị xâm phạm.

- *Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo*: Không ai được... lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật (khoản 3 Điều 24). Giới hạn này cũng tương tự như giới hạn được quy định trong các bản Hiến pháp trước: Hiến pháp năm 1992 - ... làm trái pháp luật, chính sách của Nhà nước (Điều 70); Hiến pháp năm 1980 (Điều 68), Hiến pháp năm 1959 không quy định giới hạn đối với quyền này (Điều 26). Hiến pháp năm 1946 ghi nhận quyền tự do tín ngưỡng và không xác định giới hạn đối với quyền này.

- *Quyền khiếu nại, tố cáo*: Nghiêm cấm... lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác (khoản 3 Điều 30). Cách thức giới hạn quyền cũng kế thừa cách thức giới hạn quyền trong Hiến pháp năm 1992 (Điều 74). Hiến pháp năm 1959 không quy định giới hạn với quyền này. Hiến pháp năm 1946 chưa ghi nhận quyền khiếu nại, tố cáo.

- *Quyền được suy đoán vô tội*: Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật (khoản 1 Điều 31). Giới hạn đối với quyền này có sự kế thừa và phát triển cách quy định trong Hiến pháp năm 1992 (Điều 72)⁸. Bên cạnh việc xác định chính xác, đầy đủ hơn chủ thể có quyền là người bị buộc tội⁹ Hiến pháp năm 2013 còn ghi nhận chặt chẽ hơn với đồng thời 2 điều kiện cho sự giới hạn đối với quyền được suy đoán vô

tội. Đó là: (1) đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và (2) đến khi có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật. Các Hiến pháp năm 1980, 1959, 1946 chưa ghi nhận quyền được suy đoán vô tội.

- *Quyền sở hữu tài sản*: Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường (khoản 3 Điều 32) - đó là quan điểm giới hạn đối với quyền này của nhà lập hiến. So với Hiến pháp năm 1992, quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền sở hữu tài sản, quyền sở hữu tư nhân là sự kế thừa và phát triển. Bên cạnh quyền thừa kế tài sản, quyền sở hữu tư nhân được pháp luật bảo hộ. Tuy nhiên, chủ thể của quyền được mở rộng thành “mọi người” đồng thời cách thức giới hạn quyền này cũng đã thay đổi. Trong Hiến pháp năm 1992, tư tưởng giới hạn quyền này nằm ở chương chế độ kinh tế (Điều 23), không phải là giới hạn quyền được xác định đồng thời với việc ghi nhận quyền (Điều 58). Đề khẳng định tài sản thuộc sở hữu cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá, Điều 23 Hiến pháp năm 1992 đã ghi rõ: “Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường. Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định”.

Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng hơn các lý do của việc trưng mua hoặc trưng dụng tài sản của cá nhân, tổ chức. Khả năng bị giới hạn tăng lên đồng nghĩa với phạm vi quyền sở hữu tài sản của cá nhân, tổ chức bị thu hẹp hơn so với quy định trong Hiến pháp năm 1992. Tuy nguyên tắc giới hạn này cũng phải được nhận thức trong mối liên hệ với

8 Đoạn 1 Điều 72 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật.”

9 Trước đó, Điều 9 Bộ luật TTHS năm 2003 quy định: “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật.” Điều luật này được quy định với tên là: “Không ai bị coi là có tội khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật” mà chưa khẳng định rõ là “Suy đoán vô tội” (một trong những nguyên tắc cơ bản của TTHS) như quy định tại Điều 13 Bộ luật TTHS năm 2015.

nguyên tắc hạn chế quyền được quy định tại khoản 2 Điều 14 nhưng về mặt kỹ thuật lập hiến, chúng tôi cho rằng, Hiến pháp vẫn cần có sự diễn đạt rõ ràng hơn, ở đây là ghi rõ việc trưng mua, trưng dụng do luật định như cách quy định của Hiến pháp năm 1992.

- *Quyền tự do kinh doanh*: Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 33). Quyền này đã được mở rộng về chủ thể, thành quyền của mọi người (quyền con người). Giới hạn quyền này có một chuyển biến mang tính cách mạng so với các quy định trong Hiến pháp năm 1992. Trừ khoảng cấm của pháp luật, còn lại là tự do kinh doanh. Đây là điều kiện cần thiết để xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường, tăng khả năng thu hút đầu tư, kinh doanh, cạnh tranh kinh tế ở Việt Nam. So với cách quy định trong Hiến pháp năm 1992 thì đây là một bước tiến vượt bậc về ghi nhận quyền tự do kinh doanh trong Hiến pháp Việt Nam. Tuy vậy, chúng tôi cho rằng, trong mối liên hệ với nguyên tắc giới hạn quyền ở khoản 2 Điều 14 thì cách thức quy định về giới hạn quyền tự do kinh doanh ở Điều 33 vẫn có những hạn chế. *Thứ nhất*, việc quy định những ngành nghề bị cấm kinh doanh phải được thực hiện bởi luật chứ không phải là pháp luật. *Thứ hai*, hiện nay bên cạnh ngành nghề bị cấm kinh doanh còn có những ngành nghề kinh doanh có điều kiện và các quy định cụ thể về từng điều kiện kinh doanh. Đây cũng là một trong những giới hạn của quyền tự do kinh doanh nhưng Hiến pháp năm 2013 lại chưa có quy định gì về điều kiện kinh doanh. Trên thực tế, danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện và các điều kiện kinh doanh đang được quy định bởi Luật Đầu tư (Phụ lục IV). Riêng đối với điều kiện kinh doanh, nhìn từ góc độ xác định giới hạn quyền tự do kinh doanh có thể được quy định bởi văn bản dưới luật, như vậy mới bảo đảm được tính hiện thực. Tuy thế, trong luật phải chỉ rõ thẩm quyền và hình thức văn bản quy phạm pháp luật được phép quy định điều kiện kinh doanh (chẳng hạn nghị định của Chính phủ) và phải thống nhất với các lý do giới hạn quyền như nguyên tắc đã được quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

3. Nhận xét và kiến nghị về nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp

3.1 Nhận xét về nguyên tắc giới hạn quyền

Nghiên cứu sự thể hiện nguyên tắc giới hạn quyền qua 5 bản Hiến pháp Việt Nam, có thể rút ra được một số điểm có tính khái quát sau:

Một là: Nhìn chung, tư tưởng giới hạn quyền được thể hiện phù hợp với yêu cầu lập hiến ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước và ngày càng hoàn thiện, tiến bộ hơn trong quá trình phát triển chung của nền lập hiến Việt Nam. Sự giới hạn quyền ngày càng hướng đến mục tiêu bảo vệ các quyền một cách tốt hơn, theo bản chất của quyền đồng thời cũng bảo đảm cho tính hiện thực của quyền.

Hai là: Tuy đến Hiến pháp năm 2013 mới có một quy định xác định nguyên tắc chung về giới hạn quyền cho chế định quyền cơ bản trong Hiến pháp nhưng ở các bản Hiến pháp trước đây, tư tưởng về giới hạn quyền vẫn được xác lập tương ứng với mỗi quyền cụ thể được ghi nhận.

Ba là: Cho dù đã xác lập nguyên tắc chung về giới hạn quyền nhưng Hiến pháp vẫn cần phải có giới hạn riêng đối với mỗi quyền cụ thể (nếu cần thiết và có thể). Bên cạnh đó, nguyên tắc giới hạn quyền cũng cần có sự hỗ trợ của những nguyên tắc chung khác của chế định trong một thể thống nhất.

Bốn là: Giới hạn quyền không chỉ được thể hiện ở việc vạch định phạm vi nội dung quyền mà còn được thể hiện ở cách thức ghi nhận quyền (kỹ thuật lập hiến). Theo đó, giới hạn quyền thường được thể hiện ở sự ghi nhận, xác định phạm vi chủ thể có quyền, chủ thể có nghĩa vụ hoặc ở cách thức xác định phạm vi các hình thức pháp lý ghi nhận quyền hay cụ thể hoá việc thực hiện quyền (văn bản luật hay pháp luật).

Năm là: Hiến pháp Việt Nam khi xác định giới hạn quyền vẫn chưa thể hiện rõ ràng về quyền tuyệt đối (không được giới hạn) và quyền có thể bị giới hạn; chưa phân biệt giới hạn quyền với tạm đình chỉ việc thực hiện quyền (trong một số trường hợp).

3.2 Kiến nghị về nguyên tắc giới hạn quyền

Thứ nhất, cần hoàn thiện nguyên tắc giới hạn quyền đồng thời trên hai khía cạnh: giới hạn bởi nguyên tắc chung và giới hạn cụ thể trong sự ghi nhận đối với mỗi quyền (cần thiết). Nguyên tắc chung cần được thể hiện theo hướng thiết lập hệ tiêu chí giới hạn quyền có tính bao trùm cho tất cả mọi trường hợp cần thiết phải giới hạn hoặc tạm đình chỉ thực hiện quyền. Trên tinh thần bảo đảm tính chất tương xứng⁽¹⁰⁾, hệ tiêu chí ở nguyên tắc chung phải hội đủ 3 tiêu chí thống nhất: (1) giới hạn bởi luật hoặc văn bản dưới luật và (2) trong trường hợp thật sự cần thiết và (3) vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng. Nguyên tắc chung này là một bộ phận không thể tách rời trong các nguyên tắc của chế định quyền cơ bản trong Hiến pháp. Bên cạnh nguyên tắc chung, đối với mỗi quyền được ghi nhận trong Hiến pháp phải thể hiện rõ có thể bị giới hạn bởi luật hay bởi văn bản dưới luật. Đồng thời, Hiến pháp cũng phải phân biệt quyền có thể bị giới hạn với quyền

có thể bị tạm đình chỉ thực hiện trong những trường hợp cần thiết và vì lý do đã nêu trong nguyên tắc chung.

Thứ hai, Nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp dù sao cũng luôn ở tầm khái quát, mang tính trừu tượng cao⁽¹¹⁾ nên rất cần được luật và các văn bản dưới luật quy định chi tiết, thống nhất.

Thứ ba, việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế bảo hiến ở Việt Nam nên chú trọng giải pháp bảo vệ Hiến pháp, giám sát tuân thủ Hiến pháp bằng cơ chế tư pháp. Theo đó, cần trao cho cơ quan tư pháp (Toà án) thẩm quyền giải thích pháp luật (trong đó có Hiến pháp). Tính khái quát, trừu tượng của Hiến pháp không chỉ được giải quyết bởi lập pháp mà còn phải thông qua cả hoạt động xét xử các tranh chấp, giải quyết các vụ việc cụ thể, thông qua giải thích pháp luật của Toà án.

Thứ tư, các giải pháp lập hiến, lập pháp, áp dụng Hiến pháp và pháp luật về nguyên tắc giới hạn quyền đều phải được xây dựng, triển khai trên tinh thần phù hợp với luật nhân quyền quốc tế cũng như xu hướng chung của nền lập hiến tiên tiến ở các nước trên thế giới. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Tiến Đạt, *Hiến pháp hoá nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 6/2015, tr.3.
2. Bùi Tiến Đạt, *Nguyên tắc giới hạn quyền con người: Ý nghĩa, nhu cầu giải thích và định hướng áp dụng*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, kỳ 1 tháng 10/2017, tr.13.
3. Bùi Tiến Đạt, *Nhận diện các mô thức giới hạn quyền con người trong pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 2, kỳ 2 tháng 01/2018, tr.3.
4. Phạm Hữu Nghị, *Vấn đề hạn chế quyền con người theo pháp luật quốc tế, Hiến pháp một số nước và Hiến pháp Việt Nam năm 2013*, Tạp chí Pháp luật về quyền con người, số 1/2018, tr.40.
5. Lưu Đức Quang, *Nguyên tắc Hiến pháp về quyền con người quyền công dân* (sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
6. Trương Hồng Quang, *Nhu cầu giải thích quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 3/2018, tr.3.
7. Nguyễn Minh Tuấn (chủ biên), *Giới hạn chính đáng đối với quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam* (sách chuyên khảo), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015.
8. Viện Nghiên cứu Lập pháp, *Quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân – Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học cấp bộ năm 2016 – 2017.
9. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, 2002.

10 Xem thêm:

- Nguyễn Minh Tuấn (chủ biên), *Giới hạn chính đáng đối với quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam* (sdd).

- Bùi Tiến Đạt, *Hiến pháp hoá nguyên tắc giới hạn quyền con người: cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 6/2015, tr.3.

- Bùi Tiến Đạt, *Nguyên tắc giới hạn quyền con người: Ý nghĩa, nhu cầu giải thích và định hướng áp dụng*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, kỳ 1 tháng 10/2017, tr.13.

11 Xem: Trương Hồng Quang, *Nhu cầu giải thích quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 3/2018, tr.3.

MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ VỀ QUY TRÌNH BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI

Nguyễn Thị Thủy*

* ThS. Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nghị quyết của Quốc hội, quy trình ban hành nghị quyết

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/05/2018

Biên tập : 26/05/2018

Duyệt bài : 31/05/2018

Article Infomation:

Keywords: resolutions by the National Assembly; process of promulgation of resolutions

Article History:

Received : 22 May 2018

Edited : 26 May 2018

Approved : 31 May 2018

Tóm tắt:

Ngoài việc xây dựng, ban hành Hiến pháp và luật, Quốc hội Việt Nam còn có thẩm quyền ban hành nghị quyết. Nghị quyết của Quốc hội có vai trò rất lớn đối với đời sống của xã hội, đồng thời được sử dụng để thực hiện nhiều chức năng của Quốc hội, bao gồm cả hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Bên cạnh những quy định hợp lý, quy định về quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Do đó, việc hoàn thiện quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội

Abstract

Apart from development, promulgation of the Constitution and laws, the National Assembly of Vietnam has authority to issue its resolutions. The resolution by the National Assembly plays a very important role in the life of society and is used for a number of functions of the National Assembly, including the legislations, superime supervisions and approval of important matters for the country. Besides the rational aspects, the regulations on the process of resolution promulgation of the National Assembly in the Law on Promulgation of Legal Documents also reveal certain limitations. Therefore, the improvements of the process of promulgation of resolutions by the National Assembly is important in theory and practice as well, also contributing to improve the legal system and the efficiency of the National Assembly.

1. Một số bất cập trong quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội

Theo quy định tại Mục 2 Chương III Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 (Luật năm 2015), quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của

Quốc hội giống quy trình ban hành luật, gồm các giai đoạn cơ bản sau:

- Lập chương trình xây dựng nghị quyết (đối với một số nghị quyết nhất định);
- Soạn thảo dự thảo nghị quyết;
- Thẩm tra dự thảo nghị quyết;

- Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) xem xét, cho ý kiến về dự thảo nghị quyết;

- Thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và trình Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết;

- Công bố nghị quyết.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện quy định của Luật năm 2015 cho thấy, quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội còn tồn tại một số bất cập sau:

Thứ nhất, về lập chương trình xây dựng nghị quyết

Luật năm 2015 chỉ quy định về lập chương trình xây dựng luật và pháp lệnh mà không quy định về lập chương trình xây dựng nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 4, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật năm 2015 quy định hai loại nghị quyết của Quốc hội phải lập đề nghị xây dựng: (1) thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh; (2) tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật, nghị quyết của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Lý do của yêu cầu lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Quốc hội về hai vấn đề nêu trên là do phạm vi tác động đến các quan hệ xã hội của hai loại nghị quyết này rộng, đòi hỏi phải được chuẩn bị kỹ lưỡng ngay từ khi lập chương trình xây dựng văn bản. Tuy nhiên, trên thực tế, còn một số loại nghị quyết có nội dung quan trọng liên quan đến lĩnh vực đối nội, đối ngoại nhưng không được quy định phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết là sự chưa hợp lý.

Thứ hai, về tổ chức lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo nghị quyết

Điều 57 Luật năm 2015 quy định quy trình bắt buộc phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết. Tuy nhiên, Luật chưa quy định rõ trách nhiệm và phương thức của cơ quan chủ trì soạn thảo lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và cơ quan, tổ chức có liên quan; chưa

quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, tổ chức phải góp ý kiến cho dự thảo. Trang web <http://duthaoonline.quochoi.vn> của Quốc hội đưa vào hoạt động từ 22/2/2012 là kênh thông tin hữu ích để gắn kết hai chiều giữa cơ quan của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội với cử tri của cả nước đối với các dự án luật, các dự thảo nghị quyết chưa được thông qua. Qua trang web này, Quốc hội có điều kiện nắm bắt ý kiến và nguyện vọng của nhân dân khi nhân dân đóng góp ý kiến đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội. Mặt khác, cho thấy sự quyết tâm tuân thủ các quy trình, thủ tục pháp luật quy định và sự minh bạch trong quá trình Quốc hội ban hành các văn bản pháp luật. Mọi cá nhân, tổ chức có quyền truy cập và đóng góp ý kiến của mình vào dự thảo nghị quyết để dự thảo đạt chất lượng tốt hơn. Tuy nhiên, gần đây, khi chúng tôi truy cập vào trang web trên thì thấy, chỉ có 14 dự thảo nghị quyết của Quốc hội đã thông qua; nhiều dự thảo chưa được thông qua không tìm thấy trên trang web. Tình trạng này dẫn đến khó khăn cho cá nhân, tổ chức nếu muốn theo dõi hoặc góp ý đối với dự thảo nghị quyết chưa được thông qua ở trang web này.

Thứ ba, về thẩm định dự thảo nghị quyết

- Quy trình thẩm định dự thảo nghị quyết được thực hiện bởi Bộ Tư pháp còn thiếu tính “mở”, chủ yếu được tiến hành trong phạm vi hẹp, theo nhóm chuyên môn, dẫn đến phương thức làm việc độc lập; sự phối hợp trong hoạt động còn hạn chế và chưa thực sự hiệu quả. Quá trình thẩm định còn chưa thực sự thu hút được trí tuệ tập thể của các chuyên gia trong Bộ Tư pháp. Nguyên nhân có lẽ là vẫn còn tâm lý cho rằng, nghị quyết không quan trọng bằng luật. Hiện nay, việc thẩm định VBQPPL nói chung và nghị quyết của Quốc hội nói riêng, chủ yếu dừng lại ở các khía cạnh pháp lý, chưa mang tính tư vấn sâu về nội dung, nhất là là chưa có sự gắn kết chặt chẽ với yêu cầu quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội.

Thứ tư, về thẩm tra nghị quyết

Luật năm 2015 quy định quy trình mà Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự thảo chưa đầy đủ. Luật không quy định số người tham gia phiên họp thẩm tra; không quy định phải có mặt bao

nhiều người thì phiên họp mới họp lễ, báo cáo thẩm tra mới được chấp nhận

Thứ năm, về quy trình thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự thảo nghị quyết

Khoản 1 Điều 73 Luật năm 2015 quy định: “Chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, hồ sơ dự thảo nghị quyết phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội”. Quy định thời gian như trên được cho là ngắn, vì đa số Đại biểu Quốc hội hiện đang hoạt động kiêm nhiệm, thời gian dành cho công việc của Đại biểu Quốc hội không nhiều. Hồ sơ dự thảo nghị quyết thường được gửi sát thời hạn Luật quy định nên dễ dẫn đến chậm trễ trong việc cho ý kiến vào dự thảo trước khi diễn ra kỳ họp của Quốc hội.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội

Một là, cần bổ sung quy định về lập đề nghị chương trình xây dựng nghị quyết của Quốc hội đối với các nghị quyết được quy định trong Luật và đánh giá tác động chính sách. Bởi vì, để tạo nền tảng cho hoạt động soạn thảo nghị quyết có hiệu quả thì chính sách và đánh giá tác động chính sách cần được nghiên cứu và quyết định trước giai đoạn soạn thảo.

Hai là, sửa đổi Điều 54 Luật năm 2015 theo hướng xác định rõ Ban soạn thảo là chủ thể chịu trách nhiệm chính về nội dung của dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm về những vấn đề lớn có tính chất định hướng nội dung của dự thảo nghị quyết.

Ba là, tăng cường hơn vai trò và trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong quá trình thẩm định dự thảo nghị quyết, đặc biệt là đối với dự thảo do Chính phủ trình. Để bảo đảm sự phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và tính hợp hiến, hợp pháp về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, Bộ Tư pháp cần nâng cao trách nhiệm của mình với tư cách là cơ quan tư vấn cho Chính phủ từ khâu đầu tiên đến khâu soạn thảo, trước khi trình UBTVQH.

Bốn là, để tạo điều kiện cho các thành viên Chính phủ có đủ thời gian nghiên cứu kỹ các vấn đề thảo luận tại phiên họp Chính phủ về dự thảo nghị quyết, Luật năm 2015 cần bổ sung quy định thời gian cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo nghị quyết phải gửi tài

liệu đến các thành viên của Chính phủ trước phiên họp Chính phủ diễn ra. Thời gian này phải đủ dài để bảo đảm thành viên của Chính phủ có điều kiện nghiên cứu, chuẩn bị trước ý kiến về dự thảo nghị quyết của Quốc hội.

Năm là, cần bổ sung quy định về nội dung, phạm vi thẩm tra sơ bộ. Phiên thẩm tra cần sự có mặt của các thành viên theo quy định mới phản ánh được đầy đủ thông tin liên quan đến dự thảo nghị quyết.

Sáu là, cần sửa đổi Điều 72 Luật năm 2015 theo hướng: tại phiên họp của UBTVQH cho ý kiến vào dự thảo nghị quyết, cơ quan trình dự thảo nghị quyết không nhất trí với ý kiến của UBTVQH thì được bảo lưu ý kiến của mình. Đồng thời, ý kiến và kết luận của UBTVQH tại phiên họp và tài liệu kèm theo của dự thảo nghị quyết phải gửi đến đại biểu Quốc hội. Quy định này góp phần cung cấp thông tin, tạo cho đại biểu Quốc hội nắm bắt hết những diễn biến cũng như ý kiến của các cơ quan liên quan về dự thảo nghị quyết trước khi thảo luận, biểu quyết thông qua tại phiên họp của Quốc hội.

Bảy là, chúng tôi cho rằng, nghị quyết của Quốc hội không phải là văn bản hướng dẫn Luật. Do đó, nghị quyết nào được thông qua theo quy trình một kỳ họp hoặc hai kỳ họp phải được quy định trong Luật, làm cơ sở để Quốc hội thực hiện một cách thống nhất, tránh tình trạng đơn giản hóa hoặc tùy tiện trong quá trình thực hiện quy trình, thủ tục này. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định tiêu chí xem xét, thông qua nghị quyết tại một kỳ họp hay hai kỳ họp Quốc hội. Việc xác định tiêu chí thảo luận, thông qua dự thảo nghị quyết tại một hay hai kỳ họp cần dựa vào nội dung và tính chất của nghị quyết.

Tám là, nghị quyết của Quốc hội đều có hiệu lực pháp lý như luật, là sản phẩm của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân, mang tính chất quốc gia. Vì vậy, việc trao cho Tổng thư ký Quốc hội công bố nghị quyết của Quốc hội là không phù hợp với tính chất và tầm quan trọng của nghị quyết. Ngoài ra, Luật còn chưa trừu tượng hợp đối với nghị quyết của Quốc hội dùng để sửa đổi Hiến pháp mà trao thẩm quyền cho Chủ tịch nước công bố sẽ gây ra sự mâu thuẫn với quy định của Luật. ■

TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT GIẢI QUYẾT TỔ CÁO CỦA QUỐC HỘI GÓP PHẦN BẢO ĐẢM QUYỀN TỔ CÁO CỦA CÔNG DÂN

Đặng Thị Kim Ngân*

* ThS. Phó Vụ trưởng, Cơ quan Ủy ban Kiểm tra Trung ương

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giám sát, giải quyết tố cáo, Quốc hội, bảo đảm quyền tố cáo

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 14/05/2018

Biên tập : 07/06/2018

Duyệt bài : 14/06/2018

Tóm tắt:

Quốc hội là chủ thể thực hiện giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và với công tác giải quyết tố cáo hành chính nói riêng. Việc giám sát bảo đảm cho các quy định của Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội về giải quyết tố cáo được thực hiện đúng đắn; đồng thời góp phần bảo đảm thực hiện quyền tố cáo của công dân.

Article Infomation:

Keywords: supervision; settlement of administrative denunciations; National Assembly; assurance of denounce right

Article History:

Received : 14 May 2018

Edited : 07 Jun 2018

Approved : 14 Jun 2018

Abstract

The National Assembly of Vietnam has authority of the supreme supervision of all activities of the state apparatus in general and the settlement of administrative denunciations in particular. It is required that the supreme supervision is to ensure the Constitution, laws and of the National Assembly's resolutions on settlement of denunciations are properly enforced; at the same time, it is to contribute to the realization of citizens' right of denounce.

1. Khái quát về hoạt động giám sát giải quyết tố cáo

Quyền tố cáo của công dân được ghi nhận lần đầu tiên tại Hiến pháp năm 1959. Các Hiến pháp năm 1980, 1992, 2013 tiếp tục kế thừa và ghi nhận quyền tố cáo của công dân theo hướng ngày càng mở rộng, tạo điều kiện tốt nhất cho công dân thực hiện quyền này, trong đó xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc bảo đảm thực hiện quyền tố cáo của công dân.

Giám sát công tác giải quyết tố cáo

được hiểu là việc các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quản lý nhà nước về tố cáo; trong tiếp công dân, xử lý đơn thư tố cáo; trong kiểm tra, xác minh, kết luận về nội dung tố cáo và quyết định giải quyết, xử lý của người giải quyết tố cáo theo thẩm quyền.

Giám sát là điều kiện, tiền đề cần thiết cho việc củng cố kỷ luật, kỷ cương, pháp chế và trật tự xã hội. Nếu như hoạt động kiểm

tra, thanh tra có mục đích phát hiện và xử lý vi phạm thì hoạt động giám sát là đưa ra các khuyến cáo, cảnh báo, góp phần cải thiện trạng thái và hoạt động của cơ quan nhà nước. Hoạt động giám sát trong bảo đảm quyền tố cáo của công dân cũng nhằm mục đích khuyến cáo, cảnh báo đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để quyền tố cáo của công dân được thực thi trên thực tế, đóng vai trò là một phương thức kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong lĩnh vực giải quyết tố cáo, góp phần thúc đẩy việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân; đồng thời hoạt động này cũng góp phần hoàn thiện pháp luật và dân chủ trong đời sống xã hội¹.

Ở Việt Nam, hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật về tố cáo, giám sát việc bảo đảm thực thi quyền tố cáo được thực hiện bằng ba phương thức chủ yếu là giám sát chính trị, giám sát nhà nước và giám sát của xã hội. *Giám sát chính trị* là hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng Cộng sản Việt Nam - lực lượng lãnh đạo hoạt động của bộ máy nhà nước. Đảng đề ra đường lối, chủ trương về bảo đảm quyền con người nói chung và bảo đảm quyền tố cáo nói riêng để Nhà nước thể chế hóa trong hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện trên thực tế, đồng thời Đảng còn kiểm tra, giám sát đối với việc thực hiện các đường lối, chủ trương đó. *Giám sát nhà nước* là hoạt động giám sát được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, mang tính chất thực thi quyền lực nhà nước. Hoạt động giám sát nhà nước luôn được quy định chặt chẽ bởi luật pháp và thường ở tầm quy định cao nhất là Hiến pháp. Chủ thể có chức năng giám sát nhà nước về bảo đảm quyền tố cáo rất đa dạng, có thể là cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó đặc biệt quan trọng là giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước và giám sát của các cơ quan hành chính cấp

trên thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra trách nhiệm công vụ của cơ quan hành chính cấp dưới. Trong hệ thống giám sát nhà nước, quyền giám sát tối cao của Quốc hội đóng vai trò quan trọng nhất. *Giám sát của xã hội* đối với việc bảo đảm quyền tố cáo, là hoạt động giám sát không mang tính chất thực thi quyền lực nhà nước, đây là một phần trong cơ chế xã hội bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân.

Hiện nay, pháp luật quy định trách nhiệm giám sát giải quyết tố cáo để bảo đảm thực thi quyền tố cáo của công dân thuộc về các chủ thể sau: Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội; Thường trực Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ban của HĐND, đại biểu HĐND; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận².

Công tác giám sát giải quyết tố cáo có mục đích chính là đánh giá hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện pháp luật về giải quyết tố cáo, từ đó đưa ra kiến nghị, giải pháp nhằm khắc phục những tồn tại, hạn chế trong quá trình tổ chức, tiến hành thực hiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác giải quyết tố cáo. Chính vì vậy, tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan có chức năng giám sát trong công tác giải quyết tố cáo hành chính, đặc biệt là Quốc hội luôn là một yêu cầu khách quan.

Chức năng giám sát của Quốc hội được quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015. Theo đó, Quốc hội là chủ thể thực hiện giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và với công tác giải quyết tố cáo hành chính nói riêng. Việc giám sát này nhằm bảo đảm cho các quy định của Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội về giải quyết tố

1 Trần Văn Long, *Nâng cao hiệu quả công tác giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính ở nước ta*, <http://mt.gov.vn/thanhtra/tin-tuc/1158/52950/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-giam-sat-giai-quet-khieu-nai--to-cao-hanh-chinh-o-nuoc-ta--.aspx>.

2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015, Luật Tố cáo năm 2011.

cáo được thực hiện đúng đắn; bảo đảm trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong công tác giải quyết tố cáo. Ngoài hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, việc giám sát của Quốc hội còn được thực hiện bởi UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội.

2. Thực trạng giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát công tác giải quyết tố cáo của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội (giám sát của Quốc hội) đã đạt được những kết quả nhất định, cụ thể như sau:

Thứ nhất, về việc xem xét các báo cáo giải quyết tố cáo: Quốc hội đã xem xét các báo cáo của Chính phủ về việc giải quyết tố cáo của công dân; báo cáo công tác và báo cáo kết quả giám sát về công tác giải quyết tố cáo của các cơ quan của Quốc hội và một số báo cáo của các cơ quan có liên quan khác trình Quốc hội. Các cơ quan của Quốc hội đã tiến hành thẩm tra; UBTVQH xem xét, cho ý kiến tại ít nhất một phiên họp trong năm. Quốc hội thảo luận, xem xét các báo cáo về công tác giải quyết tố cáo một cách nghiêm túc, dân chủ, thẳng thắn, bảo đảm đúng quy định; đưa ra những nhận định đúng đắn, kịp thời, sát thực tế. Đồng thời, các đại biểu Quốc hội và Ủy ban Pháp luật đã đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết tố cáo như: rà soát những tồn tại, bất cập của chính sách pháp luật, nhất là pháp luật về đất đai, tài nguyên, môi trường, quản lý tài sản của Nhà nước và một số lĩnh vực khác có phát sinh nhiều khiếu nại, tố cáo; bảo đảm hài hòa lợi ích của người dân, doanh nghiệp và Nhà nước khi thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội nhằm góp phần hạn chế nguyên nhân phát sinh tố cáo...

Thứ hai, hoạt động giám sát chuyên đề về giải quyết tố cáo: Quốc hội đã thành lập nhiều Đoàn giám sát việc giải quyết tố cáo của công dân thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi cả nước. Theo đó, các đoàn được thành lập trực tiếp giám sát tại một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, cơ quan tiếp công dân của Trung ương tại một số tỉnh, làm việc tại một số Bộ về việc tiếp nhận đơn thư tố cáo, giải quyết tố cáo.

Trong năm 2017, UBTVQH đã ban hành Nghị quyết 336/NQ-UBTVQH14 về giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội năm 2017 trong đó giao Trường ban Dân nguyện thuộc UBTVQH làm Trường đoàn giám sát. Đoàn giám sát đã làm việc với một số bộ, ngành và 08 địa phương về việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo do Quốc hội chuyển đến³.

Sau giám sát, Quốc hội đã ban hành những nghị quyết liên quan về các vấn đề đã giám sát, giúp Chính phủ có những điều chỉnh phù hợp trong công tác chỉ đạo, điều hành, khắc phục những hạn chế, bất cập, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về công tác giải quyết tố cáo.

Thứ ba, về hoạt động chất vấn công tác giải quyết tố cáo: Quốc hội đã dành thời gian trong các kỳ họp để tiến hành chất vấn và trả lời chất vấn về các vấn đề kinh tế - xã hội trong đó có công tác giải quyết tố cáo. Nội dung chất vấn tập trung vào nhóm những vấn đề bức xúc được đại biểu và cử tri quan tâm phản ánh qua các đơn thư tố cáo. Việc chất vấn được tiến hành công khai, dân chủ, thẳng thắn. Sau chất vấn Quốc hội ban hành nghị quyết và yêu cầu báo cáo việc thực hiện các nội dung mà người trả lời chất vấn đã cam kết tại các kỳ họp, bước đầu đã tạo cơ chế ràng buộc trách nhiệm của người trả lời chất vấn.

Thứ tư, việc các cơ quan của Quốc hội,

3 Báo cáo 202/BC-UBTVQH14, ngày 22/10/2017 của UBTVQH về kết quả tiếp công dân, xử lý đơn thư và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội (từ 16/8/2016 đến 15/8/2017).

cơ quan của UBTVQH, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội tiếp nhận đơn, thư tố cáo. Đây là hoạt động diễn ra thường xuyên hàng ngày của Quốc hội. Sau khi nhận đơn thư của công dân, các cơ quan của Quốc hội tiến hành phân loại và chuyển tới các cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Trong năm 2017, Quốc hội nhận được tổng số 42.855 đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân. Sau khi nghiên cứu, xem xét, đã chuyển 7.121 đơn đủ điều kiện xử lý tới các cơ quan có thẩm quyền giải quyết, đạt tỷ lệ 48,01% (tăng so với cùng kỳ 1.661 văn bản chuyển), đã nhận được 3.591 văn bản trả lời, đạt tỷ lệ 50,43% (tăng so với cùng kỳ năm trước 100 văn bản). Trong đó đơn tố cáo chủ yếu là đối với cán bộ, công chức vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất đai, quản lý tài chính, ngân sách và trong giải quyết khiếu nại, tố cáo⁴.

3. Những hạn chế trong việc giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội vẫn còn những hạn chế nhất định, cụ thể:

Thứ nhất, hoạt động giám sát việc giải quyết tố cáo của Quốc hội còn chưa thường xuyên, chủ yếu là giám sát qua báo cáo, ít giám sát vụ việc cụ thể nên kiến nghị giám sát còn chung chung, chưa xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể liên quan sau giám sát. Việc xem xét các báo cáo về công tác giải quyết tố cáo của Quốc hội tại kỳ họp chất lượng chưa cao. Các đại biểu Quốc hội mới chỉ tập trung thảo luận, đánh giá về tồn tại, hạn chế trong hoạt động giải quyết tố cáo mà chưa đi sâu làm rõ việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về giải quyết tố cáo của các cá nhân, cơ quan có thẩm quyền theo quy định pháp luật.

Thứ hai, hoạt động giám sát chuyên đề về công tác giải quyết tố cáo chưa thể hiện

rõ trách nhiệm, nội dung, thời gian yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát giải quyết, xử lý, khắc phục dứt điểm những hạn chế, bất cập đã phát hiện trong quá trình giám sát để có điều kiện theo dõi, đôn đốc, giám sát việc thực hiện. Nhiều đoàn giám sát chuyên đề về giải quyết tố cáo chưa có những kiến nghị cụ thể về ban hành hoặc sửa đổi chính sách về giải quyết tố cáo, bảo vệ người tố cáo hoặc báo cáo Quốc hội việc xử lý cá nhân, tập thể có sai phạm trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết tố cáo và thực hiện hoạt động giải quyết tố cáo.

Thứ ba, hoạt động chất vấn liên quan đến giải quyết tố cáo chưa có chế tài bắt buộc thực hiện sau khi chất vấn đối với các cá nhân có trách nhiệm trong việc quản lý, giải quyết tố cáo. Đồng thời, việc theo dõi, giám sát các vấn đề đã chất vấn chưa được thực hiện triệt để.

Thứ tư, việc gắn kết giữa hoạt động tiếp công dân, xử lý đơn thư với giám sát giải quyết tố cáo còn chưa chặt chẽ, chưa thực sự quan tâm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện kết luận, kiến nghị sau hoạt động giám sát, chưa quyết liệt trong việc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xem xét lại và giám sát cho đến khi giải quyết dứt điểm vụ việc nên hiệu lực, hiệu quả giám sát còn hạn chế⁵.

Những hạn chế trên xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau:

Một là, các đại biểu Quốc hội thiếu căn cứ để đánh giá các báo cáo công tác giải quyết tố cáo, năng lực, trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo do đến nay chưa có quy định về các tiêu chí bắt buộc trong báo cáo giải quyết tố cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Hai là, việc chất vấn về những vấn đề liên quan đến tố cáo và giải quyết tố cáo chưa

4 Báo cáo 202/BC-UBTVQH14, ngày 22/10/2017, (tlđd).

5 Báo cáo số 1065/BC-UBTVQH13 ngày 20/3/2016 của UBTVQH về tổng kết hoạt động của UBTVQH nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011- 2016).

thực sự sôi nổi; trách nhiệm giải trình, cam kết thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn chưa được xác định rõ.

Ba là, hiện chưa có văn bản pháp luật quy định ràng buộc về trách nhiệm hay chế tài xử lý cụ thể đối với người có thẩm quyền giải quyết tố cáo khi không thực hiện hoặc thực hiện chậm, thực hiện không đầy đủ các kết luận, kiến nghị giám sát về tố cáo của cơ quan tiến hành giám sát nên hiệu quả giám sát chưa cao.

Bốn là, các Đoàn đại biểu Quốc hội chủ yếu do đại biểu chuyên trách tại địa phương đảm nhiệm nên ít có điều kiện đi sâu nghiên cứu, giám sát giải quyết tố cáo. Ngoài ra, một số đại biểu Quốc hội lại là người đứng đầu cơ quan ở địa phương, là cơ quan bị giám sát nên đôi khi cũng ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan trong việc xác định các nội dung giám sát của Đoàn. Bên cạnh đó, năng lực, trình độ của cán bộ giúp việc tại các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội vẫn chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của công tác tiếp công dân và việc nghiên cứu, tham mưu xử lý đơn tố cáo.

4. Kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội

Trong thời gian tới, để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát công tác giải quyết tố cáo của Quốc hội, xin kiến nghị thực hiện những biện pháp sau:

Một là, hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội. Việc hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội đòi hỏi:

Cần quy định chế tài xử lý đối với các cơ quan, đơn vị, cá nhân trong việc báo cáo, cung cấp hồ sơ, tài liệu không đúng, không đầy đủ, kịp thời về các nội dung giám sát liên quan đến hoạt động giải quyết tố cáo cho cơ quan giám sát; chế tài xử lý đối với cá nhân không thực hiện các kiến nghị của chủ thể giám sát... Đây thực chất là việc xây dựng cơ chế bảo đảm thực hiện quyền giám sát của Quốc hội nói chung để hoạt động giám sát tăng tính hiệu lực, hiệu quả.

Cần quy định cụ thể về yêu cầu đối với kết luận giám sát giải quyết tố cáo, trách nhiệm của chủ thể giám sát về kết luận giám sát; quy định cụ thể về thẩm quyền và trách nhiệm của các Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc giám sát giải quyết tố cáo, kiến nghị của công dân; quy định rõ cơ chế giám sát giải quyết tố cáo đối với những đơn tố cáo ngoài địa phương gửi đến.

Cần phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể giám sát công tác giải quyết tố cáo giữa các cơ quan của Quốc hội về nội dung và hình thức giám sát: giám sát báo cáo công tác giải quyết tố cáo; giám sát thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn; giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri gửi đến trong kỳ họp Quốc hội, giám sát chuyên đề về giải quyết tố cáo.

Hai là, đổi mới nội dung, phương thức, trình tự thủ tục giám sát giải quyết tố cáo của các cơ quan của Quốc hội, cơ quan thuộc UBTVQH, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội về giám sát giải quyết tố cáo. Theo đó, hoạt động giám sát giải quyết tố cáo cần phải được thực hiện thường xuyên, liên tục, có trọng tâm, trọng điểm; đối tượng, nội dung giám sát tập trung vào trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cơ quan quản lý nhà nước về tố cáo thông qua phương thức chất vấn, giải trình trước Quốc hội, UBTVQH.

Ba là, cần nâng cao năng lực, ý thức trách nhiệm của các chủ thể giám sát thuộc Quốc hội trong việc giám sát giải quyết tố cáo qua việc tập huấn kiến thức, kỹ năng về giám sát, pháp luật tố cáo và bảo đảm quyền tố cáo... cho cán bộ, công chức làm công tác giám sát; nêu cao tinh thần trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, theo đó cán bộ giám sát phải có bản lĩnh và không ngại va chạm, nể nang.

Bốn là, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan có chức năng giám sát công tác giải quyết tố cáo theo quy định của pháp luật, bao gồm Quốc hội, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận.

(Xem tiếp trang 36)

TĂNG CƯỜNG HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ CỦA CÔNG TÁC QUẢN LÝ KHOA HỌC NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG NGHIÊN CỨU KHOA HỌC TRONG CÁC CƠ QUAN CỦA QUỐC HỘI¹

Bùi Hải Thiêm*

* TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội, nghiên cứu khoa học, quản lý khoa học, công bố khoa học, thể chế quản lý.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/06/2018

Biên tập : 21/06/2018

Duyệt bài : 26/06/2018

Article Information:

Keywords: National Assembly; scientific studies; scientific management, scientific publication, management institution.

Article History:

Received : 06 Jun 2018

Edited : 21 Jun 2018

Approved : 26 Jun 2018

Tóm tắt:

Nâng cao chất lượng nghiên cứu khoa học có ý nghĩa quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung và các cơ quan của Quốc hội nói riêng. Sự gia tăng mạnh mẽ về lượng của hoạt động nghiên cứu khoa học hiện chưa phản ánh được sự thay đổi về chất, do đó, cần phải đổi mới hoạt động nghiên cứu khoa học trên nhiều bình diện để có thể nâng cao chất lượng nghiên cứu khoa học. Theo đó, cần tập trung vào năm vấn đề mấu chốt và tám giải pháp cơ bản là công bố khoa học, công bố thông tin, xây dựng cơ sở dữ liệu khoa học, sử dụng công nghệ phần mềm chống sao chép, trùng lặp và đạo văn trong các công trình nghiên cứu khoa học, tăng cường kiểm tra, đánh giá trong quá trình thực hiện nhiệm vụ khoa học, đổi mới về thể chế, tổ chức, về nguồn nhân lực nghiên cứu khoa học và cải cách hành chính trong quản lý khoa học

Abstract

Enhancement of the quality of the scientific studies is crucial for improvement of the efficiency of performance of the National Assembly in general and of the entities under the National Assembly in particular. The dramatic increase in the quantity of scientific studies does not reflect the change in quality, it is required a renovation to the scientific studies with several aspects so that it would improve the quality of the scientific studies. It should be focused on five key issues and eight fundamental solutions: publication of scientific studies; information publication; development of scientific database; software application for anti-duplication and plagiarism in scientific studies; enhancement of examination and assessment of implementation process of scientific studies; innovation of institution, organization and human resource of scientific studies; and administrative reform in scientific study management.

1 Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề án khoa học mã số ĐACB.2017-36 “Hoàn thiện cơ chế QLKH trong các cơ quan của Quốc hội hiện nay” của Viện NCLP.

Mở đầu

Hoạt động nghiên cứu khoa học (NCKH) và quản lý khoa học (QLKH) là hai mặt không thể tách rời của một nhiệm vụ rất quan trọng trong hoạt động thường xuyên của các cơ quan của Quốc hội hiện nay, đóng vai trò quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung và các cơ quan của Quốc hội nói riêng. Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị ban hành “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật từ nay đến năm 2010, định hướng đến năm 2020” đề cập đến việc thành lập Viện Nghiên cứu Lập pháp (Viện NCLP) như một giải pháp để nâng cao trình độ và năng lực làm luật của Quốc hội xét cho cùng là nhằm mục đích nâng cao chất lượng kết quả NCKH phục vụ cho hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Thực hiện mục tiêu đó, kể từ khi Viện NCLP được thành lập (2008), hoạt động NCKH đã có sự biến đổi mạnh mẽ về lượng. Tính trong vòng 10 năm qua, Viện NCLP đã quản lý hoặc chủ trì thực hiện 01 đề tài cấp Nhà nước, khoảng 195 đề tài khoa học cấp bộ (bao gồm một Chương trình NCKH cấp bộ triển khai thi hành Hiến pháp 2013) và 125 đề tài khoa học cấp cơ sở². Kinh phí sự nghiệp khoa học được giao cho Viện NCLP quản lý, sử dụng cũng đã tăng đáng kể, thể hiện sự quan tâm, đầu tư lớn của Nhà nước, đặc biệt là của Quốc hội đối với hoạt động NCKH. Tuy nhiên, sự biến đổi về chất trong hoạt động NCKH chưa thực sự theo kịp sự thay đổi về lượng. Những hạn chế trong chất lượng NCKH đã được thể hiện trong nhiều báo cáo và đánh giá khác nhau. Do đó, yêu cầu cấp thiết đặt ra là cần phải đổi mới hoạt động NCKH trên nhiều bình diện để có thể nâng cao chất lượng NCKH, và đi cùng với nó là hoạt động QLKH có tính định hướng và điều chỉnh hoạt động NCKH đạt được những mục tiêu được xác định, xây dựng và phát triển một hệ thống tri thức khoa học phục vụ cho hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Để đạt được mục tiêu đó, cần xác định rõ hệ thống quan điểm, giải

pháp cho việc nâng cao chất lượng NCKH và QLKH. Hoạt động NCKH và hoạt động QLKH trong khối các cơ quan của Quốc hội là hai mặt không thể tách rời nhau, luôn song hành với nhau. Nâng cao chất lượng, hiệu quả QLKH vừa là tiền đề vừa tạo động lực cho hoạt động NCKH và ngược lại. Đây là mối quan hệ biện chứng, tương tác lẫn nhau.

1. Một số vấn đề có tính chất quyết định đến việc nâng cao chất lượng nghiên cứu khoa học và quản lý khoa học trong khối các cơ quan của Quốc hội

Trong những năm qua, hoạt động NCKH và QLKH trong các cơ quan của Quốc hội luôn bám sát các yêu cầu, định hướng được đề ra trong các Nghị quyết của Đảng, tuân thủ các quy định của Luật Khoa học và Công nghệ (KH&CN) cũng như các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, để nâng cao chất lượng NCKH, phục vụ tốt hơn và trực tiếp hơn cho Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, một số vấn đề mấu chốt sau đây cần phải được phân tích thấu đáo và thống nhất thực hiện.

Vấn đề đầu tiên là việc gắn kết chặt chẽ giữa các yêu cầu đặt hàng, xác định nhu cầu NCKH và việc tổ chức sản xuất ra các sản phẩm khoa học đáp ứng yêu cầu đặt hàng. Các cơ quan có thẩm quyền đặt hàng đề xuất nhiệm vụ khoa học đóng vai trò quan trọng trong việc đặt nền tảng cho việc tăng cường chất lượng NCKH. Do đó, cần phải gắn các nhiệm vụ NCKH với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, các cơ quan của UBTVQH và các Đoàn Đại biểu Quốc hội (sau đây gọi chung là các cơ quan trong Quốc hội) hoặc yêu cầu, giao nhiệm vụ của Đảng đoàn Quốc hội, Lãnh đạo Quốc hội. Các nhiệm vụ khoa học được phê duyệt phải có căn cứ xác đáng bằng văn bản xuất phát từ đề xuất của các cơ quan nói trên, tạo ra các yêu cầu đặt hàng về nhiệm vụ khoa học. Hiện nay, việc xét duyệt các đề xuất đăng ký nhiệm vụ mặc dù được thông qua

2 Số liệu thống kê qua các năm từ 2008-2018, riêng số liệu của năm 2018 mang tính dự kiến.

Hội đồng khoa học nhiều lần nhưng chủ yếu phụ thuộc vào người đề xuất, đăng ký, chưa bám sát theo hướng nghiên cứu và đặt hàng yêu cầu, mục tiêu của cơ quan sử dụng kết quả nghiên cứu để lựa chọn đúng nơi thực hiện, vì thế nhiều khi không xuất phát từ nhu cầu thực của các cơ quan trong Quốc hội mà tùy thuộc vào cá nhân những người đề xuất. Chính các cơ quan này là người sử dụng kết quả NCKH nên là những người đánh giá kết quả đó có hữu ích cho công việc của mình đến đâu. "Những nghiên cứu đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn thì sẽ không thể để trong ngăn kéo, mà cung cấp luận cứ khoa học trở thành lý luận soi đường cho công cuộc đổi mới, trở thành những sản phẩm có tính ứng dụng cao"³, bởi lẽ qua nghiên cứu, đội ngũ cán bộ nghiên cứu có cơ hội cập nhật kiến thức, rèn luyện kỹ năng, nâng cao trình độ, góp phần làm cho kết quả nghiên cứu ứng dụng được trong thực tế.

Vấn đề thứ hai là thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động NCKH. Theo đó, cần thực hiện đổi mới đồng bộ cơ chế tài chính đối với các đơn vị KH&CN theo hướng tăng cường phân cấp và tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ khoa học và trong sử dụng nguồn lực tài chính KH&CN⁴. Trên cơ sở đó, có sự tách bạch rạch ròi trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Cơ quan chủ quản nhiệm vụ khoa học với Tổ chức chủ trì nhiệm vụ khoa học trong khối Quốc hội. Hiện nay, trong Quốc hội, chỉ có duy nhất Viện NCLP là cơ quan chủ quản nhiệm vụ khoa học (cấp bộ và cấp cơ sở), đồng thời lại là Tổ chức chủ trì đối với 100% các nhiệm vụ khoa học nên việc thực hiện 2 trong 1 các chức năng cả chủ quản và chủ trì đặt ra nhiều khó khăn, vướng mắc trên thực tế, đặc biệt là vấn đề xung đột lợi ích. Đây là quan điểm tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi hoạt động trực tiếp sản xuất ra sản phẩm khoa học

(hoạt động NCKH), có ý nghĩa chiến lược đối với việc tăng hiệu lực, hiệu quả của công tác QLKH cũng như bảo đảm chất lượng sản phẩm NCKH.

Để "hiện thực hóa thiết chế tự chủ trong hệ thống KH&CN Việt Nam" có tác giả cho rằng⁵, cần thiết phải: (1) Nhà nước không trực tiếp thực hiện hoạt động KH&CN, Nhà nước chỉ thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với hoạt động KH&CN; (2) Nhiệm vụ KH&CN phải do chủ thể hoạt động KH&CN chủ động đề xuất và tổ chức thực hiện, Nhà nước có thể xem xét, tài trợ kinh phí để thực hiện nhiệm vụ KH&CN; (3) Chủ thể hoạt động KH&CN được quyền tự chủ trong việc quản lý, sử dụng tài chính từ mọi nguồn tài trợ để thực hiện nhiệm vụ KH&CN.

Quan điểm này xuất phát từ chủ trương đổi mới cơ chế tài chính và quản lý hoạt động khoa học - công nghệ được khẳng định trong Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 31/10/2012 Hội nghị Trung ương 6 khóa XI của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Nghị quyết này đã nêu việc xây dựng cơ chế đặc thù trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN) để thực hiện nhiệm vụ KH&CN nhằm giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho tổ chức, cá nhân chủ trì nhiệm vụ KH&CN; mở rộng áp dụng cơ chế tài chính của quỹ phát triển KH&CN là cơ hội rất lớn để tổ chức KH&CN trong Quốc hội thoát ra khỏi cơ chế ràng buộc, phân bổ mang tính dự toán như trước đây nhằm khai thác tiềm lực nguồn nhân lực về khoa học - công nghệ của các cơ quan của Quốc hội. Luật KH&CN năm 2013 cũng đã và đang khuyến khích hoạt động NCKH trong toàn hệ thống chính trị, trong đó có các cơ quan của Quốc hội.

3 Phùng Văn Hiền (2017) *Một số giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động NCKH trong các cơ sở giáo dục đại học*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 4/2017

4 Nguyễn Trường Giang (2013) *Đổi mới cơ chế tài chính đối với khoa học, công nghệ*, Tạp chí Tài chính, số 1/2013.

5 Đinh Việt Bách (2017), *Hiện thực hóa thiết chế tự chủ trong hệ thống KH&CN Việt Nam*, Luận án TS thực hiện tại Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vấn đề quan trọng thứ ba là bảo đảm đạo đức học thuật, sự liêm chính, trung thực trong NCKH. Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học là người trước hết phải chịu trách nhiệm toàn bộ về đạo đức nghiên cứu, sự liêm chính học thuật trong các sản phẩm của mình. Cần phải nêu cao tinh thần liêm chính, tính mới trong NCKH, giải quyết căn cơ tình trạng sao chép, trùng lặp các sản phẩm khoa học.

Thứ tư, kiểm tra, đánh giá là khâu then chốt bảo đảm chất lượng NCKH. Rất cần thiết phải "nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra và đánh giá định kỳ kết quả hoạt động KH&CN; đánh giá nghiệm thu kết quả nghiên cứu và hỗ trợ ứng dụng kết quả nghiên cứu vào thực tiễn để đảm bảo chất lượng và hiệu quả hoạt động KH&CN. Bên cạnh đó, đẩy mạnh tổ chức đánh giá độc lập kết quả NCKH và phát triển công nghệ của các tổ chức KH&CN"⁶.

Thứ năm, Hội đồng khoa học của UBND, Hội đồng khoa học của Viện NCLP và các Hội đồng tư vấn KH&CN được thành lập theo pháp luật về khoa học công nghệ (gồm có 03 loại Hội đồng: (1) Hội đồng tư vấn xác định nhiệm vụ KH&CN, (2) Hội đồng tư vấn tuyển chọn, giao trực tiếp nhiệm vụ KH&CN, (3) Hội đồng tư vấn đánh giá, nghiệm thu nhiệm vụ KH&CN) đóng vai trò quan trọng hàng đầu trong việc bảo đảm chất lượng NCKH. UBND đã thành lập Hội đồng khoa học với Viện NCLP là cơ quan thường trực để giúp UBND trong việc chỉ đạo xây dựng và chỉ đạo việc tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch hoạt động KH&CN; điều hòa, phối hợp thực hiện các nhiệm vụ KH&CN trong các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan thuộc UBND và Văn phòng Quốc hội. Các thành viên Hội đồng khoa học đã trực tiếp làm Chủ nhiệm nhiều đề tài khoa học hoặc tham gia làm thành viên chính cũng như tham gia các Hội đồng tư vấn KH&CN ở các vai trò khác nhau (Chủ tịch, Ủy viên phản biện và Ủy viên). Do đó, Hội đồng khoa học của UBND, Hội đồng khoa học của Viện NCLP và Hội

đồng tư vấn xác định nhiệm vụ KH&CN phải nêu được rõ yêu cầu đặt hàng, tên, mục tiêu và mô tả sản phẩm khoa học cần đạt, làm căn cứ cho các Hội đồng sau này và đơn vị quản lý nhiệm vụ theo dõi, đánh giá quá trình thực hiện và kết quả cuối cùng. Cần phải bảo đảm tính độc lập, khách quan của các thành viên phản biện trong Hội đồng tư vấn tuyển chọn, giao trực tiếp nhiệm vụ KH&CN và Hội đồng tư vấn đánh giá, nghiệm thu nhiệm vụ KH&CN. Thành viên phản biện trong các Hội đồng này nhất thiết không được là người công tác trong tổ chức chủ trì nhiệm vụ khoa học. Việc lựa chọn người là Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học cần phải có bằng chứng xác đáng, rõ ràng về trình độ và kinh nghiệm NCKH trong lĩnh vực liên quan. Hội đồng tư vấn tuyển chọn, giao trực tiếp nhiệm vụ KH&CN chịu trách nhiệm về việc lựa chọn Chủ nhiệm nhiệm vụ đáp ứng các yêu cầu về điều kiện tiêu chuẩn chung cũng như yêu cầu cụ thể của từng nhiệm vụ khoa học.

2. Kiến nghị về các giải pháp nâng cao chất lượng nghiên cứu khoa học và quản lý khoa học trong khối các cơ quan của Quốc hội

Đứng trước những vấn đề mấu chốt như đã phân tích ở trên, chúng tôi đưa ra kiến nghị về một số giải pháp cơ bản để khắc phục các nhược điểm, nâng cao chất lượng NCKH trong các cơ quan của Quốc hội như sau:

Thứ nhất, *giải pháp về công bố khoa học*: cần xác định rõ định mức sản phẩm cụ thể gắn với nhiệm vụ khoa học đã được phê duyệt và *ché tài phù hợp* để tạo ra các công trình nghiên cứu có chất lượng.

Mỗi Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học cấp bộ phải có ít nhất 02 hai bài báo khoa học được đăng trên tạp chí khoa học có uy tín trong ngành, lĩnh vực quốc gia hoặc 01 bài báo khoa học đăng trên tạp chí khoa học quốc tế uy tín thuộc Danh mục ISI hoặc SCOPUS. Tạp chí khoa học đó phải có trong danh mục tạp chí uy tín quốc gia được Hội đồng Chức danh giáo sư nhà nước công nhận hoặc Danh mục tạp chí khoa học uy tín do Quỹ KH&CN quốc gia thuộc Bộ KH&CN

6 Nguyễn Trường Giang (2013) *Đổi mới cơ chế tài chính đối với khoa học, công nghệ, tldd.*

công bố. Bài báo khoa học được công bố phải có phần chú thích ghi rõ là kết quả của công trình nghiên cứu thuộc nhiệm vụ khoa học có thông tin mã số và quyết định phê duyệt của cơ quan chủ quản nhiệm vụ (Viện NCLP). Nếu không có thông tin chú thích này, coi như bài báo không liên quan gì đến kết quả của đề tài và chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra.

Mỗi Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học cấp cơ sở phải có ít nhất một bài báo khoa học được đăng trên tạp chí khoa học thuộc ngành, lĩnh vực đó. Bài báo khoa học được công bố của nhiệm vụ khoa học cấp cơ sở cũng phải có phần chú thích ghi rõ là kết quả của công trình nghiên cứu thuộc nhiệm vụ khoa học có thông tin mã số và quyết định phê duyệt của cơ quan chủ quản nhiệm vụ (Viện NCLP). Nếu không có thông tin chú thích này, coi như bài báo không có liên quan gì đến kết quả của đề tài và chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra.

Do yêu cầu thanh lý hợp đồng thực hiện nhiệm vụ khoa học gắn với năm tài chính và các thủ tục tài chính, trong khi việc xuất bản khoa học không dễ dàng thực hiện ngay trong quá trình triển khai nhiệm vụ, nên cần có một khoảng cách thời gian nhất định kể từ khi có kết quả nghiên cứu bước đầu cho đến khi công bố bài báo khoa học. Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học *có thời hạn 12 tháng* kể từ khi kết thúc thời hạn ghi trên hợp đồng nghiên cứu để thực hiện nghĩa vụ công bố bài báo khoa học là kết quả của đề tài khoa học. Khuyến khích Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học công bố kết quả khoa học càng sớm càng tốt và là tiêu chí để tính điểm thường khi người đó đăng ký tham gia tuyển chọn nhiệm vụ khoa học mới hoặc đăng ký được giao trực tiếp thực hiện nhiệm vụ khoa học mới.

Điều quan trọng để thực hiện được giải pháp có tính quy phạm này là chế tài đi kèm và tính nghiêm túc, nhất quán trong việc thực thi chế tài. Chế tài được đề nghị là sau 12 tháng kể từ ngày kết thúc hợp đồng nghiên cứu mà Chủ nhiệm đề tài chưa nộp được bản sao bài báo khoa học trên tạp chí khoa học uy tín có chú thích rõ ràng về kết quả của

nhiệm vụ khoa học (trong trường hợp không có bài báo hoặc bài báo đăng trên tạp chí khoa học không thuộc danh mục được Hội đồng Chức danh giáo sư nhà nước công nhận hoặc Danh mục tạp chí khoa học uy tín do Quỹ KH&CN quốc gia thuộc Bộ KH&CN công bố đối với Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học cấp bộ) thì đơn vị tham mưu về công tác QLKH (Ban QLKH) phải trình Cơ quan chủ quản nhiệm vụ ra văn bản xác định Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học không hoàn thành trách nhiệm công bố khoa học, do đó không được tham gia đăng ký tuyển chọn hoặc không được giao trực tiếp thực hiện nhiệm vụ khoa học trong vòng 02 năm tiếp theo. Cơ quan chủ quản nhiệm vụ khoa học và đơn vị tham mưu cần thực hiện nghiêm biện pháp chế tài này, thường xuyên báo cáo Hội đồng khoa học của UBND tỉnh về tình hình công bố khoa học của các Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học trong các cơ quan của Quốc hội. Trong trường hợp Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học bị xác định là không hoàn thành trách nhiệm công bố khoa học mà nhiệm vụ khoa học đã được Hội đồng nghiệm thu chính thức đánh giá, xếp loại là xuất sắc thì mức độ xếp loại sẽ bị hạ xuống một bậc thành khá. Ban QLKH tham mưu, trình cơ quan chủ quản ra văn bản xác định lại mức độ xếp loại của nhiệm vụ và điều chỉnh thông tin trong cơ sở dữ liệu có liên quan.

Thứ hai, *giải pháp về công bố thông tin*: Cơ quan chủ quản nhiệm vụ khoa học (Viện NCLP) phải thường xuyên công bố thông tin về tình hình các Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học thực hiện việc đăng bài tạp chí khoa học trên website của mình và Cổng thông tin điện tử Quốc hội. Viện NCLP cần đề nghị Lãnh đạo Văn phòng Quốc hội tạo điều kiện cho phép mở một mục thông tin về Hoạt động NCKH trong các cơ quan của Quốc hội trên Cổng thông tin điện tử Quốc hội, trong đó công bố rõ Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học này đã hoàn thành nhiệm vụ công bố khoa học (ghi rõ thông tin về sản phẩm đã được công bố: tạp chí nào, số mấy, tên bài báo...) và Chủ nhiệm nhiệm vụ nào chưa hoàn thành trách nhiệm công bố khoa học. Cơ sở dữ liệu thông tin này phải được Ban QLKH thường xuyên cập nhật. Nội dung văn bản xác định

Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học không hoàn thành trách nhiệm công bố khoa học phải được đăng công khai trên Cổng thông tin điện tử của Viện NCLP và của Quốc hội để theo dõi, giám sát. Thông tin về nhiệm vụ khoa học từ khi được phê duyệt đến khi được nghiệm thu, thanh lý cũng cần được công bố một cách đầy đủ, nhất quán ngay từ khi có kết quả tuyển chọn, giao trực tiếp thực hiện nhiệm vụ khoa học trên Cổng thông tin điện tử của Viện NCLP và của Quốc hội.

Thứ ba, *giải pháp về xây dựng cơ sở dữ liệu khoa học* trong các cơ quan Quốc hội và có tính liên thông với cơ sở dữ liệu khoa học quốc gia do Cục Thông tin khoa học công nghệ thuộc Bộ KH&CN quản lý. Giải pháp này gắn chặt với việc đưa vào sử dụng và vận hành có hiệu quả phần mềm QLKH. Chú trọng việc phổ biến sử dụng phần mềm QLKH sẽ giải quyết căn cơ vấn đề hệ thống thông tin quản lý (MIS) trong hoạt động QLKH, giúp hoạt động này đi vào bài bản, nề nếp, chính xác và đáng tin cậy hơn.

Thứ tư, *giải pháp sử dụng công nghệ phần mềm chống sao chép, trùng lặp và đạo văn trong các công trình NCKH*. Khi nhận được các sản phẩm của nhiệm vụ khoa học, Ban QLKH tiến hành kiểm tra, đối chiếu sản phẩm với phần mềm chống sao chép, đạo văn kết hợp với sử dụng các thao tác nghiệp vụ QLKH để xác định tình trạng sao chép, trùng lặp. Khi phần mềm cho kết quả về mức độ trùng lặp, sao chép vượt quá mức cho phép hoặc kết quả thao tác nghiệp vụ cho thấy sản phẩm đề tài có mức độ sao chép, trùng lặp lớn, Ban QLKH phải báo cáo bằng văn bản với Viện trưởng Viện NCLP để ra văn bản yêu cầu Chủ nhiệm nhiệm vụ khắc phục ngay. Nếu Chủ nhiệm nhiệm vụ không khắc phục hoặc gửi lại sản phẩm chỉnh sửa vẫn không đạt yêu cầu, Ban QLKH không xác nhận đạt yêu cầu đối với sản phẩm. Tùy vào quy mô, mức độ nghiêm trọng của vấn đề sao chép, trùng lặp, Ban QLKH tham mưu, trình Viện trưởng Viện NCLP không thanh toán từng phần tương ứng hoặc ra quyết định đình chỉ thực hiện nhiệm vụ, thu hồi kinh phí.

Thứ năm, *giải pháp về tăng cường kiểm tra, đánh giá trong quá trình thực hiện*

nhiệm vụ khoa học. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kết hợp với cơ chế đánh giá độc lập, tư vấn, phản biện, giám định xã hội đối với hoạt động khoa học là hoạt động quan trọng để bảo đảm chất lượng nhiệm vụ khoa học. Đây là tinh thần đã được quán triệt rõ trong Nghị quyết 20 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI ngày 01/11/2012. Theo tinh thần đó, phải kiểm tra đánh giá định kỳ hàng năm và kết hợp với kiểm tra, đánh giá đột xuất theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhiệm vụ.

Đối với nhiệm vụ khoa học cấp bộ, phải kiểm tra, đánh giá ít nhất hai lần trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Đối với nhiệm vụ khoa học cấp cơ sở, phải kiểm tra, đánh giá ít nhất một lần trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Cơ quan chủ quản nhiệm vụ phải thành lập Đoàn kiểm tra đánh giá. Thành phần Đoàn bao gồm đại diện lãnh đạo của cơ quan chủ quản (Viện NCLP), đại diện lãnh đạo Văn phòng Viện NCLP hoặc đại diện lãnh đạo Phòng Kế hoạch - Tài chính, lãnh đạo và chuyên viên Phòng Quản lý nghiệp vụ và các thành viên khác theo đề nghị của Trưởng ban QLKH. Chủ nhiệm nhiệm vụ khoa học phải gửi báo cáo bằng văn bản trước tới Đoàn kiểm tra, đánh giá thông qua Ban QLKH và phải có mặt hoặc cử đại diện có thẩm quyền đến cuộc làm việc với Đoàn kiểm tra, đánh giá về các kết quả đã đạt được, những nội dung công việc chưa hoàn thành, về kế hoạch tiến độ thực hiện, báo cáo những khó khăn, vướng mắc gặp phải và đưa ra các kiến nghị cụ thể.

Sáu là *giải pháp về thể chế, tổ chức*. Để thực hiện nhất quán chủ trương tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi hoạt động sản xuất trực tiếp sản phẩm khoa học (NCKH), cần có lộ trình phân tách vai trò chủ trì nhiệm vụ khoa học ra khỏi vai trò chủ quản nhiệm vụ khoa học. Đối với các nhiệm vụ khoa học do Viện NCLP là cơ quan chủ quản, cần xây dựng lộ trình sớm giao nhiệm vụ cho các đơn vị trực thuộc có chức năng của tổ chức KH&CN làm Tổ chức chủ trì. Trước mắt, yêu cầu các đơn vị trực thuộc có đủ điều kiện là Tổ chức KH&CN theo luật định bắt buộc phải làm thủ tục và lấy giấy chứng nhận tổ

chức KH&CN, từ đó có thể dần đóng vai trò Tổ chức chủ trì. Hiện nay, trong số 05 đơn vị trực thuộc Viện NCLP, mới chỉ có duy nhất Trung tâm NCKH lập pháp có Giấy chứng nhận là Tổ chức KH&CN, có con dấu và tài khoản riêng, tuy nhiên chưa đứng ra làm Tổ chức chủ trì nhiệm vụ khoa học nào. Bước đầu tiên trong lộ trình này là cần phải giao cho tổ chức KH&CN trực thuộc Viện NCLP chủ trì các nhiệm vụ khoa học do các thành viên của đơn vị đó làm Chủ nhiệm nhiệm vụ.

Bây là *giải pháp về nguồn nhân lực NCKH*. Để nâng cao hiệu quả hoạt động NCKH trong các cơ quan của Quốc hội thì các cán bộ nghiên cứu - chủ thể của hoạt động này phải được tăng cường năng lực và kỹ năng nghiên cứu cũng như thay đổi cách thức NCKH theo hướng giải quyết các vấn đề thực tiễn đang đặt ra, các vấn đề này sinh đòi hỏi phải giải quyết qua quá trình nghiên cứu để tạo ra sản phẩm có tính ứng dụng và khả thi, được các cơ quan trong Quốc hội sử dụng. Cần tổ chức ứng dụng sản phẩm khoa học đã nghiệm thu, cụ thể là vào các dự án

luật, nghị quyết hoặc các đề án và chỉ rõ địa chỉ ứng dụng, tiến tới có xác nhận cụ thể của cơ quan sử dụng kết quả NCKH.

Tám là *giải pháp về cải cách hành chính trong QLKH*: để thúc đẩy NCKH trong các cơ quan của Quốc hội thì các chính sách, thể chế cũng cần đổi mới theo hướng xóa bỏ các rào cản hành chính để giảm thời gian làm thủ tục giấy tờ, tạo động lực thu hút cán bộ nghiên cứu say mê với khoa học; cần bảo đảm tính công bằng và minh bạch trong xét duyệt đề tài nghiên cứu và xem xét lại quy trình nghiệm thu đề tài với mục tiêu là hiệu quả nghiên cứu. Cải tiến thủ tục xét duyệt đề tài theo hướng đặt hàng, đấu thầu, khoán kinh phí theo kết quả đầu ra và công khai, minh bạch chi phí, kết quả nghiên cứu. Đặc biệt phải có sự liên kết các cơ quan sử dụng kết quả nghiên cứu (các cơ quan của Quốc hội) và Tổ chức KH&CN (Viện NCLP) trên cơ sở giao quyền sở hữu kết quả NCKH, công nghệ có sử dụng NSNN cho tổ chức, cá nhân chủ trì nghiên cứu, đồng thời có cơ chế phân chia lợi ích hợp lý giữa các bên. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 31-10-2012 Hội nghị Trung ương 6 khóa XI của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế.*
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị ban hành “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật từ nay đến năm 2010, định hướng đến năm 2020”,*
3. Quốc hội: *Luật KH&CN số 29/2013/QH13.*
4. Chính phủ: *Nghị định số 08/2014/NĐ-CP ngày 27-01/2014 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KH&CN*
5. Bộ KH&CN: *Thông tư 40/2014/TT-BKH&CN ngày 18-12-2014 quy định quản lý nhiệm vụ KH&CN đột xuất có ý nghĩa quan trọng về khoa học và thực tiễn, nhiệm vụ KH&CN tiềm năng do Quỹ Phát triển KH&CN Quốc gia tài trợ.*
6. Bộ Tài chính và Bộ KH&CN: *Thông tư liên tịch 55/2015/TTLT-BTC-BKH&CN ngày 22/4/2015 Hướng dẫn định mức xây dựng, phân bổ dự toán và quyết toán kinh phí đối với nhiệm vụ KH&CN có sử dụng NSNN.*
7. Bộ KH&CN và Bộ Tài chính: *Thông tư liên tịch 27/2015/TTLT-BKH&CN-BTC ngày 22/4/2015 Quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng NSNN.*
8. Bộ KH&CN: *Thông tư số 07/2014/TT-BKH&CN ngày 26/5/2014 qui định trình tự, thủ tục xác định nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia sử dụng NSNN.*
9. Bộ KH&CN: *Thông tư số 08/2017/TT-BKH&CN ngày 26/6/2017 qui định tuyển chọn, giao tục tiếp tổ chức và cá nhân thực hiện nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia sử dụng NSNN.*
10. Đinh Việt Bách (2017), “*Đổi mới cơ chế tài chính trong hoạt động KH&CN*”, Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn (2b), tr. 316-326.
11. Đinh Việt Bách (2017), “*Hiện thực hóa thiết chế tự chủ trong hệ thống KH&CN Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ thực hiện tại Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.
12. Nguyễn Trường Giang (2013) *Đổi mới cơ chế tài chính đối với khoa học, công nghệ*, Tạp chí Tài chính, số 1/2013.
13. Phùng Văn Hiền (2017) *Một số giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động NCKH trong các cơ sở giáo dục đại học*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 4/2017.

CẦN LUẬT HÓA TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP

Đào Thị Thu Hằng*

* ThS.GV. Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Giải trình đại học, trách nhiệm giải trình, giải trình của Hiệu trưởng, quản lý trường đại học công.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/03/2018

Biên tập : 04/04/2018

Duyệt bài : 11/04/2018

Article Infomation:

Keywords: University accountability, accountability, accountability of the President, public university management

Article History:

Received : 02 Mar. 2018

Edited : 04 Apr. 2018

Approved : 11 Apr. 2018

Tóm tắt:

Thi hành Luật Giáo dục Đại học (GDĐH) năm 2012, song song với nghị định về tự chủ đại học, Chính phủ cần nhanh chóng ban hành một nghị định quy định về trách nhiệm giải trình đại học. Trong đó, nguyên tắc giải trình là phải công khai, minh bạch, đầy đủ, kịp thời, bảo vệ lợi ích của các bên liên quan; trách nhiệm giải trình đại học tốt nhất là thuộc về Hiệu trưởng; hình thức quan trọng nhất của trách nhiệm giải trình là công bố khung thông tin về hoạt động của trường.

Abstract

For enforcement of the Law on Higher Education of 2012, along with the decree on university autonomy, it is required the Government to quickly issue a decree regulating university accountability. In particular, the principle of accountability should be open, transparent, adequate and timely and protective for the interests of the concerned parties; It is the best that the university principal is subject to the academic accountability; and it is the most important manner of the academic accountability is the information publication about the university's performance.

1. Trách nhiệm giải trình của trường đại học

Tự chủ đại học (university autonomy) luôn phải đi kèm với trách nhiệm giải trình (accountability). Nếu tự chủ được xem là “chân ga” giúp các trường đại học tăng

tốc và phát triển, thì trách nhiệm giải trình được xem là “chân phanh” giúp các trường “hãm lại”, tránh đi lạc hướng¹. Tự chủ mà tách rời trách nhiệm giải trình thì sẽ là một thảm họa².

1 Phạm Hiệp, *Thúc đẩy trách nhiệm giải trình*,

<http://www.nhandan.com.vn/cuoituan/item/34537702-thuc-day-trach-nhiem-giai-trinh.html>, truy cập ngày 27/12/2017

2 Phạm Thị Ly, *Điều lệ đại học: Trốn trách nhiệm giải trình*, <http://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/dieu-le-truong-dai-hoc-trong-trach-nhiem-giai-trinh-1420381142.htm>, truy cập ngày 27/12/2017

Quan điểm quản trị đại học này hiện đang được xem là hiệu quả và phù hợp với xu thế quản lý nhà nước về giáo dục của các quốc gia tiên tiến trên thế giới. Đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn, ngày 24/10/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) công lập giai đoạn 2014-2017, quy định về quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH, bao gồm: tự chủ về đào tạo, nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy nhân sự, về tài chính. Theo đó, từ tháng 10/2014 - 9/2017, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động giai đoạn 2015-2017 theo Nghị quyết số 77/NQ-CP cho 23 cơ sở GDĐH công lập trực thuộc các bộ, ngành trung ương. Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong đó có lĩnh vực giáo dục, đào tạo. Khái niệm tự chủ đại học cũng được Dự thảo Luật Giáo dục Đại học sửa đổi ghi nhận tại Điều 1.1.³ Có thể thấy, cơ sở pháp lý cho tự chủ đại học cơ bản đã được ban hành.

Tuy nhiên, trách nhiệm giải trình của cơ sở đào tạo nói chung, trường đại học nói riêng còn rất sơ sài. Cụ thể, Luật GDĐH năm 2012 cũng chỉ sử dụng hai lần cụm từ “giải trình”. Trong đó, một là yêu cầu các cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài giải trình⁴, hai là “giải trình” với tư cách là mục tiêu của kiểm định chất lượng GDĐH. Như vậy, nội dung, hình thức và cách thức giải trình của cơ sở GDĐH nói chung và Hiệu trưởng - với tư cách là người quản lý cơ sở GDĐH nói riêng chưa được Luật GDĐH quy định.

Trong Dự thảo Luật Giáo dục đại học sửa đổi và các tài liệu có liên quan cũng chỉ đề cập đến “tự chủ cơ sở giáo dục đại học” mà khuyết hẳn phần đối lập là “trách nhiệm giải trình đại học”.

Quyết định số 70/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành về Điều lệ Trường đại học đã quy định cụ thể hơn về trách nhiệm giải trình. Cụm từ “giải trình” được sử dụng sáu lần trong Quy chế⁵. Theo đó, những chủ thể như Hội đồng trường, Thư ký Hội đồng trường, Hiệu trưởng nhà trường có trách nhiệm phải giải trình. Tuy nhiên, giải trình nội dung gì? với ai? như thế nào? khi nào? chịu hậu quả gì khi không giải trình hoặc giải trình chậm trễ hoặc nội dung giải trình không đúng sự thật... thì Điều lệ chưa quy định rõ.

Thực tế có một số trường đại học công lập đã, đang và sẽ thực hiện quyền tự chủ. Vấn đề đặt ra là trách nhiệm giải trình của họ được quy định như thế nào để cân bằng được giữa quyền và trách nhiệm, để sử dụng hiệu quả các nguồn lực mà Nhà nước giao cho các trường đại học, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng trong thực hiện mục tiêu giáo dục giữa trường đại học công lập và ngoài công lập. Vậy, trách nhiệm giải trình của trường đại học là gì?

Có nhiều quan điểm khác nhau về trách nhiệm giải trình. Quan điểm thứ nhất cho rằng, trách nhiệm giải trình (accountability) là sự thừa nhận về trách nhiệm đối với mọi hành động, mọi sản phẩm, mọi quyết định hay chính sách mà chúng ta đưa ra trong việc lãnh đạo, quản lý, và thực hiện công

3 Điều 1.1 Dự thảo Luật Giáo dục Đại học sửa đổi năm 2018: *Tự chủ đại học* là quyền của các cơ sở giáo dục đại học được cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân khác tôn trọng trong việc tự xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện mục tiêu; tự quyết định và có trách nhiệm giải trình về các hoạt động chuyên môn, tổ chức và nhân sự, tài chính, tài sản và các hoạt động khác phù hợp với năng lực tự chủ; đảm bảo các tiêu chuẩn chất lượng giáo dục đại học và chấp hành sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan quản lý có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.”- (Tài liệu số A17.02 Dự thảo Luật Giáo dục Đại học sửa đổi năm 2018)

4 Xem Điều 39 Luật GDĐH năm 2012.

5 Xem Điều 5, Điều 9 và Điều 21 Điều lệ Trường đại học kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014.

việc⁶. Quan điểm thứ hai cho rằng, trách nhiệm giải trình bao gồm các nghĩa vụ cung cấp thông tin, lý giải và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của nhà trường⁷. Ý kiến thứ ba giải thích, trách nhiệm giải trình “được hiểu nôm na là trách nhiệm giải thích việc thực thi nhiệm vụ, công vụ, hành động, hoạt động, sản phẩm, quyết định và chính sách bao gồm cả việc quản lý, quản trị của một tổ chức, hay một cá nhân khi được (ai đó) yêu cầu. Nội hàm của trách nhiệm giải trình bao gồm nghĩa vụ báo cáo, giải thích, chịu trách nhiệm về hậu quả, và phải chịu hình phạt trong trường hợp có hành vi sai trái về những gì tổ chức, cá nhân đó đã cam kết, hoặc theo một quy định hay khế ước nào đó của luật pháp, của xã hội”⁸. Từ những quan điểm nêu trên, chúng tôi cho rằng, *trách nhiệm giải trình của trường đại học là nghĩa vụ của trường đại học công bố thông tin, giải thích, báo cáo và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của nhà trường cũng như kết quả thực hiện mục tiêu giáo dục với người học, người lao động, đối tác và cơ quan quản lý nhà nước.*

2. Hình thức trách nhiệm giải trình

Có thể thấy, trách nhiệm giải trình được thực hiện thông qua hành vi công bố thông tin cập nhật thường xuyên, giải thích khi có khiếu nại, thắc mắc từ người học, người lao động, đối tác và báo cáo với cơ quan quản lý nhà nước khi cần thiết. Trong đó, công bố thông tin là thành phần quan trọng nhất của trách nhiệm giải trình, nó phải là thủ tục bắt buộc để người học, đối tác và cơ quan

quản lý có thể tiếp cận thuận lợi, dễ dàng, nhanh chóng. Thông tin có thể được công bố trên trang web của mỗi trường hoặc của Bộ Giáo dục và Đào tạo. “Trong các cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình, công khai thông tin được xem là cơ chế ít tốn nguồn lực và hiệu quả, nhưng dường như vẫn chưa được khai thác triệt để tại Việt Nam”⁹. Yêu cầu này cũng góp phần vào sự minh bạch hoạt động quản lý và đào tạo của nhà trường với mức chi phí thực thi không quá cao. Trường đại học cũng có nghĩa vụ giải thích về những hành vi, quyết định, chính sách của mình với người học, đối tác và cơ quan quản lý nhà nước. Chẳng hạn, theo GS. Hoàng Xuân Sinh, ngay cả trong những hoạt động thuần túy phục vụ lợi ích của người học như trao học bổng, trường cũng phải trả lời hàng loạt câu hỏi của sinh viên, phụ huynh về nguồn gốc học bổng, cách chia các suất học bổng, cách chọn lựa sinh viên nhận học bổng...¹⁰. Tuy nhiên, nếu trách nhiệm giải trình chỉ dừng lại ở công bố và giải thích thì chưa đủ mà trường đại học còn phải chịu trách nhiệm về những hành vi của mình đối với người học, với đối tác, người lao động và với cơ quan quản lý nhà nước qua việc cá nhân chịu nhận lỗi, bị kỷ luật, từ chức, phạt tiền, hay kể cả truy cứu trách nhiệm hình sự về những sai sót của mình hay của trường đại học do mình quản lý, điều hành. Ở khía cạnh này, trách nhiệm giải trình khác với trách nhiệm bởi nó nhấn mạnh đến sự chịu trách nhiệm của một cá nhân nào đó khi không hoàn thành hay hoàn thành chưa tốt trách nhiệm được giao.

6 Phạm Thị Ly, *Trách nhiệm giải trình của trường đại học*, <http://www.thesaigontimes.vn/119362/Trach-nhiem-giai-trinh-cua-truong-dai-hoc.html>, truy cập ngày 27/12/2017.

7 Nguyễn Minh Thuyết, *Tự chủ đại học - Thực trạng và giải pháp*, <http://hcmussh.edu.vn/?ArticleId=f27e753c-74dc-4658-b0f0-c279198d2dde>, truy cập ngày 27/12/2017

8 Như Quỳnh, *Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình: hai mặt của một vấn đề*, trên: <https://baomoi.com/tu-chu-dai-hoc-va-trach-nhiem-giai-trinh-hai-mat-cua-mot-van-de/c/23808666.epi> truy cập ngày 28/12/2017

9 Phạm Hiệp, *Thúc đẩy trách nhiệm giải trình*, trên: <http://www.nhandan.com.vn/cuoituan/item/34537702-thuc-day-trach-nhiem-giai-trinh.html>, truy cập ngày 27/12/2017

10 Như Quỳnh, *Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình: hai mặt của một vấn đề*, tldd.

3. Nội dung của trách nhiệm giải trình

Tùy vào góc độ tiếp cận mà nội dung giải trình khác nhau. Chẳng hạn, trong Đạo luật về Công khai thông tin của các cơ sở giáo dục của Hàn Quốc, tất cả các cơ sở giáo dục tại Hàn Quốc sẽ phải định kỳ công bố thông tin theo các khía cạnh: sinh viên, giảng viên, hợp tác, ngân sách và cơ sở vật chất¹¹. Theo trình bày lại của GS. Đặng Ứng Vận thì có 3 hình thức giải trình của cơ sở giáo dục: 1/ Giải trình theo chiến lược đã được phê duyệt; 2/ Giải trình theo hợp đồng đã ký kết giữa nhà trường và nhà nước; 3/ Giải trình theo quy chế về kết quả hoạt động của nhà trường¹². Theo GS. Trần Đức Viên, trách nhiệm giải trình của cơ sở GDĐH trong điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của chúng ta có thể thể hiện qua các hoạt động sau: (i) Công khai về sứ mạng, mục tiêu giáo dục và các giá trị cốt lõi của nhà trường, đồng thời, cam kết thực hiện những nội dung đó; (ii) Xây dựng, hoàn thiện và thực hiện đầy đủ các văn bản quản trị và quản lý nội bộ đối với mọi lĩnh vực hoạt động của trường; (iii) Công khai chỉ số đầu ra cơ bản KPIs đã cam kết; (iv) Định kỳ kiểm định chất lượng trường và chương trình đào tạo đạt yêu cầu của tiêu chuẩn chất lượng GDĐH quốc gia, khuyến khích kiểm định chất lượng khu vực và quốc tế, và công khai kết quả kiểm định chất lượng; (v) Thực hiện kiểm toán độc lập hằng năm và công khai kết quả kiểm toán; (vi) Thực hiện nghiêm túc và đầy đủ chế độ báo cáo các cơ quan quản lý trường đại học, cơ quan giám sát, các thông tin công khai phải được cập nhật thường xuyên, định kỳ¹³. Chúng tôi cho rằng, dưới góc độ quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực nhà nước thì trách nhiệm giải trình của trường đại học sẽ thể hiện qua ba nội dung cơ bản sau:

- Cơ sở vật chất, hoạt động tài chính,

nhân lực mà trường đang quản lý sử dụng. Chẳng hạn, diện tích đất sử dụng, vị trí đất trường, số lượng, chất lượng cán bộ, giảng viên, nhân viên, kinh phí đầu tư thiết bị nghiên cứu và giảng dạy, số phòng nghiên cứu, phòng thí nghiệm, số phòng thí nghiệm đạt tiêu chuẩn ISO, kinh phí đầu tư cho trung tâm học liệu, v.v.. Các trường đại học công lập hiện nay được giao quản lý và sử dụng những nguồn lực với giá trị và đặc thù khác nhau. Chẳng hạn, Trường Đại học Bách khoa TP. Hồ Chí Minh hiện nay được xem là một trong những trường sử dụng diện tích đất lớn nhất khu vực thành phố, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn có lợi thế là đóng ngay trung tâm, dễ dàng thu hút người học, đặc biệt là những khóa học ngắn hạn hoặc buổi tối. So với các trường đại học tư thục, thì trường đại học công lập có nhiều lợi thế về quyền sử dụng đất, diện tích và vị trí đất mà trường tọa lạc. Vấn đề này ảnh hưởng không nhỏ đến mức học phí giữa hai khối này. Do vậy, để so sánh mức thu học phí của các trường, chúng ta phải đưa về một mặt bằng, tức phải quy ra tiền tổng giá trị tài sản của trường để đánh giá. Mặt khác, số lượng giảng viên, nhân viên của các trường cũng là vấn đề cần phải giải trình, dù nhiều trường đại học công lập đã triển khai đề án về vị trí, việc làm. Chẳng hạn, phải giải trình nếu trường có số lượng giáo sư, tiến sĩ đông nhưng số lượng các nghiên cứu khoa học lại ít, số lượng học viên, sinh viên ít và như vậy, có đảm bảo sử dụng nhân lực hiệu quả?

- Sản phẩm đầu ra bao gồm: số lượng lượt sinh viên, học viên được đào tạo và những công bố khoa học. Trường đã đào tạo bao nhiêu cử nhân, bao nhiêu thạc sĩ, tiến sĩ, bồi dưỡng thế nào, số sản phẩm khoa học và công nghệ, tiên bộ kỹ thuật, công nghệ mới được áp dụng, số bài báo thuộc

11 Luật số 12844, sửa đổi bổ sung về những trường hợp đặc biệt liên quan đến công bố thông tin của các cơ sở đào tạo (Act on special cases concerning the disclosure information by education – related institutions) ngày 19/10/2014.

12 Đặng Ứng Vận, *Đại học tự chủ: Giải trình và chịu trách nhiệm với xã hội như thế nào?* <http://giaoduc.net.vn/Giaoduc-24h/Dai-hoc-tu-chu-Giai-trinh-va-chiu-trach-nhiem-voi-xa-hoi-nhu-the-nao-post157127.gd>, truy cập ngày 27/12/2017.

13 Như Quỳnh, *Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình: hai mặt của một vấn đề*, tldd.

hệ thống ISI/ Scopus, số lượng giải thưởng quốc gia, quốc tế về khoa học và công nghệ, số lượt giảng viên tham gia các hội thảo khoa học quốc gia và quốc tế, tỷ lệ kinh phí hoạt động khoa học và công nghệ/tổng kinh phí, số phát minh sáng chế, số hợp đồng hợp tác với doanh nghiệp, với địa phương, v.v.. Hiện nay, hầu hết các trường đại học đều chạy theo số lượng học viên được đào tạo. Số lượng học viên học càng nhiều thì nguồn thu của trường sẽ càng tốt, mặc dù không có trường nào thừa nhận mình là doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ giáo dục. Bên cạnh đó, cũng cần cân nhắc khi đánh giá việc công bố công trình khoa học, vì hiện nay, việc công bố đang được tính theo đơn vị trường mà không đề cập đến trường đó có bao nhiêu giảng viên, chuyên viên. Chẳng hạn, trường hơn 1.000 giảng viên, chuyên viên mà công bố khoa học là 200 công trình thì phải được đánh giá khác với trường có 300 giảng viên, chuyên viên mà công bố khoa học cũng 200 công trình. Hoặc đánh giá những công trình nghiên cứu của nhà trường có đóng góp gì cho xã hội không?

- Chất lượng đào tạo, mức độ đạt mục tiêu giáo dục được giao tỷ lệ giảng viên/người học, tỷ lệ giảng viên có học vị tiến sĩ, tỷ lệ giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư, số chương trình đào tạo được kiểm định, mức độ hài lòng của nhà tuyển dụng, tỷ lệ sinh viên có việc làm ở trong nước và nước ngoài, v.v.. Chúng ta vẫn biết rằng, việc đo lường, đánh giá hiệu quả trong hoạt động giáo dục là không dễ. Tuy nhiên, dù khó vẫn phải làm. Có như vậy mới tránh được tình trạng tham ô, lợi dụng chức vụ quyền hạn, biến của công thành của tư, biến nhà trường thành tổ chức gia đình trị, sử dụng không hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước. Thông qua trách nhiệm giải trình, cơ quan quản lý nhà nước, học viên, người lao động, đối tác sẽ có bức tranh tương đối đầy đủ để đánh

giá về hiệu quả hoạt động của trường và của người quản lý điều hành trường. Sản phẩm đầu ra của giáo dục mang tính đặc thù, ngoài những kiến thức, kỹ năng chuyên môn, còn là thái độ, phẩm chất của người học được bồi đắp, tu dưỡng hàng ngày và phụ thuộc rất lớn vào năng lực và mong muốn của học viên. Do vậy, việc đánh giá chất lượng đào tạo nên do các trung tâm trung lập đánh giá, trong đó quan trọng hơn cả là đánh giá của các nhà tuyển dụng. Nhưng đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu giáo dục thì phải do cơ quan quản lý nhà nước đảm nhiệm dựa trên báo cáo của các trường đại học.

Chúng tôi rất đồng tình với ý kiến của TS. Phạm Đăng Huân, mục đích cuối cùng của trách nhiệm giải trình là tạo sức ép lên cán bộ lãnh đạo và công chức, từ đó tăng cường hiệu lực pháp luật và hiệu quả thực thi chính sách¹⁴. Trong bối cảnh hiện nay, chúng ta chưa thể đòi hỏi trách nhiệm giải trình là nhằm bảo đảm trường sẽ duy trì những nguyên tắc đạo đức cơ bản. Bởi ngay cả khung pháp lý về trách nhiệm giải trình của các trường đại học chúng ta còn chưa có. Nhưng trên tinh thần tương tự như đòi hỏi của Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước về công bố thông tin trong Luật Doanh nghiệp, trường đại học công lập phải có trách nhiệm giải trình chặt chẽ, chi tiết, nghiêm ngặt hơn các trường đại học dân lập.

4. Người thực hiện trách nhiệm giải trình của các trường đại học công lập

Điều lệ trường đại học đã quy định về người có trách nhiệm giải trình bao gồm: Hiệu trưởng, Hội đồng trường và Thư ký Hội đồng trường¹⁵, tuy nhiên quy định còn khá chung chung và chưa thực tế.

Luật GDDH và Điều lệ trường đại học đều quy định về Hội đồng trường. Nhưng trên thực tế hiện nay, hầu hết các trường

14 Đăng Văn Huân, *Gây hậu quả xấu không thể nhận lỗi tập thể*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/gay-hau-qua-xau-khong-the-nhan-loi-tap-the-245082.html>, truy cập ngày 27/12/2017

15 Điều 5, Điều 9 Điều lệ Trường đại học, ban hành kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

công lập đều chưa lập Hội đồng trường hoặc Hội đồng trường hoạt động mang tính hình thức, quyền lực thực sự vẫn tập trung vào tay Hiệu trưởng¹⁶. Hiệu trưởng trường đại học là người đại diện cho cơ sở GDĐH trước pháp luật, chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động của cơ sở GDĐH. Hiệu trưởng do cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc công nhận¹⁷. Hiệu trưởng cơ sở GDĐH công lập là chủ tài khoản, chịu trách nhiệm trước pháp luật về toàn bộ công tác quản lý tài chính và tài sản của cơ sở GDĐH; thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm công khai, minh bạch về tài chính theo quy định của pháp luật; chấp hành các quy định về kế toán và kiểm toán. Điều lệ trường đại

học còn bổ sung thêm rằng: “Hiệu trưởng là người điều hành tổ chức, bộ máy của trường đại học”¹⁸. Với tư cách là người đứng đầu điều hành tổ chức bộ máy của trường đại học, Hiệu trưởng có rất nhiều quyền lực trong trường đại học¹⁹. Do vậy, theo chúng tôi, vẫn nên quy định trách nhiệm giải trình thuộc về Hiệu trưởng, kể cả khi có Hội đồng trường. Bởi lẽ Hội đồng trường chỉ là cơ quan được thiết kế để quản trị, tức đưa ra đường lối, phương hướng thực hiện mục tiêu giáo dục và Hiệu trưởng là một thành viên của Hội đồng trường. Việc quản lý điều hành, cụ thể là Hiệu trưởng. Ngay cả khi có Hội đồng trường thì việc tuyển dụng và sử dụng nhân sự vẫn do Hiệu trưởng trực tiếp

16 Lâm Nguyên, *Phải đảm bảo hội đồng trường có thực quyền*, <http://www.sggp.org.vn/phai-bao-dam-hoi-dong-truong-co-thuc-quyen-486995.html>; truy cập ngày 25/12/2017.

17 Điều 20 Luật GDĐH năm 2012.

18 Điều 11 Điều lệ Trường đại học, ban hành kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

19 **Điều 11. Hiệu trưởng trường đại học (Điều lệ trường đại học 2014)**

...2. Nhiệm vụ, quyền hạn của hiệu trưởng được quy định tại Khoản 3, Điều 20 của Luật GDĐH và một số nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể sau đây:

- a) Xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển đào tạo và nghiên cứu khoa học của nhà trường trình hội đồng trường phê duyệt;
- b) Xây dựng quy định về: Số lượng, cơ cấu lao động, vị trí việc làm, tuyển dụng, quản lý, sử dụng, phát triển đội ngũ giảng viên, nghiên cứu viên, cán bộ quản lý, người lao động trình hội đồng trường thông qua;
- c) Tổ chức tuyển dụng, quản lý và sử dụng hiệu quả đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, viên chức và người lao động khác theo quy định của pháp luật;
- d) Hàng năm, tổ chức đánh giá giảng viên, cán bộ quản lý, viên chức và người lao động khác;
- đ) Xem xét các ý kiến tư vấn của hội đồng khoa học và đào tạo trước khi quyết định các vấn đề đã giao cho hội đồng khoa học và đào tạo tư vấn. Trường hợp không đồng ý với nội dung tư vấn, hiệu trưởng được quyết định, chịu trách nhiệm cá nhân về quyết định và báo cáo hội đồng trường trong kỳ họp hội đồng trường gần nhất;
- e) Tổ chức thực hiện nghị quyết của hội đồng trường; trao đổi với chủ tịch hội đồng trường và thống nhất cách giải quyết theo quy định của pháp luật nếu phát hiện nghị quyết vi phạm pháp luật, ảnh hưởng đến hoạt động chung của nhà trường. Trường hợp không thống nhất được cách giải quyết thì hiệu trưởng báo cáo với cơ quan trực tiếp quản lý trường.

Điều 20. Hiệu trưởng (Luật GDĐH năm 2012).

...3. Nhiệm vụ và quyền hạn của hiệu trưởng:

- a) Ban hành các quy chế, quy định trong cơ sở GDĐH theo nghị quyết của hội đồng trường, hội đồng quản trị, hội đồng đại học;
- b) Quyết định thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các tổ chức của cơ sở GDĐH theo nghị quyết của hội đồng trường, hội đồng quản trị, hội đồng đại học; bổ nhiệm, bãi nhiệm và miễn nhiệm các chức danh trưởng, phó các tổ chức của cơ sở GDĐH;
- c) Tổ chức thực hiện nghị quyết của hội đồng trường, hội đồng quản trị, hội đồng đại học;
- d) Xây dựng quy hoạch và phát triển đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý;
- đ) Tổ chức thực hiện các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng GDĐH;
- e) Thực hiện chế độ thông tin, báo cáo và chịu sự giám sát, thanh tra, kiểm tra theo quy định;
- g) Xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở; tiếp thu ý kiến và chịu sự giám sát của cá nhân, tổ chức, đoàn thể trong cơ sở GDĐH;
- h) Hàng năm, báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ của hiệu trưởng và ban giám hiệu trước hội đồng trường, hội đồng quản trị, hội đồng đại học;
- i) Các nhiệm vụ và quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

thực hiện. Tài chính của trường vẫn do Hiệu trưởng thu và chi. Bằng cấp, chứng chỉ vẫn do Hiệu trưởng ký, phát hành. Hội đồng trường như thiết kế trong Luật GDDH hiện tại chỉ mang tính “cổ vắn” và Hiệu trưởng có thể không nghe theo và được quyền báo cáo với cơ quan trực tiếp quản lý trường²⁰. Suy cho cùng thì Hiệu trưởng vẫn phải là người có quyền để tổ chức điều hành bộ máy trường đại học để thực hiện hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, hợp tác giáo dục và đảm bảo chất lượng.

Nếu trách nhiệm quy định chung chung cho một Hội đồng trường với các thành phần phức tạp, gồm cả trong trường và ngoài trường, có lợi ích trực tiếp và không có lợi ích trực tiếp, thì thực sự chưa ổn và phi thực tế²¹. Do vậy, trách nhiệm giải trình nên được quy về cho Hiệu trưởng - người trực tiếp thực hiện việc điều hành, người trực tiếp nhân danh nhà trường trong quan hệ với cơ quan quản lý nhà nước, với người học, với người lao động trong trường, với đối tác, với doanh nghiệp. Hiệu trưởng cũng là người biết rõ về từng giảng viên, chuyên viên trong trường đang thực hiện hoạt động nào được giao. Do vậy, dù có Hội đồng trường hay không thì Hiệu trưởng vẫn phải là người chịu trách nhiệm giải trình ở trường đại học là quy định hoàn toàn xác đáng. Điều này cũng tương thích với quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước phải là người đứng đầu²².

5. Giải trình với những chủ thể nào?

Điều lệ Trường đại học cũng đã chỉ ra rằng, trường đại học có trách nhiệm giải trình với cơ quan quản lý nhà nước và các bên liên quan về các hoạt động của nhà trường

theo quy định của pháp luật²³. Như vậy, giải trình không chỉ đến địa chỉ “cơ quan quản lý nhà nước” về giáo dục mà Điều lệ cũng chỉ ra gồm cả những bên liên quan. Cơ quan quản lý nhà nước có thể là cơ quan chủ quản hoặc cơ quan quản lý về giáo dục, chẳng hạn Bộ Nội vụ là cơ quan chủ quản của Trường Đại học Nội vụ; Bộ Giáo dục và đào tạo là cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương về hoạt động giáo dục đào tạo.

Mặc dù Điều lệ không chỉ rõ “bên liên quan” bao gồm những ai, nhưng từ thực tiễn hoạt động đào tạo thì “bên liên quan” có thể là người học, đối tác của trường như trường đại học khác trong quan hệ liên kết đào tạo hoặc doanh nghiệp có hợp đồng đào tạo với nhà trường, người lao động trong trường, tức các bên có quan hệ hợp đồng với trường.

Liệu “các bên liên quan” này có bao gồm cả phụ huynh, nhà tuyển dụng? Chúng tôi cho rằng, không nên giải thích nội hàm của “các bên liên quan” quy định trong khoản 3 Điều 5 Điều lệ Trường đại học bao gồm cả phụ huynh, nhà tuyển dụng, thậm chí là xã hội nói chung. Bởi lẽ, sinh viên, học viên học đại học là những người đã đủ 18 tuổi, năng lực dân sự đầy đủ thì họ mới đủ điều kiện để học đại học. Do vậy khi họ xác lập mối quan hệ với trường đại học, họ là một bên của giao dịch cung ứng dịch vụ giáo dục, họ hoàn toàn có đầy đủ năng lực để tự mình xác lập và chịu trách nhiệm về hành vi của mình. Do vậy, người cần được giải trình là họ chứ không phải là phụ huynh của họ. Ví dụ, khi tuyển sinh, nhà trường yêu cầu học đủ và đạt 150 tín chỉ thì sẽ cấp bằng. Tuy nhiên, học hết chương trình nhưng chỉ có 149 tín chỉ, bởi lỗi do sơ suất trong việc

20 Điểm e Khoản 2 Điều 11 Điều lệ Trường đại học, kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

21 Điều 9 Điều lệ Trường đại học, ban hành kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

22 Điều 3, Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao ngày 08/8/2013.

23 Khoản 3 Điều 5 Điều lệ Trường đại học, ban hành kèm theo Quyết định 70/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

xây dựng chương trình thì phía nhà trường phải giải trình với chính những sinh viên đó. Hoặc khi xây dựng chương trình đào tạo luật thương mại quốc tế, nhưng vì lý do nào đó, sinh viên không được học về Incoterms²⁴ dẫn đến khi đi thực tập, sinh viên không đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp, thì nhà trường phải có trách nhiệm giải trình với những sinh viên này. Hoặc trong trường hợp, phòng học của trường mà chỉ có một cửa ra vào duy nhất và không có một cửa sổ nào, trường cho rằng phòng học có gắn máy lạnh thì không cần cửa sổ, sinh viên yêu cầu giải thích về tiêu chuẩn của một phòng học và họ không chấp nhận lời giải thích từ phía trường, thì họ có thể dùng quyền khiếu nại của mình hoặc thậm chí là kiện ra tòa về điều kiện cung cấp dịch vụ không đảm bảo.

Nhà tuyển dụng là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp sử dụng lao động là sinh viên được trường đào tạo, họ không có mối quan hệ trực tiếp, quyền lợi trực tiếp gắn với trường đại học, do vậy, yêu cầu trường đại học phải giải trình với họ là điều không cần thiết, dù rằng, những yêu cầu từ phía nhà tuyển dụng đối với người lao động là sinh viên, học viên của trường vô cùng quan trọng với việc xây dựng chương trình đào tạo và đánh giá chất lượng giáo dục.

6. Cần luật hóa chi tiết trách nhiệm giải trình của trường đại học công lập

Có quan điểm cho rằng, trách nhiệm giải trình là điểm yếu nhất trong Điều lệ Trường đại học. Điều lệ chỉ đòi hỏi các trường thực hiện việc báo cáo, công khai và

giải trình “theo các quy định của pháp luật”, một cụm từ thường được dùng để thu hẹp ngoại diên của các khái niệm. Nói cách khác, chừng nào pháp luật còn chưa quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của các trường thì các trường không việc gì phải bận tâm. Điều cần làm nhất trong công tác quản lý nhà nước với tư cách là người bảo vệ lợi ích công là đòi hỏi trách nhiệm giải trình công khai của các trường và thiết lập một hành lang pháp lý giúp cho các trường có một hệ thống quản trị lành mạnh²⁵. Chúng tôi hoàn toàn nhất trí với nhận định này.

Trong các văn bản quy định hiện hành về GDDH, nội hàm của khái niệm trách nhiệm giải trình chưa thực sự được làm rõ. Ngay trong Dự thảo Thông tư về ban hành Quy chế thực hiện công khai đối với cơ sở giáo dục và đào tạo thuộc hệ thống giáo dục quốc dân của Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng không đề cập đến trách nhiệm giải trình²⁶. Do vậy, việc ban hành khung pháp lý về trách nhiệm giải trình của các trường đại học là vô cùng cần thiết và cấp bách. Trong khung pháp lý đó, phải thiết kế sao cho trách nhiệm giải trình của các trường đại học công lập chặt chẽ, nghiêm khắc hơn các trường tư thục. Mặt khác, phải hình thành các nội dung cần phải công bố công khai trên website của trường của Bộ Giáo dục và Đào tạo theo khung thống nhất. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, khung công bố thông tin bắt buộc cho các cơ sở giáo dục gồm 13 nhóm vấn đề sau:²⁷ nội quy trường học; các vấn đề liên quan đến nội dung và hoạt động của chương trình giảng dạy; các vấn đề liên

24 **Incoterms (International Commerce Terms** – Các điều khoản thương mại quốc tế) là một Bộ các quy tắc thương mại quốc tế được công nhận và sử dụng rộng rãi trên toàn thế giới.

25 Phạm Thị Ly, Điều lệ Trường đại học: Trống trách nhiệm giải trình, <http://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/dieu-le-truong-dai-hoc-trong-trach-nhiem-giai-trinh-1420381142.htm>, truy cập ngày 28/12/2017

26 Dự thảo đang được post trên: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-duc/Thong-tu-cong-khai-doi-voi-o-so-giao-duc-va-dao-tao-thuoc-he-thong-giao-duc-quoc-dan-368000.aspx>.

27 Article 6 (Information, etc. subject to Publication by Higher Educational Institutions)(1) The head of a school that provides higher education shall publish each of the following information which is held and managed by the school, at least once a year. In such cases, the head of such school shall submit the disclosed information to the Minister of Education: <Amended by Act No. 8852, Feb. 29, 2008; Act No. 9643, May 8, 2009; Act No. 11690, Mar. 23, 2013>

quan đến phương pháp và biểu thời gian lựa chọn học viên; các vấn đề liên quan đến tình trạng hiện tại của sinh viên, chẳng hạn như tỷ lệ nhập học và số học viên ghi danh; các vấn đề liên quan đến các khóa học cho học viên đã tốt nghiệp, chẳng hạn như hiện trạng của học viên học cao hơn và những người đã có việc làm; vấn đề liên quan giáo viên cơ hữu; thành tích nghiên cứu của giáo viên cơ hữu; vấn đề liên quan đến kế toán của trường và những sáng lập viên của nó bao gồm các chi tiết về ngân sách và các tài khoản quyết toán; các vấn đề liên quan đến việc tính học phí và chi phí giáo dục cho mỗi học sinh; các vấn đề liên quan đến lệnh điều chỉnh... theo Điều 60 đến 62 của Đạo luật GDĐH; kế hoạch phát triển và chuyên môn của trường; hiện trạng nghiên cứu của cán bộ giảng dạy, giáo dục cho học viên và sự hợp tác giữa các ngành công nghiệp và giới học thuật; hiện trạng hỗ trợ thư viện và nghiên cứu; các vấn đề khác liên quan đến điều kiện giáo dục, tình trạng hoạt động của trường học...

Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, song song với nghị định về tự chủ đại học, Chính phủ cần nhanh chóng ban hành một nghị định quy định về trách nhiệm giải trình đại học. Trong đó, nguyên tắc giải trình là phải công khai, minh bạch, đầy đủ, kịp thời, bảo vệ lợi ích của các bên liên quan. Trách nhiệm giải trình đại học tốt nhất là giao cho Hiệu trưởng, hình thức quan trọng nhất của trách nhiệm giải trình là công bố khung thông tin về hoạt động của trường. Trong các nội dung công bố, ở giai đoạn hiện nay cần nhấn mạnh các nội dung về nguồn lực cơ sở vật chất, hoạt động tài chính, chất lượng đào tạo, công bố khoa học và sự hài lòng của nhà tuyển dụng. Làm tốt công tác công bố thông tin, chúng ta sẽ góp phần làm minh bạch môi trường cạnh tranh trong giáo dục, tránh được những tiêu cực không đáng có tại các trường đại học công lập hiện nay và nâng cao sức cạnh tranh của các trường đại học công lập ở Việt Nam. ■

TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM...

(Tiếp theo trang 20)

Năm là, kết hợp công tác tiếp công dân của các cơ quan thuộc Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội với tổ chức các hoạt động giám sát công tác giải quyết tố cáo. Việc này giúp cho hoạt động giám sát đúng trọng tâm, trọng điểm, đúng địa chỉ cần giám sát, không trùng lặp, góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết tố cáo, bảo đảm quyền tố cáo của công dân.

Sáu là, Quốc hội cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống phần mềm quản lý cơ sở dữ liệu về tiếp công dân, xử lý đơn thư dùng chung cho các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội để tạo điều kiện cho việc theo dõi, tra cứu, phân loại, xử lý đơn thư hiệu quả hơn, tránh trùng lặp.

Tố cáo là một kênh thông tin khách

quan phản ánh việc thực thi quyền lực của bộ máy nhà nước, phản ánh tình hình thực hiện công vụ của cán bộ, công chức; giải quyết tố cáo có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước, thể hiện mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Giám sát giải quyết tố cáo giúp tăng cường sự tham gia của người dân trong việc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình, của tập thể và Nhà nước, đồng thời là cách thức để đảm bảo quyền tố cáo của công dân. Do đó, việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan có chức năng giám sát trong công tác giải quyết tố cáo, đặc biệt là vai trò của Quốc hội là một yêu cầu khách quan đang đặt ra hiện nay, phù hợp với các nguyên tắc, yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. ■

TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC THAM MƯU, ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ, THỰC THI PHÁP LUẬT CỦA VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ

Nguyễn Phước Thọ*

* Văn phòng Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Văn phòng Chính phủ, tham mưu tổng hợp, chính sách tổng hợp liên ngành, điều phối chính sách, công chức Văn phòng Chính phủ, bộ máy làm việc của Chính phủ, hoạch định và điều hành chính sách quốc gia.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 16/03/2018

Biên tập : 11/04/2018

Duyệt bài : 16/04/2018

Article Infomation:

Keywords: Government Office; general advisory, enter-sector general policy, policy coordination; civil servants of the Office of the Government, Government apparatus, national policy formulation and administration

Article History:

Received : 16 Mar. 2018

Edited : 11 Apr. 2018

Approved : 16 Apr. 2018

I. Thực trạng, cơ hội và thách thức

1. Về mặt lịch sử, ngay trong những văn bản đầu tiên quy định về nhiệm vụ, tổ chức của Văn phòng Phủ Thủ tướng, chức năng tham mưu, trong đó đặc biệt là tham mưu chính sách đã được thể hiện rất rõ. Quy định tạm thời về nhiệm vụ, tổ chức của Văn phòng Phủ Thủ tướng ban hành kèm theo

Tóm tắt:

Trong công cuộc đổi mới mạnh mẽ nội dung và phương thức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, thì việc nâng cao năng lực chủ động nghiên cứu, tham mưu, đề xuất chính sách, thể chế của Văn phòng Chính phủ là một vấn đề lớn, vừa cơ bản, vừa cấp bách, đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ các giải pháp, từng bước đổi mới toàn diện tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ.

Abstract

In the process of strong reform of contents and modalities, enhancement of the efficiency and effectiveness of the Government and Prime Minister's administration in the spirit of establishment of the tectonic government for developments, capacity building for proactive studies, consultation; policy and institution advisory by the Government Office is a major fundamental and urgent mandate, which is required a synchronous implementation of several solutions, and step by step reform of comprehensive organization and performance of the Government Office.

Nghị định số 213/CP ngày 13/11/1972 của Hội đồng Chính phủ quy định Văn phòng Phủ Thủ tướng có nhiệm vụ: "Tổ chức theo dõi tình hình của các ngành, các địa phương, tình hình sinh hoạt của nhân dân, *phân tích, nhận xét, phát hiện vấn đề*, đề nghị với Hội đồng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, biện pháp giải quyết"; "Tổ chức việc

nghiên cứu, xây dựng các chính sách, chế độ, thể lệ liên quan đến nhiều ngành mà không có cơ quan chịu trách nhiệm chính". Trong văn bản số 229-BT ngày 25/10/1977 quy định về nhiệm vụ, tổ chức và chế độ làm việc của Văn phòng Phủ Thủ tướng cũng xác định rõ: "Công tác của Văn phòng không chỉ là làm giấy tờ mà mặt rất quan trọng là phục vụ đắc lực sự chỉ đạo và quản lý toàn diện, kịp thời, có hiệu lực của Hội đồng Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ *giải quyết những vấn đề về chủ trương, chính sách cụ thể, chế độ, điều lệ, kế hoạch nhà nước, tổ chức bộ máy của các ngành, các địa phương*".

Tuy nhiên, các nghị định quy định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng¹ và của Văn phòng Chính phủ (VPCP)², thì Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng không được giao chức năng, nhiệm vụ tham mưu chính sách. Thực trạng này kéo dài hơn 30 năm đã ảnh hưởng rất nhiều đến tư duy nhận thức về VPCP, đến việc thiết kế tổ chức bộ máy, công tác cán bộ và cách thức, phương pháp làm việc của VPCP.

Để khắc phục tình trạng này, điểm 4 khoản 2 Điều 2 Nghị định số 150/2016/NĐ-CP của Chính phủ³ quy định, VPCP có nhiệm vụ: "chủ động nghiên cứu, đề xuất các cơ chế, chính sách trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định". Quy định này cùng

với quy định về chức năng, nhiệm vụ điều phối của VPCP mở ra cơ hội và thách thức rất lớn đối với việc đổi mới, cải cách VPCP trên tất cả các mặt tổ chức và hoạt động, cả trước mắt cũng như lâu dài.

2. VPCP là bộ máy làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, tức là cơ quan trực tiếp bảo đảm sự vận hành các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, nói cách khác, nó là một bộ phận cơ bản của thiết chế Chính phủ và thiết chế Thủ tướng. Nói đến tổ chức và hoạt động của 2 thiết chế trung tâm và cao nhất này của bộ máy hành chính nhà nước không thể không đề cập đến công cụ làm việc của 2 thiết chế này là VPCP. Và vì vậy, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, lề lối làm việc của VPCP chịu sự chi phối trực tiếp và mang tính quyết định bởi cơ cấu tổ chức, tính chất, phạm vi thẩm quyền và đặc biệt là phương thức hoạt động, chế độ làm việc, các mối quan hệ công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Hiến pháp năm 2013 đã tạo ra bước đột phá về cơ chế thực thi quyền lực của Chính phủ khi chuyển đổi "vai trò lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia" từ Chính phủ sang cho Thủ tướng Chính phủ. Theo tinh thần của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã chuyển 7 nhiệm vụ, quyền hạn⁴

1 Nghị định số 161/HDBT ngày 20/9/1982 và Nghị định số 112/HDBT ngày 15/7/1987 được ban hành theo Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981, theo đó mô hình Phủ Thủ tướng chính thức được thay thế bởi mô hình Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng.

2 Nghị định số 50/CP năm 1993, Nghị định số 18/2003/NĐ-CP, Nghị định số 33/2008/NĐ-CP, Nghị định số 74/2012/NĐ-CP. Bắt đầu từ Nghị định số 50, tính chất và vai trò của VPCP là bộ máy giúp việc Chính phủ được cụ thể hóa theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 1992.

3 Ngày 11/11/2016 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP.

4 Có 7 nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 chuyển toàn bộ hoặc một phần cho Thủ tướng Chính phủ thực hiện. Đó là các nhiệm vụ, quyền hạn:

- "Quản lý và điều hành hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương...";
- "Chỉ đạo và thống nhất quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương";
- "Lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thanh tra, kiểm tra các hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước";
- "Lãnh đạo, chỉ đạo việc kiểm tra, thanh tra công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương";
- "Quyết định việc phân cấp quản lý công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính của bộ máy nhà nước";
- "Lãnh đạo, chỉ đạo việc quản lý, điều hành toàn bộ cơ sở vật chất, tài chính và nguồn ngân sách nhà nước để phục vụ cho sự vận hành của bộ máy nhà nước";
- "Lãnh đạo, chỉ đạo công tác cải cách hành chính và cải cách chế độ công vụ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương".

của Chính phủ sang cho Thủ tướng thực hiện; đồng thời bổ sung 7 nhiệm vụ, quyền hạn mới cho Thủ tướng Chính phủ. Với những nhiệm vụ, quyền hạn này, Luật đã hoàn thiện công cụ quan trọng nhất để bảo đảm cho Thủ tướng có thể thực hiện đầy đủ vai trò và trách nhiệm trong việc lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, liên tục của nền hành chính quốc gia.

Bộ và cơ quan ngang bộ không phải là cơ quan của Thủ tướng Chính phủ, nhưng hiện đang đóng vai trò chủ yếu trong tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm được Hiến pháp và các đạo luật quy định. Trong khi đó, VPCP luôn được coi là bộ máy làm việc của Thủ tướng Chính phủ, tức là cơ quan của Thủ tướng Chính phủ, nhưng lại không chủ động, trực tiếp tham mưu, đề xuất với Thủ tướng nhiều vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước mà phải phụ thuộc chủ yếu vào các bộ, ngành.

3. Hoạt động quản lý điều hành của Chính phủ dựa trên 2 công cụ cơ bản: (1) là thể chế, mà trước hết và quan trọng nhất là các đạo luật; và (2) là các nguyên tắc thị trường. Trong đó, thể chế có vai trò then chốt, quyết định chất lượng của các nguyên tắc thị trường, là động lực quan trọng, căn bản nhất tạo cơ sở

cho sự phát triển bền vững của đất nước. Thể chế có chất lượng, phù hợp với thực tiễn sẽ có tác dụng to lớn giải phóng các nguồn lực, động viên, khơi dậy, phát huy ý thức và hành động tích cực, sáng tạo của dân, tạo ra và củng cố niềm tin, lòng tin của dân vào đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước.

Nhận thức sâu sắc vấn đề này và từ thực tiễn điều hành, thời gian qua Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ luôn quan tâm, coi cải cách thể chế, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, là ưu tiên hàng đầu trong công tác chỉ đạo điều hành. Cho đến nay, với nỗ lực rất lớn của Chính phủ trong xây dựng và trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành phần lớn các luật, pháp lệnh (hơn 90%), về cơ bản, hệ thống luật, pháp lệnh đã được hình thành đầy đủ và được hoàn thiện một bước. Tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ đã được nâng lên. Tuy nhiên, chất lượng của hệ thống pháp luật còn chưa cao, chông chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất, đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu cải cách, phát triển và hội nhập của đất nước, thể hiện tập trung ở 2 điểm sau đây:

- Thứ nhất, việc xây dựng, ban hành thể chế, nhất là văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) rất bị động, chưa kịp thời, tiến độ chậm, số lượng dự án luật, pháp lệnh phải điều chỉnh chương trình còn nhiều;

5 Có 7 nhiệm vụ, quyền hạn mới, lần đầu tiên, được Luật quy định cho Thủ tướng Chính phủ, đó là:

- “Lãnh đạo, chỉ đạo Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên các lĩnh vực quản lý...”;
- “Lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lý các vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi toàn quốc”;
- “Trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại nước ngoài”;
- “Cho từ chức Thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; “đình chỉ công tác Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đình chỉ, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp...”;
- “Quyết định giao quyền Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ...; quyết định giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”;
- “Quyết định các tiêu chí, điều kiện thành lập hoặc giải thể các cơ quan chuyên môn đặc thù, chuyên ngành thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện. Quyết định thành lập các cơ quan, tổ chức khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”.
- Quyền quyết định phân cấp quản lý cán bộ, công chức, viên chức, nhất là có thể ủy quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền Thủ tướng.

- Thứ hai, chất lượng thể chế được ban hành chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành, tính khả thi thấp, chưa tạo được động lực, giải phóng, phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát triển và hội nhập của đất nước; tính chiến lược, dài hạn còn rất yếu, phải sửa đổi, bổ sung sau thời gian ngắn có hiệu lực. Chất lượng chuẩn bị dự thảo văn bản thường không đáp ứng yêu cầu, không ít văn bản ngay từ đầu không rõ mục tiêu chính sách, quan điểm, tư tưởng chỉ đạo, nên phải trình đi trình lại nhiều lần. Trong một số trường hợp, vấn đề quản lý chưa cần thiết phải điều chỉnh bằng luật (chỉ cần văn bản của Chính phủ, Thủ tướng là phù hợp) nhưng vẫn xây dựng luật gây lãng phí thời gian và công sức mà hiệu quả không cao.

4. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 khẳng định mạnh mẽ vị trí, vai trò của VPCP trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL, cũng như trong chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trên tất cả các giai đoạn của quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL trong phạm vi thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ, đều có vai trò quan trọng và trách nhiệm cụ thể của VPCP. Trong đó, có 2 vai trò quan trọng nhất: (1) giúp Thủ tướng điều phối hoạt động của các bộ, ngành trên lĩnh vực xây dựng pháp luật (tham mưu xử lý, giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng thuộc nội dung dự án, dự thảo văn bản còn ý kiến khác nhau giữa các bộ, ngành; tham mưu về tư tưởng, quan điểm chỉ đạo để định hướng cho việc nghiên cứu soạn thảo); (2) chuẩn bị nội dung cơ bản, những vấn đề còn ý kiến khác nhau thuộc nội dung dự án, dự thảo để Chính phủ thảo luận.

5. Trong bối cảnh chuyển mạnh từ Chính phủ điều hành sang Chính phủ kiến tạo phát triển, tức là đề cao vai trò và trách nhiệm của Chính phủ trong xây dựng và tổ chức thi hành chính sách, thể chế tạo động lực mạnh mẽ cho công cuộc đổi mới, phát triển đất nước nhanh, bền vững, thì vai trò của VPCP trong chủ động nghiên cứu, đề xuất, xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, thể chế càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết.

Theo quy định hiện hành, các bộ, ngành có chức năng tham mưu cho Chính phủ các chủ trương, chính sách cụ thể liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý được phân công. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là những chính sách tổng hợp liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, không của riêng một bộ, ngành nào thì sẽ tham mưu như thế nào? Xét về mặt thể chế, hiện nay chưa có văn bản nào quy định về thẩm quyền và trách nhiệm tham mưu cho Chính phủ các chính sách quản lý liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực vượt ra khỏi khuôn khổ chức năng, thẩm quyền của một bộ, ngành. Nói cách khác, với quy định hiện hành, không có một cơ quan nào có vai trò tham mưu những chính sách chiến lược quản lý liên ngành, có tầm vĩ mô bao quát chung. Về lý thuyết, nhu cầu này có thể được đáp ứng một cách gián tiếp, thông qua chức năng của VPCP giúp Thủ tướng Chính phủ điều phối các hoạt động chung của các bộ, ngành và chính quyền địa phương. Với vai trò này, việc hình thành các chính sách chung được giải quyết thông qua việc phối hợp các hoạt động tham mưu chính sách giữa các bộ, ngành với nhau dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Trong đó, VPCP là đầu mối giúp Thủ tướng kết nối hoạt động của các bộ, ngành lại với nhau và tổng hợp nội dung đề trình Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở đó, Thủ tướng đưa ra tập thể Chính phủ để xem xét, quyết định. Trên thực tế, hoạt động của VPCP trên định hướng này gặp nhiều vướng mắc, khó thực hiện. Và nếu có thực hiện thì hiệu quả cũng rất thấp, vì với vai trò này, thì VPCP có nhiệm vụ chính là tổng hợp, phản ánh ý kiến của các bộ, ngành nói chung, không có quyền chủ trì quyết định trình Chính phủ các chủ trương, chính sách liên quan nhiều bộ, ngành, địa phương theo quan điểm riêng của mình.

Trong những năm gần đây, để xử lý những vấn đề nêu trên, một phương thức được sử dụng tương đối phổ biến là thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Về mặt lý thuyết, các tổ chức lâm thời này chỉ tư vấn và giúp cho Thủ tướng trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành, chính quyền địa phương để giải quyết

những vấn đề quan trọng liên ngành vượt quá phạm vi thẩm quyền của một bộ, ngành, nhưng trên thực tế, không ít trường hợp, tổ chức loại này đã được giao chức năng, nhiệm vụ tư vấn cho Chính phủ những chủ trương, chính sách quản lý liên ngành, lĩnh vực. Thực tiễn cho thấy, việc thực hiện phương thức này để tham mưu chính sách cho Chính phủ không những không chính thức (không chính danh), mà còn rất hình thức, không hiệu quả, không bảo đảm chất lượng của chính sách.

Thực trạng trên đây cho thấy, ở nước ta hiện nay, việc hoạch định chủ trương, chính sách quản lý vĩ mô của Chính phủ vẫn còn phân tán và phụ thuộc rất nhiều vào các bộ, ngành. Điều này sẽ dẫn đến sự tồn tại tất yếu tình trạng cục bộ, phiến diện trong quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội. Nói khác đi, mô hình này vẫn còn chịu ảnh hưởng nặng nề của cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu bao cấp.

Có lẽ, điều đáng tiếc nhất đối với các nghị định gần đây của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP (như Nghị định số 18/2003/NĐ-CP, Nghị định số 33/2008/NĐ-CP, Nghị định số 74/2012/NĐ-CP) là không quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của VPCP về tham mưu chính sách quản lý vĩ mô đối với Chính phủ. Trong khi đó, tư tưởng đổi mới hoạt động của Chính phủ đã được thể hiện rõ trong các văn kiện của Đảng, Hiến pháp và các Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, năm 2015, theo đó chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ tập trung vào công tác xây dựng thể chế, hoạch định chiến lược, chính sách phát triển, sử dụng có hiệu quả các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô. Để bảo đảm vai trò lãnh đạo tập trung, thống nhất và mạnh mẽ hơn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về hoạch định và điều hành chính sách, xây dựng thể chế quản trị quốc gia theo tinh thần của Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Văn phòng Chính phủ cần được giao và tổ chức thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình, chủ động hoặc chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành khởi xướng, nghiên cứu, soạn thảo, trình Chính phủ các chính sách cơ bản tổng hợp, liên ngành không thể giao cho một

bộ, ngành nào chủ trì soạn thảo, trong đó có các đề án quan trọng về phát triển kinh tế - xã hội trình Bộ Chính trị, trình Ban chấp hành Trung ương, trình Quốc hội.

II. Một số giải pháp

1. Giải pháp cấp bách

1.1 Nhận thức đúng và đầy đủ vị trí, vai trò của VPCP và có quyết tâm, bản lĩnh trong tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong hoạch định và điều hành chính sách, thể chế đáp ứng yêu cầu đổi mới

Với tính chất, vai trò là cơ quan làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ - những thiết chế trung tâm và cao nhất của bộ máy hành chính nhà nước - VPCP có những đặc điểm sau đây trong việc xoá bỏ cơ chế cũ và hình thành, hoàn thiện cơ chế quản lý mới:

Thứ nhất, VPCP là một trong những cơ quan của Chính phủ chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của cơ chế quản lý cũ, nhưng đồng thời cũng là cơ quan đòi hỏi phải đi đầu và có quyết tâm mạnh mẽ nhất trong việc hình thành cơ chế quản lý mới;

Thứ hai, cải cách, đổi mới của VPCP, với cả sự thành công cũng như thất bại của nó, sẽ có tác động ảnh hưởng trực tiếp và sâu sắc đến việc hình thành các cơ chế, chính sách đổi mới của Chính phủ, đến đổi mới sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cũng như phương thức quản lý các bộ, ngành; đồng thời còn có ảnh hưởng nêu gương, thúc đẩy cải cách trong toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, trước hết là bộ máy hành chính ở trung ương.

Trong điều kiện chuyển đổi cơ chế quản lý (trong hoạt động của Chính phủ có sự đan xen hỗn hợp cả cơ chế cũ và cơ chế mới), thì tổ chức và hoạt động của VPCP cũng vừa theo cơ chế mới, vừa phải duy trì cả cơ chế cũ để đáp ứng yêu cầu giải quyết công việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Khó khăn, thách thức đặt ra đối với VPCP là phải nhận diện cho thật rõ ràng, cái gì là cũ, lạc hậu, cái gì là mới, tích cực để từ đó có thể chủ động giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nhanh chóng thoát khỏi cơ chế cũ, thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ

theo vị trí, vai trò mới được Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ quy định.

Do yêu cầu mang tính cấp bách, tính phức tạp và có phạm vi ảnh hưởng rộng lớn của đổi mới, cải cách tại một cơ quan trọng yếu của bộ máy hành chính như VPCP, nên ý chí, quyết tâm và nỗ lực cải cách của Bộ trưởng, Chủ nhiệm VPCP cũng phải lớn hơn, mạnh hơn các Bộ trưởng khác. Có như vậy thì mới thể kiểm soát và đưa quá trình cải cách đến được mục tiêu. Ý chí và quyết tâm cải cách đó không chỉ là sự thể hiện nhu cầu tất yếu đặt ra đối với VPCP, mà còn là cơ sở niềm tin của đội ngũ cán bộ, công chức vào sự thành công của cải cách.

1.2 Đề cao trách nhiệm cá nhân gắn với bảo đảm dân chủ, khuyến khích sáng tạo

Phải đề cao trách nhiệm cá nhân và thực hiện công khai, minh bạch quy trình, tiến độ và trách nhiệm trong xử lý công việc. Cần phân định trách nhiệm cụ thể, rõ ràng, minh bạch; đề cao trách nhiệm cá nhân từ Bộ trưởng, Chủ nhiệm đến từng Phó Chủ nhiệm, các Vụ trưởng và từng chuyên viên đối với từng lĩnh vực, từng đề án, dự án cụ thể; thực hiện trách nhiệm cá nhân gắn liền với việc bảo đảm dân chủ, khuyến khích sáng tạo, thực hiện công khai, minh bạch, tăng cường, siết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính bằng các biện pháp thanh tra, kiểm tra công vụ, xử lý nghiêm túc, kịp thời, công khai những vụ việc vi phạm, khuyến khích động viên những nhân tố tích cực, sáng tạo.

Thực tế cho thấy, không thể nói đến khuyến khích tự do sáng tạo khi mà công chức bị bó buộc, chịu rủi ro bởi quá nhiều quy định về nhiệm vụ, trách nhiệm phải chấp hành, nhất là trong đó lại có không ít quy định không minh bạch. Ngoài các quy định của pháp luật, các quy định của Đảng về trách nhiệm của cán bộ, công chức, đảng viên mà công chức VPCP phải thực hiện, theo thống kê chưa đầy đủ hiện nay VPCP có tới gần 80 loại quy chế nội bộ quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm bắt buộc công chức phải thực hiện. Ngoài quy chế do Bộ trưởng, Chủ nhiệm ban hành, tại các Vụ, Cục

còn có quy chế nội bộ của Vụ, Cục do Vụ trưởng, Cục trưởng ban hành quy định những đặc thù riêng của từng đơn vị.

1.3 Nâng cao chất lượng thẩm tra của VPCP

Thực trạng đang đòi hỏi bức thiết là phải đẩy mạnh cải cách pháp luật, nâng cao chất lượng hệ thống luật pháp, trọng tâm là việc xây dựng, ban hành các đạo luật có chất lượng, có tính khả thi. Công tác thẩm tra của VPCP phải tập trung giúp cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, đánh giá đúng thực chất chất lượng của dự án, dự thảo văn bản trước khi được trình thông qua. Đề cao tính chủ động, sáng tạo, độc lập, khách quan, khắc phục tình trạng cả nể, buông xuôi, xuê xoa trong thẩm tra, đánh giá chất lượng của dự án, dự thảo văn bản. Cần nhận thức đúng đắn là một văn bản không bảo đảm chất lượng mà được ban hành là góp phần làm cho hệ thống pháp luật càng trở nên lạc hậu, là góp phần triệt tiêu động lực phát triển của đất nước.

1.4 Đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ điều phối của VPCP

Tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ điều phối của VPCP và sử dụng hiệu quả công cụ này trong việc giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước. Bên cạnh đó, theo tinh thần của Nghị định số 150/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016, VPCP có thể điều phối để tham mưu với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, nhưng cũng có thể độc lập điều phối, chủ động dàn xếp, thống nhất, tạo đồng thuận trong việc xử lý những vướng mắc, những vấn đề còn ý kiến khác nhau giữa các bộ, ngành, địa phương trước khi bộ, ngành, địa phương báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Tăng cường vai trò và trách nhiệm điều phối độc lập, chủ động của VPCP theo hướng này, sẽ hạn chế việc đẩy nhiều việc không cần thiết lên Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp xem xét giải quyết, qua đó góp phần giảm áp lực đề Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có thời gian và tâm sức tập trung hơn vào việc

giải quyết những vấn đề chiến lược vĩ mô.

Chức năng, nhiệm vụ điều phối của VPCP cần được tiếp tục nghiên cứu, tổng kết, hoàn thiện, cụ thể hóa để hình thành cơ chế điều phối có chất lượng, hiệu quả, tập trung vào trọng tâm là giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ điều phối việc hoạch định và tổ chức thực thi chính sách ở tầm chiến lược vĩ mô.

1.5 Tăng cường các hoạt động khảo sát, tổng kết thực tiễn, tham vấn chuyên gia

Cơ chế, chính sách, thể chế quản lý phải xuất phát từ thực tiễn, phản ánh đầy đủ, sâu sắc yêu cầu của thực tiễn sinh động. Do vậy, để khắc phục sự quan liêu, bảo thủ, giáo điều, bảo đảm chất lượng, tính khả thi của các đề xuất chính sách, thể chế quản lý vĩ mô thì hoạt động thẩm tra, nhất là tham mưu tổng hợp của VPCP phải gắn liền với việc đẩy mạnh các hoạt động khảo sát, tổng kết thực tiễn, tham khảo kinh nghiệm các nước; đồng thời, tăng cường cơ chế tham vấn các chuyên gia, các nhà khoa học, các tổ chức, hiệp hội nghề nghiệp.

2. Giải pháp cơ bản

2.1 Xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức có chất lượng cao

Đây là giải pháp vừa cơ bản, vừa cấp bách. Hình thành một đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực đáp ứng được yêu cầu là vấn đề then chốt tạo cơ sở của việc xây dựng bộ máy nhà nước hiện đại. Do vai trò đặc biệt quan trọng của VPCP trong hoạch định cơ chế, chính sách và điều hành chính sách của Chính phủ, đòi hỏi nhân sự của VPCP phải là những cán bộ, công chức chuyên nghiệp có phẩm chất và năng lực, được tuyển chọn trên cơ sở những phẩm chất xứng đáng và tài năng thực sự.

Có thể thấy rõ, sản phẩm hoạt động của VPCP theo cơ chế mới là những công việc liên quan đến đề xuất, hoạch định và điều hành chính sách phát triển kinh tế - xã hội đất nước của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; giúp Thủ tướng đưa ra các biện pháp lãnh đạo, điều hành bảo đảm sự thống nhất của định hướng chính sách và hành chính trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính trong khuôn khổ của Hiến pháp và các

đạo luật. Như vậy, trong các sản phẩm hoạt động của VPCP thì *sản phẩm chính yếu nhất là các chủ trương, chính sách, cơ chế, thể chế quản lý kinh tế - xã hội vĩ mô của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ*. Đó là những sản phẩm phức tạp, có yêu cầu rất cao về chất lượng, và để hoàn thành được đòi hỏi trước hết ở những khả năng và phẩm chất vượt trội về chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức của VPCP. Vấn đề đặt ra là trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ và những yêu cầu đòi hỏi của cơ chế quản lý mới, phải xây dựng được cơ cấu và những yêu cầu về tiêu chuẩn của đội ngũ cán bộ, công chức phù hợp, tức là phải khẳng định được những giá trị cơ bản về cán bộ, công chức của VPCP trong giai đoạn mới, đặc biệt là về đội ngũ chuyên viên, chuyên gia, trên cơ sở đó quy chế hoá những giá trị này và xác lập một cơ chế thích hợp cho việc bảo đảm thực hiện chúng trên thực tế. Đây chính là việc cụ thể hoá những quy định chung về cán bộ, công chức theo pháp luật hiện hành vào điều kiện cụ thể của VPCP. Và đây cũng chính là cơ sở để VPCP có đủ năng lực để thực hiện tốt được vai trò của mình.

Những yêu cầu đặt ra về phẩm chất và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức của VPCP là một thách thức thực sự đối với những nỗ lực cải cách của VPCP hiện nay và thời gian tới đây.

Trọng tâm của cải cách hành chính tại VPCP cần tập trung vào lĩnh vực công tác cán bộ, khâu đột phá là hình thành và không ngừng nâng cao chất lượng đội ngũ chuyên gia hàng đầu trên các lĩnh vực cả về phẩm chất đạo đức, chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng làm việc, đáp ứng tốt yêu cầu tăng cường hơn nữa công tác tham mưu chiến lược vĩ mô cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong hoạch định chính sách, thể chế quản trị quốc gia.

Xây dựng và thực hiện nghiêm túc các tiêu chuẩn về phẩm chất, năng lực và trình độ của đội ngũ chuyên viên đầu đàn trên các lĩnh vực quản lý nhà nước. Chuyên viên VPCP phải là những chuyên gia giỏi nhất trên các lĩnh vực, phải thực sự là những đại diện ưu tú nhất của đội ngũ cán bộ, công

chức trong hệ thống hành chính nhà nước.

Để phát huy hết năng lực của đội ngũ chuyên viên, nâng cao chất lượng công tác tham mưu, cần phải giảm bớt tính thứ bậc và tính mệnh lệnh hành chính trong tổ chức và hoạt động của VPCP, tạo bầu không khí dân chủ, tin cậy và có chế độ, chính sách đãi ngộ tương xứng để họ được chủ động, toàn tâm toàn ý trong công tác nghiên cứu, tìm tòi, sáng tạo trong tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ những cơ chế, chính sách và các chủ trương, giải pháp chỉ đạo, điều hành có chất lượng cao. Đặc biệt là xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng chế độ chuyên gia cao cấp tại VPCP theo chế độ vị trí việc làm⁶.

2.2 Tiếp tục cải cách, hoàn thiện tổ chức bộ máy của VPCP

Mặc dù được xác định là một cơ quan ngang Bộ, nhưng tính chất, vị trí đặc trưng, xuyên suốt của VPCP khác cơ bản với các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác: đó là bộ máy làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phụ thuộc nhiều vào chất lượng và hiệu quả của VPCP. Một Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mạnh trước hết phải tự tổ chức cho mình một bộ máy giúp việc mạnh, mạnh về năng lực và hiệu quả hoạt động trong việc tham mưu, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoạch định các cơ chế, chính sách quản lý và các biện pháp chỉ đạo, điều hành việc tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách đó.

Tổ chức bộ máy của VPCP, một mặt, phản ánh cơ cấu tổ chức máy của Chính phủ, mặt khác chịu sự chi phối bởi nội dung và phương thức lãnh đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

VPCP đang đứng trước yêu cầu chuyển đổi chức năng từ tham mưu, phục vụ mang tính chất hành chính sự vụ sang tham mưu chiến lược vĩ mô cho Chính phủ, Thủ tướng

Chính phủ quản lý điều hành theo phương thức quản lý thông qua xây dựng, ban hành thể chế, chính sách. Vì vậy, tổ chức bộ máy của VPCP cần phải được tổ chức lại theo yêu cầu này. Bộ máy đó phải bảo đảm không quá nặng nề về tính thứ bậc hành chính; có cơ cấu tinh gọn, hợp lý; quan hệ công tác, quan hệ làm việc trong nội bộ phải giảm bớt khâu hành chính trung gian, nhằm tạo bầu không khí thực sự dân chủ cho đội ngũ chuyên viên phát huy hết khả năng trí tuệ và năng lực công tác của mình trong việc giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đề ra được những chủ trương, chính sách đổi mới các mặt đời sống kinh tế - xã hội. Nói cách khác, định hướng cơ bản có tính chất nguyên tắc này phải được thấu suốt trong cả quá trình điều chỉnh tổ chức và hoạt động của VPCP, từ định hình chức năng, nhiệm vụ, tổ chức sắp xếp cơ cấu tổ chức và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức.

2.3 Thực hiện chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa theo hướng hiện đại

Tổ chức và hoạt động của VPCP phải từng bước được chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hoá theo hướng hiện đại, đồng thời nhanh chóng ứng dụng công nghệ hiện đại vào tổ chức công việc để nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác.

Tất yếu của quá trình nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động là phải phân biệt và tách bạch các loại hoạt động có tính chất và đặc điểm khác nhau để thực hiện chuyên môn hoá trên cơ sở ứng dụng công nghệ quản lý hiện đại. Phải phân biệt và tách bạch các hoạt động cơ bản có tính chất khác nhau của VPCP. Trên cơ sở chuyển các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công sang hoạt động theo cơ chế độc lập, tự chủ về thu chi tài chính, phải tách các hoạt động nghiên cứu, tham mưu về chủ trương, chính sách cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ giúp việc

6 Theo quy định Nghị định số 25/CP ngày 23/5/1993 của Chính phủ ban hành quy định tạm thời về chế độ tiền lương mới của công chức, viên chức hành chính, sự nghiệp và lực lượng vũ trang thì chuyên gia cao cấp được “áp dụng trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, hành chính, khoa học kỹ thuật, giáo dục, y tế, văn hoá nghệ thuật” và quản lý theo chế độ việc làm.

cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về hành chính công vụ, phục vụ cho quá trình ra các quyết định. Đồng thời với quá trình này là phải hình thành cho được đội ngũ cán bộ, công chức có kiến thức, trình độ chuyên môn cao, có kỹ năng hành chính thành thạo, có ý thức trách nhiệm cao trong công vụ.

2.4 *Đổi mới, hoàn thiện chế độ làm việc và mối quan hệ công tác của VPCP*

Trên cơ sở các chức năng, nhiệm vụ được đổi mới, cơ cấu tổ chức bộ máy được sắp xếp, điều chỉnh một cách tinh gọn, hợp lý theo mục tiêu và yêu cầu của cải cách hành chính và để đáp ứng yêu cầu của đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, VPCP cần từng bước xây dựng một chế độ làm việc, chế độ công tác theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại có chất lượng và hiệu quả cao, bảo đảm giải quyết các công việc một cách thông suốt, nhanh chóng, kịp thời, chính xác; các thủ tục giấy tờ, trình tự giải quyết công việc trong quan hệ với Thủ tướng, các Phó Thủ tướng phải bảo đảm nhanh, ngắn gọn và có giá trị.

Lâu nay, có một vấn đề quan trọng hầu như chưa được quan tâm nghiên cứu làm rõ và thể chế hóa, đó là nhiệm vụ, trách nhiệm và mối quan hệ công tác giữa VPCP với các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là thành viên Chính phủ trong việc giải quyết các công việc chung của tập thể Chính phủ. Theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, ngoài tham gia giải quyết các công việc chung của tập thể Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách thành viên Chính phủ còn có những nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng trong quan hệ với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ như đề xuất các chủ trương, chính sách, cơ chế, VBQPPL thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; chủ động làm việc với Thủ tướng, Phó Thủ tướng; thực hiện các công việc được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ủy quyền... Tuy nhiên, thực tế hiện nay, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện các công việc này với tư cách là người đứng đầu Bộ, cơ quan ngang bộ (không phải với tư cách là thành viên Chính phủ), theo đó, người đứng

đầu các bộ hoàn toàn sử dụng bộ máy của Bộ, cơ quan ngang bộ và hầu như không có sự hỗ trợ, giúp việc trực tiếp nào từ VPCP. Với xu thế phân biệt, tách bạch rõ 2 tư cách của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (tư cách là thành viên Chính phủ và tư cách người đứng đầu Bộ, cơ quan ngang bộ) để tạo cơ sở nâng cao vai trò và trách nhiệm của họ trong việc tham mưu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, cơ chế, chính sách, cũng như tham gia giải quyết các công việc chung của tập thể Chính phủ, thì cần thiết phải nghiên cứu, xác lập và quy chế hóa vai trò và trách nhiệm nhất định của VPCP trong việc hỗ trợ, giúp việc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là thành viên Chính phủ.

Vấn đề quan trọng nhất trong quy chế làm việc của VPCP là thực hiện chế độ làm việc đối với chuyên viên, khuyến khích, phát huy tối đa tính chủ động, năng lực sáng tạo, dám nghĩ, dám đề xuất những ý tưởng mới. Để bảo đảm thực hiện tốt chức năng tham mưu, đặc biệt là tham mưu chiến lược vĩ mô về chính sách, thể chế cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thì phải bảo đảm cho chuyên viên có một vị trí, vai trò thích đáng trong quan hệ với Bộ trưởng, Chủ nhiệm, với Thủ tướng và các Phó Thủ tướng trong quá trình xử lý, giải quyết công việc nhằm phát huy tối đa năng lực trí tuệ và chuyên môn của họ nhưng phải tuân thủ nghiêm túc các nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của một cơ quan hành chính, bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung, thống nhất của Bộ trưởng, Chủ nhiệm VPCP. Vai trò của chuyên viên VPCP có lớn, có quan trọng đến đâu đi nữa nhưng hoạt động của họ cũng như mọi công chức phải có kỷ luật, kỷ cương theo quy định của pháp luật. Cùng với việc đề cao trách nhiệm của chuyên viên, thì khi xây dựng quy trình xử lý công việc đối với chuyên viên cần phải chú ý loại bỏ những khâu, những tầng nấc trung gian hành chính không cần thiết, giảm bớt tính chất hành chính nặng nề của những công đoạn và thủ tục giấy tờ trong phối hợp, trong trình lãnh đạo xử lý, nhằm tạo ra bầu không khí thực sự dân chủ, khuyến khích sáng tạo.

Tuy nhiên, trong điều kiện cơ cấu tổ chức bộ máy của VPCP có khuynh hướng thứ bậc hành chính cứng nhắc như mô hình cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ; mặt khác, các hoạt động tham mưu chính sách, thể chế và hành chính sự vụ chưa được tách bạch, nhất là với thực trạng đội ngũ công chức có nhiều hạn chế, bất cập, thì việc kết hợp chế độ thủ trưởng với chế độ chuyên viên theo kiểu đan xen, kết hợp từ dưới lên như hiện nay cho thấy chưa thật sự phù hợp, chưa minh bạch và hiệu quả và tạo ra mâu thuẫn với tính thứ bậc hành chính trong tổ chức bộ máy. Với thực trạng tổ chức bộ máy và chất lượng đội ngũ công chức như hiện nay, cần có quan điểm đổi mới về kết hợp chế độ thủ trưởng với chế độ chuyên viên theo hướng: (1) với quy trình từ dưới lên thì thực hiện chế độ thủ trưởng, theo đó chuyên viên xử lý công việc theo trình tự, thủ tục của thứ bậc hành chính (Chuyên viên - Vụ trưởng - Bộ trưởng, Chủ nhiệm); chỉ thực hiện chế độ chuyên viên đối với chuyên gia cao cấp; (2) với quy trình từ trên xuống (từ Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Chủ nhiệm xuống) thì có thể thực hiện chế độ chuyên viên, không nhất thiết tuân theo trật tự thứ bậc; theo đó, khi cần thiết Thủ tướng, Phó Thủ tướng có thể trao đổi, làm việc trực tiếp với Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng hoặc với chuyên viên. Bộ trưởng, Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm cũng có thể trực tiếp làm việc với chuyên viên, Phó Vụ trưởng mà không cần thiết phải thông qua Vụ trưởng.

Thay lời kết

1. Trong bối cảnh hiện nay, cả về mặt thể chế và thực tiễn cho thấy, có hai khuynh hướng trong thiết kế, xây dựng tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của VPCP: (1) Áp dụng theo mô hình của bộ, cơ quan ngang bộ; (2) Phát triển các cơ chế có tính đặc thù, phù hợp với đặc điểm, tính chất, vị trí, vai trò của VPCP là bộ máy làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Trên thực tế, hai khuynh hướng này đang có sự đan xen trong tổ chức và hoạt động của VPCP, nhưng khuynh hướng đang chiếm ưu thế là phát triển theo mô hình bộ, cơ quan ngang bộ. Trong khi đó, đặc trưng cơ bản, xuyên suốt toàn bộ lịch sử hình thành và

phát triển của VPCP vẫn là bộ máy làm việc, giúp việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Trong điều kiện xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển phù hợp với vị trí, vai trò là cơ quan hành pháp và hành chính nhà nước cao nhất theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 thì đặc trưng này càng phải được đề cao và hiện thực hóa thành chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và mối quan hệ công tác của VPCP. Đây là vấn đề rất cơ bản, đầy thách thức trong đổi mới tổ chức và hoạt động của VPCP, trước hết đòi hỏi phải được nhận thức đầy đủ và sâu sắc.

2. Trong bối cảnh đổi mới mạnh mẽ nội dung và phương thức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, thì việc nâng cao năng lực chủ động nghiên cứu, tham mưu, đề xuất chính sách, thể chế của VPCP là một vấn đề lớn, vừa cơ bản, vừa cấp bách, đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ các giải pháp để từng bước đổi mới toàn diện tổ chức và hoạt động của VPCP. Trong đó, giải pháp cơ bản và then chốt là đổi mới tổ chức bộ máy và xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

3. Tổ chức và hoạt động của VPCP phải từng bước đổi mới, chuyển mạnh sang thực hiện sứ mệnh chủ yếu và quan trọng nhất là chủ động *tham mưu tổng hợp cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc hoạch định và điều hành chính sách, thể chế quản lý chiến lược vĩ mô trong quản lý các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước*. Đó là cơ sở bảo đảm tính tập trung, thống nhất, khắc phục tình trạng bị động, đối phó, phân tán, cục bộ trong xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành chính sách, thể chế. Ngược lại, việc thực hiện tốt nhiệm vụ này sẽ làm nổi bật tính chất, khẳng định rõ vị trí, vai trò đích thực của VPCP, thúc đẩy đổi mới sự lãnh đạo, quản lý điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. ■

PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ CONDOTEL - CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

Ngô Trung Hòa*

* TS. Giảng viên Học viện Cảnh sát nhân dân

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quản lý, kinh doanh condotel, căn hộ khách sạn nghỉ dưỡng

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 26/05/2018

Biên tập : 16/06/2018

Duyệt bài : 13/06/2018

Tóm tắt:

Trong những năm gần đây, cùng với sự phát triển của thị trường bất động sản là sự bùng nổ của hàng loạt loại hình bất động sản mới như condotel, officetel, homotel. Trong đó, condotel nhanh chóng phát triển trở thành điểm sáng của thị trường bất động sản nghỉ dưỡng. Từ năm 2015 đến cuối năm 2017, cả nước đã có 71 dự án condotel, officetel được cấp phép với tổng số 25.639 căn hộ. Dự kiến trong hai năm 2018 và 2019, trung bình mỗi năm sẽ có khoảng hơn 20.000 căn condotel được tiếp tục mở bán¹. Mặc dù vậy, khung pháp lý cho việc kinh doanh, quản lý loại hình condotel này chưa hoàn thiện, phát sinh rất nhiều vấn đề chưa giải quyết được.

Article Information:

Keywords: condotel business and management; condotel

Article History:

Received : 26 May 2018

Edited : 16 Jun 2018

Approved : 13 Jun 2018

Abstract

In recent years, along with the development of the real estate market, there is an explosion of a series of new real estate modalities such as condotel, officetel, homotel. In particular, condotel is in a rapid growth as the bright spot of the resort real estate market. From 2015 to the end of 2017, there has been 71 condotel in nationwide, the licensed officetel with a total of 25,639 apartments. It is expected that in 2018 and 2019, more than 20,000 condotel units will be publicly sold annual. However, the legal framework for the business transaction, management of this type of condotel is not complete, many issues have yet to be resolved

1. Khái quát về condotel

Condotel là một loại hình căn hộ khách sạn nghỉ dưỡng. Condotel là viết tắt của hai từ Condominium (căn hộ) và Hotel (khách sạn). Condotel được kiến thiết giống như một khách sạn nhưng có chủ sở hữu riêng và

có đầy đủ phòng khách, phòng ngủ, bếp ăn, phòng tắm... đáp ứng nhu cầu sinh hoạt của con người như một căn hộ cao cấp. Trong condotel, có thể sử dụng bếp nấu nướng và tất cả những tiện ích của một căn hộ chung cư thông thường. Chủ sở hữu căn hộ trong

1 <http://theleader.vn/chu-dau-tu-condotel-dang-tim-cach-danh-trao-khai-niem-20180501213832507.htm>

condotel có quyền ở, bán hoặc cho thuê. Như vậy, conotel có cả hai chức năng sử dụng là nhà ở và khách sạn. Nhưng cần phải thống nhất cách hiểu về conotel là: *một loại hình khách sạn được xây dựng theo kết cấu của căn hộ chung cư chứ không phải là việc sử dụng hỗn hợp hai mục đích khách sạn và căn hộ chung cư*. Các dự án conotel hiện được đầu tư xây dựng tập trung tại các đô thị du lịch, ven biển và được quản lý, vận hành, khai thác với chức năng chính là khách sạn (lưu trú ngắn hạn và không hình thành đơn vị ở).

Nếu như motel là một khách sạn được thiết kế dành cho người đi xe mô tô, có chỗ đỗ xe cho xe cơ giới các loại. Loại hình khách sạn này được phát triển mạnh sau chiến tranh thế giới II, để đáp ứng hệ thống đường cao tốc lớn bắt đầu được phát triển trong những năm đầu thế kỷ 20 ở nước Mỹ, khi các cuộc hành trình đường bộ trở nên phổ biến hơn và nhu cầu các địa điểm lưu trú qua đêm giá rẻ và dễ tiếp cận, gần các tuyến đường chính dẫn đến sự phát triển của khái niệm motel, nhưng không làm thay đổi bản chất (khách sạn) của nó. Cũng tương tự như khái niệm của motel, conotel xây dựng để đáp ứng yêu cầu của du khách về việc được nghỉ ngơi, du lịch tại một phòng khách sạn có kết cấu của căn hộ chung cư, để họ có thể sử dụng các tiện ích tương tự của một căn hộ như nấu ăn, giặt giũ phù hợp với nhu cầu du lịch gia đình đang đang tăng trưởng và là xu thế du lịch hiện nay thì conotel vẫn mang bản chất của khách sạn, phục vụ cho khách du lịch lưu trú mà không thể thay đổi bản chất này theo sự thay đổi kết cấu phòng khách sạn.

So sánh conotel với căn hộ chung cư thì có thể thấy một số điểm khác biệt sau: về mục đích sử dụng: nếu căn hộ chung cư được sử dụng với mục đích chính là để ở lâu dài thì conotel lại sử dụng để cho khách du lịch thuê trong thời gian họ du lịch. Về

cơ quan quản lý nhà nước thì khu chung cư được quản lý bởi Ban Quản trị, Tổ dân phố, UBND phường/xã; trong khi đó khu conotel được quản lý bởi Ban quản lý Khu Du lịch, các cơ quan quản lý nhà nước về du lịch. Về thủ tục quản lý hành chính dân cư: người ở tại căn hộ chung cư được cấp hộ khẩu thường trú hoặc sổ đăng ký tạm trú dài hạn, trong khi đó người ở tại conotel thì khách sạn phải khai báo tạm trú ngắn hạn cho du khách. Về phí quản lý vận hành: người ở tại căn hộ chung cư sẽ phải đóng phí quản lý vận hành theo Luật Nhà ở và văn bản hướng dẫn, trong khi đó đối với conotel, du khách sẽ phải trả phí lưu trú tại khách sạn theo giá khách sạn quy định. Về cách thức hoạt động: conotel hoạt động theo mô hình *timeshares* chia sẻ lợi nhuận ưu đãi. Ngoài ra, còn có một số sự khác biệt về luật điều chỉnh: conotel được điều chỉnh bởi Luật Du lịch, Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng còn căn hộ chung cư được điều chỉnh bởi Luật Nhà ở, Luật Đất đai; hay sự khác biệt về nghĩa vụ tài chính: chủ sở hữu căn hộ phải đóng thuế đất hàng năm đối với căn hộ của mình còn chủ đầu tư phải đóng tiền thuế đất hàng năm đối với toàn bộ khách sạn, các phòng khách sạn không phải thực hiện nghĩa vụ đóng thuế².

Hiện nay, trên thị trường có 3 mô hình kinh doanh căn hộ nghỉ dưỡng chính, đó là: i). Mô hình sở hữu kỳ nghỉ: với mô hình này thì chủ đầu tư không bán căn hộ nghỉ dưỡng cho khách hàng mà bán kỳ nghỉ trên hệ thống quốc tế. Khi đầu tư vào mô hình này, khách hàng có thể nghỉ tại dự án, các điểm du lịch trên thế giới của cùng chủ đầu tư hoặc bán lại kỳ nghỉ để kiếm lợi nhuận. ii). Mô hình cam kết lợi nhuận: chủ đầu tư cam kết một khoản lợi nhuận (từ 8-12%/năm) nhất định trong 5 năm hoặc 10 năm đầu. Và sau thời gian cam kết sẽ chia sẻ trên kết quả kinh doanh thực tế từ hoạt động kinh doanh cho thuê căn hộ. iii). Mô hình không cam kết lợi nhuận: với mô

2 <http://reatimes.vn/>

hình này, khách hàng có thể linh hoạt khai thác, sử dụng căn hộ của mình: để ở, tự vận hành kinh doanh, ký gửi chủ đầu tư và chia sẻ lợi nhuận theo lợi nhuận kinh doanh thực tế của căn hộ³.

2. Thực trạng pháp luật điều chỉnh việc quản lý, kinh doanh condotel

Ở Việt Nam, condotel là loại hình bất động sản mới, phát triển chủ yếu ở các điểm du lịch ven biển, là dạng khách sạn chung cư và mỗi căn hộ đều có chủ sở hữu riêng. Mặc dù tốc độ giao dịch tăng nhanh, được quảng cáo là khả năng sinh lời hấp dẫn, tuy nhiên, hiện nay loại bất động sản này chưa được quy định trong bất cứ văn bản pháp luật nào. Việc giao dịch, chuyển nhượng condotel đang diễn ra sôi động nhưng thiếu vắng khung pháp lý điều chỉnh, nên tiềm ẩn không ít rủi ro.

Thực tế hiện nay cho thấy, đã có hàng chục nghìn căn hộ nghỉ dưỡng condotel được giao dịch, nhưng loại hình căn hộ này đang gặp những vướng mắc sau đây:

Thứ nhất, chưa có quy định thống nhất việc xác định condotel là loại hình nhà ở hay kinh doanh. Đi kèm với loại hình này là khái niệm "đất ở không hình thành đơn vị ở". Đây là một khái niệm mới, chưa được ghi nhận ở bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào, kể cả Luật Đất đai năm 2013 và Luật Nhà ở năm 2014. Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ xác định đất sử dụng để phát triển bất động sản thương mại, dịch vụ là loại hình đất phi nông nghiệp⁴, chưa có quy định cụ thể về chế độ sử dụng.

Với khái niệm này, có thể hiểu, loại hình này xác định mục đích sử dụng ở đây là đất ở nhưng lại không thể ở được. Và, nếu không ở được là đất sử dụng cho mục đích sản xuất kinh doanh. Bản chất đây là những dự án mà nhà đầu tư xin giao đất sản xuất

kinh doanh để kinh doanh khách sạn, khu nghỉ dưỡng - một hoạt động điển hình của kinh doanh du lịch, nhưng khi tiến hành xây dựng thì lại chào bán theo kiểu mua bán đứt đoạn giống hoạt động kinh doanh bất động sản thông thường.

Thứ hai, chưa có hướng dẫn quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu căn hộ và quyền sử dụng đất có thời hạn theo thời hạn sử dụng đất của dự án cho khách hàng mua căn hộ condotel.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đất thương mại dịch vụ có thời hạn là 50 năm nhưng hiện vẫn chưa có quy định cụ thể liên quan đến condotel, là đất thương mại, dịch vụ hay đất ở. Luật Du lịch năm 2017 sử dụng thuật ngữ căn hộ du lịch nhưng không đề cập đến thuật ngữ condotel. Trong khi condotel thường được xây dựng trên đất kinh doanh dịch vụ mà chế độ sử dụng các loại đất thương mại, dịch vụ được điều chỉnh bởi Luật Đất đai năm 2013. Luật Đất đai năm 2013 quy định đất phi nông nghiệp là: đất ở; đất khu công nghiệp, khu công nghệ cao; khu kinh tế; đất cảng hàng không; đất thương mại, dịch vụ..., nhưng chưa đề cập đến đất sử dụng cho du lịch (sau đây gọi là đất du lịch).

Trong thời gian qua, ở một số địa phương, chủ đầu tư công bố người mua căn hộ condotel sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất ổn định lâu dài. Việc làm này của chủ đầu tư là trái với quy định hiện hành của Luật Đất đai năm 2013 (Luật quy định thời hạn sử dụng đất không phải là đất ở là 50 năm hoặc 70 năm⁵). Luật Đất đai năm 2013 không cho phép người mua căn hộ condotel được quyền sử dụng đất du lịch ổn định lâu dài; khác với các dự án nhà ở là chủ đầu tư dự án cũng chỉ được giao đất có thời hạn, nhưng người mua nhà ở trong dự án thì được cấp giấy chứng nhận.

3 <https://arena-camranh.com.vn/phan-tich-mo-hinh-kinh-doanh-condotel/>

4 Điều 10 Luật Đất đai năm 2013.

5 Điều 126 Luật Đất đai năm 2013.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, không có căn cứ để cấp giấy chứng nhận cho từng căn hộ trong trường hợp này. Do đó, việc UBND một số địa phương ghi nhận loại đất “đất ở không hình thành đơn vị ở” và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ) cho loại đất này là chưa phù hợp với quy định hiện hành⁶. Nếu cấp “sổ hồng” cho căn hộ condotel thì sẽ gây thất thoát ngân sách từ việc thu tiền sử dụng đất, các loại thuế và góp phần phá vỡ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở các địa phương. Việc làm này có thể có lợi cho một vài nhà đầu tư nhưng lại gây phương hại đến toàn xã hội.

Thứ ba, các quy định liên quan đến kinh doanh mua bán chuyển nhượng condotel chưa rõ ràng, với điều kiện bán sản phẩm hình thành trong tương lai, bảo lãnh cho thuê mua và đặc biệt là quy định bán căn hộ cho người nước ngoài...

Phát triển dự án condotel, chủ đầu tư có rất nhiều lợi thế về vốn. Với các dự án này, chủ đầu tư bán căn hộ condotel cho khách hàng nhằm mục đích huy động vốn để thực hiện dự án theo phương thức tương tự như bán nhà ở hình thành trong tương lai. Thực hiện phương pháp bán hàng này, chủ đầu tư có thể vừa thu hồi vốn đầu tư nhanh, có thêm nguồn vốn bổ sung thay thế vốn vay tín dụng, vừa được quyền kinh doanh căn hộ condotel đã bán cho khách hàng. Mặc dù sau đó, chủ đầu tư phải trả lợi nhuận cam kết cho nhà đầu tư thứ cấp nhưng vẫn rất có lợi so với đi vay ngân hàng. Bên cạnh đó, nếu như đối với một dự án căn hộ chung cư thông thường, chủ đầu tư phải đảm bảo dự án đã xong móng và phải được Sở Xây dựng địa phương đó xác nhận đủ điều kiện bán nhà hình thành trong tương lai mới được mở bán ra thị trường thì bất động sản nghỉ dưỡng lại không chịu sự chi phối của điều kiện này, bởi đây không phải một sản phẩm nhà ở.

Điều 5 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định các loại bất động sản được đưa vào kinh doanh bao gồm: "1. Nhà, công trình xây dựng có sẵn của các tổ chức, cá nhân; 2. Nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai của các tổ chức, cá nhân; 3. Nhà, công trình xây dựng là tài sản công được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép đưa vào kinh doanh; 4. Các loại đất được phép chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai thì được phép kinh doanh quyền sử dụng đất". Như vậy, trong điều luật này, chưa có quy định liên quan đến condotel. Chính sự thiếu vắng các quy định của pháp luật đã khiến việc huy động vốn, góp vốn đầu tư, đặt cọc giữ chỗ tại các dự án condotel tiềm ẩn rủi ro rất lớn đối với khách hàng. Trong trường hợp chủ đầu tư sử dụng vốn sai mục đích, dự án chậm tiến độ, chủ đầu tư không có năng lực phát triển dự án, người mua căn hộ sẽ phải gánh chịu toàn bộ thiệt hại.

Bên cạnh đó, hiện nay tồn tại hai kiểu hợp đồng mua bán condotel: chủ đầu tư làm hợp đồng mua bán nhà với khách hàng, sau đó là hợp đồng thuê lại căn hộ; một hợp đồng gộp chung hai loại nêu trên. Điều này dẫn tới việc không thống nhất và cách vận dụng khác nhau khi có tranh chấp mà thông thường phần thiệt thuộc về khách hàng.

Mặt khác, do các căn hộ condotel được sử dụng phục vụ du lịch, vì vậy, về nguyên tắc hoạt động này chịu sự điều chỉnh của Luật Du lịch. Theo quy định của Luật này, để một khu du lịch đi vào hoạt động phải đảm bảo nhiều yếu tố như dự án đã hoàn thiện, đảm bảo phòng cháy chữa cháy, hoàn công công trình và phải được thẩm định bởi cơ quan quản lý du lịch xác nhận đủ điều kiện đưa vào hoạt động. Như vậy, đối với các dự án condotel, trong trường hợp dự án chưa

6 <http://www.sggp.org.vn/>

hoàn thiện như các tiêu chí ở trên nhưng đã giao dịch với khách hàng là chưa phù hợp với pháp luật hiện hành⁷.

Hơn nữa, theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014, cá nhân là người nước ngoài chỉ được mua nhà ở trong các dự án nhà ở thương mại ngoài khu vực bảo vệ quốc phòng, an ninh⁸. Điều này hạn chế rất lớn việc huy động vốn của các chủ đầu tư khi thực hiện các dự án xây dựng condotel, bởi một số cá nhân người nước ngoài muốn giao kết hợp đồng mua condotel để đầu tư lại vướng khung pháp lý chưa quy định vấn đề này.

Thứ tư, việc áp dụng tính toán chi tiêu kiến trúc kỹ thuật công trình có căn hộ condotel hiện chưa rõ ràng, chưa có các quy định, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia riêng, vì thế gây khó khăn trong công tác quản lý, đầu tư, xây dựng, quản lý vận hành với các loại hình bất động sản này, đặc biệt là việc áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn để lập quy hoạch, thiết kế đối với các dự án vì không có cơ sở áp dụng theo loại hình công trình nào (nhà ở hay khách sạn) cho phù hợp. Nếu sử dụng lâu dài (hình thành đơn vị ở) thì quy hoạch phải gắn với cơ sở hạ tầng như trường học, bệnh viện, dịch vụ, thương mại...; Nếu sử dụng lưu trú ngắn hạn (không hình thành đơn vị ở) thì quy hoạch, thiết kế, quản lý vận hành như công trình khách sạn.

3. Một số kiến nghị xây dựng khung pháp lý điều chỉnh việc quản lý và phát triển condotel

Thứ nhất, sửa đổi Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, bổ sung thêm loại hình "căn hộ du lịch nghỉ dưỡng (condotel), nhà phố, biệt thự trong khu du lịch nghỉ dưỡng" là loại bất động sản (có sẵn hoặc hình thành trong tương lai) được đưa vào kinh doanh, để phù hợp với tình hình thực tiễn phát triển sản phẩm mới là condotel.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung Luật Nhà ở năm 2014, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Du lịch năm 2017 để thống nhất quy chuẩn, tiêu chuẩn đối với loại hình công trình căn hộ condotel theo tiêu chuẩn phòng khách sạn (không có nhà bếp riêng), căn hộ khách sạn (có nhà bếp riêng)... Đối với dự án, công trình condotel mà các căn hộ ngoài sử dụng để kinh doanh cho thuê lưu trú ngắn hạn còn có thể sử dụng vào mục đích ở ổn định, lâu dài và hình thành đơn vị ở thì phải đáp ứng quy định, tiêu chuẩn, quy chuẩn về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội (trường học, sinh hoạt cộng đồng...) như đối với nhà ở chung cư; đối với dự án, công trình condotel mà các căn hộ chỉ sử dụng để kinh doanh cho thuê lưu trú ngắn hạn và không hình thành đơn vị ở thì có thể áp dụng quy định, tiêu chuẩn, quy chuẩn về hạ tầng chung cư đối với công trình khách sạn.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định về việc phân loại và cơ chế sử dụng đất hỗn hợp (vừa sử dụng làm đất ở, vừa là đất thương mại dịch vụ) và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với loại hình bất động sản này.

Thứ tư, bổ sung quy định cho phép cá nhân nước ngoài được mua căn hộ condotel để đầu tư, nhằm tăng thêm tính thanh khoản và bổ sung thêm nguồn vốn đầu tư phát triển các dự án căn hộ condotel, tạo điều kiện cho ngành du lịch phát triển bền vững.

Ngoài ra, đối với chủ đầu tư, việc khách hàng mua các căn hộ condotel chỉ là việc chi tiền để đặt phòng dài hạn tại dự án trong tương lai. Với căn phòng thuê dài hạn đó, khách hàng có thể để lại cho chủ đầu tư để kinh doanh, cho thuê lại. Vì vậy, cần sửa lại tên gọi của hợp đồng mua bán căn hộ condotel thành hợp đồng thuê phòng khách sạn cho đúng luật. ■

7 <http://theleader.vn/da-u-tu-condotel-rui-ro-tiem-an-trong-cam-ket-loi-nhuan-hap-dan-20180116144304695.htm>

8 Điều 159 Luật Nhà ở năm 2014

QUYỀN IM LẶNG CỦA NGƯỜI BỊ BUỘC TỘI VÀ CÁC ĐẢM BẢO PHÁP LÝ TRONG TỔ TỤNG HÌNH SỰ

Võ Minh Kỳ*

* Viện Kiểm sát nhân dân Quận Ninh Kiều, TP. Cần Thơ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quyền im lặng; lời khai.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/04/2017

Biên tập : 06/06/2017

Duyệt bài : 13/06/2017

Tóm tắt:

Ở Việt Nam, quyền im lặng lần đầu tiên được quy định trực tiếp trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (Bộ luật TTHS 2015). Có thể nói, việc quy định quyền im lặng là một bước tiến lớn trong việc bảo vệ quyền con người và thực hiện trình tự xét xử công bằng trong tố tụng hình sự. Tuy nhiên, quy định về quyền im lặng và các đảm bảo pháp lý hiện nay vẫn còn nhiều thiếu sót, từ đó khó đảm bảo mục tiêu xây dựng nền tư pháp vững mạnh. Bài viết trình bày quy định hiện hành của quyền im lặng và các đảm bảo pháp lý của quyền này; từ cơ sở đó, phân tích các mặt hạn chế và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện.

Article Information:

Keywords: right to silence; right to remain silent; self-incrimination; confession

Article History:

Received : 06 Apr. 2017

Edited : 06 Jun 2017

Approved : 13 Jun 2017

Abstract

In Viet Nam, the right to silence is first laid down directly in the Penal Procedure Code of 2015. It can be said that the right to silence is a big step forward in the protection of human rights and the implementation of criminal justice proceedings. However, there are still shortcomings under this provision of right to right to silence and legal guarantees, which makes it difficult to secure a strong judicial mandate. This article provides presentation of the current provisions of right to silence and the legal guarantees of this right; It also provides analysis of the relevant constraints and recommendations for further improvements.

1. Quy định về quyền im lặng và các đảm bảo pháp lý trong tố tụng hình sự Việt Nam

Bộ luật TTHS 2015 ghi nhận quyền im lặng dành cho người bị buộc tội, gồm bốn chủ

thể pháp lý khác nhau, bao gồm: (1) người bị bắt; (2) người bị tạm giữ; (3) bị can; (4) bị cáo¹. Theo đó, trong quá trình tham gia tố tụng, tất cả các đối tượng trên đều có quyền “không

1 Điểm đ, khoản 1, Điều 4 Bộ luật TTHS 2015.

buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận mình có tội”².

Việc quy định quyền không đưa ra lời khai chống lại chính mình có thể được hiểu là người bị buộc tội có quyền không khai những điều chứa đựng thông tin bất lợi cho bản thân mình. Quy định này có thể hiểu tương đương với quyền im lặng.

Tuy nhiên, căn cứ theo nội dung điều luật, người bị buộc tội chỉ có thể từ chối đưa ra lời khai nếu sự thẩm vấn yêu cầu lời khai có chứa đựng thông tin chống lại họ hoặc buộc họ phải nhận mình có tội. Còn đối với những câu hỏi khác trong quá trình thẩm vấn, người bị buộc tội không có quyền giữ im lặng. Mặt khác, một trong các nghĩa vụ của người bị buộc tội là phải có mặt theo sự triệu tập hoặc chấp hành yêu cầu của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền, điều này có nghĩa là họ không thể từ chối tham gia cuộc hỏi cung, lấy lời khai hoặc tại phiên tòa³. Suy ra, người bị buộc tội phải có mặt trong các cuộc thẩm vấn và không thể giữ im lặng trong suốt thời gian này.

Có thể thấy, khi so sánh với luật pháp các nước và luật quốc tế, quy định về quyền im lặng của Việt Nam có nội dung và phạm vi tương đối hẹp⁴. Lý giải cho điều này, có thể xét rằng đây là loại quyền mới đối với Việt Nam, một quyền im lặng tuyệt đối dành cho người bị buộc tội có thể gây ra nhiều rào cản cho các cơ quan TTHS trong việc

giải quyết vụ án. Hơn nữa, so sánh với các nước khác, lực lượng điều tra của Việt Nam không được sở hữu những công cụ điều tra hiệu quả như thỏa thuận nhận tội (plea bargain), hoạt động ngầm (undercover) hoặc gài bẫy (sting operation) mà chỉ có thể sử dụng các biện pháp như nghe lén, ghi âm ghi hình bí mật một cách hạn chế⁵. Sự quy định quyền im lặng ở mức độ tương đối, hay còn gọi là quyền không tự buộc tội chính mình, là sự cân bằng giữa quyền cá nhân và lợi ích xã hội.

Để đảm bảo rằng quyền im lặng có thể được sử dụng và có hiệu quả trên thực tế, pháp luật TTHS quy định ba biện pháp đảm bảo pháp lý, đó là quyền được thông báo quyền của người bị buộc tội (1), ghi âm, ghi hình trong khi thẩm vấn (2) và tiêu chí đánh giá tính hợp pháp của lời khai (3).

Thứ nhất, đối với quyền được thông báo về quyền của người bị buộc tội. Đây là sự kế thừa từ Bộ luật TTHS 2003 và tiếp tục được duy trì ở Bộ luật TTHS 2015⁶. Chức năng này nhằm đảm bảo người bị buộc tội biết và hiểu rõ quyền của mình, bao gồm quyền im lặng, và từ đó có thể quyết định đưa ra sự lựa chọn sử dụng quyền im lặng hay không. Có ý kiến cho rằng, quyền im lặng còn được gọi là quyền Miranda, có xuất xứ từ vụ án Miranda vs. Arizona và vụ án này được giải quyết bởi Tòa án tối cao liên bang Hoa Kỳ. Theo phán quyết cuối cùng của tòa án thì:

2 Điểm d, khoản 1, Điều 58; điểm c, khoản 2, Điều 59; điểm d, khoản 2, Điều 60; điểm h, khoản 2, Điều 61 Bộ luật TTHS 2015.

3 Khoản 2, Điều 58; khoản 3, Điều 59; khoản 3, Điều 60; khoản 3, Điều 61 Bộ luật TTHS 2015.

4 Tại Hoa Kỳ, năm 1966 vụ án Miranda v. Arizona đã khẳng định phạm vi của quyền im lặng là tuyệt đối chứ không chỉ các nội dung chống lại mình.

Tại Nhật Bản, theo Bộ luật TTHS năm 1948, Điều 198 (1) ghi nhận quyền từ chối tham gia thẩm vấn của người bị buộc tội, trừ trường hợp anh ta đang bị tạm giữ hoặc tạm giam; Điều 311 (1), Điều 316-9 (3) ghi nhận bị can, bị cáo có quyền im lặng tuyệt đối suốt thời gian thẩm vấn hoặc thời gian diễn ra phiên tòa, hoặc có quyền từ chối trả lời một số câu hỏi xác định.

5 Điều 223, 224 Bộ luật TTHS 2015 chỉ cho phép áp dụng các biện pháp điều tra đặc biệt, bao gồm: ghi âm, ghi hình bí mật, nghe điện thoại bí mật và thu thập dữ liệu điện tử bí mật. Các biện pháp đó chỉ được áp dụng đối với tội phạm liên quan đến an ninh quốc gia, ma túy, khủng bố, rửa tiền, tham nhũng hoặc các tội phạm đặc biệt nghiêm trọng có tổ chức.

6 Điểm c, khoản 1, Điều 58; điểm b, khoản 2, Điều 59; điểm b, khoản 2, Điều 60; điểm c, khoản 2, Điều 61 Bộ luật TTHS 2015.

“Trước khi bị thẩm vấn, người bị tạm giam phải được thông báo rõ ràng rằng anh ta có quyền im lặng và những gì anh ta nói đều sẽ được sử dụng làm bằng chứng chống lại anh ta trước tòa. Anh ta phải được thông báo rõ ràng rằng anh ta có quyền tham vấn luật sư và quyền được luật sư ở bên cạnh trong suốt quá trình thẩm vấn”⁷ (phán quyết này còn được gọi là cảnh báo Miranda hay quyền được thông báo quyền). Từ vụ án này, thuật ngữ quyền im lặng không chỉ được hiểu là quyền không khai báo mà còn là những đảm bảo cho bị can, trong tình trạng yếu thế, được quyền tư vấn pháp lý để tránh những lời khai bất lợi cho mình⁸. Như vậy, quan điểm nói trên đã đồng nhất quyền im lặng và cảnh báo Miranda (quyền được thông báo quyền). Tuy nhiên, đây là nhận thức có phần chưa chuẩn xác. Xét về mặt lịch sử, các quy định sơ khai về quyền im lặng đã xuất hiện trong truyền thống thông luật (common law) vào cuối thế kỷ 17 để chống lại tình trạng bức cung, nhục hình khá phổ biến vào thời điểm đó⁹, còn cảnh báo Miranda chỉ xuất hiện từ năm 1966. Xét về mặt nội dung, sự vi phạm về cảnh báo Miranda chắc chắn dẫn đến tính bất hợp pháp của lời khai, nhưng ngược lại, sự tuân thủ cảnh báo Miranda không đồng nghĩa với mọi lời khai được đưa ra sau cảnh báo đều được thừa nhận mà còn phải trải qua thủ tục xem xét tính tự nguyện (due process voluntariness test)¹⁰. Như vậy, cần phân biệt quyền được thông báo quyền và quyền im lặng có phạm vi nội hàm khác nhau, dù tác động pháp lý của hai quyền này có phần ảnh hưởng đến nhau.

Thứ hai, về đảm bảo pháp lý ghi âm, ghi hình bắt buộc, khoản 6 Điều 183 Bộ luật TTHS 2015 quy định mọi cuộc hỏi cung diễn ra trong cơ sở tạm giữ hoặc tại trụ sở của Cơ quan điều tra đều phải được ghi âm hoặc ghi hình có âm thanh. Việc ghi âm, ghi hình này không chỉ nhằm bảo vệ quyền của bị can, mà còn bảo vệ phía cơ quan điều tra trước các khiếu nại, tố cáo. Trong trường hợp có bất kỳ sự cáo buộc nào về việc vi phạm quyền im lặng, quyền được thông báo quyền hoặc sự sử dụng nhục hình trong hoạt động lấy lời khai, thẩm phán có thể dựa vào các tệp hình ảnh, âm thanh này để đánh giá tính hợp pháp của lời khai.

Thứ ba, đảm bảo pháp lý về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của lời khai. Theo quy định mới, mọi chứng cứ, bao gồm lời khai, nếu không được thu thập theo đúng trình tự, thủ tục do Bộ luật TTHS quy định đều không được xem là chứng cứ¹¹. Nói cách khác, tính hợp pháp phải được đảm bảo bằng sự tuân thủ trình tự, thủ tục theo luật định, đồng nghĩa với việc lấy lời khai phải tuân thủ thủ tục thông báo về quyền, ghi âm, ghi hình và các thủ tục khác. So sánh với Bộ luật TTHS 2003, đây là quy định mới hết sức tiến bộ, bởi Bộ luật TTHS 2003 chỉ yêu cầu chứng cứ phải đảm bảo tính hợp pháp, xác thực và liên quan đến vụ án, nhưng lại không có một quy định ràng buộc sự tuân thủ trình tự, thủ tục khi thu thập, dẫn đến trường hợp có những chứng cứ thu thập không đúng thủ tục vẫn được Tòa án chấp thuận.

Tóm lại, Bộ luật TTHS 2015 quy định quyền im lặng của người bị buộc tội

7 Đào Trung Hiếu, “Nhập khẩu” quyền im lặng và những hệ lụy”, Báo Công an nhân dân điện tử, ngày 31/10/2015, <http://cstc.cand.com.vn/Phong-su-Tieu-diem/Nhap-khau-quyen-im-lang-va-nhung-he-luy-370894/>, truy cập ngày 31/3/2017.

8 Đào Trung Hiếu, “Nhập khẩu” quyền im lặng và những hệ lụy”, tldd.

9 Alan M. Dershowitz, *Is there a right to remain silent? Coercive interrogation and the Fifth Amendment After 9/11*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p.61

10 Welsh S. White, *Miranda's waning protections: police interrogation practices after Dickerson*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001, p.39

11 Khoản 2, Điều 87 Bộ luật TTHS 2015

một cách hạn chế về phạm vi và nội dung áp dụng, đồng thời, đưa ra những biện pháp nhằm bảo đảm tính khả thi của quyền im lặng trên thực tế.

2. Những hạn chế của chế định quyền im lặng theo Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015

2.1 Thiếu cơ chế bảo vệ người bị bắt, người bị tạm giữ

Thứ nhất, đối với đảm bảo pháp lý về quyền được thông báo quyền im lặng.

Điều 58 và Điều 59 của Bộ luật TTHS 2015 quy định, người bị bắt và người bị tạm giữ có quyền được giải thích về quyền của họ, trong đó có quyền im lặng. Tuy nhiên, Bộ luật TTHS lại không đề cập đến thời điểm thực hiện sự giải thích, thông báo quyền. Trong sự so sánh với hai chủ thể khác là bị can và bị cáo, luật quy định rõ là bị can được thông báo quyền trước lần hỏi cung đầu tiên và bị cáo được thông báo quyền trong thủ tục bắt đầu phiên tòa¹². Mặc dù trong mẫu biên bản bắt người của Bộ Công an có mục quy định về việc giải thích quyền và nghĩa vụ cho người bị bắt vào thời điểm bắt¹³. Tuy nhiên, theo quy định 2 Điều 87 Bộ luật TTHS 2015, “Những gì có thật nhưng không được thu thập theo trình tự, thủ tục do Bộ luật này quy định thì không có giá trị pháp lý và không được dùng làm căn cứ để giải quyết vụ án hình sự”, vì vậy, mẫu biên bản bắt người của Bộ Công an không thể xem là căn cứ để hủy đi giá trị pháp lý của lời khai của người bị buộc tội.

Thứ hai, theo quy định của Điều 95 Bộ luật TTHS 2015, một trong các nguồn chứng cứ là lời khai của người bị bắt và người bị tạm giữ. Tuy nhiên, Bộ luật TTHS 2015 lại không quy định về thể thức, trình tự, thủ tục

của việc lấy lời khai này. Như vậy, liệu việc lấy lời khai của người bị bắt, người bị tạm giữ có cần phải thực hiện các đảm bảo pháp lý như phổ biến quyền cho họ hay thực hiện thủ tục ghi âm, ghi hình hay không vẫn là những câu hỏi chưa được trả lời.

Những hạn chế trên gây ảnh hưởng tới quyền của người bị bắt, người bị tạm giữ trong giai đoạn đầu của tố tụng trước khi được chuyển sang tư cách tố tụng là bị can, bị cáo với đầy đủ sự đảm bảo pháp lý.

2.2 Cơ sở đánh giá tính pháp lý của lời khai

Như đã đề cập ở trên, Bộ luật TTHS 2015 đã có một quy định rất tiến bộ khi xác định rõ ràng trường hợp chứng cứ, bao gồm lời khai, sẽ không có giá trị pháp lý nếu không được thu thập theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Bộ luật này. Quy định này có thể được hiểu là bất kỳ chứng cứ nào được thu thập theo đúng trình tự, thủ tục do luật định thì đương nhiên sẽ đảm bảo tính hợp pháp của chứng cứ. Điều này dẫn đến một số điểm hạn chế và mâu thuẫn với quyền im lặng của người bị buộc tội. Cụ thể như sau: Bộ luật TTHS 2015 quy định, người bị buộc tội có quyền “không buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận mình có tội”. Như vậy, yếu tố không bị ép buộc, hay còn gọi là tính tự nguyện là yếu tố cơ bản nhất của quyền im lặng. Tuy nhiên, Bộ luật TTHS 2015 hoàn toàn không có điều khoản nào đề cập đến tính tự nguyện và mức độ chất lượng của sự tự nguyện trong đánh giá lời khai của người bị buộc tội.

Từ phân tích trên cho thấy, bên cạnh việc nhấn mạnh đến tính hợp pháp của chứng cứ, quy định của pháp luật TTHS hiện hành còn thiếu quy định về các tiêu chuẩn pháp lý riêng dành cho lời khai nhằm phù hợp với điểm đặc thù của loại chứng cứ này.

12 Khoản 2, Điều 183; khoản 3, Điều 301 Bộ luật TTHS 2015.

13 Quyết định số 1351/2004/QĐ-BCA(C11) ngày 18/11/2004 của Bộ trưởng Bộ Công an.

Một vấn đề khác cần phải đề cập đến, chính là giá trị pháp lý của các chứng cứ được thu thập dựa trên thông tin có từ lời khai được đánh giá là bất hợp pháp sẽ được nhìn nhận như thế nào. Có thể thấy rằng, trong một vài trường hợp, cán bộ điều tra có thể chấp nhận không tuân theo trình tự, thủ tục của Bộ luật TTHS nhằm lấy được những lời khai mang giá trị thông tin, từ đó dẫn dắt họ đến các loại chứng cứ khác có giá trị trong vụ án. Như vậy, nếu căn cứ theo quy định pháp luật, thì chỉ lời khai ban đầu là không có giá trị pháp lý vì đã không tuân thủ trình tự thủ tục, còn các loại chứng cứ khác được thu thập theo đúng trình tự thủ tục dựa trên lời khai đó vẫn được xem xét như chứng cứ. Việc quy định như vậy dễ dẫn đến tình trạng chấp nhận đánh đổi lời khai vô giá trị lấy các chứng cứ khác của cán bộ điều tra, và từ đó xâm phạm đến quyền im lặng của người bị buộc tội.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Một là, bổ sung quy định của Bộ luật TTHS năm 2015 về thời điểm thông báo quyền cho người bị bắt, người bị tạm giữ. Theo đó, đối với người bị bắt thì việc thông báo này phải được thực hiện ngay tại thời điểm bắt, việc này được thực hiện và xác nhận qua biên bản bắt người; đối với người bị tạm giữ, việc thông báo quyền này phải thực hiện ngay khi giao quyết định tạm giữ cho người đó, đồng thời, việc này cũng phải được thực hiện và xác nhận thông qua biên bản giao quyết định tạm giữ.

Hai là, bổ sung quy định của Bộ luật TTHS 2015 về trình tự, thủ tục lấy lời khai đối với người bị bắt và người bị tạm giữ. Theo chúng tôi, trình tự, thủ tục này nên thực hiện tương tự trình tự hỏi cung bị can theo quy định tại Điều 183, bởi lẽ, dù với tư cách pháp lý nào thì lời khai của người bị buộc tội đều có giá trị chứng cứ và đều có thể được sử dụng để tiến hành truy tố, xét xử và kết tội. Do đó, nếu giá trị của các lời khai

đó là như nhau thì trình tự, thủ tục thu thập cũng phải tương tự nhau.

Ba là, bổ sung quy định của Bộ luật TTHS 2015 về các chứng cứ được thu thập dựa trên lời khai bất hợp pháp là đương nhiên vô hiệu, trừ khi chứng minh được việc thu thập lời khai bất hợp pháp không phải do lỗi cố ý của cán bộ điều tra. Lý giải cho điều này, có thể thấy trong nhiều trường hợp, cán bộ điều tra không cố ý dùng các phương pháp bất hợp pháp để lấy lời khai rồi từ đó truy tìm ra chứng cứ, mà đôi khi chỉ do sơ suất nghiệp vụ hoặc do tâm lý của người được lấy lời khai có vấn đề trong quá trình lấy lời khai, dẫn đến lời khai bị vô hiệu. Do đó, nếu xác định toàn bộ các chứng cứ được thu thập dựa trên thông tin từ lời khai bất hợp pháp là vô giá trị, thì sẽ gây ra rất nhiều khó khăn trong việc xử lý tội phạm. Ngược lại, tại sao không nên quy định rằng, mọi chứng cứ đó đương nhiên có giá trị, trừ trường hợp chứng minh được sự vi phạm trong việc lấy lời khai là cố ý (bởi vì trong quá trình tố tụng, người bị buộc tội luôn ở thế yếu hơn các cơ quan tố tụng). Do đó, cần quy định theo hướng chủ thể phải có nghĩa vụ chứng minh là các cơ quan tố tụng.

Bốn là, bổ sung Bộ luật TTHS năm 2015 quy định về lời khai nếu được thu thập, sử dụng trong vụ án thì không được dùng làm chứng cứ trong vụ án khác và, nếu các chứng cứ được thu thập là dựa trên lời khai đó cũng sẽ bị vô hiệu về mặt pháp lý. Quy định này nhằm đảm bảo những người tham gia tố tụng sẽ đưa ra lời khai trong một vụ án mà không phải đối mặt với nguy cơ bị chính các lời khai đó chống lại chính mình trong một vụ án khác, từ đó đảm bảo quyền im lặng của họ; đồng thời, nhằm làm giảm thiểu các rào cản từ việc điều tra vụ án, tránh trường hợp những người tham gia tố tụng dựa vào lý do các lời khai đó có thể bất lợi cho họ mà từ chối khai báo, gây khó khăn cho việc điều tra. ■

MÔ HÌNH PHÁP ĐIỂN HÓA CỦA HOA KỲ VÀ MỘT SỐ NỘI DUNG VIỆT NAM CÓ THỂ TIẾP THU

Phí Thị Thanh Tuyên*

* TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp điển hóa; mô hình pháp điển hóa; hệ thống hóa.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/02/2017

Biên tập : 21/09/2017

Duyệt bài : 28/09/2017

Tóm tắt:

Pháp điển hóa có ý nghĩa quan trọng trong hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia. Hoa Kỳ là một quốc gia có lịch sử pháp điển hóa từ lâu đời, đã xây dựng được mô hình pháp điển hóa tương đối hoàn thiện và đạt hiệu quả cao. Chính bởi vậy, việc phân tích một cách sâu sắc về mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ nhằm rút ra một số kinh nghiệm pháp điển hóa mà Việt Nam có thể tiếp thu là thực sự cần thiết.

Article Information:

Keywords: codification, codification models, experience.

Article History:

Received : 09 Feb. 2017

Edited : 21 Sep. 2017

Approved : 28 Sep. 2017

Abstract

Codification is a matter important significance in the process of finalizing the legal system of each country including Vietnam. The experience of many countries codified in the world shows that the United States is a country with a history of long-standing codification. The United States also has built model relative codification completed and effective on the realities of life. That's why the work in depth analysis on the model of the American codification, in order to draw some experience codification for Vietnam now is really necessary. That was the content of the article below.

1. Quan niệm về pháp điển hóa và mô hình pháp điển hóa

Thuật ngữ *pháp điển hóa* đã được sử dụng khá phổ biến trong cả lý luận và thực tiễn pháp lý quốc tế. “Pháp điển” là một từ Việt cũ, một danh từ dùng để chỉ một bộ luật¹, tương tự như chữ “Code” trong tiếng Anh. Bộ luật khác với các văn bản pháp luật khác

về quy mô, tính toàn diện, tính hệ thống, tính ổn định và giá trị pháp lý cao của nó. Vì vậy, việc có được những bộ pháp điển lớn, hoàn chỉnh để có thể sử dụng lâu dài, ổn định là mong muốn của nhiều người, nhiều quốc gia. Thực tế lịch sử nhà nước và pháp luật đã cho thấy, ngay từ thời cổ đại, một số quốc gia trên thế giới đã xây dựng thành công những

1 Xem Từ điển tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội – Đà Nẵng, 1996, tr. 741.

bộ luật lớn mà cho đến ngày nay vẫn được coi là di sản của văn hoá pháp lý thế giới. Ví dụ như: Bộ luật Hamurabi được xây dựng cách đây gần 4.000 năm là một minh chứng điển hình². Xu hướng xây dựng các pháp điển tiếp tục phát triển khá mạnh mẽ trong những giai đoạn tiếp theo và cho đến nay nhiều nước vẫn tiếp tục quá trình đó³. Việt Nam cũng không phải ngoại lệ. Như vậy, “pháp điển” cần được hiểu là bộ luật, hàm chứa trong đó hệ thống các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để điều chỉnh các quan hệ cụ thể. Từ cách hiểu về “pháp điển”, thuật ngữ “pháp điển hoá” trong tiếng Việt⁴, “Codification” trong tiếng Anh được dùng để thể hiện một khái niệm về một loại hình hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật có những đặc thù riêng về phương pháp, nguyên tắc, trình tự, thủ tục và kỹ thuật pháp lý.

Khái niệm “mô hình” có nguồn gốc từ tiếng La tinh “modus”, có nghĩa là đại lượng, hình ảnh, phương pháp. Ở nghĩa hẹp, mô hình là mẫu, khuôn, tiêu chuẩn theo đó mà chế tạo ra sản phẩm hàng loạt. Cũng ở nghĩa hẹp này, mô hình còn được hiểu là thiết bị, cơ cấu tái hiện hay bắt chước cấu tạo và hoạt động của cơ cấu khác (của nguyên mẫu hay cái được mô hình hóa) vì mục đích khoa học và sản xuất. Ở nghĩa rộng, mô hình được hiểu là hình ảnh (hình tượng, sơ đồ, sự mô tả...) ước lệ của một khách thể (hay một hệ thống các khách thể, các quá trình hoặc hiện tượng)⁵.

Trong nghiên cứu lý luận cũng như trong thực tế, thuật ngữ mô hình được sử dụng rộng rãi không chỉ trong khoa học kỹ thuật, khoa học tự nhiên mà cả trong các

khoa học xã hội và nhân văn như triết học, kinh tế học, ngôn ngữ học, luật học và các khoa học chính trị.

Mô hình hóa là sự tái hiện những đặc trưng của một khách thể nào đó dựa trên khách thể khác tương tự được xây dựng lên để phục vụ cho việc nghiên cứu nó. Khách thể khác ấy được gọi là mô hình. Mô hình có thể thực hiện được vai trò đó khi nào mức độ tương ứng của nó với khách thể được xác định một cách tương đối chặt chẽ⁶.

Như vậy, nhu cầu về mô hình hóa phát sinh khi việc nghiên cứu bản thân khách thể một cách trực tiếp gặp khó khăn, tốn kém, cần nhiều thời gian hoặc không thể tiến hành được vì khách thể quá lớn, quá bé hoặc quá phức tạp. Cơ sở của mô hình hóa là sự tương tự nhất định giữa mô hình và khách thể được nghiên cứu. Đây có thể là sự tương tự về đặc trưng vật lý, về chức năng và sự tương tự này cho phép chuyển từ mô hình sang chính khách thể, cho phép sử dụng các kết quả thu nhận được nhờ mô hình lên khách thể.

Lịch sử thế giới cho thấy, các phương pháp mô hình hóa bắt đầu được áp dụng rộng rãi trong thế kỷ XX, bắt đầu từ các khoa học tự nhiên như vật lý học, hóa học, sinh vật học,... Bởi vì, các khoa học đó chủ yếu dựa vào các hoạt động thực nghiệm thông qua sử dụng các mô hình. Về sau, khoa học xã hội cũng đã dần dần học tập cách sử dụng mô hình và phương pháp mô hình hóa để nghiên cứu, chẳng hạn như mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mô hình bảo hiểm, mô hình văn hóa, mô hình quản lý,... trong đó có thuật ngữ mô hình pháp điển hóa.

2 Xem: Lê Minh Tâm (2006), Mấy vấn đề lý luận về pháp điển hóa, Tạp chí Luật học số 7/2006, tr. 49.

3 Xem: Lê Minh Tâm (2006), *ltdđ*, tr. 49.

4 Trong tiếng Việt, chữ “hoá” có nhiều nghĩa và được sử dụng tùy hoàn cảnh, trong đó đáng lưu ý: 1) Hoá là thay đổi thành cái khác do kết quả của một quá trình phát triển; 2) Hoá là yếu tố ghép sau để cấu tạo động từ, có nghĩa là “trở thành hoặc làm cho trở thành, trở nên hoặc làm cho trở nên có một tính chất nào đó” (Xem *Từ điển tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội – Đà Nẵng 1996, tr. 431).

5 Xem: *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Tập 2, Hà Nội, 2002, tr. 932.

6 Xem: Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr. 16.

Mô hình pháp điển hóa là các cách thức mang tính khuôn mẫu, chuẩn mực pháp điển hóa được đúc kết từ thực tiễn pháp lý của các quốc gia; có sự chi phối lớn đến các hoạt động xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật; chịu sự ảnh hưởng của nhiều yếu tố mang tính đặc thù của mỗi quốc gia, dân tộc. Mỗi mô hình pháp điển hóa đều mang những đặc thù chung có tính nguyên tắc mà một hệ thống pháp luật cũng như từng lĩnh vực pháp luật cụ thể đều phải tuân thủ.

2. Mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia được tổ chức dưới hình thức Liên bang. Bên cạnh pháp luật Liên bang, từng bang có hệ thống pháp luật riêng về những vấn đề, lĩnh vực mà mình được phân quyền. Do vậy, hệ thống hóa, pháp điển hóa pháp luật ở quốc gia này hết sức phức tạp. Tuy nhiên, Hoa Kỳ cũng có nhiều điểm thuận lợi mà nhiều quốc gia khác không có, chẳng hạn đó là sự phân định khá rạch ròi về thẩm quyền giữa chính quyền Liên bang và các chính quyền bang, giữa hệ thống cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, tư pháp. Chính vì vậy, bên cạnh hệ thống án lệ đã được hình thành và duy trì từ lâu, hệ thống pháp luật thành văn tại đây cũng được tổ chức và quản lý một cách tương đối chặt chẽ.

Có thể thấy, ý tưởng pháp điển hóa đã có từ rất sớm ở Hoa Kỳ. Pháp điển hóa ở Hoa Kỳ có một quá trình lịch sử và hoàn toàn xuất phát từ nhu cầu thực tiễn. Hiện nay, ở phạm vi Liên bang đang tồn tại hai bộ pháp điển chính thức, đó là 1) Bộ pháp điển pháp luật Liên bang (United States Codes - USC), tập hợp phần lớn các luật đang có hiệu lực do Nghị viện Liên bang Hoa Kỳ ban hành về từng lĩnh vực; 2) Bộ pháp điển pháp quy Liên bang (Code of Federal Regulations - CFR), tập hợp tất cả những quy định do Chính phủ Liên bang và các cơ quan thuộc bộ máy hành pháp Liên bang ban hành.

Nghiên cứu mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ, có thể thấy một số điểm đặc thù sau:

2.1 Cơ sở pháp lý, chủ thể và phạm vi pháp điển hóa

Cơ sở pháp lý pháp điển hóa

Cơ sở pháp lý pháp điển hóa của Hoa Kỳ được quy định trong Luật sửa đổi Luật Đăng ký liên bang được phê duyệt ngày 19/6/1937. Theo quy định tại Luật này thì "...vào ngày 01/7/1938, và vào cùng ngày này sau mỗi giai đoạn 5 năm, mỗi cơ quan Chính phủ sẽ gửi tới Văn phòng Hành chính một bộ văn bản đã được pháp điển hoàn chỉnh của tất cả các văn bản do cơ quan đó ban hành, có giá trị áp dụng chung, giá trị pháp lý và có hiệu lực vào thời điểm ngày 01/6/1938. Trong vòng 90 ngày, Ủy ban sẽ báo cáo về vấn đề này lên Tổng thống và Tổng thống có thể ủy quyền hoặc chỉ đạo việc xuất bản bộ pháp điển đó trong các số đặc biệt hoặc phụ lục của tờ Công báo"⁷. Cũng theo quy định của Luật này, Ủy ban Pháp điển sẽ được thành lập để giám sát và phối hợp xử lý các vấn đề liên quan đến hình thức, thể loại, cách sắp xếp và việc chú dẫn cho các bản pháp điển hóa của các cơ quan tiến hành pháp điển.

Chủ thể pháp điển hóa

Hoa Kỳ thừa nhận sự tồn tại của hai loại chủ thể, đó là chủ thể tiến hành với tư cách là các cơ quan nhà nước và chủ thể tham gia pháp điển hóa trong một số trường hợp.

Cơ quan thực hiện pháp điển chính là Ủy ban Pháp điển. Tuy nhiên, do Hoa Kỳ tiến hành pháp điển ở những cấp độ với các sản phẩm khác nhau nên mỗi cấp độ sản phẩm sẽ có những cơ quan phụ trách chính.

Chẳng hạn như đối với Bộ USC (Bộ pháp điển pháp luật liên bang), trách nhiệm chính thực hiện pháp điển thuộc Hội đồng Rà soát luật của Hạ viện; Đối với Bộ CFR (Bộ pháp điển hành pháp liên bang) thì trách nhiệm thực hiện pháp điển thuộc về các bộ, ngành (mỗi bộ, ngành đều có cán bộ đầu mối liên lạc với Cơ quan Đăng ký/Công báo

7 Xem Trần Văn Lợi, *Một số kinh nghiệm pháp điển của Hoa Kỳ*, trên <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=1476>.

Liên bang, cán bộ này có trách nhiệm thường xuyên liên lạc với Cơ quan Đăng ký/Công báo Liên bang về việc thực hiện pháp điển các quy phạm pháp luật của bộ, ngành mình).

Phạm vi pháp điển hóa

Tại Hoa Kỳ, cho đến thời điểm hiện nay, về cơ bản mới tiến hành pháp điển hóa ở cấp liên bang. Pháp điển hóa đối với các văn bản do Nghị viện liên bang ban hành và pháp điển hóa đối với các văn bản do Chính phủ liên bang ban hành. Ở cấp bang, công tác pháp điển hóa chưa được coi trọng.

2.2 Quy trình, cấu trúc, kết quả và giá trị pháp lý, việc cập nhật và duy trì sản phẩm pháp điển hóa

Một điểm đáng lưu ý là mặc dù hai bộ pháp điển chính thức cùng bắt đầu hình thành và duy trì, nhưng nguyên tắc cũng như quy trình xây dựng, bổ sung, quản lý và cập nhật của hai bộ pháp điển này có nhiều điểm khác biệt cơ bản. Đây chính là nét rất đặc thù trong mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ so với các quốc gia khác.

Một là: Bộ pháp điển pháp luật liên bang (USC)

Thực hiện chức năng lập pháp, Quốc hội Hoa Kỳ đã ban hành một khối lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL). Từ rất sớm, người dân Hoa Kỳ đã nhận ra rằng nếu không tập hợp các văn bản QPPL lại theo một trật tự nào đó thì việc tìm kiếm các văn bản QPPL sẽ trở nên rất khó khăn. Vì vậy, vào cuối mỗi kỳ họp Quốc hội Hoa Kỳ, tất cả các luật đơn hành (slip law) sẽ được xuất bản, đánh số thứ tự và đưa vào Bộ Tổng tập các đạo luật của Hoa Kỳ. Tất cả các luật được ban hành từ năm 1789 đều nằm trong Bộ Tổng tập này.

Tuy nhiên, do số lượng văn bản được Quốc hội Hoa Kỳ ban hành hàng năm rất lớn, trong khi các đạo luật trong Bộ Tổng tập

được sắp xếp theo thứ tự thời gian chứ không phải theo các chủ đề nên việc tìm kiếm văn bản không phải là điều dễ dàng. Theo một số liệu thống kê, riêng trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa 104 (từ 1995 - 1997) và 105 (từ 1997 - 1999), số lượng trung bình các đạo luật được Quốc hội Hoa Kỳ ban hành hàng năm là 182 đạo luật⁸.

Xuất phát từ thực tế trên, để tạo thuận lợi cho người dân trong việc tiếp cận các quy định của pháp luật, Quốc hội Hoa Kỳ đã tiến hành pháp điển hóa các văn bản của mình. Quy trình này thực chất là việc sắp xếp các quy phạm đang có hiệu lực theo ba tiêu chí: 1) Tập hợp các luật gốc với các quy định sửa đổi, bổ sung được thông qua, trên cơ sở xem xét loại bỏ hoặc thêm vào các từ ngữ được thay đổi từ sự sửa đổi, bổ sung đó; 2) Xếp lại với nhau tất cả các luật về cùng một chủ đề; 3) Loại bỏ các quy định đã hết hiệu lực, bị bãi bỏ, thay thế⁹.

Bộ pháp điển đầu tiên chính thức được Quốc hội ban hành là Bộ Pháp điển các đạo luật được sửa đổi của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ (Revised Statutes of the United States) thông qua năm 1873. Bộ pháp điển này gồm toàn bộ các QPPL đang có hiệu lực được sắp xếp lại theo chủ đề và được ban hành để thay thế toàn bộ các văn bản đang có hiệu lực lúc đó. Tuy nhiên, sau khi được ban hành, Bộ pháp điển nêu trên bị phát hiện ra có quá nhiều lỗi kỹ thuật. Vì vậy, nó đã không được cập nhật thường xuyên mà tiếp tục được đưa vào Bộ Tổng tập các đạo luật của Hoa Kỳ như các văn bản đơn hành khác. Như vậy, tình trạng khó tìm kiếm văn bản do Quốc hội ban hành lại tiếp diễn.

Năm 1919, việc pháp điển hóa được khởi động lại bằng việc Ủy ban sửa đổi luật của Hạ nghị viện đã chỉ định một số chuyên gia tiến hành tập hợp các quy phạm và tiến hành pháp điển hóa. Năm 1920, Bộ pháp

8 Xem Roger H. Davison và Walter J. Oleszek, *Quốc hội và các thành viên* (bản dịch của Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 367

9 Xem Đặng Văn Chiến (chủ biên), *Pháp điển hóa những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2015, tr. 242

điển này được Hạ nghị viện nhất trí thông qua, nhưng bị Thượng nghị viện bác bỏ. Một năm sau đó, Bộ pháp điển sau khi được chỉnh sửa các lỗi kỹ thuật một lần nữa được Hạ viện thông qua, nhưng Thượng viện bác bỏ. Năm 1924, sau khi chỉnh lý và bổ sung thêm các QPPL được thông qua từ năm 1921, Bộ pháp điển lại được trình ra Nghị viện. Bộ pháp điển này bao gồm tất cả các QPPL đang có hiệu lực và được phân thành 50 chủ đề, bao gồm các lĩnh vực được các đạo luật điều chỉnh¹⁰. Tuy nhiên, Ủy ban sửa đổi pháp luật của Thượng viện đã đề nghị không đưa Bộ luật này ra xem xét “mặc dù đã được thực hiện một cách rất cẩn thận và không có sự nghi ngờ nào về năng lực của các nhà pháp điển hóa, nhưng Ủy ban của Thượng viện cũng đã phát hiện ra 600 lỗi kỹ thuật trong Bộ pháp điển”¹¹. Giải pháp được Ủy ban sửa đổi pháp luật của hai Viện đưa ra là kiểm soát chặt chẽ nội dung Bộ pháp điển bằng cách mời hai nhà xuất bản tư nhân là “West” và “Edward Thomson”, vốn nổi tiếng với việc phát hành các bộ pháp điển không chính thức, tham gia chỉnh lý bộ pháp điển. Sau khi chỉnh lý xong, nội dung của Bộ pháp điển sẽ được các chuyên gia từ các cơ quan nhà nước và các giáo sư đại học kiểm tra.

Như vậy, mục tiêu ban đầu của các nhà làm luật Hoa Kỳ là rà soát, đơn giản hóa, sắp xếp và hợp nhất tất cả các đạo luật của Hoa Kỳ; hợp nhất theo chủ đề và tiến hành sửa đổi khi cần thiết để loại bỏ các mâu thuẫn và những điểm không hoàn thiện của văn bản ban đầu. Có thể thấy, trải qua ba lần tập hợp, rà soát và hệ thống hóa pháp luật từ năm 1866 đến năm 1924, các nhà làm luật của Hoa Kỳ nhận thấy sự hỗn độn của hệ thống pháp luật không thể khắc phục được, vì khoảng cách giữa các lần tổng rà soát này là quá xa. Do vậy, một nỗ lực nhằm xây dựng các Bộ pháp điển và duy trì kết quả này một cách thường xuyên được tiến hành và kết quả là, đến năm

1926, Bộ pháp điển pháp luật bản đầu tiên của Hoa Kỳ (USC) đã được công bố. Đây là tập hợp chính thức các luật do Quốc hội Liên bang ban hành và đang có hiệu lực, được sắp xếp theo chủ đề.

Bộ pháp điển USC được ban hành năm 1926 và tiếp tục được duy trì cập nhật cho đến ngày nay được chia thành 50 “title” (tạm gọi là *quyển*) gồm 50 chủ đề khác nhau, được xác định một cách logic theo lĩnh vực lập pháp như: Nghị viện, Tổng thống, nông nghiệp, thuế quan, hải quan, giao thông... Mỗi “title” thường được xuất bản thành một cuốn hay tập (phụ thuộc vào độ dày của mỗi quyển). Tương tự, không có cỡ riêng hoặc độ dài cho các phần phân chia; có mục có thể in vài trang giấy, có mục chỉ có một hoặc hai câu. Khi các mục bị bãi bỏ, phần nội dung văn bản của nó bị xóa hoặc thay thế bằng phần ghi tóm tắt những gì đã từng có ở phần đó.

Trong quá trình chuẩn hóa và cập nhật Bộ pháp điển USC, Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua dần các đề mục tương đối ổn định của Bộ pháp điển. Lần đầu tiên là vào năm 1947 với các đề mục: 1) Các quy định chung; 4) Quốc kỳ và Quốc huy; 9) Trọng tài và 17) Bản quyền. Cho đến thời điểm năm 2006, đã có 24 đề mục của Bộ pháp điển USC được thông qua một cách chính thức và trở thành các đạo luật của Hoa Kỳ, còn lại 31 đề mục khác đang tiếp tục được xây dựng¹². Có thể thấy, những đề mục được Nghị viện thông qua có giá trị áp dụng trên thực tế, được xem như một luật và chỉ có thể bị thay đổi bằng một đạo luật khác do chính Nghị viện ban hành. Trong khi những đề mục chưa được thông qua chỉ có giá trị chứng cứ ban đầu của luật, nghĩa là nếu có sự mâu thuẫn giữa quy định của Bộ pháp điển USC với các quy định của đạo luật gốc trong Bộ Tổng tập luật Hoa Kỳ thì các quy định trong Bộ Tổng tập luật được áp dụng.

10 Xem Đặng Văn Chiến, *tlđđ*, tr. 243

11 Xem Mary Whisner, *The United States Code, Prima Facie Evidence, and Positive Law*, Law Library Journal, Vol.1014, 2009.

12 Xem Đặng Văn Chiến *tlđđ*, tr. 251

Công việc biên soạn và duy trì Bộ pháp điển USC được giao cho một cơ quan thuộc bộ máy của Hạ viện Hoa Kỳ là Văn phòng Cố vấn sửa đổi pháp luật thực hiện. Văn phòng này được thành lập năm 1975, hiện tại có gần 20 luật sư và nhân viên được Nhà nước trả lương¹³, thực hiện hai nhiệm vụ chính là chuẩn bị, công bố Bộ pháp điển USC và soạn thảo các văn bản pháp luật, trình Nghị viện thông qua các đề mục của Bộ pháp điển USC thành luật thực định. Đây là cơ quan duy nhất chính thức thực hiện rà soát, sửa đổi và hệ thống hóa pháp luật thông qua hoạt động pháp điển hóa.

Thực tế do tồn tại song song các đề mục đã được thông qua và chưa được thông qua nên việc sửa đổi, bổ sung và ban hành mới các quy phạm pháp luật của Nghị viện Hoa Kỳ cũng có những thay đổi tương ứng. Theo đó, khi Nghị viện Hoa Kỳ tiến hành sửa đổi một QPPL nào đó không thuộc đề mục được thông qua thành luật thực định thì quy định sửa đổi đó phải được viện dẫn đến đạo luật gốc. Ngược lại, nếu quy định đó thuộc đề mục đã được thông qua thì việc sửa đổi phải được viện dẫn đến Bộ pháp điển USC. Trường hợp, Nghị viện ban hành một quy định mới thì cơ quan chịu trách nhiệm pháp điển xem xét, đưa quy định đó vào một đề mục phù hợp. Tuy nhiên, chỉ có các luật có giá trị lâu dài, có tính áp dụng chung thì mới được đưa vào Bộ pháp điển USC; các quy định tạm thời hoặc những văn bản cá biệt thì không được pháp điển.

Từ năm 1934, sáu năm một lần có một bản in chính thức Bộ pháp điển USC được xuất bản và trong thời gian đó cứ mỗi năm, lại có một bản tổng hợp các nội dung để cập nhật vào Bộ pháp điển USC. Bộ pháp điển cũng được duy trì dưới dạng dữ liệu điện tử được xây dựng từ năm 1976, được đăng tải trên trang web của Văn phòng Cố vấn sửa đổi pháp luật, được sử dụng phục vụ nhu cầu của người dân.

Hai là: Bộ pháp điển pháp quy Liên bang (CFR)

Vào cuối thập niên 30 của thế kỷ XX, để giải quyết tình trạng ban hành văn bản QPPL quá nhiều và không xác định được hiệu lực của các văn bản đó, Bộ pháp điển pháp quy Liên bang - CFR đã được xây dựng.

Cụ thể, vào năm 1935, Nghị viện Hoa Kỳ ban hành Luật Công báo Liên bang, theo đó các cơ quan chính quyền Liên bang phải công bố các văn bản pháp luật trên “Công báo Liên bang” trước khi các văn bản đó có hiệu lực và được đưa vào thi hành; trình lên Công báo Liên bang một “tập hợp” các văn bản pháp luật đang có giá trị áp dụng. Tuy nhiên, do khối lượng văn bản quá lớn nên việc tập hợp này bị thất bại. Khắc phục tình trạng này, tháng 6/1937, Nghị viện Hoa Kỳ đã sửa đổi Luật Công báo Liên bang, chấm dứt việc tập hợp đơn thuần theo cách thức trên và chuyển sang hình thức pháp điển hóa theo đề mục. Đến năm 1939, Bộ pháp điển CFR được hoàn thành và công bố gồm 15 tập, bố cục theo 50 đề mục chính¹⁴.

Như vậy, chỉ trong một thời gian ngắn (khoảng hơn một năm), hoạt động pháp điển hóa các quy phạm do các cơ quan hành pháp Liên bang đã hoàn thành, Bộ pháp điển CFR đầu tiên được ban hành và bao gồm toàn bộ các quy định do các cơ quan hành chính Liên bang ban hành đang có hiệu lực.

Thành công lớn nhất mà Bộ pháp điển CFR mang lại là việc người dân không còn phải tìm kiếm văn bản khắp mọi nơi mà chỉ cần đọc Bộ pháp điển CFR để tìm mọi quy định pháp luật Liên bang hiện hành. Sau ngày Bộ pháp điển CFR có hiệu lực, mọi quy định mới do một cơ quan Chính phủ ban hành đều phải được thực hiện dưới hình thức sửa đổi Bộ pháp điển pháp quy liên bang CFR bằng cách chỉ rõ các điểm sửa đổi, bãi bỏ hoặc bổ sung các quy định của Bộ pháp điển CFR. Chính việc này bảo đảm cho Bộ pháp điển

13 Xem: Đặng Văn Chiến, Tlđd, tr. 253.

14 Xem: Đặng Văn Chiến, Tlđd, tr. 257.

CFR luôn luôn chỉ chứa đựng các quy định hiện hành có giá trị áp dụng của các cơ quan chính phủ.

Bộ pháp điển CFR đầu tiên được công bố năm 1939 gồm 15 tập, chia thành 50 đề mục chính. Tên các đề mục của Bộ pháp điển CFR hoàn toàn không phụ thuộc vào tên các đề mục trong Bộ pháp điển USC. Ngày nay, Bộ pháp điển CFR vẫn duy trì số lượng 50 đề mục như ban đầu, mặc dù một số đề mục đã được sửa đổi để phù hợp với hoàn cảnh mới và số lượng tập đã tăng từ 15 tập lên trên 200 tập¹⁵. Mỗi đề mục của Bộ pháp điển CFR lại được chia thành các chương, mục, điều, khoản... cụ thể. Việc bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung hay ban hành mới các QPPL trong từng cấu trúc nhỏ hơn của Bộ pháp điển CFR thuộc thẩm quyền của từng cơ quan tương ứng thuộc bộ máy của Chính phủ Liên bang. Cơ quan Công báo Liên bang là đầu mối quản lý, cập nhật, bảo đảm tính chính xác, thống nhất của các quy định được thể hiện trong Bộ pháp điển CFR.

Công việc duy trì Bộ pháp điển CFR được giao cho Cơ quan Công báo Liên bang trực thuộc Cục Lưu trữ Liên bang thực hiện. Quy trình cập nhật, duy trì Bộ pháp điển CFR được thực hiện như sau: 1) Sau khi cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản, văn bản đó được chuyển đến Cơ quan Công báo Liên bang để đăng tải trên bản in của Công báo hàng ngày; thông thường, ba mươi ngày sau khi được đăng tải trên Công báo, văn bản sẽ có hiệu lực thi hành; 2) Hai ngày sau khi có hiệu lực, nội dung của văn bản sẽ được đưa vào Bộ pháp điển CFR điện tử theo đúng vị trí đã được xác định¹⁶.

Bản điện tử của Bộ pháp điển CFR được đăng tải tại trang web <http://www.gpoaccess.gov/cfr/> với chức năng tìm kiếm nhanh, giúp người sử dụng có thể dễ dàng tra cứu. Trong trường hợp cần viện dẫn một cách chính thức, bản in của Bộ pháp điển

CFR và bản Công báo hàng ngày sẽ được sử dụng. Bản in của Bộ pháp điển CFR được cập nhật và in lại mỗi năm một lần theo cách cuốn chiếu, cụ thể là từ đề mục 17 đến 27 được in lại vào ngày 01/4, từ đề mục 28 đến 41 được in lại vào ngày 01/7 và từ đề mục 28 đến 41 được in lại vào ngày 01/10 hàng năm. Nếu trong một năm mà một đề mục nào đó không có quy định mới thì Cơ quan đăng ký Liên bang chỉ in lại bìa để người dân có thể biết về việc không có sự thay đổi về nội dung¹⁷.

Ba là: Một số sản phẩm mang tính pháp điển khác

Ngoài hai Bộ pháp điển nổi tiếng nêu trên, khi nói đến pháp luật của Hoa Kỳ, nhiều người còn nhắc đến Bộ luật Thương mại mẫu (Uniform Commercial Code - UCC). Trên thực tế, UCC không phải là một văn bản pháp luật do cơ quan lập pháp ban hành và do đó không có hiệu lực cưỡng chế thi hành. Tuy nhiên, do Hoa Kỳ là một Nhà nước Liên bang, mỗi bang đều có quyền ban hành pháp luật. Hơn nữa, căn cứ tại mục (3) khoản 8 Điều 1 của Hiến pháp Hoa Kỳ thì cơ quan lập pháp Liên bang chỉ ban hành các văn bản điều chỉnh quan hệ thương mại của Hoa Kỳ với nước ngoài, quan hệ thương mại giữa các bang và với các bộ tộc người da đỏ; các văn bản điều chỉnh mọi lĩnh vực còn lại thuộc thẩm quyền ban hành của cơ quan lập pháp bang. Trong rất nhiều trường hợp, pháp luật của các bang quy định về từng lĩnh vực cụ thể lại không giống nhau, gây khó khăn cho việc áp dụng thống nhất. Do vậy, kể từ những năm đầu của thế kỷ XX, ở Hoa Kỳ xuất hiện trào lưu ban hành các văn bản mẫu để các bang dựa vào đó mà ban hành các đạo luật tương ứng. Mục đích là nhằm tạo ra pháp luật thống nhất trên toàn Liên bang. Hầu như tất cả các đạo luật mẫu của Liên bang đều là các văn bản trong lĩnh vực thương

15 Xem: Đặng Văn Chiến, Tlđđ, , tr. 257.

16 Xem: Nguyễn Thị Hạnh, *Lịch sử và quy trình pháp điển hóa ở Hoa Kỳ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 91 năm 2007.

17 Xem Đặng Văn Chiến, Tlđđ, tr. 261.

mại. Trong xu thế đó, năm 1942, Viện Luật Hoa Kỳ (the American Law Institute) và Hội đồng Quốc gia các ủy viên vi pháp luật bang thông nhất (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) đã cùng khởi thảo Bộ luật Thương mại mẫu - UCC. Phiên bản đầu tiên được giới thiệu vào năm 1952 và sau đó liên tục được cập nhật, bổ sung và duy trì đến ngày nay.

Ngoài ra, tại Hoa Kỳ còn tồn tại những bộ tổng tập pháp luật khác do các Nhà xuất bản tư nhân ấn hành như “LexisNexis”, “WestLaw”, Bộ Tổng tập luật Hoa Kỳ có chủ giải (US Code Annotated) do Trung ương Hội Luật gia Hoa Kỳ ban hành. Hiện nay, cơ sở dữ liệu điện tử các văn bản pháp luật của Hoa Kỳ (bao gồm cả pháp luật của Liên bang và pháp luật của bang) đã được đưa lên mạng Internet để truy cập tự do.

3. Những kinh nghiệm Việt Nam có thể tiếp thu

Thứ nhất, nghiên cứu mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ cho thấy, mục tiêu cuối cùng của pháp điển hóa là tạo thuận tiện, dễ dàng cho việc tìm kiếm, tra cứu pháp luật của người dân. Việc loại bỏ các quy định mâu thuẫn, trái ngược cũng là một mục tiêu của công tác pháp điển hóa nhưng không phải là mục tiêu quan trọng nhất.

Thứ hai, kinh nghiệm của mô hình pháp điển hóa của Hoa Kỳ cho thấy, để pháp điển hóa tiến hành thành công cần thiết phải có một thiết chế riêng chịu trách nhiệm về công tác này. Trên thực tế, việc pháp điển hóa trong lĩnh vực nào, phạm vi ngành gì thì có thể giao cho ngành đó tiến hành vì không ai hiểu thực trạng pháp luật của một ngành bằng chính các chuyên gia pháp luật của ngành đó. Tuy nhiên, để đảm bảo tính thống nhất và khoa học trong công tác pháp điển hóa, Việt Nam cần phải nghiên cứu để giao cho một cơ quan có vai trò là đầu mối nghiên cứu xây dựng các quy định và hướng dẫn

kỹ thuật pháp điển hóa cho các bộ, ngành, địa phương.

Thứ ba, cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, đầy đủ về pháp điển hóa để hiểu được và hiểu đúng các vấn đề về nội dung, hình thức, phương pháp cũng như vị trí, vai trò của pháp điển hóa trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật. Việc hiểu đúng, hiểu đủ sẽ tránh được sự đơn giản, hời hợt thậm chí thương mại hóa trong công tác pháp điển hóa. Thực tế, nhiều cơ quan nhà nước dưới hình thức hệ thống hóa nhưng chỉ dừng ở việc sưu tập văn bản, sắp xếp qua loa rồi đem xuất bản và bán ra thị trường mà không chú ý đến tính khoa học và giá trị thực tế của chúng¹⁸.

Do vậy, việc pháp điển hóa cần phải được thực hiện theo từng cấp độ với đúng nghĩa của nó. Theo đó, đối với hình thức pháp điển hóa ở cấp độ thấp, nên nhấn mạnh phương pháp hệ thống hóa theo từng vấn đề, từng chế định pháp luật, vì chỉ có như vậy mới có tác dụng thiết thực nhất đối với người sử dụng.

Cuối cùng, việc áp dụng kỹ thuật và công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin là hoạt động mang lại hiệu quả cao trong công tác pháp điển hóa. Bên cạnh đó, có thể đa dạng hóa các chủ thể tham gia vào quá trình pháp điển. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ cho thấy, việc các nhà xuất bản tư nhân tham gia vào quá trình pháp điển hóa cũng mang lại hiệu quả cao (mặc dù pháp điển hóa do các nhà xuất bản tư nhân tiến hành chỉ đơn giản là hệ thống hóa); hoặc sự tham gia của các giáo sư, luật sư, nhà nghiên cứu vào quá trình hình thành Bộ pháp điển USC tại Hoa Kỳ cũng góp phần nâng cao hiệu quả của công tác pháp điển hóa. Hơn nữa, việc áp dụng công nghệ thông tin vào quá trình pháp điển hóa là rất tốt, đặc biệt trong việc cập nhật và duy trì Bộ pháp điển trong một thời gian dài như tại Hoa Kỳ hiện nay ■

18 Xem Lê Hồng Sơn và Hoàng Văn Ánh, *Pháp điển hóa - một số vấn đề cơ bản về lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, bài viết Hội thảo Kinh nghiệm pháp điển hóa, Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 10.

Lời cảm ơn



Nhân kỷ niệm 93 năm ngày Báo chí cách mạng Việt Nam (21/6/1925 - 21/6/2018), nhiều cơ quan, đơn vị và cá nhân đã đến thăm và gửi những lời chúc mừng tốt đẹp đến cán bộ, phóng viên, biên tập viên và nhân viên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chân thành cảm ơn các cơ quan, đơn vị và cá nhân, đặc biệt là cảm ơn và ghi nhận sự quan tâm, động viên, chia sẻ chân thành của Lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp; Đảng ủy, Công đoàn, Đoàn Thanh niên Văn phòng Quốc hội; Đảng ủy, Công đoàn, Đoàn Thanh niên Viện Nghiên cứu Lập pháp; các Đoàn Đại biểu Quốc hội; Ủy ban Pháp luật của Quốc hội; Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội; Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội; Vụ Pháp luật Văn phòng Quốc hội; Công ty CP In Hà Nội... và các đồng nghiệp, bạn đọc và cộng tác viên thân thiết của Tạp chí.

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp