



ISSN 0866 - 7446

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

STATE AND LAW REVIEW



VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
VIỆN NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Vietnam Academy of Social Sciences
Institute of State and Law

12(392)
2020

THÁNG RA MỘT KỲ

12(392)

2020

NĂM THỨ 49

TỔNG BIÊN TẬP

TS. TRẦN VĂN BIÊN

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP

GS.TSKH. ĐÀO TRÍ ÚC

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC

PGS.TS. PHẠM HỒNG HẢI

PGS.TS. TRẦN ĐÌNH HẢO

PGS.TS. HÀ THỊ MAI HIỀN

PGS.TS. PHẠM HỮU NGHỊ

PGS.TS. NGUYỄN NHƯ PHÁT

PGS.TS. LÊ MINH THÔNG

PGS.TS. NGUYỄN TRUNG TÍN

GS.TS. VÔ KHÁNH VINH

PGS.TS. ĐINH NGỌC VƯỢNG

Trụ sở Toà soạn:
27 Trần Xuân Soạn
Hà Nội

Tel: 024.39713333

Fax: 024.39764534

Email:
tcnnpl@isl.gov.vn

Giấy phép hoạt động
báo chí: số 121/GP-
BTTTT, ngày 22/4/2013

In tại Công ty Cổ phần
in và thương mại
Đông Bắc

Giá: 20.000^d

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

MỤC LỤC

GÓP Ý DỰ THẢO CÁC VĂN KIẾN TRÌNH ĐẠI HỘI ĐẠI BIỂU TOÀN QUỐC LẦN THỨ XIII CỦA ĐẢNG

❖ LÊ HỒNG HẠNH: Một số ý kiến góp ý Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng 3

❖ NGUYỄN ĐỨC MINH: Góp ý Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng về kết quả, phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền 10

❖ VŨ THU – LÊ QUANG THƯỜNG: Mấy ý kiến về vấn đề xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng 17

❖ PHẠM HỮU NGHỊ: Về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng 22

❖ LÊ MAI THANH: Góp ý Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 10 năm 2011 – 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 10 năm 2021 – 2030 27

LUẬT HIẾN PHÁP

❖ PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO: Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam 30

❖ NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ: Cơ chế đặc thù cho chính quyền đô thị Việt Nam: Vấn đề nhận thức và áp dụng 39

QUYỀN CON NGƯỜI

❖ TRẦN THỊ LOAN: Giới hạn của tự do báo chí trong pháp luật quốc tế về quyền con người 51

LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ

❖ HUỖNH VĂN RI – BÙI KIM TRỌNG – VÕ MINH KỲ: Quy định về các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam trong Bộ luật Tổ tụng hình sự năm 2015 – Nhìn từ góc độ bảo đảm quyền con người 63

LUẬT NGÂN HÀNG, LUẬT ĐẤT ĐAI

❖ ĐỖ MẠNH PHƯƠNG: Hoàn thiện quy định pháp luật về tổ chức, quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân 71

❖ NGUYỄN QUANG TUYẾN – TẠ VĂN NHẬT: Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên 77

TỔNG MỤC LỤC NĂM 2020 85

MONTHLY ISSUE

12(392)

2020

49TH YEAR

EDITOR IN CHIEF

TRAN VAN BIEN

EDITORIAL BOARD

DAO TRI UC

BUI XUAN DUC

PHAM HONG HAI

TRAN DINH HAO

HA THI MAI HIEN

PHAM HUU NGHI

NGUYEN NHU PHAT

LE MINH THONG

NGUYEN TRUNG TIN

VO KHANH VINH

DINH NGOC VUONG

**Office of the Editorial
Board:**

27 Tran Xuan Soan
Ha Noi

Tel: 024.39713333

Fax: 024.39764534

Email:
tcnnpl@isl.gov.vn

Licence for Press
Activities No. 121/GP-
BTTTT dated 22 April 2013

Printed by Dong Bac
Trade and Print Joint
Stock Company

Price: 20.000 VND

STATE AND LAW

CONTENTS

SUGGESTIONS ON DRAFT INSTRUMENTS SUBMITTED TO THE 13TH NATIONAL CONGRESS OF VIET NAM COMMUNIST PARTY

❖ LE HONG HANH: Suggestions on Draft Political Report to the
13th National Congress of Viet Nam Communist Party 3

❖ NGUYEN DUC MINH: Suggestions on Draft Political Report
to the 13th National Congress of Viet Nam Communist Party
Regarding Outcomes, Direction, and Tasks for Building the
Rule of Law State 10

❖ VU THU – LE QUANG THUONG: A Commentary on the
Building and Completion of the Socialist Rule of Law State in
Draft Political Report to the 13th National Congress of Viet
Nam Communist Party 17

❖ PHAM HUU NGHI: On Resource Management and
Environmental Protection, Prevention, Combat and Mitigation
of Natural Disasters and Adaptation to Climate Change in
Political Report to the 13th National Congress of Viet Nam
Communist Party 22

❖ LE MAI THANH: Suggestions on Draft Concluding Report on
the Implementation of Socio – Economic Development
Strategy 10 years 2011 – 2020, and Formulation of Socio –
Economic Development Strategy 10 years 2021 – 2030 27

CONSTITUTIONAL LAW

❖ PHAM THI PHUONG THAO: President's Check on the Exercise
of Judicial Power in Viet Nam 30

❖ NGUYEN THI THIEN TRI: Special Mechanism for Viet Nam's
Central Cities: Concept and Application 39

HUMAN RIGHTS

❖ TRAN THI LOAN: Restrictions of Freedom of Press in
International Human Rights Law 51

CRIMINAL PROCEDURE LAW

❖ HUYNH VAN RI – BUI KIM TRONG – VO MINH KY: The Law
on Preventive Measures as Arrest, Temporary Detainment,
Detention in the 2015 Criminal Procedure Code – From the
Perspective of Human Rights Protection 63

BANKING LAW, LAND LAW

❖ DO MANH PHUONG: Perfecting Legal Regulations on the
Organization, Structure and Management of People's Credit
Funds 71

❖ NGUYEN QUANG TUYEN – TA VAN NHAT: Land Disputes and
Their Resolution in the Central Highlands 77

GENERAL INDEX OF 2020 85

MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý DỰ THẢO BÁO CÁO CHÍNH TRỊ TRÌNH ĐẠI HỘI LẦN THỨ XIII CỦA ĐẢNG

*Lê Hồng Hạnh**

Tóm tắt: Văn kiện Đại hội Đảng chứa đựng những tuyên bố về chính sách phát triển đất nước, có tầm khái quát và bao quát lớn, có ý nghĩa chi phối thể chế phát triển của đất nước. Văn kiện Đại hội Đảng phải chứa đựng những chủ trương, chính sách, những đường lối phát triển kinh tế, xã hội, chính trị gắn gũi với mong muốn, ước nguyện của người dân. Để đạt được điều này, cần hạn chế những khái niệm lấp ghép mơ hồ, những khẩu hiệu không chứa đựng ý tưởng chính sách rõ ràng. Bài viết này đưa ra một số ý kiến nhằm góp phần hoàn thiện Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng.

Abstract: The instruments of the National Congress of the Party embodies comprehensive and overarching declarations on the development policy of the country with the guiding effect over the country's development institutions. Such instruments shall lay out guidelines, policies and lines congruent with the will and desire of the people. To that end, it should restrict vague concepts and slogans without clear policy objective. This Article gives opinion so as to improve draft political report to the 13th National Congress of Viet Nam Communist Party.

1. Bản chất của nền kinh tế nước ta và khái niệm định vị trong Dự thảo

Kinh tế thị trường là khái niệm thể hiện bản chất của mô hình phát triển kinh tế của quốc gia. Tuyệt đại đa số các quốc gia trên thế giới hiện đang sử dụng khái niệm này. Đây là khái niệm cốt lõi và khá nhạy cảm nếu không kèm theo cụm từ định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng (sau đây gọi tắt là Dự thảo)¹, khái niệm cốt lõi được dùng để thể hiện bản chất

của nền kinh tế nước ta là “*kinh tế thị trường định hướng XHCN*”. Khái niệm này được sử dụng 16 lần và những đặc trưng của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cũng đã được xác định trong các công trình nghiên cứu của các nhà lý luận. Chúng được đúc kết trong Tiểu mục 4, Phần IV Dự thảo. Tuy nhiên, các đặc trưng này cũng không hoàn toàn tạo ra những nhận thức thống nhất, bởi vì chưa xác định được rõ những định hướng XHCN là định hướng gì? Hơn nữa, khi kêu gọi các quốc gia công nhận Việt Nam là nền kinh tế thị trường thì việc xác định Việt Nam đang có kinh tế thị trường hay kinh tế thị trường định hướng XHCN còn gặp nhiều khó khăn về mặt lý luận và thực tiễn. Trong bối cảnh đó, thiết nghĩ Dự thảo không nên tạo ra những khái niệm kinh tế thị trường khác, có thể gây ra những khó khăn cho việc nhận thức bản

* GS.TS., Nguyên Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, Tổng biên tập Tạp chí Pháp luật và phát triển, Ủy viên Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

¹ Dự thảo được Báo Nhân dân điện tử công bố ngày 20/10/2020, <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-su-kien/bao-cau-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-da-ng-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-621155/>.

chất của nền kinh tế nước ta trong giai đoạn hiện tại. Cụ thể, bên cạnh nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Dự thảo còn đưa ra các khái niệm sau: “*Nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập*”; “*nền kinh tế thị trường đầy đủ và hiện đại*” và “*nền kinh tế thị trường*”. Câu hỏi đặt ra là những khái niệm này được hiểu như thế nào? Nội hàm “*nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập*”, hiện đại ở nền tảng vật chất, kỹ thuật hay hiện đại ở việc đáp ứng tốt nhất, đầy đủ nhất quy luật cơ bản của nền kinh tế thị trường là giá trị, cung - cầu và cạnh tranh. *Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN* mà đất nước ta muốn xây dựng có nằm trong phạm trù “*nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập*” hay không?

Câu hỏi tương tự đặt ra đối với khái niệm “*nền kinh tế thị trường đầy đủ và hiện đại*”? *Nền kinh tế thị trường đầy đủ và hiện đại* khác với “*nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập*” ở những điểm nào? Nếu hai nền kinh tế thị trường nêu trên hoàn thiện ở mức cao hơn “*nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*” thì chúng ta đang thiếu những yếu tố gì trong hai nền kinh đó và Đảng cần những giải pháp nào để tạo cho “*nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*” các yếu tố còn thiếu đó. Ngược lại, nếu “*nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*” hoàn mỹ hơn, vì đó là mục tiêu mà chúng ta hướng tới thì “*nền kinh tế thị trường đầy đủ và hiện đại*”, “*nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập*” liệu có cần Đảng tạo ra để giúp đất nước phát triển theo hai mô hình này?

Một vấn đề nữa là trong Dự thảo xuất hiện khái niệm “*kinh tế thị trường*” ở phần nói về định hướng phát triển (Tiểu mục 1,

Mục II), hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường (Tiểu mục 1, Mục IV). Dự thảo xác định nền kinh tế thị trường định hướng XHCN như sau: “*Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường*”. Câu hỏi đặt ra là, nếu đã vận hành đúng theo các quy luật kinh tế thị trường thì tại sao chúng ta không thừa nhận khái niệm “*kinh tế thị trường*” - nền tảng cơ bản cho chúng ta phát triển nó theo định hướng XHCN?

Với những phân tích trên, Dự thảo nên làm rõ các khái niệm về kinh tế thị trường để tránh sự lúng túng trong nhận thức bản chất của nền kinh tế Việt Nam. Chúng ta đang xây dựng “*nền kinh tế thị trường*” với những định hướng nhằm khắc phục những mặt trái của nó, đảm bảo các mục tiêu của sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội. Chính vì vậy, trong văn kiện chính thức cần đặt mục tiêu là xây dựng “*nền kinh tế thị trường*” ở Việt Nam từng bước thực hiện các định hướng XHCN. Theo tôi, Dự thảo cần kế thừa cách tiếp cận khoa học về bản chất của nền kinh tế nước ta thể hiện trong Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ XII của Đảng: “*Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng XHCN phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước*”.

2. Đột phá – Bản chất, giá trị nhận thức trong Dự thảo và tính khả thi

Khái niệm “*đột phá*” được dùng rất nhiều trong Dự thảo. Khái niệm “*đột phá*” được dùng 18 lần và trong nhiều lĩnh vực

khác nhau, bên cạnh 3 lĩnh vực đột phá chiến lược kế thừa từ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng (gọi tắt là Đại hội XII). Đột phá chỉ có ý nghĩa khi nó xác định được lĩnh vực cốt lõi đang cản trở sự phát triển, điểm đột phá trong lĩnh vực đó. Đột phá là khái niệm được dùng chủ yếu trong lĩnh vực quân sự. Nó chỉ việc tập trung lực lượng công phá phòng tuyến của đối phương, đột phá điểm xung yếu nhất để tạo ra thành công, chiến thắng. Trong quản lý kinh tế, quản lý nhà nước..., khái niệm này được dùng để chỉ lĩnh vực cần được tập trung phát triển nhằm thúc đẩy các lĩnh vực khác. Trong lĩnh vực đó, cũng cần chọn điểm hay khâu đột phá để từ đó có giải pháp xử lý chúng thành công, tạo sự phát triển bứt phá. Trong Dự thảo có nhiều lĩnh vực đều nói đến đột phá. Quá nhiều đột phá như vậy thì chủ trương đột phá liệu có còn ý nghĩa? Cũng giống như trước đây trong một số văn kiện, chúng ta đề cập nhiều đến mũi nhọn phát triển, ngành nào cũng nói đến mũi nhọn. Theo tôi, Dự thảo nên làm rõ lĩnh vực nào thực sự cần được coi là đột phá và giải pháp đột phá là gì? Ba lĩnh vực đột phá mà Văn kiện Đại hội XII xác định hiện vẫn chưa được thực hiện một cách thành công, đó là: 1. *Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; gắn kết phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ; đẩy mạnh xã hội hóa phát triển nhân lực*; 2. *Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ theo hướng hiện đại, tập trung phát triển hệ thống kết cấu trọng yếu*; 3. *Phát triển kết cấu hạ tầng ở địa bàn đô thị và những địa bàn còn khó khăn; huy động các nguồn lực cho phát triển kết cấu hạ tầng*. Trong 3 lĩnh

vực đột phá này, một số khâu đột phá được xác định, nhưng vẫn chưa được thực hiện một cách cơ bản. Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN được xác định là có nhiều tiến bộ, song chưa theo kịp được đòi hỏi của sự phát triển đất nước. Nguồn nhân lực tăng ồ ạt về số lượng, song lao động có trình độ cao vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Kết cấu hạ tầng được đầu tư nhiều, có nhiều khởi sắc, song lại chưa hiệu quả và toàn diện. Giao thông đường sắt vẫn lạc hậu như một thế kỷ trước đây. Trong bối cảnh đó, Dự thảo đề cập tới hàng loạt lĩnh vực đột phá khiến cán bộ, nhân dân không biết hướng vào đột phá nào. Trong 18 chỗ có sử dụng khái niệm đột phá, người đọc không tìm được lý giải về điểm đột phá, giải pháp đột phá. Ví dụ, Dự thảo nêu: *“Thực hiện những giải pháp đột phá nhằm ngăn chặn có hiệu quả sự xuống cấp về đạo đức, lối sống, đẩy lùi tiêu cực xã hội và các tệ nạn xã hội”*. Với nội dung được thể hiện, có thể hiểu rằng, theo Dự thảo, đạo đức xã hội là lĩnh vực cần đột phá. Tuy nhiên, điểm đột phá trong giáo dục đạo đức và các giải pháp đột phá là gì thì Dự thảo chưa đưa ra được. Chính vì vậy, vai trò của Dự thảo trong việc tạo nền tảng cho các chính sách, pháp luật nhằm nâng cao đạo đức xã hội, chống xuống cấp là vẫn còn thiếu. Tương tự như vậy là cách thể hiện quyết tâm đột phá của Dự thảo trong các lĩnh vực khác.

Những phân tích trên cho thấy, Dự thảo cần xác định những giải pháp đột phá cho 3 lĩnh vực được đề cập trong Văn kiện Đại hội XII, mà trong nhiệm kỳ vừa qua chưa được thực hiện đầy đủ và vì thế chưa tạo được sự phát triển bứt phá. Dự thảo xác định quá nhiều lĩnh vực đột phá sẽ tạo ra

tình trạng thiếu tập trung trong việc phân bổ nguồn lực và vì thế, rất thiếu tính khả thi trong quá trình thực hiện 5 năm tới nếu những nội dung này được thông qua.

3. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa – Cần thêm những gắn kết với Hiến pháp năm 2013

Nhà nước pháp quyền XHCN là khái niệm cốt lõi trong nội dung của Dự thảo. Khái niệm *nhà nước pháp quyền XHCN* được sử dụng 10 lần trong Dự thảo. Khái niệm này đã được xác định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung và phát triển năm 2011) với những nội hàm, đặc trưng cụ thể. Trong số đó, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được coi là đặc trưng cơ bản. Vì vậy, việc đưa thêm cụm từ *dưới sự lãnh đạo của Đảng*, hay *Nhà nước của dân, do dân, vì dân* trong khi nói về nhà nước pháp quyền XHCN là không cần thiết. Những yếu tố giải thích như *Nhà nước của dân, do dân, vì dân* được luận bàn trong quá trình xây dựng quan điểm chính thống về nhà nước pháp quyền XHCN. Khái niệm chính thống đó đã được xác định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung và phát triển năm 2011), nên thiết nghĩ Dự thảo chỉ cần định danh nhà nước pháp quyền XHCN.

Bên cạnh đó, cách diễn đạt khái niệm *nhà nước pháp quyền XHCN* trong Dự thảo chưa thật nhuần nhuyễn và thiếu độ chính xác cao nhất có thể. Ví dụ, Dự thảo nêu: *“Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nhiều tiến bộ, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn; tổ chức bộ máy lập pháp,*

hành pháp và tư pháp tiếp tục được hoàn thiện”. Ở đây, việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN có tiến bộ hay bản thân nhà nước pháp quyền XHCN có tiến bộ? Nếu gộp tất cả 3 ý trong đoạn này thì rõ ràng Dự thảo nhấn mạnh những tiến bộ của nhà nước pháp quyền XHCN. Tương tự là đoạn sau của Dự thảo: *“Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có mặt chưa đáp ứng tốt yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý đất nước trong tình hình mới”*. Có lẽ, Dự thảo đang muốn khẳng định tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền XHCN chưa đáp ứng tốt yêu cầu phát triển của đất nước trong tình hình mới?

Tuy nhiên, đó chỉ là những khía cạnh kỹ thuật diễn đạt. Việc tiếp tục sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam cần gắn nhiều hơn với việc thực hiện các nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức quyền lực nhà nước, đặc biệt là nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Thực tiễn thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta trong nhiều thập kỷ qua cho thấy sự chú trọng rất nhiều vào hoạt động phân công, phối hợp quyền lực nhà nước. Xuất hiện quá nhiều cơ chế liên ngành, cơ chế phối hợp, song rất hình thức, chưa mang lại nhiều hiệu quả, trong khi thi hành chính sách, pháp luật còn nhiều hạn chế, thiếu đồng bộ. Lợi ích ngành, lợi ích cục bộ địa phương chi phối nhiều đến việc hình thành chính sách, pháp luật. Đây cũng là hạn chế được nhiều lãnh đạo Đảng và Nhà nước đề cập. Một trong những điểm đột phá mà Dự thảo cần nghiên cứu để trình Đại hội lần này là những giải pháp nhằm thực hiện tốt nhất việc kiểm soát quyền lực.

Trong bất cứ xã hội nào thì quyền lực luôn là vấn đề cần được đặc biệt quan tâm. Khi nắm quyền lực mà không chịu sự kiểm soát hiệu quả thì bất cứ ai, kể cả những người là biểu tượng anh hùng vẫn bị quyền lực làm tha hóa. Trong nhiệm kỳ vừa qua, chúng ta đã mất hàng chục cán bộ cao cấp, tướng lĩnh, Ủy viên Trung ương, Ủy viên Bộ Chính trị, Bộ trưởng, Thứ trưởng do tham nhũng, lạm quyền. Con số này cao hơn nhiều lần số lượng cán bộ cao cấp bị xử lý kỷ luật trong toàn bộ giai đoạn lịch sử trước đó của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, tính từ năm 1945. Điều này cho thấy, nguy cơ tha hóa quyền lực khủng khiếp đến thế nào nếu Đảng và Nhà nước ta trong thời gian tới không nỗ lực tìm và thi hành các giải pháp hữu hiệu để kiểm soát quyền lực.

Một trong những công cụ kiểm soát quyền lực hữu hiệu chính là việc xây dựng quyền lực tư pháp độc lập (hay gọi tắt là độc lập tư pháp). Không có nhà nước pháp quyền nào mà thiếu độc lập tư pháp thực sự. Dự thảo cần chú trọng khía cạnh này một cách đầy đủ hơn, không nên tạo ra khoảng cách giữa Dự thảo với Hiến pháp về quyền tư pháp. Trong Dự thảo, không hề thấy xuất hiện các yếu tố bản chất của quyền tư pháp là “tòa án độc lập”, “tòa án xét xử chỉ tuân theo pháp luật” và “không ai được can thiệp vào hoạt động xét xử của tòa án”. Tác giả cho rằng, thiếu tinh thần cốt lõi đó của Hiến pháp năm 2013 về quyền tư pháp thì những gì Dự thảo viết về xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN sẽ không thực sự thuyết phục.

4. Thể chế - Cần những nhận diện rõ bản chất và yếu tố cấu thành

Thể chế là khái niệm được Dự thảo sử dụng nhiều thứ hai sau khái niệm tham nhũng, có tới 45 lần khái niệm thể chế xuất hiện trong Dự thảo. Thể chế và xây dựng thể chế là những vấn đề nóng trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước. Đảng đã có nhiều nghị quyết về xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Thể chế được sử dụng phổ biến, rất nhiều trong các văn kiện chính thức của Đảng, Nhà nước, song nội hàm của nó được hiểu chưa thống nhất, ít nhất như theo cách tiếp cận của Nghị quyết 11-NQ/TW năm 2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường XHCN.

Thực trạng này cũng diễn ra trong Dự thảo. Trước hết, Dự thảo sử dụng các khái niệm tích hợp giữa thể chế và các lĩnh vực sau đây: 1) Thể chế phát triển; 2) Thể chế chính sách; 3) Thể chế đa phương; 4) Thể chế đa phương toàn cầu; 5) Thể chế đa phương khu vực; 6) Thể chế về tài chính; 7) Thể chế quản lý xã hội; 8) Thể chế liên kết; 9) Thể chế phát triển đô thị và kinh tế đô thị; 10) Thể chế phát triển kinh tế bền vững; 11) Thể chế trong nước; 12) Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Điều này có thể dẫn tới nguy cơ làm cho người đọc, kể cả những người có trình độ, “lạc vào mê hồn trận” của khái niệm thể chế.

Thể chế được nghiên cứu và định nghĩa trong rất nhiều công trình của các nhà khoa học khác nhau trên thế giới, đặc biệt là trong “Thể chế (Institutions)” của Douglas North, công trình đưa ông đến giải thưởng Nobel về kinh tế. Cốt lõi trong khái niệm thể chế của Douglass North và nhiều nhà khoa học thể hiện ở các yếu tố chính sau: i)

Hệ thống pháp luật, các quy tắc xã hội điều chỉnh các quan hệ xã hội; ii) Các chủ thể thực hiện và quản lý sự vận hành xã hội gồm Nhà nước, cộng đồng cư dân, các tổ chức xã hội; iii) Các cơ chế, phương pháp quản lý và điều hành xã hội. Thể chế có thể là của quốc gia (thể chế quốc gia), của cộng đồng hay của thế giới. Thể chế quốc gia tốt mang lại sự phát triển, thể chế không tốt sẽ khiến quốc gia trì trệ, kém phát triển. Pháp luật, chính sách tốt, nhưng việc thi hành không mang lại kết quả mong muốn thì thể chế đó chưa tốt. Nếu hiểu đúng khái niệm thể chế là phải hiểu nó trong tổng thể các yếu tố trên.

Bên cạnh sự thiếu rõ ràng trong nội hàm của khái niệm thể chế, Dự thảo đã đưa ra quá nhiều khái niệm ghép về thể chế. Chúng thực sự rất khó hiểu đối với cán bộ, đảng viên, đặc biệt là nhân dân. Ví dụ, *thể chế đa phương toàn cầu, thể chế liên kết, thể chế quản lý, thể chế pháp luật, thể chế chính sách*... Đưa ra nhiều khái niệm ghép về thể chế, song chúng có nội hàm gì thì Dự thảo chưa thể xác định. Nhiều khái niệm ghép chưa chuẩn xác. Ví dụ, *thể chế đa phương toàn cầu* và *thể chế liên kết*. Đã là thể chế toàn cầu, ví dụ Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Liên hợp quốc thì đương nhiên là đa phương. *Thể chế liên kết* là gì cũng chưa được làm rõ. Trong việc xây dựng thể chế, các quốc gia hay các tổ chức quốc tế có thể chú trọng đến yếu tố liên kết hay yếu tố tích hợp khi xây dựng chính sách, pháp luật, cơ chế thực thi. Yếu tố liên kết là một nội dung trong xây dựng thể chế. Vì thế rất khó nhận thức được đúng khái niệm *thể chế liên kết*.

Xác định đúng loại thể chế, nội hàm thể chế là điều kiện xây dựng nó. Việc xây dựng thể chế quốc gia bao gồm nhiều thành tố cụ thể, ví dụ, việc xây dựng chính sách, pháp luật về tài chính, về giáo dục và đào tạo, về công nghệ. Việc gắn khái niệm thể chế với từng lĩnh vực cụ thể như giáo dục (thể chế giáo dục, thể chế văn hóa...) có thể đúng ở khía cạnh vi mô. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là thể chế quốc gia có bao gồm chính sách, pháp luật về giáo dục, về tài chính... hay không? Ghép tất cả các lĩnh vực vào trong xây dựng thể chế quốc gia sẽ dẫn đến sự trùng lặp, chồng chéo. Dự thảo đang giúp Đại hội lần thứ XIII xác định thể chế quốc gia trong thập kỷ tới, nên cần phân biệt thể chế quốc gia và thể chế vi mô. Hơn nữa, Dự thảo cần xác định những yếu tố cốt lõi trong thể chế quốc gia cần cho thập kỷ 2021-2030. Cần loại bỏ các khái niệm thể chế lắp ghép khác nhau trong Dự thảo báo cáo chính trị.

5. Công tác cán bộ

Xuất hiện 9 lần trong Dự thảo, song những đánh giá về thành tựu và hạn chế của công tác cán bộ trong 9 lần đó chưa thực sự thuyết phục. Dự thảo cần nhìn thẳng vào những hạn chế của công tác cán bộ trong nhiệm kỳ vừa qua. Tại sao lòng tin của nhân dân đối với cán bộ giảm sút? Tại sao chỉ trong nhiệm kỳ vừa rồi có hàng chục tướng lĩnh, lãnh đạo bộ, ngành, địa phương bị kỷ luật, hàng nghìn cán bộ các cấp bị xử lý kỷ luật, kể cả Ủy viên Bộ Chính trị, Ủy viên Trung ương? Dự thảo nói nhiều đến chống chạy chức, chạy quyền. Điều này đúng, song đây chỉ mới là giải pháp thụ động. Dự thảo chưa cho thấy được làm thế nào để chống và loại bỏ tình trạng *chạy chức, chạy*

quyền ngay lúc nó mới đang ở trong trạng thái nguy cơ? Khi quy trình lựa chọn, bổ nhiệm cán bộ khép kín, thiếu sự tham gia và giám sát thực chất của nhân dân thì chống chạy chức, chạy quyền chỉ mang lại kết quả hạn chế, không loại bỏ được nó. Dự thảo cần đánh giá một cách thẳng thắn, nghiêm khắc những yếu kém của công tác cán bộ hiện nay và đề xuất với Đại hội lần thứ XIII các giải pháp đột phá có thể loại bỏ được chúng. Những yếu kém này đã và hiện vẫn đang làm suy giảm niềm tin của nhân dân, suy giảm uy tín và vai trò của Đảng. Điểm đột phá trong công tác cán bộ mà Dự thảo cần đề cập chính là việc thay đổi cơ bản qui trình lựa chọn cán bộ như hiện nay. Quy trình Đảng chọn, dân bầu có thể khiến việc lựa chọn cán bộ thiếu tính cạnh tranh. Mặc dù trên danh nghĩa là thực hiện theo qui trình cán bộ, có tính tập trung dân chủ, nhưng đảng viên, nhân dân ít có quyền lựa chọn thực sự. Liệu thập kỷ tới, Đảng có nên tạo thêm nhiều cơ chế để nhân dân có cơ hội giúp Đảng lựa chọn cán bộ có tâm, có đức, có tài? Hơn ai hết, nhân dân hiểu trong số cán bộ của Đảng, Nhà nước ai thực sự vì dân, vì sự tiến bộ của đất nước, của địa phương mình. Hãy để nhân dân giúp Đảng lựa chọn cán bộ thay vì việc lựa chọn diễn ra theo quy trình như hiện nay.

6. Kiến nghị

Còn rất nhiều vấn đề khác trong Dự thảo cần được xem xét toàn diện và tiếp tục hoàn thiện. Tuy nhiên, với những phân tích đối với một số vấn đề nêu trên, có thể đưa ra một kiến nghị sau:

a) Tiểu ban soạn thảo cần đánh giá những gì được chỉ ra trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII mà chúng ta chưa thực

hiện được, phân tích toàn diện và đầy đủ để xác định những giải pháp chiến lược để tiếp tục thực hiện chúng. Bên cạnh đó, xác định những vấn đề mới của phát triển kinh tế - xã hội trong thập kỷ tới do bối cảnh và xu hướng phát triển của đất nước thập kỷ tới đặt ra.

b) Phân tích bối cảnh trong nước và quốc tế, đặc biệt là thể chế hiện hành của quốc gia (bao gồm chính sách, pháp luật trong các lĩnh vực khác nhau; thiết chế thi hành, cơ chế thi hành) để xác định những điểm đột phá cụ thể hơn. Dự thảo cần xác định rõ lĩnh vực nào được coi là lĩnh vực đột phá và yếu tố nào trong đó là điểm đột phá, giải pháp nào là giải pháp giúp Đảng, Nhà nước tạo được sự thành công. Ví dụ như trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng thì yếu tố đột phá là gì? Đường sắt, đường bộ hay đường thủy, đường không? Tương tự, yếu tố nào trong thể chế quốc gia đang cản trở hay làm chậm sự phát triển mà chúng ta cần đột phá? Rất tiếc là trong Dự thảo thiếu những định hướng, giải pháp cụ thể như vậy.

c) Báo cáo chính trị là một văn kiện cực kỳ quan trọng, có ảnh hưởng sâu sắc tới nhận thức của nhân dân, cán bộ, đảng viên và từ đó tới sự phát triển của đất nước. Chính vì vậy, Dự thảo cần tránh lạm dụng các khái niệm khi chúng đang còn có nhiều quan điểm và nhận thức khác nhau. Cần sử dụng khái niệm có nội hàm rõ hoặc nếu dùng khái niệm mới thì phải khái quát được nội hàm của nó. Dự thảo cần được soạn thảo với văn phong chuẩn xác nhất có thể để trở thành mẫu mực cho việc xây dựng chính sách, pháp luật trong nhiệm kỳ tới.

GÓP Ý DỰ THẢO BÁO CÁO CHÍNH TRỊ TRÌNH ĐẠI HỘI LẦN THỨ XIII CỦA ĐẢNG VỀ KẾT QUẢ, PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

*Nguyễn Đức Minh**

Tóm tắt: Bài viết bình luận, góp ý và đề xuất sửa đổi, bổ sung nội dung đánh giá kết quả, hạn chế, phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Abstract: This Article discusses, comments and makes suggestions on the assessment of outcomes, limitations, directions and tasks for building the socialist rule of law state in draft political report to the 13th National Congress of Viet Nam Communist Party.

Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng (dưới đây viết tắt là Dự thảo Báo cáo chính trị) đã được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng từ ngày 20/10/2020 để xin ý kiến nhân dân¹. Nội dung Dự thảo nói chung, nội dung đánh giá kết quả xây dựng và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền nói riêng đã bao quát, phù hợp, sát với tình hình thực tế của đất nước. Dự thảo Báo cáo chính trị về nhà nước pháp quyền kế thừa, tiếp tục thể hiện và cụ thể hóa, phát triển quan điểm, đường lối xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nghị quyết Đại hội lần thứ XII. Tôi hoàn toàn tán thành nội dung

của Dự thảo Báo cáo chính trị, trong đó có nội dung về xây dựng nhà nước pháp quyền. Dưới đây tôi chỉ nêu ra một số điểm để Ban soạn thảo tham khảo khi hoàn thiện Dự thảo Báo cáo chính trị:

1. Góp ý nội dung Dự thảo Báo cáo chính trị về đánh giá kết quả thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XII về xây dựng nhà nước pháp quyền

1.1. Về đánh giá: “Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nhiều tiến bộ, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn”

Đánh giá khái quát thành tựu đạt được trong thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mục I.1 Dự thảo Báo cáo chính trị viết: “Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nhiều tiến bộ, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn; tổ chức bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp tiếp tục được hoàn thiện”. Về đánh giá này có điểm cần trao đổi như sau: Xây dựng nhà nước pháp quyền là hoạt động, là quá trình, còn hoạt động hiệu lực và hiệu quả là kết quả hành động và phải gắn với chủ thể

* PGS.TS., Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật.

¹ Nội dung Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng được công bố trên Báo Nhân dân điện tử ngày 20/10/2020, <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-su-kien/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-c-lan-thu-xiii-cua-dang-621155/>, truy cập ngày 20/10/2020.

nhất định. Do đó, không thể nói xây dựng nhà nước pháp quyền hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn. Do “*Xây dựng nhà nước pháp quyền*” và “*hoạt động hiệu lực và hiệu quả*” là hai vấn đề khác nhau, vì vậy không nên trình bày trong một câu văn. Ngoài ra, trong đánh giá này của Dự thảo Báo cáo chính trị chưa cho thấy rõ chủ thể “*hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn*” là ai, là Nhà nước hay là bộ máy nhà nước.

Thiết nghĩ, trong khái quát thành tựu xây dựng nhà nước pháp quyền thay vì đánh giá: “*Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nhiều tiến bộ, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn; tổ chức bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp tiếp tục được hoàn thiện*”, Dự thảo Báo cáo chính trị có thể ghi nhận như sau: “*Sự nghiệp xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tiếp tục được đẩy mạnh và đạt được nhiều kết quả quan trọng. Vai trò, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước tăng lên*”. Đánh giá như vậy dựa trên các căn cứ sau đây:

Thứ nhất, việc đánh giá khái quát thành tựu đạt được trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần căn cứ vào phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền đã được xác định trong Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI trình Đại hội lần thứ XII của Đảng (dưới đây viết tắt Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng)². Đánh giá như vậy sẽ tăng tính logic,

tính liên kết và tính hệ thống của sự đánh giá, đồng thời thể hiện và đảm bảo tính liên tục của đường lối, chính sách. Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng xác định: “*Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị*”. Kết quả thực hiện nhiệm vụ này có thể đánh giá như sau: “*Sự nghiệp xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tiếp tục được đẩy mạnh và đạt được nhiều kết quả quan trọng*”.

Thứ hai, trong nhiệm kỳ này, nước ta đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật trong ổn định kinh tế vĩ mô; xây dựng thể chế; phát triển kinh tế; phòng, chống thiên tai, dịch bệnh; bảo vệ chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc; tham gia gìn giữ hòa bình và duy trì hòa bình trong khu vực và trên thế giới; phát huy vai trò tại các cơ chế đa phương; phát huy sức mạnh của khối đại đoàn kết dân tộc... Đóng góp quan trọng vào các thành tựu đó không thể không nói đến vai trò của Nhà nước. Trong các nội dung có liên quan của Dự thảo Báo cáo chính trị đã ghi nhận thành tựu đó, nhưng ở phần đánh giá khái quát thành tựu đạt được trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì Dự thảo Báo cáo chính trị chưa ghi nhận vai trò, sự đóng góp của Nhà nước vào các thành tựu đó. Ngoài ra, trong nhiệm kỳ này, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước đã tăng lên rõ rệt. Vì vậy, có thể ghi nhận thành tựu này trong Dự thảo Báo cáo chính trị như sau: “*Vai trò, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước tăng lên*”.

1.2. Về đánh giá cụ thể thành tựu trong xây dựng nhà nước pháp quyền

² Về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền, xem Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.175-181. Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng đề ra phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền như sau: “*Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính*

trị”, Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, tldđ, tr.175.

Nội dung đánh giá cụ thể thành tựu đạt được trong thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Dự thảo Báo cáo chính trị đã rõ ràng, sát với tình hình thực tế của đất nước. Tuy nhiên, để toàn diện và đầy đủ hơn, trong Dự thảo Báo cáo chính trị nên bổ sung thêm một số kết quả Nhà nước đã đạt được để minh chứng cho thành tựu về phát huy vai trò của Nhà nước và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước trong đánh giá chung đề xuất ở trên.

1.3. Bổ sung nguyên nhân của hạn chế, khuyết điểm trong xây dựng nhà nước pháp quyền

Giống như Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, trong Dự thảo Báo cáo chính trị nên phản ánh khó khăn, vướng mắc, hạn chế trong xây dựng nhà nước pháp quyền. Chẳng hạn, bộ máy nhà nước đã được sắp xếp lại, nhưng vẫn chưa thật sự tinh gọn; hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước vẫn chưa cao; chất lượng, năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và hiệu quả làm việc chưa cao; cơ chế bảo vệ Hiến pháp chưa hoàn thiện; hiệu quả đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí còn thấp.

Đồng thời, xác định nguyên nhân của các hạn chế, khuyết điểm đó.

1.4. Về đánh giá hạn chế trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa: “Vấn đề đổi mới đồng bộ, phù hợp giữa kinh tế với chính trị, văn hoá, xã hội, giữa đổi mới kinh tế với đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước có một số mặt chưa rõ nên còn lúng túng”

Đánh giá như trên có thể làm cho người đọc hiểu rằng, Ban soạn thảo coi đổi mới kinh tế phải đồng bộ, phù hợp với đổi mới

chính trị, văn hoá, xã hội và phù hợp với đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Cách tiếp cận như vậy không phù hợp với mối quan hệ biện chứng giữa cơ sở hạ tầng và kiến trúc thượng tầng. Để rõ ràng hơn, có thể đánh giá trong Dự thảo Báo cáo chính trị như sau: *“Xây dựng nhà nước pháp quyền chưa đồng bộ, chưa phù hợp với yêu cầu của đổi mới kinh tế, văn hoá, xã hội và còn lúng túng trong giải quyết mối quan hệ giữa đổi mới chính trị với đổi mới kinh tế, văn hoá, xã hội”*.

2. Góp ý nội dung Dự thảo Báo cáo chính trị về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền

2.1. Những điểm mới của Dự thảo Báo cáo chính trị về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền

Trước hết, không thể không đánh giá cao những nội dung mới của Dự thảo Báo cáo chính trị về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền. Dự thảo Báo cáo chính trị kế thừa một số phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền đã được đề ra trong Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng và trong một số nghị quyết của Đảng, nhưng có một số điểm mới về nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền:

Thứ nhất, giống như Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, Dự thảo Báo cáo chính trị cũng xác định nhiệm vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước, nhưng bổ sung thêm phương hướng nâng cao năng lực hoạt động của Nhà nước. Yêu cầu, nhiệm vụ nâng cao năng lực hoạt động của Nhà nước là hợp lý, bởi tình hình trên thế giới, khu vực và trong nước trong thời gian tới diễn biến phức tạp; những yếu tố này có thể phát sinh những tình huống bất thường về xã hội và tự nhiên, đòi hỏi Nhà nước phải có năng lực nắm bắt

tình hình, dự báo chính xác, kịp thời diễn biến của tình hình, chủ động ứng phó kịp thời, ứng xử phù hợp và thích nghi với mọi tình huống.

Thứ hai, tính pháp quyền của Nhà nước ta được nhấn mạnh hơn trong Dự thảo Báo cáo chính trị. Dự thảo Báo cáo chính trị phản ánh rõ hơn yêu cầu, nhiệm vụ bảo đảm pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Đây là điểm mới nổi bật của Dự thảo Báo cáo chính trị trong nội dung về xây dựng nhà nước pháp quyền.

Pháp quyền không chỉ thượng tôn pháp luật và đảm bảo tính tối thượng của pháp luật, nhưng đó là yêu cầu cốt lõi của pháp quyền³. Pháp luật hoàn thiện và có chất lượng tốt là yếu tố ảnh hưởng và là yêu cầu không thể thiếu trong bảo đảm pháp quyền. Điểm mới của Dự thảo Báo cáo chính trị cho thấy ở việc xác định hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là sự gương mẫu tuân theo pháp luật, kỷ cương, thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa của cấp ủy, tổ chức Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và tổ chức chính trị - xã hội các cấp, của cán bộ, đảng viên là một trong sáu nhiệm vụ trọng tâm của nhiệm kỳ Đại hội lần thứ XIII của Đảng. Xác định như vậy là rất đúng đắn, phản ánh sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta trong thực hiện nguyên tắc pháp quyền. Thực hiện hiệu quả nhiệm vụ này sẽ góp phần hình thành tư duy pháp quyền

trong lãnh đạo của Đảng, trong quản lý của Nhà nước, thực hành dân chủ của cấp ủy, tổ chức Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, tổ chức chính trị - xã hội các cấp và hoạt động của cán bộ, đảng viên.

Sự đề cao pháp quyền còn phản ánh trong nội dung Dự thảo Báo cáo chính trị về phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. So với Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, trong Dự thảo Báo cáo chính trị có thêm yêu cầu đảm bảo pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao.

Đối với phương hướng xây dựng nền hành chính nhà nước, Dự thảo Báo cáo chính trị tiếp tục ghi nhận nhiệm vụ xây dựng nền hành chính dân chủ, hiện đại, chuyên nghiệp, phục vụ nhân dân như Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng⁴, nhưng đặt phục vụ nhân dân của nền hành chính lên hàng đầu và bổ sung thêm yêu cầu về pháp quyền, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch đối với nền hành chính nhà nước.

Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng chỉ một lần nhắc đến các nguyên tắc pháp quyền. Nhưng, ở Dự thảo Báo cáo chính trị, nguyên tắc pháp quyền được hai lần đề cập trong nội dung xác định yêu cầu đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước và trong đánh giá công tác xây dựng Đảng. So với Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, nội dung thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong Dự thảo Báo cáo chính trị được xác định cụ thể hơn. Dự thảo Báo cáo chính trị yêu cầu: “Xác

³ Về nội dung nguyên tắc pháp quyền, xem Nguyễn Đức Minh, *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6/2018, tr. 3-21, 29. Ngoài ra, các quan điểm về pháp quyền và nguyên tắc pháp quyền, xem Nguyễn Đức Minh (Chủ biên)/Võ Khánh Vinh/Chu Thị Thanh An/Nguyễn Minh Tuấn/Nguyễn Linh Giang/Đặng Minh Đức/Đỗ Tiến Sâm, *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở một số quốc gia và gợi mở cho Việt Nam*, Chương 1, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2019.

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, tldđ, tr.178.

định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”.

Đề cao nguyên tắc pháp quyền còn thể hiện trong nội dung đánh giá công tác xây dựng Đảng của Dự thảo Báo cáo chính trị: *“Ban hành và thực hiện nhiều quy định bảo đảm giữ vững vai trò lãnh đạo của Đảng, đề cao nguyên tắc pháp quyền...”*. Đây cũng là điểm mới của Dự thảo Báo cáo chính trị so với Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng và các văn bản hiện hành của Đảng.

Đối chiếu với Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng có thể thấy, yêu cầu đối với hệ thống pháp luật được xác định rõ ràng, cụ thể hơn trong Dự thảo Báo cáo chính trị: *“Xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững”*. Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011 - 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 cũng đề cập các tiêu chuẩn trên và có thêm về yêu cầu *“dễ tiếp cận với chi phí tuân thủ thấp, có sức cạnh tranh quốc tế”* của hệ thống pháp luật.

Giống như Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, trong nội dung Dự thảo Báo cáo chính trị cũng gắn xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật, nhưng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu

quả tổ chức thi hành pháp luật, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật được quan tâm hơn và nhấn mạnh hơn trong Dự thảo Báo cáo chính trị. Dự thảo Báo cáo chính trị xác định: *“Tập trung chỉ đạo quyết liệt, đầu tư hợp lý nguồn lực và các điều kiện để thực hiện tốt các nhiệm vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật”*. Có thể nói, đây là một trong những điểm mới, điểm nhấn của Dự thảo Báo cáo chính trị về bảo đảm pháp quyền.

Thứ ba, với việc sử dụng các động từ *“rành mạch”, “chặt chẽ”, “tăng cường”*, Dự thảo Báo cáo chính trị xác định rõ hơn nguyên tắc thực hiện quyền lực của khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013: *“Bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”*.

Thứ tư, Dự thảo Báo cáo chính trị xác định rõ hơn và đầy đủ hơn phương hướng, nhiệm vụ tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Thứ năm, Dự thảo Báo cáo chính trị xác định đầy đủ hơn yêu cầu, phương hướng xây dựng nền hành chính nhà nước. Ngoài các yêu cầu về dân chủ, hiện đại, chuyên nghiệp, phục vụ nhân dân như trong Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, Dự thảo Báo cáo chính trị đề ra phương hướng xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch và đặt nhiệm vụ phục vụ nhân dân lên hàng đầu. Ngoài các nhiệm vụ đó, Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011 - 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 xác định thêm nhiệm vụ xây dựng nền hành chính nhà nước *“quản lý thống nhất, thông suốt,*

hiệu lực, hiệu quả”. Ngoài ra, Dự thảo Báo cáo chính trị xác định rõ hơn phương hướng, nhiệm vụ tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.

Thứ sáu, Dự thảo Báo cáo chính trị phân biệt nhiệm vụ xây dựng nền tư pháp Việt Nam với nhiệm vụ của hoạt động tư pháp. Dự thảo Báo cáo chính trị không nói đến nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, từng bước hiện đại như Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng, nhưng xác định: “*Tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân*”. Dự thảo Báo cáo chính trị xác định nhiệm vụ của hoạt động tư pháp cơ bản giống như nhiệm vụ của Tòa án nhân dân (được quy định ở khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013) là: “*bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân*”, nhưng bổ sung thêm sự “*chính đáng*” vào cụm từ “*quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân*”.

2.2. Góp ý cách tiếp cận xây dựng phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp xây dựng nhà nước pháp quyền

Dự thảo Báo cáo chính trị xác định khá rõ mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, văn hóa, xã hội, phát triển con người, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, dân chủ xã hội chủ nghĩa, xây dựng Đảng và hệ thống chính trị. Thiết nghĩ, phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp xây dựng nhà nước pháp quyền trong giai đoạn tới cần hướng tới phục vụ mục tiêu

tổng quát là độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, xây dựng xã hội “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” và cần được xác định trong mối quan hệ tổng thể, hệ thống, hỗ trợ cho việc thực hiện phương hướng, nhiệm vụ của các lĩnh vực khác của đời sống xã hội đã được xác định trong Dự thảo Báo cáo chính trị.

2.3. Đề nghị ghi nhận trong Dự thảo Báo cáo chính trị phương hướng: “Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải tuân thủ và thực hiện có hiệu quả các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”

Cơ sở khoa học của đề xuất này là: Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XII của Đảng xác định: “*Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt hiệu quả cao hơn*”⁵. Dân chủ, pháp quyền là những nguyên tắc và yêu cầu cần phải thực hiện trong nhà nước pháp quyền, nhưng ngoài hai nguyên tắc đó, trong tổ chức và hoạt động nhà nước pháp quyền còn phải tuân thủ các nguyên tắc khác⁶. Tổ chức và hoạt động Nhà nước pháp quyền Việt Nam dựa trên các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa vừa phản ánh với các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền, vừa thể hiện các giá trị đặc thù của nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Theo Hiến pháp hiện hành, Nhà nước ta tổ chức và hoạt động dựa trên các nguyên tắc: Tất cả quyền lực nhà

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, t1dd, tr.175.

⁶ Xem Nguyễn Đức Minh, *Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9/2019, tr.3-8.

nước thuộc về Nhân dân (khoản 2 Điều 2); Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (khoản 3 Điều 2); Phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân (Điều 3); Đảng Cộng sản lãnh đạo Nhà nước và xã hội (Điều 4); Bình đẳng, đoàn kết và giúp đỡ giữa các dân tộc (Điều 5); Tập trung dân chủ (khoản 1 Điều 8); Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật (khoản 1 Điều 8). Vì vậy, có lẽ sẽ đầy đủ hơn và để thể hiện sự nhất quán trong quan điểm tiếp tục đẩy mạnh xây dựng nhà nước pháp quyền, trong Dự thảo Báo cáo chính trị nên xác định nhiệm vụ: *“Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải tuân thủ và thực hiện có hiệu quả các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”*.

2.4. Đề xuất bỏ cụm từ “các nguyên tắc pháp quyền” trong đoạn sau đây của Dự thảo Báo cáo chính trị: “Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”

Lý do của đề xuất: Như đã đề cập ở trên, nội dung của Dự thảo Báo cáo chính trị trực tiếp và gián tiếp nhấn mạnh và đề cao tính pháp quyền của Nhà nước ta. Mục tiêu chủ yếu của pháp quyền là giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì vậy, để tránh sự trùng lặp, Dự thảo nên bỏ cụm từ “các

nguyên tắc pháp quyền” trong đoạn đã nêu ở trên.

2.5. Đề nghị trình bày phương hướng, nhiệm vụ xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật trong cùng một đoạn của Dự thảo Báo cáo chính trị

Dự thảo Báo cáo chính trị trình bày phương hướng, nhiệm vụ xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật ở hai đoạn khác nhau. Để gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật thì phương hướng, nhiệm vụ xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật nên trình bày trong cùng một đoạn sẽ logic hơn.

Về phương hướng hoàn thiện pháp luật, nên chăng bổ sung thêm yêu cầu về hình thức và nội dung của hệ thống pháp luật như tính bao quát, toàn diện, công bằng, phù hợp với các cam kết quốc tế Việt Nam tham gia, ghi nhận các giá trị tiến bộ. Ngoài mục tiêu thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững thì hệ thống pháp luật cần góp phần khai thác có hiệu quả các nguồn lực của đất nước.

2.6. Góp ý phương hướng, nhiệm vụ xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức

Dự thảo Báo cáo chính trị chủ trương: *“Khuyến khích, bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung”*. Tuy nhiên, chúng ta cũng thấy rằng, trong nhà nước pháp quyền, cán bộ, công chức, viên chức phải đảm bảo tính hợp pháp trong hành động của mình. Hành động đúng, sai của cán bộ, công chức, viên chức luôn được đánh giá trên cơ sở pháp luật. Vì vậy, để phù hợp với yêu cầu của pháp quyền thì có thể sửa đổi, bổ sung vào chủ trương nêu trên như sau: *“Khuyến khích, bảo vệ cán bộ, công chức, viên chức dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm theo nguyên tắc không trái pháp luật và vì lợi ích chung”*.

MÁY Ý KIẾN VỀ VẤN ĐỀ XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIÊN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA TRONG DỰ THẢO BÁO CÁO CHÍNH TRỊ TRÌNH ĐẠI HỘI LẦN THỨ XIII CỦA ĐẢNG

Vũ Thu*
Lê Quang Thường**

Tóm tắt: Bài viết nêu một số ý kiến về xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đề cập trong Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.

Abstract: This Article comments on the building and completion of the socialist rule of law state of Viet Nam as mentioned in the draft political report by the 12th Party Central Committee to the 13th National Congress of the Party.

1. Vấn đề ghi nhận phương hướng, nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Nhà nước là một trong những vấn đề lớn được đề cập trong Báo cáo chính trị bên cạnh các vấn đề lớn về kinh tế - xã hội và các vấn đề khác của đời sống xã hội. Qua nghiên cứu Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng (Dự thảo Báo cáo chính trị), có thể nhận thấy, nhìn tổng thể phương hướng, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được trình bày có tính bao quát, toàn diện và có những điểm nhấn. Tuy nhiên, cũng dễ nhận thấy rằng, bên cạnh những điểm mới, nhiều vấn đề nêu trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII chỉ là nhắc lại điều đã có trong Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng

lần thứ XII và kể cả ở Báo cáo chính trị tại các Đại hội X, XI trước đây hoặc chỉ diễn đạt theo cách khác (ví dụ: Phương hướng, nhiệm vụ về dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, về tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, về tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, về xây dựng nền tư pháp...). Điều đó tạo cảm giác về sự trùng lặp, có thể làm giảm sự tập trung hoặc khó nhận ra những đề xuất mới. Mặt khác, việc ghi nhận lại cái đã có trước đó còn có thể gây ra suy luận không đúng rằng, chỉ điều nào nhắc lại thì mới còn hiệu lực thực hiện, trái lại, cái không đề cập sẽ không còn được thực hiện. Ở đây, cần lưu ý là đối với pháp luật, một quy định hay văn bản pháp luật còn hiệu lực thi hành hay không có thể xác định thông qua việc quy định về sửa đổi, hủy bỏ, thay thế bằng quy định hay văn bản pháp luật khác. Nhưng, với các văn bản chính trị, trong đó có Báo cáo chính trị việc xác định không được rõ ràng như vậy. Người ta thường chỉ nhận

* PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

** Viện Nhà nước và Pháp luật.

biết một phương hướng, nhiệm vụ không có hiệu lực thi hành nữa khi bối cảnh xã hội đặt ra phương hướng, nhiệm vụ không còn; nhiệm vụ đặt ra đã được thực hiện; có sự điều chỉnh nhiệm vụ hay có nhiệm vụ khác thay thế, nhận biết hiệu lực thi hành nhiệm vụ qua các báo cáo, phân tích chính thức và không chính thức, qua sự hiểu biết, nhạy cảm chính trị... Có những nhiệm vụ đặt ra từ những kỳ Đại hội Đảng trước vẫn tiếp tục có hiệu lực thi hành thời gian sau đó. Chẳng hạn, Nghị quyết số 04-NQ/TW “Về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí” tại Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá X (1991-1996) qua hàng chục năm đến nay vẫn đang có hiệu lực thi hành.

Vì vậy, thay vì ghi nhận về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Dự thảo Báo cáo chính trị, chỉ nên ghi những điểm mới; nhiệm vụ đã có trong các Báo cáo chính trị của Đại hội trước chỉ nhắc lại khi có liên quan trực tiếp. Số lượng điểm mới nhiều hay ít phụ thuộc vào tình hình thực tế, đường lối, chính sách của Đảng và yếu tố chủ quan trong phát hiện vấn đề...

2. Một số ý kiến về phương hướng, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

2.1. Về vấn đề dân chủ

Trong các Báo cáo chính trị, vấn đề Nhà nước được trình bày gắn với vấn đề dân chủ, bởi vì dân chủ là một hình thức của Nhà nước, phản ánh bản chất cũng như hiệu

lực, hiệu quả của Nhà nước. Ở đây xin có hai ý kiến về vấn đề dân chủ:

Thứ nhất, về vấn đề bổ sung phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” thành: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”. “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là phương châm đã được ghi nhận từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) và tiếp tục được khẳng định trong việc đánh giá và xác định phương hướng, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền trong Báo cáo chính trị tại các Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, IX và XII¹. Các Báo cáo chính trị khác tuy không trực tiếp đề cập phương châm này, nhưng tinh thần và sức sống của nó vẫn được duy trì. Tại Dự thảo Báo cáo chính trị lần này, phương châm này lại được tái hiện và diễn đạt nâng lên thành: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”. Điều này cho thấy, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân vẫn là vấn đề lớn, là căn nguyên của nhiều khiếm khuyết, bất cập trong đời sống chính trị - xã hội ở nước ta cần phải được cải thiện.

Ngay từ khi được Đại hội VI ghi nhận, phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” đã được hiểu là “chế độ nhân dân lao động tự quản lý nhà nước của mình”. Trong Báo cáo chính trị tại Đại hội VIII, Đảng xác định rõ nhiệm vụ: Xây dựng

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996. tr. 127; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001. tr. 130; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016. tr. 170.

cơ chế cụ thể để thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Nói cách khác, phương châm được nêu là phương châm có tính chính trị về thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, gắn với việc người dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Chính vì thế, không nên nêu thêm yếu tố “dân thụ hưởng” vào phương châm này. Chúng tôi cho rằng, điều này làm giảm, có thể là “tầm thường hoá” ý nghĩa cao cả của phương châm và ít nhiều làm thay đổi mục đích của nó. Ngoài ra, cũng không cần thiết thêm vào đó hai chữ dân “giám sát”. Kiểm tra được hiểu là: “Xem xét hình thức tế để đánh giá, nhận xét”², theo nghĩa rộng và xét về bản chất, nó có trong hoạt động cơ bản của các hình thức được pháp luật gọi là giám sát, kiểm sát, kiểm toán... Và, điều cần quan tâm là: Đã là khẩu hiệu, phương châm thì phải ngắn gọn và nên xem đây là phương châm chính trị chứ không phải quy định pháp luật.

Thứ hai, dân chủ trực tiếp từng đặt ra trực tiếp trong liên tiếp các Đại hội Đảng gần đây³. Hiến pháp năm 2013 đã quy định một hình thức Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước là dân chủ trực tiếp (Điều 6). Tuy nhiên, trong thực tế, câu hỏi dân chủ trực tiếp là gì câu trả lời còn chưa rõ ràng. Có phải khi người dân trực tiếp tham gia vào quản lý dưới mọi hình thức đều được

hiểu là dân chủ trực tiếp hay chỉ khi người dân trực tiếp quyết định vấn đề của Nhà nước mới là dân chủ trực tiếp? Trung câu ý dân là dân chủ trực tiếp, nhưng hiểu về “dân chủ trực tiếp ở cơ sở” là theo quan niệm như thế nào? Còn có hình thức dân chủ trực tiếp nào nữa không? Làm thế nào để hiện thực hoá dân chủ trực tiếp theo quy định của Hiến pháp, pháp luật và trong thực tiễn? Đây là những vấn đề lớn trong nền dân chủ nước ta nên được Dự thảo Báo cáo chính trị tiếp tục đặt ra.

2.2. Về vấn đề quyền lực nhà nước

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 xác định nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước: “*Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó*”⁴. Khi cụ thể hoá điều này, Điều 2 của Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) ghi: “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”. Như thế, khi được thể chế hóa trong Hiến pháp, nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước đã không đưa vào đó hai chữ “rành mạch”. Nhưng đến nay, qua gần 30 năm, Dự thảo Báo cáo chính trị lại ghi nhận lại hai chữ đó: “*Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực*

² Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 2002, tr. 523.

³ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001. tr. 134; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011. tr. 48; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016. tr. 169...

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Sự thật, 1991, Hà Nội, tr. 20.

nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”. Trong khi như đã biết, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (bổ sung và phát triển năm 2011) cũng chỉ xác định nguyên tắc: “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”⁵ không có hai chữ “rành mạch”. Ở đây, phối hợp chặt chẽ thì có thể hiểu được, nhưng phân công rành mạch thì cần phải xem xét. Khi ghi nhận nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước vào Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), có lẽ các nhà lập hiến hẳn đã phải rất cân nhắc để không đưa hai chữ “rành mạch” vào sự phân công các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước. Vì điều này dường như không thích hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta là: “Quyền lực nhà nước là thống nhất”, khác biệt với nguyên tắc phân quyền, không có sự cân bằng quyền lực. Trong đó, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước; người đứng đầu các cơ quan hành pháp, tư pháp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội... Và, trong thực tế, Chủ tịch nước có thể thực hiện nhiều nhiệm vụ, quyền hạn gắn với lập pháp, hành pháp, tư pháp; Chính phủ tuy là cơ quan nắm quyền hành pháp,

nhưng soạn thảo đến khoảng 90% các dự thảo luật trình Quốc hội thông qua; Chủ tịch Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể yêu cầu, Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội có thể kiến nghị theo thủ tục đặc biệt để xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao... Tóm lại, một quyền thuộc về một cơ quan nhà nước nắm giữ có thể có sự tham gia bởi cơ quan nắm quyền khác hoặc không nắm quyền đó. Nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan cần được quy định rành mạch, nhưng quyền thì tuy thuộc về cơ quan nhà nước nhất định, lại không thể phân biệt rành mạch hoàn toàn. Vì thế, Dự thảo Báo cáo chính trị không nên khôi phục ý tưởng về sự phân công rành mạch quyền lực như đã ghi.

2.3. Về vấn đề quản trị quốc gia và nhà nước kiến tạo phát triển

Khẳng định có tính phổ quát rằng, thành công hay thất bại trong phát triển của một Nhà nước phụ thuộc vào năng lực quản trị quốc gia hay quản trị nhà nước là điều không còn phải bàn cãi. Điều đó liên quan đến vấn đề căn bản là Nhà nước đã sử dụng hiệu lực, hiệu quả như thế nào các nguồn lực kinh tế, xã hội, hành chính sẵn có cho việc phát triển quốc gia.

Trong lần Dự thảo Báo cáo chính trị gần đây nhất, tại mục “XIII. Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” đã xác định một phương hướng, nhiệm vụ là “xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả”. Có thể nói, nếu ghi nhận phương hướng, nhiệm vụ như vậy sẽ là nét mới rất đáng kể trong Báo cáo chính trị tại Đại hội XIII. Thực ra, đó chỉ là sự ghi nhận

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (bổ sung và phát triển năm 2011), Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam – Hệ thống tư liệu, văn kiện Đảng, ngày 24/9/2015.

công việc Đảng, Nhà nước và xã hội đã thực hiện trong suốt quá trình đổi mới, xuất phát từ yêu cầu tất yếu, nội tại của sự phát triển xã hội, sự chủ động hội nhập quốc tế... gắn với các khái niệm quen thuộc của quản trị, quản lý nhà nước: Minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, pháp quyền, hiệu lực, hiệu quả... Đáng lưu ý, quản trị nhà nước là vấn đề từng được Đảng ghi nhận trong văn bản của mình. Tại Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị *Về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế*, trong các nhiệm vụ, giải pháp chung nêu trong Nghị quyết, tiểu mục 1.4 đã ghi: *“Nâng cao năng lực kiến tạo, quản trị quốc gia và năng lực tự chủ, đổi mới sáng tạo của các doanh nghiệp...”* với các nội dung về quản trị nhà nước.

Nhưng, ghi nhận về xây dựng, hoàn thiện nền quản trị quốc gia nói trên trong bản Dự thảo Báo chính trị được công bố đã không còn, trong khi trên thực tế chúng ta đang cố gắng hướng đến nền quản trị quốc gia hiện đại mà vẫn chưa có được nền quản trị tốt. Vì vậy, ghi nhận vào Báo cáo định hướng, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia như trong lần dự thảo trước đây là điều cần thiết. Nó sẽ là cơ sở chính trị cho việc định hướng việc xây dựng, hoàn thiện nền quản trị cho phát triển quốc gia theo hướng hiện đại cũng như nghiên cứu để nhận thức sâu, nâng cao năng lực thực hành quản trị nhà nước.

Trong Dự thảo *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội*

5 năm 2021 - 2025, “mục IV. Nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu” của Phần thứ hai về “Phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025” đã nêu rõ vấn đề xây dựng nhà nước kiến tạo, năng lực kiến tạo phát triển. Nhà nước kiến tạo (hay nhà nước kiến tạo phát triển, chính phủ kiến tạo phát triển) là vấn đề mới ở nước ta, trong khi nó đã được biết đến ở các nước khác từ nhiều thập kỷ trước. Nhận thức về hiện tượng, những khái niệm, lý thuyết về vấn đề này còn là điều mới đối với nhiều người, kể cả những cán bộ giữ các chức vụ cao. Vận dụng nhà nước kiến tạo ở nước ta rất đặc thù đối với một quốc gia mà Nhà nước từng can thiệp rất sâu vào lĩnh vực kinh tế, và hiện nay, đang có những điều chỉnh thích hợp, quá trình đó vẫn đang tiếp diễn.

Nói đến nhà nước kiến tạo phát triển, năng lực kiến tạo phát triển thực chất liên quan đến khả năng can thiệp của Nhà nước vào lĩnh vực kinh tế, cách thức quản trị, quản lý nhà nước nhằm phát triển kinh tế - xã hội. Nếu như *Dự thảo Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025* có thể nêu vấn đề nhà nước kiến tạo, năng lực kiến tạo phát triển thì Dự thảo Báo cáo chính trị cũng cần có sự ghi nhận ở chừng mực nhất định. Tuy nhiên, nếu như quản trị hiện đại có xu hướng dân chủ hoá mạnh mẽ với sự tham gia của người dân vào quản trị, quản lý nhà nước thì nhà nước kiến tạo phát triển lại có xu hướng đề cao vai trò chủ động của Nhà nước. Như vậy, cần có sự chỉnh sửa hợp lý điểm khác biệt này.

VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG, PHÒNG, CHỐNG, GIẢM NHẸ THIÊN TAI VÀ THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TRONG DỰ THẢO BÁO CÁO CHÍNH TRỊ TRÌNH ĐẠI HỘI LẦN THỨ XIII CỦA ĐẢNG

*Phạm Hữu Nghị**

Tóm tắt: Bài viết đề cập tới các luận điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam được nêu trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu trong thời gian tới. Qua đó, tác giả đưa ra một số ý kiến góp ý về các vấn đề nói trên.

Abstract: This Article presents viewpoints of Viet Nam Communist Party in draft political report to the 13th National Congress of Viet Nam Communist Party regarding resource management, environmental protection, prevention, combat and mitigation of natural disasters, and adaptation to climate change in the time to come. Thereby, author makes relevant suggestions.

Tài nguyên là nguồn lực không thể thiếu để phát triển đất nước. Bảo vệ môi trường, phòng chống, giảm nhẹ thiên tai gắn liền với vấn đề bảo vệ quyền sống trong môi trường trong lành và an toàn của con người. Biến đổi khí hậu đã và đang tác động rất lớn đến sự phát triển kinh tế, xã hội và môi trường sống của đất nước chúng ta. Đây cũng chính là những vấn đề được Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng rất quan tâm.

1. Về nhận định trong Dự thảo Báo cáo về kết quả thực hiện quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu

Tại phần I, Dự thảo Báo cáo Chính trị đã nêu các kết quả thực hiện Nghị quyết Đại hội XII của Đảng. Về vấn đề quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng chống

thiên tai, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu, Dự thảo Báo cáo chính trị đưa ra đánh giá là *đạt nhiều kết quả quan trọng*¹. Theo tôi, nhận định này chưa sát, đúng với tình hình thực tế trong thời gian qua. Trong nhiệm kỳ vừa qua, vẫn xảy ra một số sự cố môi trường gây hậu quả rất nghiêm trọng². Các chế tài ngăn ngừa, xử lý

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, Dự thảo đưa ra toàn dân thảo luận, góp ý kiến, tr. 4.

² Sự cố môi trường nghiêm trọng điển hình là sự cố do Công ty Formosa gây ra. Ngày 30/6/2016, Chính phủ Việt Nam tổ chức họp báo, công bố nguyên nhân cá chết là do chất thải gây ô nhiễm từ Công ty trách nhiệm hữu hạn Hưng Nghiệp Formosa vượt quá nồng độ cho phép. Nguồn thải lớn từ tổ hợp nhà máy của Công ty Formosa tại Hà Tĩnh chứa độc tố tạo thành một dạng phức hợp, di chuyển vào Nam làm hải sản ở tầng đáy biển chết, là nguyên nhân gây ra thảm họa ô nhiễm môi trường biển này. Chính phủ Việt Nam cho rằng, chất thải mà nhà máy Formosa tại Hà Tĩnh thừa nhận thải ra biển tác động đến cuộc sống của hơn 200 ngàn người dân, trong đó có 41 ngàn ngư dân. Hậu quả do sự cố này gây ra còn ảnh

* PGS.TS., Nguyên Tổng biên tập Tạp chí Nhà nước và Pháp luật.

các vi phạm về quản lý tài nguyên, biện pháp bảo vệ chưa đủ sức răn đe và thiếu hiệu quả. Chất lượng công tác quy hoạch, đánh giá, định giá tài nguyên còn nhiều hạn chế. Xu hướng chạy theo lợi nhuận và lợi ích trước mắt trong khai thác tài nguyên chưa được khắc phục. Việt Nam đã chậm trong việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng theo hướng tăng tỉ lệ năng lượng tái tạo, năng lượng mới, tiết kiệm. Chất lượng môi trường tiếp tục xuống cấp. Ở các địa phương của nước ta, thích ứng với biến đổi khí hậu còn nhiều bị động, lúng túng³. Các hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học tiếp tục suy giảm. Ngành công nghiệp và dịch vụ môi trường, tái chế chất thải, xử lý rác còn rất lạc hậu, chậm phát triển⁴. Tình trạng nhập khẩu công nghệ lạc hậu, máy móc, thiết bị, nguyên, nhiên vật liệu không đạt chuẩn môi trường vẫn tiếp tục diễn ra.

Nhìn chung, ý thức chấp hành chính sách, pháp luật về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu còn thấp. Vai trò, trách nhiệm của các cấp, các ngành, cộng đồng dân cư và doanh nghiệp còn nhiều hạn chế.

2. Về dự báo và định hướng phát triển đất nước liên quan đến quản lý tài

hướng lâu dài đến môi trường biển các tỉnh miền Trung Việt Nam.

³ Chẳng hạn, các tỉnh vùng Đồng bằng sông Cửu Long vẫn còn nhiều lúng túng trong ứng phó với tình trạng nước mặn xâm nhập càng ngày càng sâu vào đất liền; chưa có các giải pháp thích hợp giải quyết tình trạng thiếu nước ngọt, chậm chuyển đổi cơ cấu vật nuôi, cây trồng.

⁴ Trong Chương trình xây dựng nông thôn mới, nông thôn mới kiểu mẫu, tiêu chí về môi trường, cụ thể là vấn đề thu gom, xử lý rác thải luôn là vấn đề nan giải. Các địa phương mới làm được công việc thu gom và đốt rác thải một cách thủ công. Đây là điều rất nguy hiểm vì đốt rác thải, trong đó, có chất thải nhựa theo cách thông thường sẽ sinh ra chất dioxin vô cùng độc hại cho con người và sinh vật.

nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu

Dự thảo Báo cáo chính trị có đưa ra dự báo: *Các vấn đề về biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường tiếp tục diễn biến phức tạp*⁵.

Về định hướng phát triển đất nước trong thời kỳ 2021 - 2035, liên quan đến các vấn đề mà bài viết quan tâm, Dự thảo Báo cáo chính trị xác định: *“Chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh, quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên; lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái; xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”*⁶.

Tôi đồng ý với dự báo và định hướng nêu trên, đồng thời góp thêm một số ý kiến sau đây:

Thứ nhất, về dự báo, tôi muốn lưu ý đến vấn đề thiên tai

Những thách thức đặt ra đối với công tác phòng chống thiên tai ở nước ta là rất lớn. Theo các công trình nghiên cứu⁷ và từ quan sát thực tế trong những năm gần đây cho

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, Dự thảo đưa ra toàn dân thảo luận, góp ý kiến, tr. 22.

⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, Dự thảo đưa ra toàn dân thảo luận, góp ý kiến, tr. 26.

⁷ Xem thêm: *Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu*, Nxb. Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ, Hà Nội, 2015.

thấy, cường độ thiên tai trung bình có xu thế gia tăng, tần suất thiên tai lớn xuất hiện dày hơn, xuất hiện nhiều đợt thiên tai cực đoan, trái với quy luật trước đây. Đã và sẽ có bão mạnh, siêu bão, mưa lớn đột biến, bão chồng bão, lũ chồng lũ, gây ra lũ quét, sạt lở đất ở nhiều nơi; hạn hán, xâm nhập mặn.

Một thách thức lớn tới từ tác động của quá trình phát triển kinh tế - xã hội do chưa quan tâm đầy đủ đến công tác phòng, chống thiên tai, làm gia tăng nguy cơ, thậm chí xuất hiện những loại hình thiên tai mới. Điển hình như: Thu hẹp diện tích rừng phòng hộ, rừng ngập mặn, xây dựng hồ chứa, khai thác cát dẫn đến suy giảm khả năng trữ nước, mất cân bằng bùn cát, hạ thấp đáy sông, làm gia tăng lũ lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, xói lở bờ sông, bờ biển; phát triển các khu công nghiệp, đô thị tập trung, sử dụng những vùng đất thấp, trũng không đảm bảo khả năng trữ nước, tiêu thoát nước, khai thác nước ngầm quá mức gây ngập lụt, lún đất.

Từ trình bày khái quát trên đây, tôi đề nghị bổ sung yếu tố thiên tai vào trong dự báo với cách diễn đạt như sau: *Vấn đề thiên tai ngày càng diễn ra nhiều hơn, phức tạp hơn, gay gắt hơn trong thời gian tới. Dự báo thiên tai để chúng ta có chiến lược, kế hoạch, giải pháp phù hợp phòng, chống và giảm nhẹ tác hại của thiên tai.*

Thứ hai, về định hướng và giải pháp giải quyết các vấn đề quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và phòng chống, giảm nhẹ thiên tai

Để có định hướng giải pháp giải quyết các vấn đề quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và phòng chống, giảm nhẹ thiên tai, theo tôi, chúng ta cần nhớ lại và thẩm nhuần quan điểm của các nhà kinh điển chủ nghĩa Mác -

Lê nin về tôn trọng tự nhiên, coi trọng các quy luật của giới tự nhiên và bảo đảm sự hài hòa giữa phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường.

Thiết nghĩ, cần nhắc lại ở đây những luận điểm nổi tiếng của Ph. Ăngghen trong tác phẩm: “Tác dụng của lao động trong việc biến vượn người thành người”. Qua quan sát thực tiễn ở Mêxôpôtani, Hy Lạp, Tiểu Á và ở các nơi khác, Ph. Ăngghen đưa ra nhận xét: Khi người ta phá rừng để có đất cày cấy, không mấy khi họ nghĩ rằng làm như thế là tạo ra nguồn gốc phát sinh những mối tai họa hiện nay ở những nơi đó, bởi khi phá rừng họ đã hủy hoại cả những trung tâm chứa nước và giữ nước. Từ tình trạng những người ở miền núi Italia phá rừng để phục vụ cho hoạt động sản xuất, ông nhắc nhở: Khi phá hoại đám rừng tùng trên sườn phía Nam dãy núi Anpơ - những đám rừng như thế được bảo vệ một cách rất chu đáo bên sườn phía Bắc dãy núi này, họ không nghĩ rằng làm như vậy sẽ phá hoại việc chăn nuôi trên núi cao, và họ lại càng không nghĩ rằng như thế sẽ làm cho các dòng suối trên núi bị khô cạn suốt một phần lớn thời gian trong năm và đến mùa mưa thì nước lũ của các dòng suối đó lại tuôn xuống càng dữ dội hơn nữa, làm ngập cả đồng bằng.

Ph. Ăngghen đã cảnh tỉnh con người: Chúng ta không nên quá tự hào về những thắng lợi của mình đối với giới tự nhiên. Bởi vì, cứ mỗi lần chúng ta đạt được một thắng lợi là một lần giới tự nhiên trả thù lại chúng ta. Thật thế, mỗi một thắng lợi, trước hết đem lại cho chúng ta những kết quả mà mình hằng mong muốn, nhưng đến lượt thứ hai, lượt thứ ba, thì nó lại gây ra những kết quả hoàn toàn khác hẳn, không lường trước được - thường hay phá hủy tất cả những kết quả đầu tiên đó. Ông triết lý: Chúng ta hoàn

toàn không thống trị được giới tự nhiên như một kẻ xâm lược thống trị một dân tộc khác, như một người sống bên ngoài giới tự nhiên, mà trái lại, bản thân chúng ta, với cả xương thịt, máu mủ và đầu óc của mình, là thuộc về giới tự nhiên; chúng ta nằm trong lòng giới tự nhiên và tất cả sự thống trị của chúng ta đối với giới tự nhiên là ở chỗ, khác với tất cả các sinh vật khác, chúng ta nhận thức được những quy luật của giới tự nhiên và có thể sử dụng được những quy luật đó một cách chính xác⁸.

Thứ ba, cần loại bỏ những dự án có nguy cơ tàn phá môi trường

Đại hội lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam cần thể hiện rõ quyết tâm chính trị bằng quan điểm: Loại bỏ các dự án có nguy cơ tàn phá môi trường, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường ảnh hưởng đến tính mạng, sức khỏe và đời sống của nhân dân.

Từ bài học xương máu mà gần đây nhất là Thủy điện Rào Trăng 3, tôi kiến nghị: Không xét duyệt, không xây dựng thêm một nhà máy thủy điện nhỏ nào nữa ở Tây Bắc, miền Trung và Tây Nguyên nước ta. Việt Nam có 976 dự án thủy điện đang trong quy hoạch; hiện đã triển khai, vận hành khai thác được 429 dự án, còn 309 dự án đang nghiên cứu để đầu tư, 72 dự án còn lại chưa có chủ trương đầu tư⁹. Nếu các nhà máy thủy điện này được xây thêm, thì đây chính là mối nguy vô cùng to lớn đối với tài nguyên, môi trường, sinh kế và sinh mạng của người dân. Khi dự án được chấp thuận, việc đầu tiên các chủ đầu tư làm là phá hết

rừng tại khu vực có dự án. Tiếp đó, họ đắp đập chặn sông, chặn suối. Bởi vậy, các dự án thủy điện đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến tài nguyên rừng nơi xây dựng nhà máy, hồ chứa nước. Cùng với sự tàn phá tài nguyên, các dự án thủy điện dẫn đến tình trạng mất việc làm, mất nguồn sinh kế của người dân do mất đất sản xuất. Việc tích trữ nước của các nhà máy thủy điện làm cho người dân thiếu nước sản xuất, nước sinh hoạt và dịch vụ du lịch. Khi lũ lụt xảy ra, hệ thống thủy điện vừa và nhỏ chẳng chịt ở khắp Tây Bắc, miền Trung, Tây Nguyên sẽ trở thành nguồn nguy hiểm cao độ đối với tính mạng con người.

Một loại dự án nữa cần loại bỏ đó là xây dựng các khu du lịch văn hóa tâm linh to lớn. Không nên tiếp tục xẻ núi, san đồi xây dựng các khu du lịch văn hóa tâm linh to lớn. Xưa nay ông bà ta xây các ngôi chùa, ngôi đền nương vào tự nhiên, hài hòa với thiên nhiên, với núi đồi, hang động, cỏ cây. Từ bao năm nay, ông bà ta không tấn công, tàn phá thiên nhiên khi xây dựng đền chùa, miếu mạo. Không thể coi là dự án tâm linh khi xây dựng tàn phá thiên nhiên ghê gớm¹⁰.

Thứ tư, nên coi trọng xây dựng các công trình về môi trường

Trong các công trình về môi trường, cần đặc biệt coi trọng xây dựng các khu xử lý chất thải hợp quy chuẩn vệ sinh môi trường. Các khu xử lý chất thải, các nhà máy xử lý chất thải ở nước ta còn ít và chưa xử lý chất thải đúng cách. Theo tôi, nhiệm kỳ tới, chúng ta cần tập trung xây dựng các khu xử

⁸ C. Mác và Ph. Ăngghen: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, Tập 20, tr. 641 - tr. 655.

⁹ Nguồn: Liên hiệp các Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam, Hội thảo “Đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp bảo vệ môi trường các dự án thủy điện một số tỉnh miền núi phía Bắc”, Hà Nội, ngày 14/10/2020.

¹⁰ Gần đây có dự án xây dựng khu du lịch văn hóa tâm linh Lũng Cú tại địa điểm rất gần Cột cờ Lũng Cú linh thiêng. Xem: Thiên Điều, *Dự án khu du lịch tâm linh Lũng Cú chưa tuân thủ quy hoạch của Thủ tướng, phải xử nghiêm*, <https://tuoitre.vn/du-an-khu-du-lich-tam-linh-lung-cu-chua-tuan-thu-quy-hoach-cua-thu-tuong-phai-xu-nghiem-20191026101817659.htm>, truy cập ngày 30/10/2020.

lý chất thải, nhà máy xử lý chất thải đạt yêu cầu về vệ sinh môi trường. Hiện nay, đã có công nghệ để xử lý, các địa phương cần có quyết tâm chính trị và có giải pháp thiết thực giải quyết việc xây dựng các khu xử lý chất thải. Đồng thời, từ nay trở đi, khi xét duyệt xã, huyện đạt chuẩn nông thôn mới, nông thôn mới kiểu mẫu cần thực sự coi trọng tiêu chí môi trường, không cho “nợ” như hiện nay.

Một loại công việc mà mọi lực lượng trong xã hội đều có thể tham gia - đó là trồng cây. Nhà nước và các doanh nghiệp cần có các dự án trồng rừng vừa và lớn. Người dân, tùy theo hoàn cảnh, hãy tích cực tham gia vào công cuộc trồng cây xanh¹¹. Ở một đất nước có $\frac{3}{4}$ diện tích là đồi núi thì con số 57,76 % diện tích có rừng che phủ là hoàn toàn chưa đủ. Cùng với việc trồng rừng, trồng cây xanh, cần bảo vệ cho được diện tích rừng tự nhiên còn lại. Từ nay, cần nghiêm cấm sử dụng gỗ tự nhiên để làm các công trình, các trang thiết bị trong các cơ quan, tổ chức và gia đình.

Thứ năm, nên có lực lượng tìm kiếm cứu hộ, cứu nạn chuyên nghiệp

Thời gian vừa qua, cứ mỗi lần thiên tai bão, lũ lụt, cháy rừng..., chính quyền các cấp thường huy động lực lượng của cả hệ thống chính trị vào cuộc. Xung kích trong các hoạt động cứu hộ, cứu nạn là lực lượng vũ trang mà trước hết là sĩ quan, chiến sĩ quân đội nhân dân.

Về mặt tổ chức, nước ta có Ủy ban quốc gia ứng phó sự cố thiên tai và tìm kiếm cứu nạn (thường gọi tắt là Ủy ban quốc gia tìm

kiếm - cứu nạn). Thường trực của Ủy ban này đặt tại Bộ Quốc phòng với số cán bộ chuyên trách không nhiều. Các thành viên Ủy ban hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Ủy ban được quyền điều động, đốc thúc, phối hợp các lực lượng, phương tiện của các bộ, ngành, địa phương để tìm kiếm, cứu nạn kịp thời. Điều đáng nói là Ủy ban chưa có lực lượng chuyên trách.

Như đã trình bày, nước ta là quốc gia có nhiều thiên tai, nhiều sự cố tai nạn. Theo xu hướng những năm qua cho thấy: Các thiên tai, các sự cố tai nạn sẽ ngày càng gia tăng về số lượng và về mức độ khốc liệt. Việc ứng phó và giải quyết hậu quả của thiên tai, sự cố tai nạn rất cần lực lượng có hiểu biết sâu và được huấn luyện kỹ về ứng phó, giải quyết hậu quả thiên tai, sự cố tai nạn và cả những rủi ro có thể xảy ra để bảo đảm an toàn cho chính người đi tìm kiếm cứu nạn, từ đó mới có thể triển khai các hoạt động tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn kịp thời và có hiệu quả. Từ những lý do trên, tôi đề nghị Nhà nước ta cần sớm thành lập lực lượng chuyên nghiệp về tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn. Lực lượng này có thể có các đơn vị đặt trụ sở tại các khu vực dễ xảy ra thiên tai, sự cố tai nạn. Sĩ quan và các chiến sĩ của lực lượng này cần được trang bị đầy đủ các công cụ, thiết bị và huấn luyện kỹ các kỹ năng ứng phó với sự cố thiên tai, tai nạn và về tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn.

Trên đây là một số ý kiến đóng góp của tôi với mong muốn Đại hội lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra được các quyết sách về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu phù hợp để bảo đảm sự phát triển bền vững của quốc gia, bảo đảm sinh kế, quyền sống trong môi trường trong lành và an toàn của con người.

¹¹ Tại diễn đàn Quốc hội, tháng 11/2020, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc kêu gọi mọi tầng lớp nhân dân trồng 1 tỷ cây xanh. Xem: Hoàng Thùy - Minh Sơn, Thủ tướng: “Đề xuất trồng một tỷ cây xanh 5 năm tới”, <https://vnexpress.net/thu-tuong-de-xuat-trong-mot-ty-cay-xanh-5-nam-toi-4189349-tong-thuat.htm>, truy cập ngày 15/11/2020.

GÓP Ý DỰ THẢO BÁO CÁO TỔNG KẾT THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI 10 NĂM 2011 - 2020, XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI 10 NĂM 2021 - 2030

Lê Mai Thanh*

Tóm tắt: Bài viết góp ý về nội dung “Nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại, hội nhập và vị thế, uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế” thể hiện tại Tiểu mục 9 Mục V Phần thứ hai của Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011 - 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030.

Abstract: This Article makes suggestions on “Improving the efficacy of foreign affairs, integration and prestige and reputation of Viet Nam on the international front” manifested in Subsection 9 Section V Part 2 of Concluding Report on the Implementation of Socio – Economic Development Strategy 10 years 2011 – 2020, and formulation of Socio – Economic Development Strategy 10 years 2021 – 2030.

1. Nội dung vấn đề trong Dự thảo

Trong Phần thứ hai “Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030” của Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011 - 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 (sau đây gọi tắt là Dự thảo), Mục V “Phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội” có Tiểu mục 9 với tiêu đề “Nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại, hội nhập và vị thế, uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế”, Đảng ta đã xác định: “...*Tận dụng tối đa các cơ hội từ quá trình hội nhập mang lại, nhất là các hiệp định thương mại tự do đã ký kết...*” cũng như “*thực hiện nghiêm các cam kết quốc tế và các hiệp định thương mại đã ký kết. Nâng cao năng lực hội nhập và mức độ hưởng lợi từ hội nhập...*”.

Nhiệm vụ, giải pháp nâng cao hiệu quả hội nhập quốc tế ghi nhận tại Dự thảo như trên thể hiện tầm nhìn thích hợp cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn đến 2030 trong bối cảnh hội nhập toàn cầu không hẳn đã giải quyết mọi vấn đề cho phát triển nền kinh tế của mỗi quốc gia. Chính hạn chế của hội nhập toàn cầu đã thúc đẩy sự phát triển của hợp tác khu vực cũng như xu hướng tự do hóa thương mại. Nói cách khác, tự do hóa thương mại là giai đoạn hai của hội nhập kinh tế. Vậy nên, việc tham gia vào “sân chơi tự do hóa thương mại” là nhu cầu thực tế khách quan trong quá trình hội nhập, phát triển của Việt Nam.

Cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, bên cạnh tư cách thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) với các nghĩa vụ được ấn định bởi các hiệp định mang tính toàn cầu, Việt Nam còn lựa chọn hợp tác gắn kết với một số thị trường liên quan thông qua các hiệp định thương mại tự do

* PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

(FTA)¹ khu vực và song phương. Cho đến nay, Việt Nam là thành viên của nhiều hiệp định thương mại song phương và đa phương, của 67 Hiệp định bảo hộ đầu tư song phương² và các hiệp định đầu tư khu vực khác cũng như 13 FTA³ đang có hiệu lực... Thông qua tư cách thành viên Hiệp hội Các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Việt Nam tham gia vào 7 FTA khu vực ASEAN [Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), ASEAN + Ấn Độ, ASEAN + Hàn Quốc, ASEAN + Hồng Kông, ASEAN + Nhật Bản, ASEAN + Trung Quốc, ASEAN + Úc/New Zealand]; và 6 FTA khác với tư cách đối tác trực tiếp (Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Việt Nam - Chile, Việt Nam - Liên minh châu Âu (EVFTA), Việt Nam - Hàn Quốc (VKFTA), Việt Nam - Liên minh kinh tế Á - Âu, Việt Nam - Nhật Bản). Bên cạnh 13 FTA đó, Việt Nam cũng đang xúc tiến đàm phán 3 FTA khác.

Với tư cách thành viên các hiệp định thương mại nói chung và FTA nói riêng, Việt Nam phải thực hiện các cam kết quốc tế bằng nhiều cách, nhưng chủ yếu cần đồng thời tiến hành các biện pháp sau:

i) Nội luật hóa theo các cam kết (rà soát những cam kết đủ cụ thể có thể áp dụng trực tiếp và chỉnh sửa, ban hành các quy định pháp luật khác nếu cần thiết); xây dựng cơ chế tương ứng thúc đẩy, giám sát

¹ Theo đó, FTA là điều ước quốc tế xóa bỏ hạn chế hạn ngạch hoặc rào cản hoặc sự thiếu cân bằng thuế quan trong mua và bán, nhập và xuất hàng hóa, trong các vấn đề phi đầu tư hay lao động giữa hai hay nhiều quốc gia. Black's law dictionary, <http://thelawdictionary.org/free-trade-agreement/#ixzz2raAydaJ8>, truy cập ngày 30/7/2020.

² UNCTAD, <http://investmentpolicy.unctad.org/country-navigator/237/viet-nam>, truy cập ngày 30/7/2020.

³ Trung tâm WTO, <https://trungtamwto.vn>, truy cập ngày 30/7/2020.

việc thực hiện các hiệp định thương mại trong đó có FTA (việc này được thực hiện bởi các cơ quan chịu trách nhiệm trong bộ máy nhà nước);

ii) Tuyên truyền, phổ biến với nhiều cách thức khác nhau (tận dụng phương tiện truyền thông kỹ thuật số) về nội dung các cam kết của Việt Nam theo các hiệp định thương mại (đặc biệt là FTA) đến các đối tượng chịu tác động và thụ hưởng, các chủ thể tham gia vào thị trường thương mại tự do. Nhiệm vụ này có sự tham gia của cơ quan nhà nước và các tổ chức xúc tiến thương mại, hiệp hội ngành nghề...;

iii) Lập chương trình hành động cùng kế hoạch rõ ràng (với sự tham gia của cả cơ quan quản lý nhà nước và chủ thể tham gia thị trường) theo phân khúc địa bàn (trung ương/địa phương) và ngành/hiệp hội/doanh nghiệp cụ thể;

iv) Áp dụng các cam kết trong thực tiễn.

Có thể nhận thấy, bước nội luật hóa và hoàn thiện pháp luật thuộc trách nhiệm Nhà nước. Các bước còn lại cần có sự hỗ trợ và phối hợp của cả hai phía: Nhà nước và các chủ thể tham gia thị trường; đây mới là các bước đòi hỏi năng lực, nhận thức, ý thức của các cơ quan thực thi và doanh nghiệp một cách đồng nhất. Đối với các chủ thể tham gia thị trường thương mại tự do, sự thờ ơ, trì trệ và sự ỷ lại của doanh nghiệp không chỉ gây hậu quả cho chính họ, mà còn tác động đến phát triển ngành, thị trường và cuối cùng là nền kinh tế. Ngược lại, nếu cơ quan thực thi không đồng hành cùng doanh nghiệp thì sẽ dẫn đến tình trạng thiếu phương hướng, thiếu nhận thức khi tham gia vào chuỗi cung ứng thị trường trong nước, thiếu thông tin tiếp cận thị trường nước ngoài. Kết quả cuối cùng là các doanh nghiệp không thể tận dụng cơ hội to lớn mà FTA mang lại. Không những thế, những tiêu chuẩn chung được FTA ấn định

nhằm bảo đảm sự công bằng, minh bạch trong “sân chơi tự do, mở” giữa các quốc gia thành viên lại trở nên thách thức với các doanh nghiệp Việt Nam. Vậy nên, trong quá trình thực thi các hiệp định thương mại nói chung và FTA nói riêng, một trong những nội dung quan trọng là nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa của Việt Nam khi tham gia thị trường quốc tế.

Bên cạnh đó, cần chú trọng tạo lập môi trường khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, thúc đẩy sự tích cực của các doanh nghiệp tham gia chuỗi liên kết giá trị, thành lập Trung tâm đổi mới sáng tạo quốc gia; xúc tiến Chương trình chuyển đổi số...⁴

2. Góp ý chỉnh sửa nội dung vấn đề trong Dự thảo

Khu vực thương mại tự do là một dạng liên kết thương mại giữa nhóm quốc gia nhằm xóa bỏ rào cản thuế quan, hạn ngạch và các ưu đãi đối với hầu hết (nếu không phải tất cả) hàng hóa và dịch vụ. Các quốc gia chọn hình thức liên kết kinh tế này nếu cấu trúc nền kinh tế mang tính hỗ trợ nhau. Mục tiêu của khu vực thương mại tự do là giảm bớt rào cản thương mại để tăng trưởng kinh tế như kết quả của quá trình chuyên môn hóa, phân công lao động và phát huy lợi thế cạnh tranh⁵.

Vậy, một khi Việt Nam lựa chọn đối tác liên kết kinh tế theo hình thức “thương mại tự do” là quốc gia có cấu trúc nền kinh tế tương đồng, không mang tính hỗ trợ nhau thì hiệu quả hội nhập kinh tế khó có thể đạt được như kỳ vọng. Mặt khác, nếu chọn lựa

đúng đối tác, nhưng nền kinh tế chưa chuyên môn hóa đồng bộ, khoa học; phân công lao động bất hợp lý, chưa đủ sức khơi dậy nguồn lực và chưa phát huy toàn bộ lợi thế cạnh tranh thì mục tiêu liên kết thị trường, giảm bớt rào cản thương mại để phát triển kinh tế cũng không đạt được như mong muốn. Không những thế, sự giảm bớt rào cản như rào cản thuế quan chỉ làm thất thu nguồn thuế và tạo cơ hội cho các doanh nghiệp nước ngoài thích ứng với “luật chơi” chiếm lĩnh thị trường Việt Nam.

Do đó, bên cạnh việc chú trọng tận dụng cơ hội, lợi ích mà các hiệp định thương mại trong đó có FTA mang lại; nghiêm túc tuân thủ các cam kết quốc tế cũng như nâng cao năng lực hội nhập của Việt Nam, chúng ta cũng cần rà soát các cam kết hiện có nhằm phòng ngừa nguy cơ bị thiệt hại cũng như thiết lập cơ chế đối ứng với rủi ro pháp lý trong quá trình hội nhập. Chẳng hạn, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong khuôn khổ song phương, khu vực và toàn cầu với mức độ cam kết, thời điểm cam kết rất khác nhau dẫn đến những nghĩa vụ ràng buộc bất lợi cũng như những nghĩa vụ xung đột xuất phát từ sự đa dạng của các cam kết cần phải được xử lý. Tóm lại, bên cạnh việc nghiêm túc thực thi cam kết quốc tế thì Việt Nam cũng cần rà soát lại các cam kết của mình; đặc biệt là các cam kết được thỏa thuận/ chấp thuận trước khi Việt Nam tham gia sâu vào quá trình hội nhập thông qua các FTA.

Từ những phân tích trên, tôi cho rằng, cần bổ sung vấn đề này trong phần liên quan cụ thể của Dự thảo như sau: “...tận dụng tối đa các cơ hội và phòng ngừa, ứng phó rủi ro phát sinh từ quá trình hội nhập mang lại, nhất là các hiệp định thương mại tự do đã ký kết ...”; và “**Rà soát tổng thể** và thực hiện nghiêm các cam kết quốc tế và các hiệp định thương mại đã ký kết ...”.

⁴ Báo Tin tức, 4 nhóm giải pháp thực thi Hiệp định EVFTA, <http://trungtamwto.vn/tin-tuc/15887-4-nhom-giai-phap-thuc-thi-hiep-dinh-evfta>, truy cập ngày 30/7/2020.

⁵ Princeton University, http://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Free_trade_area.html, truy cập ngày 30/7/2020.

KIỂM SOÁT CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM

*Phạm Thị Phương Thảo**

Tóm tắt: Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên xác định toà án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân có khả năng ảnh hưởng đến việc bảo vệ công lý, quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, cũng như hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước nói chung. Do đó, kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp là một hoạt động mang tính tất yếu và được tiến hành bởi nhiều chủ thể khác nhau trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước... Bài viết phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân ở nước ta hiện nay và đề xuất một số phương hướng hoàn thiện.

Abstract: The 2013 Constitution of Vietnam for the first time charges the People's Court with judicial power. The organization and operation of the People's Court can affect the protection of justice, the legitimate rights and interests of organizations and individuals. The exercise of judicial power also affects the effectiveness of the exercise of state powers. Therefore, controlling the exercise of the judicial power is an indispensable activity and can be carried out by different national bodies such as the National Assembly, the Government, the President, etc. This Article analyzes and evaluates the regulations on the President's control over the exercise of judicial power in our country and offers recommendations for improvement.

1. Sự cần thiết của việc Chủ tịch nước kiểm soát đối với việc thực hiện quyền tư pháp

Thế chế hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011), kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận “quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Quy định này thể hiện: i) Quyền lực nhà nước là thống nhất; ii) Quyền lực nhà nước gồm quyền lập

pháp, hành pháp và tư pháp; iii) Quyền lực nhà nước phải có sự phân công, phối hợp và đặc biệt là kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Như vậy, để đảm bảo cho sự thống nhất, minh bạch trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước, tránh sự lạm quyền thì cần thiết phải có sự kiểm soát. Kiểm soát không có nghĩa là hạn chế mà ngược lại, kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm đảm bảo cho các nhánh quyền lực thực hiện quyền lực của mình một cách hữu hiệu, không ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền lực của các nhánh quyền lực còn lại cũng như sự vận hành quyền lực nhà nước nói chung.

Trong hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát việc thực

* Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

hiện quyền tư pháp mang tính đặc thù, bởi lẽ Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên xác định toà án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp: *“Toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp”* (Điều 102 Hiến pháp năm 2013). Toà án nhân dân có *“nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”*. Do đó, việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân phải được kiểm soát nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm trong quá trình thực hiện quyền tư pháp của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền; bảo đảm cho quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Việc kiểm soát này được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước... với các cơ chế khác nhau.

Điều 86 Hiến pháp năm 2013 xác định: *“Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại”*. Một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 2013 là kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó có kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp. Điều này không được quy định một cách trực tiếp, nhưng được thể hiện rất rõ nét trong các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước tại Điều 88 Hiến pháp năm 2013. Sự kiểm soát này được thực hiện bằng nhiều phương thức khác nhau, ở nhiều phương diện khác nhau với mục đích đảm bảo cho việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân hiệu quả, minh bạch và phù hợp trong việc vận hành quyền lực nhà nước nói chung và xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia, có vị trí pháp lý độc lập nên Chủ tịch nước có vai trò rất quan trọng trong tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước nói riêng. Chủ tịch nước không trực tiếp tham gia vào việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng là một thiết chế có vai trò quan trọng trong việc phối hợp hoạt động của ba nhánh quyền lực cũng như có khả năng kiểm soát quyền lực của các nhánh quyền lực này, hạn chế sự lạm quyền một cách hữu hiệu. Thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn hiến định và luật định của mình, vai trò nguyên thủ quốc gia của Chủ tịch nước trở thành một kênh kiểm soát hữu hiệu đối với việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân cả về tổ chức và hoạt động.

Là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, toà án nhân dân trở thành chủ thể có khả năng ảnh hưởng, tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong xã hội qua việc ra các phán quyết nhân danh Nhà nước, có giá trị bắt buộc thi hành. Thông qua việc thực thi quyền tư pháp, Nhà nước có trách nhiệm không những phải đem công lý tới cho người dân mà còn phải cho người dân thấy được công lý đã được thi hành¹. Với ý nghĩa và tính chất quan trọng như vậy, toà án nhân dân trở thành một nhánh quyền lực cần thiết phải được kiểm soát bởi các thiết chế trong bộ máy nhà nước (trong đó có Chủ tịch nước) để sự vận hành được đúng đắn, bởi lẽ toà án nhân dân

¹ Nguyễn Minh Đoan, Nguyễn Minh Đức, Vũ Thu Hạnh, Hoàng Minh Hiếu, Tô Văn Hoà, Phạm Mạnh Hùng, Dương Thanh Mai, Nguyễn Đức Mai, Nguyễn Văn Năm, Hoàng Thị Ngân, Vũ Thư, Lương Văn Tuấn, *Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr.185.

cũng phải tổ chức, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật.

Việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân phải đảm bảo nguyên tắc độc lập: “Cũng không có gì là tự do nếu quyền tư pháp không tách khỏi quyền lập pháp và quyền hành pháp. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền lập pháp thì người ta sẽ độc đoán với quyền sống và quyền tự do của công dân; quan tòa sẽ là người đặt ra luật. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền hành pháp thì quan tòa sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp”². Nhưng, việc thực hiện quyền tư pháp đồng thời phải trên cơ sở sự phối hợp và chịu sự kiểm soát của hai nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp. Do đó, để đảm bảo chức năng và nguyên tắc của toà án nhân dân, kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp sẽ mang tính khách quan, hiệu quả hơn khi được thực hiện bởi chủ thể không trực tiếp thực hiện quyền lập pháp và hành pháp - nguyên thủ quốc gia.

Hoạt động của toà án nhân dân được đảm bảo thông qua hoạt động của các chức danh tư pháp, trong đó chủ yếu là các thẩm phán. Trong quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thẩm phán không thể tránh khỏi những sai sót, vướng mắc và cả khả năng lạm quyền, tùy tiện. Vì thế, việc lựa chọn để bổ nhiệm thẩm phán, nhất là các thẩm phán tại toà án nhân dân tối cao phải tuân thủ theo quy trình nghiêm ngặt. Nói cách khác, việc bổ nhiệm chức danh thẩm phán không chỉ có ý nghĩa chính trị - pháp lý, mà còn có ý nghĩa về mặt hình thức, thể hiện sự trang trọng, niềm vinh dự, sự tự hào nhưng đồng thời là trách nhiệm, là nghĩa vụ của người “cầm cân nảy mực”. Là người đứng đầu Nhà nước, Chủ tịch nước có thể

kiểm soát quá trình bổ nhiệm, hình thành chức danh tư pháp đặc thù này cũng như quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của họ để việc “nhân danh quyền lực nhà nước” trong các phán quyết đảm bảo sự độc lập, tự quyết, tránh sự tùy tiện, tùy nghi nhưng vẫn đảm bảo các yêu cầu về mặt hình thức.

Thực tiễn việc thực hiện quyền tư pháp trong thời gian vừa qua ở Việt Nam vẫn còn những hạn chế nhất định trong tổ chức, hoạt động như trình độ, năng lực của thẩm phán, những sai phạm trong quá trình tố tụng... cần phải được kiểm soát, ngăn chặn, khắc phục kịp thời để giữ niềm tin cho các cá nhân, các tổ chức trong xã hội. Vì vậy, kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp càng trở nên quan trọng. Bởi lẽ, với vị trí là nguyên thủ quốc gia thì Chủ tịch nước giữ vai trò biểu tượng, tạo tính chính đáng, niềm tin và thiêng liêng³. Các cá nhân, tổ chức trong các vụ án, vụ việc dân sự đã có rất nhiều lần gọi “đơn kêu cứu”, “đơn cầu cứu”, “đơn xin giúp đỡ”... đến Văn phòng Chủ tịch nước với mong muốn với địa vị của mình, Chủ tịch nước sẽ là người giúp họ tìm được lẽ công bằng, cho họ niềm tin vào nền tư pháp nước nhà.

2. Các phương thức kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân

Kiểm soát của nguyên thủ quốc gia ở nước ta đối với việc thực hiện quyền tư pháp chủ yếu thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Cụ thể, Chủ tịch nước sẽ kiểm soát thông qua việc hình thành các chức danh trong hệ thống toà án nhân dân;

² Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Hoàng Thanh Đạm dịch, Nxb. Giáo dục, 1996, tr.100.

³ Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, 2014, tr.37.

kiểm soát thông qua đề nghị, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức các chức danh trong hệ thống toà án nhân dân; kiểm soát thông qua việc chịu trách nhiệm và báo cáo công tác của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

2.1. Kiểm soát thông qua việc hình thành các chức danh trong hệ thống toà án nhân dân

Chủ tịch nước có quyền “*đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối cao; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Toà án nhân dân tối cao, thẩm phán các tòa án khác*” (khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, Chủ tịch nước có thể kiểm soát đối với toà án nhân dân - cơ quan thực hiện quyền tư pháp thông qua cách thức đầu tiên và rất quan trọng là hình thành các chức danh trong hệ thống toà án nhân dân.

Thứ nhất, Chủ tịch nước có quyền “*đề nghị Quốc hội bầu Chánh án Toà án nhân dân tối cao*”. Điều này được cụ thể hoá trong Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 2014 “*Chánh án Toà án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước*” (Điều 26). Với chức danh đứng đầu hệ thống tư pháp - Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Chủ tịch nước có quyền đề nghị để cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - Quốc hội quyết định thông qua việc bầu cử.

Thứ hai, Chủ tịch nước “*căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao*”. Cụ thể hoá Điều này, Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 2014 quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án Toà án nhân dân tối cao là “*trình Quốc hội phê chuẩn*

việc đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Toà án nhân dân tối cao” (khoản 7 Điều 27). Như vậy, các chức danh thẩm phán Toà án nhân dân tối cao được Quốc hội quyết định bằng nghị quyết trên cơ sở đề nghị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao. Trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước có thẩm quyền bổ nhiệm các thẩm phán của Toà án nhân dân tối cao. Quy định trong Hiến pháp hiện hành là phù hợp nhằm nâng cao khả năng kiểm soát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan tư pháp. Điều này cũng phù hợp với xu thế cải cách tư pháp khi hiện nay, theo quy định của pháp luật, số lượng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao chỉ từ 13 đến 17 người⁴. Nếu so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì thẩm quyền này của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 hạn chế hơn khi *phải căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao*. Theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Chủ tịch nước có quyền bổ nhiệm Phó Chánh án, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao (khoản 8 Điều 103).

Như vậy, việc đề nghị bầu chức danh người đứng đầu toà án nhân dân - Chánh án Toà án nhân dân tối cao và bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao của Chủ tịch nước không thể hiện quyền lực thực chất mà mang tính hình thức, thủ tục nhiều hơn. Điều này xuất phát từ việc quyền lực nhà nước ở nước ta mang tính tập trung và Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên Quốc hội có quyền *bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối*

⁴ Nguyễn Minh Đoan, Nguyễn Minh Đức, Vũ Thu Hạnh, Hoàng Minh Hiếu, Tô Văn Hoà, Phạm Mạnh Hùng, Dương Thanh Mai, Nguyễn Đức Mai, Nguyễn Văn Năm, Hoàng Thị Ngân, Vũ Thu, Lương Văn Tuấn, *Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 234.

cao; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (khoản 7 Điều 70 Hiến pháp năm 2013).

Thứ ba, Chủ tịch nước có quyền “bổ nhiệm Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán các tòa án khác”. Cụ thể hoá điều này, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là “trình Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và thẩm phán các tòa án khác” (khoản 7 Điều 27). Quy định này không chỉ mở rộng quyền của Chủ tịch nước trong việc bổ nhiệm Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán các tòa án khác, mà qua đó còn nâng cao khả năng kiểm soát của Chủ tịch nước đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp trong cả nước.

Đối với Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, chức danh này sẽ “được Chủ tịch nước bổ nhiệm trong số các thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao”. “Chánh án Tòa án quân sự trung ương là Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm” (Điều 59 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014).

Đối với thẩm phán, Điều 65 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định: “Thẩm phán là người có đủ điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của Luật này được Chủ tịch nước bổ nhiệm để làm nhiệm vụ xét xử”. Việc bổ nhiệm Thẩm phán sẽ trên cơ sở đề nghị của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao sẽ trình Chủ tịch nước bổ nhiệm (Điều 70, 71 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014).

Đây là quyền hạn mang tính thực quyền, thiết thực của Chủ tịch nước khi mà Chủ tịch nước có quyền trực tiếp thực hiện

việc bổ nhiệm Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán các tòa án khác trên cơ sở tờ trình của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Nói cách khác, ngoại trừ Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội quyết định thì Chủ tịch nước có quyền trong việc quyết định nhân sự trong hệ thống toà án với chức danh thẩm phán các tòa án khác và chức danh Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

2.2. Kiểm soát thông qua việc đề nghị, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức các chức danh trong hệ thống toà án nhân dân

Theo khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 thì Chủ tịch nước có quyền “đề nghị Quốc hội miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao”; “căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao”; “miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán các tòa án khác”. Như vậy, Chủ tịch nước có thể kiểm soát đối với toà án nhân dân thông qua việc áp dụng các hậu quả pháp lý đối với các chức danh trong hệ thống toà án do mình đề nghị Quốc hội bầu và các chức danh mà Chủ tịch nước bổ nhiệm.

Chủ tịch nước lập tờ trình đề nghị Quốc hội miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Điều này cũng được cụ thể hoá tại Điều 11 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và khoản 3 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015⁵.

⁵ “Quốc hội miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn quy định tại Điều 8 và Điều 9 của Luật này theo đề nghị của cơ quan hoặc người có thẩm quyền giới thiệu Quốc hội bầu hoặc

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước ký quyết định miễn nhiệm, cách chức đối với thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Nghị quyết của Quốc hội về vấn đề này được ban hành trên cơ sở Chánh án Tòa án nhân dân tối cao “trình Quốc hội phê chuẩn việc đề nghị miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao” (khoản 7 Điều 27 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014).

Chủ tịch nước có quyền ra quyết định miễn nhiệm, cách chức đối với chức danh Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao⁶, thẩm phán các tòa án khác. Quyết định này của Chủ tịch nước được thực hiện trên cơ sở tờ trình của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và được quy định tại khoản 7 Điều 27 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014: “*Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và thẩm phán các tòa án khác*”.

Như vậy, cũng tương tự như thẩm quyền trong việc hình thành các chức danh trong hệ thống tòa án, thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức các chức danh này đặt ra một số vấn đề pháp lý cần phải được làm rõ.

phê chuẩn chức vụ đó” (Điều 11 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014).

“Miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao” (khoản 3 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015).

⁶ Theo khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

Thứ nhất, Chủ tịch nước trình và Quốc hội quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao nên thẩm quyền này của Chủ tịch nước chỉ mang tính hình thức, thủ tục. So với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Hiến pháp năm 2013 đã thu hẹp thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ban hành quyết định miễn nhiệm, cách chức đối với thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao khi việc thực hiện quyền này phải căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp và luật thì đây là những chức danh mà Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, ban hành quyết định bổ nhiệm trên cơ sở sự phê chuẩn của Quốc hội, nên Chủ tịch nước phải có trách nhiệm đối với việc đề nghị, ra quyết định của mình cũng như cần thiết phải có cơ chế pháp lý để xem xét, theo dõi việc thực hiện thẩm quyền trong lĩnh vực tư pháp của các chức danh này. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện nay lại không có cơ chế pháp lý để Chủ tịch nước xem xét trách nhiệm pháp lý, theo dõi quá trình thực hiện công tác cũng như cách thức để Chủ tịch nước kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của những chức danh này một cách thực chất.

Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 13 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Điều 19 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 thì Quốc hội sẽ bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong các trường hợp luật định. Theo đó, Chủ tịch nước không có quyền đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chánh án Tòa án nhân dân và thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Tuy nhiên, Chủ tịch nước lại có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức

đối với các chức danh trên nếu các chức danh trên được bỏ phiếu tín nhiệm và kết quả là có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm mà họ không từ chức⁷. Nói cách khác, quy định trong luật đặt ra trách nhiệm của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Quốc hội quyết định hoặc phê chuẩn đề nghị việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức các chức danh trên, thì cũng cần thiết phải có quy định về thẩm quyền đề Chủ tịch nước có thể kiểm soát đối với các chức danh trên một cách thực chất.

Thứ hai, so với Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ra quyết định miễn nhiệm, cách chức đối với Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và thẩm phán tòa án khác căn cứ vào tờ trình của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Các quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 đều chưa quy định cơ chế pháp lý để Chủ tịch nước có thể theo dõi, giám sát trực tiếp, làm cơ sở đánh giá và đưa ra quyết định miễn nhiệm, cách chức. Thực tiễn pháp lý, Chủ tịch nước thực hiện thẩm quyền này dựa trên đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao thực hiện quyền này trên cơ sở đề nghị của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia (Điều 71 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014).

2.3. Kiểm soát thông qua việc chịu trách nhiệm và báo cáo công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao

Theo khoản 2 Điều 105 Hiến pháp năm 2013, “*trong thời gian Quốc hội không họp, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao chịu*

trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước”. Cụ thể hoá Điều này, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là “*trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước*” (khoản 16 Điều 27). Để thực hiện điều này, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có nhiệm vụ, quyền hạn là “*thảo luận, góp ý kiến đối với báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác của tòa án nhân dân để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước*” (điểm d khoản 2 Điều 22).

Như vậy, một trong những phương thức để Chủ tịch nước kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp của tòa án nhân dân là thông qua việc chịu trách nhiệm của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và báo cáo công tác công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trong thời gian Quốc hội không họp. Tuy nhiên, quy định này trong Hiến pháp và luật lại tồn tại một số bất cập về mặt pháp lý.

Một là, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu theo đề nghị của Chủ tịch nước, nên chỉ khi Quốc hội không họp, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao mới phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Chủ tịch nước. Nhưng, việc chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Chủ tịch nước như thế nào lại chưa được quy định cụ thể trong Hiến pháp năm 2013 và cả Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014. Nói cách khác, việc chịu trách nhiệm và nghĩa vụ báo cáo công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao mang tính hiến định và luật định, nhưng chưa có cơ chế pháp lý để thực hiện. Bên cạnh đó, quy định về việc Chánh án Tòa án nhân dân tối cao phải chịu trách

⁷ Xem khoản 2 Điều 13 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và khoản 3 Điều 19 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

nhiệm trước Chủ tịch nước cũng thể hiện trách nhiệm pháp lý của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với tư cách là người đứng đầu hệ thống tư pháp một cách rõ nét. Bởi lẽ, đối với Thủ tướng Chính phủ thì Thủ tướng Chính phủ chỉ phải báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Chủ tịch nước (khoản 2 Điều 95 Hiến pháp năm 2013) mà không có cơ chế phải chịu trách nhiệm như Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Tuy nhiên, trách nhiệm này được chịu như thế nào với cơ chế pháp lý ra sao thì vẫn chưa có bất kỳ quy định pháp luật nào ghi nhận.

Hai là, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định một trong những nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước là xác định trách nhiệm và xem xét, đánh giá báo cáo công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trong thời gian Quốc hội không họp. Quy định này cho thấy vai trò rất quan trọng của Chủ tịch nước trong kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp và phù hợp với thẩm quyền quyết định nhân sự trong hệ thống toà án nhân dân của Chủ tịch nước. Tuy nhiên, thẩm quyền này của Chủ tịch nước mới chỉ mang tính hiến định mà chưa có cơ chế pháp lý để thực hiện. Chủ tịch nước có quyền quy kết trách nhiệm pháp lý như thế nào đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, hệ quả của việc quy kết trách nhiệm pháp lý này như thế nào? Bên cạnh đó, Chủ tịch nước sẽ có quyền xem xét, đánh giá những nội dung gì, có quyền đưa ra các chỉ đạo, kết luận gì đối với báo cáo công tác hay Chủ tịch nước chỉ tiếp nhận các thông tin trong báo cáo công tác mà thôi.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở nước ta

Quy định trong Hiến pháp và các luật hiện hành cho thấy sự cần thiết kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân, đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung. Chủ tịch nước giữ vai trò phân công, điều phối hoạt động và kiểm soát việc thực hiện quyền lực của các nhánh quyền lực, đặc biệt là kiểm soát đối với toà án nhân dân là rất hợp lý và cần thiết. Để việc kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay, cần thiết phải hoàn thiện chế định Chủ tịch nước trong sự tương thích với các quy định về vị trí, vai trò và quyền hạn của toà án nhân dân. Vì lẽ đó, có thể nghiên cứu một số phương hướng sau đây để nâng cao vai trò và hiệu quả kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở nước ta hiện nay.

Thứ nhất, cần có cơ chế pháp lý để đảm bảo việc theo dõi, kiểm soát, giám sát của Chủ tịch nước đối với chức danh thẩm phán sau khi đã được Chủ tịch nước bổ nhiệm. Bởi lẽ, việc đề nghị, quyết định các chức danh trong hệ thống toà án được Hiến pháp và các luật hiện hành trao cho Chủ tịch nước không chỉ là quyền hạn, mà còn là trách nhiệm. Để trách nhiệm này được thực hiện một cách hiệu quả thì cần thiết có các cách thức kiểm soát, mà trước hết cần xem xét để Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Quy định này sẽ giúp cho Chủ tịch nước có một kênh kiểm soát hiệu quả hoạt động, công tác của các chức danh này; đồng thời đảm bảo cho sự tương thích giữa các quy định pháp luật về quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch nước trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật

Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

Thứ hai, cần có quy định cụ thể trong luật về trách nhiệm báo cáo công tác của Chánh án Toà án nhân dân tối cao trước Chủ tịch nước trong thời gian Quốc hội không họp, trong đó cần quy định rõ việc báo cáo công tác được thực hiện thường xuyên, định kỳ hay đột xuất khi Chủ tịch nước có yêu cầu.

Với quy định “*Quốc hội họp mỗi năm hai kỳ*” (khoản 2 Điều 83 Hiến pháp năm 2013) và trong các kỳ họp Quốc hội phải giải quyết rất nhiều các công việc quan trọng, ví mô thì việc báo cáo công tác của Chánh án Toà án nhân dân tối cao trước Chủ tịch nước cần thiết phải được quy định như một hoạt động mang tính thường xuyên theo định kỳ hàng năm. Bởi lẽ, việc thực hiện quyền tư pháp của toà án nhân dân có mối quan hệ vô cùng khăng khít với việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp; đồng thời có những nét đặc thù có thể ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, đến niềm tin của các chủ thể trong xã hội vào nền tư pháp của nước nhà. Việc báo cáo công tác này là cách thức để Chủ tịch nước nắm rõ được các vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện quyền tư pháp của toà án. Ngược lại, Chủ tịch nước cũng thể hiện vai trò nguyên thủ quốc gia của mình trong việc xét báo cáo công tác của Chánh án Toà án nhân dân tối cao. Không chỉ đơn thuần là tiếp nhận thông tin mà trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chủ tịch nước còn có thể xử lý các thông tin đó bằng những quyết định kịp thời, cũng như có những đề nghị đến Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan khác phối hợp, giải quyết các vấn đề liên quan. Ngoài ra, cần thiết quy định trách nhiệm của Chánh án Toà án nhân dân tối cao không chỉ báo cáo

công tác, mà còn phải có trách nhiệm giải trình các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Chủ tịch nước để việc báo cáo công tác này không phải mang tính chất cung cấp thông tin, mà còn chịu trách nhiệm về các thông tin trong báo cáo.

Thứ ba, tăng cường thẩm quyền kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp của nguyên thủ quốc gia đối với toà án nhân dân thông qua cơ chế chịu trách nhiệm. Trước hết, cần cụ thể hoá quy định “*trong thời gian Quốc hội không họp, Chánh án Toà án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước*”. Việc chịu trách nhiệm của Chánh án Toà án nhân dân tối cao trước Chủ tịch nước cần phải được làm rõ là trách nhiệm pháp lý gì và hệ quả của việc xác định trách nhiệm pháp lý đó. Trách nhiệm của Chánh án Toà án nhân dân tối cao được quy định ở đây cũng phải được xác định rõ là trách nhiệm đối với các nội dung trong báo cáo công tác trước Chủ tịch nước hay là trách nhiệm đối với toàn bộ các hoạt động thực hiện quyền tư pháp của hệ thống toà án nhân dân.

Theo các quy định pháp luật hiện nay thì chỉ có Chánh án Toà án nhân dân chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước trong thời gian Quốc hội không họp, còn Phó Chánh án Toà án nhân dân tối cao, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, thẩm phán các toà án khác không chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước, trong khi Chủ tịch nước là người đề nghị, bổ nhiệm đối với những chức danh này. Để tăng cường sự kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp thì cần thiết phải quy định rõ: “*Phó Chánh án Toà án nhân dân tối cao, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước, báo cáo và giải trình các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước*”.

CƠ CHẾ ĐẶC THÙ CHO CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VIỆT NAM: VẤN ĐỀ NHẬN THỨC VÀ ÁP DỤNG

*Nguyễn Thị Thiện Trí**

Tóm tắt: Các thành phố trực thuộc trung ương ở nước ta, với đặc trưng riêng và quá trình đô thị hóa mạnh mẽ, đòi hỏi một thể chế quản lý thông thoáng và tự chủ cao. Tuy nhiên, thể chế pháp lý về chính quyền địa phương hiện hành chưa đáp ứng được yêu cầu đó. Như một giải pháp vì sự phát triển đô thị, chính quyền trung ương đã đưa ra hàng loạt chính sách có tên gọi “cơ chế đặc thù” với nhiều quy định khác biệt so với nông thôn. Bài viết này phân tích, đánh giá nhu cầu được áp dụng cơ chế đặc thù của chính quyền đô thị, sự nhận thức về cơ chế đặc thù và hiệu quả của cơ chế đặc thù cho các đô thị lớn ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: The central cities in Vietnam, with the megacities and strong urbanization process characters, that requires a well-governed and self-governing institution. However, the legal regulations on local government do not meet such requirements. As a solution for the development of central cities, the central government has enacted a pilot policy as “the special mechanism” for cities with various rules that differ from those in rural. This paper analyzes, assesses the requirements of applying the unique mechanism of central cities, awareness of the particular mechanism and its effectiveness for the large cities in Vietnam.

1. Khái quát về đô thị, cơ chế đặc thù đô thị

1.1. Đô thị, những đặc trưng đô thị và nhu cầu về một cơ chế quản lý đô thị đặc thù

Căn cứ vào tính chất lãnh thổ mà chủ yếu là các đặc điểm tự nhiên và xã hội như: Địa giới, dân cư, nghề nghiệp... mà các lãnh thổ địa phương được chia thành hai loại cơ bản là đô thị và nông thôn. Theo đó, sự ra đời các đô thị trên thế giới là sự kết hợp tổng thể của nhiều cơ sở, trong đó tựu trung ở ba cơ sở chủ yếu: Sự phát triển của công nghiệp, thương mại, dịch vụ; sự dịch chuyển của dân cư; nhu cầu xác lập trung tâm hành chính - chính trị, quân sự của các Nhà nước. Mặc dù các tiêu chí để xác định một lãnh thổ đô thị là khác nhau ở các quốc

gia khác nhau¹, tuy nhiên, các tiêu chí này phải là đồng nhất, được tổng hợp thành hai

¹ Một điểm giống nhau ở các quốc gia là định nghĩa về đô thị khác nhau, nhưng định nghĩa về nông thôn luôn được xác định bằng cách: Vùng nào không phải đô thị thì là nông thôn. Điều này cho thấy sự phức tạp, đa dạng của các lãnh thổ đô thị. Ví dụ, theo tổ chức đô thị quốc tế, đô thị là khu vực bao quanh một thành phố, có số dân và mật độ dân cư cao, hầu hết hoạt động phi nông nghiệp, có mật độ cao các yếu tố thuộc về con người như nhà cửa, tòa nhà thương mại, đường giao thông, cầu và đường sắt (xem thêm: National Geographic, *urban area*, <http://nationalgeographic.org/encyclopedia/urban-area>, truy cập ngày 15/6/2019).

Theo UNICEF, đô thị là lãnh thổ hành chính, chính trị, có ngưỡng số dân nhất định và có mật độ dân số tương ứng, chức năng kinh tế chủ yếu là hoạt động phi nông nghiệp, có đặc điểm cơ sở hạ tầng của đô thị (Xem thêm: UNICEF, *The state of the world's children*, 2012, p.10, <https://www.unicef.org/sowc2012/pdfs/SOWC-2012-DEFINITIONS.pdf>, truy cập ngày 20/7/2017).

Theo học giả Việt Nam, đô thị là điểm tập trung dân cư đông và hoạt động chủ yếu không phải là nông

* ThS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

nhóm: Chỉ số hành chính và chỉ số vật lý chức năng, trong đó chỉ số vật lý chức năng (số lượng, mật độ dân cư, tỷ lệ hoạt động phi nông nghiệp) là quan trọng. Lý do để khẳng định điều này vì hai tiêu chí trên đã hiện diện ngay trong thuật ngữ “đô thị”. Xét về mặt từ ngữ, “đô thị” là sự kết hợp của hai yếu tố: “Đô” (yếu tố chính trị) và “thị” (yếu tố thương mại, dịch vụ). Tuy nhiên, trong hai yếu tố đó, yếu tố “thị” là quan trọng và tạo nên đặc trưng của đô thị - nơi mà từ thời đầu của lịch sử, con người đã tập trung sống ở đó². Yếu tố “thị” tạo nên hai tính chất đặc trưng của đô thị: Đó là tính chất quần cư (thể hiện mật độ dân cư cao) và tính chất thương mại (bản chất phi chính trị, phi nhà nước). Theo đó, dù tiêu chí xác định một lãnh thổ là đô thị ở các quốc gia khác nhau, nhưng hai tiêu chí quan trọng nhất phải có là số lượng, mật độ dân cư đông đúc³ và hoạt động kinh tế phi nông nghiệp⁴.

thiệp (xem thêm: Phạm Hồng Thái (chủ nhiệm, 2003) Đề tài cấp Bộ “*Thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị*”, Học viện Hành chính quốc gia, tr.13) hay “Đô thị là khái niệm chỉ không gian cư trú và hoạt động của cộng đồng dân cư phi nông nghiệp, là trung tâm của một vùng lãnh thổ, của một đơn vị hành chính lãnh thổ hoặc của đất nước” (xem thêm: Nguyễn Quang Ngọc, Đoàn Minh Huân, Bùi Xuân Dũng, *Hoàn thiện mô hình tổ chức và quản lý đô thị Hà Nội*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2010, tr.9).

² Mario Pezzini, Lu Mai, *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2010, p.8.

³ Ví dụ, đô thị ở một số bang của Mỹ là những lãnh thổ có 2.500 nhân khẩu trở lên. Tại Nhật Bản, đông hơn so với Mỹ, đô thị là lãnh thổ có số dân định cư từ 30.000 người trở lên; ở Malaysia, đô thị là những khu vực được công bố với số dân từ 10.000 trở lên; tương tự, ở Albania là 400, Australia là 5000, Na Uy chỉ với 200.... Một số nước xác định lãnh thổ đô thị kết hợp thêm mật độ dân cư như: Ở Pháp, đô thị là các công xã có ít nhất 2000 cư dân và khoảng cách giữa các nhà với nhau không hơn 200m; ở một số bang ở Mỹ đô thị là lãnh thổ có dân số từ 2500 người với mật độ là 1000 người/1 dặm; ở Canada thì đô thị

Từ lý luận và thực tiễn cho thấy, các lãnh thổ đô thị chủ yếu là các lãnh thổ tự nhiên⁵ với những đặc trưng thuộc về đô thị như yếu tố địa lý, dân cư, nghề nghiệp, và đặc biệt khác với các lãnh thổ nông thôn ở sự không đồng nhất về văn hóa. Để tạo sự

là lãnh thổ phải có số dân ít nhất 1000 và mật độ dân cư là 400/1 km². Xem: United Nations Statistics Division - Demographic and Social Statistics, *Definition of urban*, Demographic Yearbook 2005, table 6, http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/Defintion_of%20Urban.pdf, truy cập ngày 15/6/2019; John R. Weeks, *Definition urban area*, https://geog.sdsu.edu/Research/Projects/IPC/publication/Weeks_Ch3.pdf, p.34, truy cập ngày 15/6/2019.

⁴ Với lý lẽ rằng: Một làng nông nghiệp với 50.000 dân thì có thể là đô thị, nhưng một khu vực triển lãm hay một khu du lịch chỉ vì có 25.000 dân thì lại là nông thôn nên số dân chỉ là một trong những tiêu chuẩn, ngoài ra còn các tiêu chuẩn khác và theo tác giả John R. Weeks, tỷ lệ hoạt động phi nông nghiệp mới là yếu tố cơ bản quyết định tính chất đô thị của lãnh thổ. Theo đó, khái niệm đô thị ở các nước được xác định rõ ràng hơn như sau: Ở Ấn Độ, đô thị là lãnh thổ không chia cắt và phải có các điều kiện sau: Dân số ít nhất là 50.000 dân, 75% lao động nam làm việc thuộc các lĩnh vực phi nông nghiệp, có mật độ dân số ít nhất là 400 người/km². Ở Botswana, phải có dân số ít nhất 5000 và 75% là làm kinh tế phi nông nghiệp; Zambia: Dân số ít nhất 5000 và tất cả hoạt động kinh tế là phi nông nghiệp; Hà Lan: Dân số từ 2000 và không quá 20% lao động nam hoạt động nông nghiệp. Một số khác phân loại đô thị theo tiêu chuẩn phi nông nghiệp như Nga, Belarus, Estonia, Uzbekistan, Georgia, Israel... Xem thêm: John R. Weeks, *Definition urban area*, https://geog.sdsu.edu/Research/Projects/IPC/publication/Weeks_Ch3.pdf, 2010, p.34, truy cập ngày 15/6/2019.

⁵ Yếu tố tự nhiên của các lãnh thổ đô thị theo tác giả, được xác lập từ sự ra đời một cách tự nhiên của các thành phố được lý giải trong tác phẩm “Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của Nhà nước” của Ăng ghen, đó chính là sự phát triển lớn mạnh của quyền lực công cộng từ chế độ nguyên thủy của các làng mạc, thái ấp và những thành phố đã được tồn tại song song như một sự đối lập với nền dân chủ quân sự của Aten hay Rôma. Xem thêm: I.L.Andreep, *Về tác phẩm của Ăng ghen “Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước”*, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, 1987, tr. 214.

đồng nhất, hình thành một trật tự đô thị, đòi hỏi đô thị đó phải có một chính sách quản lý có tính tự chủ cao, của riêng đô thị, được hình thành từ ý chí cộng đồng đô thị - đó là thể chế tự quản đô thị. Thực tiễn cho thấy, thể chế tự quản đô thị hoàn toàn phù hợp với cơ chế điều tiết, kiểm soát, điều hành tiến trình đô thị hóa - một quá trình phức tạp diễn ra xung quanh các biến số đặc trưng, bao gồm: Các thay đổi nhân khẩu, tập trung các hoạt động kinh tế trong không gian địa lý hạn hẹp mà có thể được kích hoạt bởi công nghiệp hóa, mở rộng không gian các khu định cư và thay đổi lối sống của người dân. Nhu cầu cơ chế tự quản đô thị được hình thành trong lòng đô thị, là nhu cầu của khách thể quản lý mang tính đô thị⁶. Nhìn từ góc độ quản lý vĩ mô lãnh thổ quốc gia đó là một thể chế đặc thù, đặc trưng dành cho các lãnh thổ có đặc trưng đô thị⁷. Với loại thể chế có đặc trưng trao quyền tự chủ cao cho các lãnh thổ địa phương nhằm bảo đảm

sự phát triển tự nhiên của các lãnh thổ thì rõ ràng, sự đặc thù này không chỉ bảo đảm cho sự phát triển của một lãnh thổ đô thị, mà còn bảo đảm cho sự phát triển tự nhiên của các lãnh thổ nông thôn, hay các lãnh thổ đặc biệt khác.

1.2. Ý nghĩa của cơ chế đặc thù đô thị đối với sự phát triển đô thị và cả nước

Cơ chế quản lý đô thị đặc thù có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với sự phát triển của đô thị và sự phát triển của vùng, cả nước.

Thứ nhất, với chính lãnh thổ đô thị, chế độ quản lý đô thị đặc thù được xem là loại thể chế pháp lý hoàn chỉnh hiện nay đáp ứng hai nhu cầu của đô thị: Bảo đảm dân chủ và phát triển kinh tế bền vững. Ý nghĩa to lớn này được nhìn thấy từ sự tương thích giữa hệ lý luận của chế độ tự quản đô thị với đặc tính khách quan của lãnh thổ đô thị.

Về vai trò bảo đảm dân chủ của chính quyền đô thị: Chế độ quản lý đô thị đặc thù có nội dung lý luận là chế độ tự quản địa phương, mà về bản chất đó là sự tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Theo đó, (1) Sự tự chủ cho phép chính quyền tự quản đô thị có được không gian tự do trong việc đưa ra các quyết sách hợp lý, phù hợp với nhu cầu người dân ở địa phương; (2) Cùng với sự tự chủ là trách nhiệm toàn diện của chính quyền đô thị với tư cách là một pháp nhân công, buộc chính quyền đô thị phải lấy dân là đối tượng phục vụ, hướng lợi ích chủ yếu về phía người dân và cơ chế tham gia quyết định của người dân được mở rộng đến mức tối đa. Cùng với tính chất đa dạng, phức tạp của lãnh thổ đô thị, tác giả nhận định rằng: So với nông thôn thì dân chủ trong chế độ tự quản đô thị rõ ràng là thực chất hơn vì nó là một sự hợp nhất cao được hình thành từ quá trình đấu tranh để vượt qua sự khác biệt lớn về tất cả các khía cạnh cùng tồn tại trong một lãnh thổ đô thị (trình độ, văn hóa, tôn giáo, nghề nghiệp, tầng lớp, sắc tộc...).

⁶ Có tác giả đã chứng minh sự hợp lý của chế độ tự quản đối với nhu cầu quản lý đô thị thông qua dẫn chứng về những hệ quả từ mô hình tập trung. Đó là: Các thành phố trải dài đã vượt ra ngoài giới hạn và năng lực cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản và các tiện ích xã hội của chính quyền, cùng với sự gia tăng đô thị hóa là sự gia tăng của tỷ lệ thất nghiệp và đói nghèo, là việc tăng các khu định cư không chính thức, sự xuống cấp của cơ sở hạ tầng hiện có và cả các vấn đề xã hội, nhiều cư dân nông thôn chọn trở thành cư dân đô thị và kết thúc ở khu ổ chuột. Xem thêm: Mohamed Aroui, Adel Ben Youssef, Cuong Nguyen-Viet, Agnès Soucat, *Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa*, Working Paper Series, No.119, Program on the global demography of aging at Harvard University, 2014, p.6.

⁷ Tính cộng đồng ở các thành phố - một biểu hiện rõ nét của các lãnh thổ tự nhiên - được thể hiện rõ nét. Các thành phố lớn trên thế giới như London của Anh, New York của Mỹ, Paris, Lyon, Marseille của Pháp... đều có chế độ tự quản được xác lập trên cơ sở tính cộng đồng - xem thêm: Nguyễn Cửu Việt (chủ biên), *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011, Chương 2, 3, 4.

Về vai trò bảo đảm phát triển đô thị bền vững: Ở góc độ kỹ thuật tổ chức, cơ chế đặc thù đô thị bảo đảm sự đa dạng trong mô hình tổ chức đô thị, phù hợp với nhu cầu phát triển đa dạng của đô thị. So với nông thôn, sự đa dạng vốn có của đô thị đã hình thành ngay từ khi nó xuất hiện, đó là một hệ phức hợp, đan xen các chỉ số vật lý, chức năng kết hợp với chỉ số hành chính. Bên cạnh đó, đô thị luôn có sẵn trong nó quá trình đô thị hóa diễn ra phức tạp và đa chiều, làm cho tính chất đô thị trở nên khó định hình. Tính chuẩn mực, tính truyền thống cũng dần ít so với tính đa dạng của nó. Thực tiễn cho thấy, việc quản lý đô thị theo một mô típ chung, được dự liệu trước, có sẵn là không hợp lý. Theo đó, thể chế đô thị đặc thù là loại thể chế hoàn toàn phù hợp với cơ chế điều tiết, kiểm soát, điều hành sự vận hành đô thị với tiến trình đô thị hóa không ngừng diễn ra. Ở hầu hết các nước đô thị hóa mạnh, cho thấy sự tăng dân số nhanh chóng và sự mở rộng không kiểm soát được của các thành phố đang phát triển ở mức chưa từng có do những thay đổi nhân khẩu học, do tăng trưởng dân số tự nhiên và nhập cư. Việc duy trì áp dụng mô hình quản lý máy móc dẫn đến một hiện trạng được mô tả ở các đô thị này là: Các thành phố trải dài đã vượt ra ngoài giới hạn và năng lực cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản và các tiện ích xã hội của chính quyền, cùng với sự gia tăng đô thị hóa là sự gia tăng của tỷ lệ thất nghiệp và đói nghèo, nhiều cư dân nông thôn chọn trở thành cư dân đô thị và kết thúc ở các khu định cư không chính thức, với sự xuống cấp của cơ sở hạ tầng hiện có và sự gia tăng không kiểm soát các vấn đề xã hội.

Như vậy, để quản lý thành công một đô thị, thể chế quản lý đô thị phải là thể chế mở, năng động, chính quyền đô thị phải được

trao quyền tự chủ rất lớn: Tự chủ trong việc đưa ra, làm mới và gọt giũa chính sách thực tế ở đô thị để đáp ứng nhu cầu quản lý và quy hoạch. Đó là thể chế có cơ sở lý luận là chế độ phân quyền/tự quản địa phương. Với chế độ tự quản đô thị, chính quyền đô thị sẽ được áp dụng một thể chế quản lý xuất phát từ chính địa phương, đa dạng, không chỉ phù hợp với nhu cầu điều hành thực tế của đô thị, mà còn phù hợp với truyền thống, lịch sử, văn hóa đô thị. Thực chất, chế độ tự quản đô thị bảo đảm sự phát triển bền vững của đô thị vì nó bảo đảm cho sự phát triển tự nhiên, là minh chứng cho nguyên lý triết học: Cái gì phù hợp thì phát triển.

Tuy vậy, cũng cần nói rõ, không phải đô thị tự quản nào cũng phát triển vượt bậc hay trở thành nhân tố nổi trội mà cái chính là các đô thị được phát triển phù hợp với tiềm năng, nguồn lực của mình, và đó là sự phát triển bền vững, hợp lẽ tự nhiên.

Thứ hai, chế độ tự quản đô thị có vai trò lớn trong việc thúc đẩy phát triển vùng và cả nước. Đô thị, trong suốt chiều dài lịch sử nhân loại đã chứng minh là một lực lượng chính trong phát triển con người và kinh tế. Chế độ tự chủ đô thị với vai trò bảo đảm sự phát triển của lãnh thổ đô thị sẽ có đóng góp rất lớn trong vai trò lan tỏa, thúc đẩy phát triển vùng và cả nước.

Từ kinh nghiệm áp dụng mô hình đặc thù đô thị ở các thành phố lớn trên thế giới cho thấy các đô thị phát triển bậc nhất, được mệnh danh là những kinh đô thế giới, có sức lan tỏa không chỉ ở tầm quốc gia mà còn ở cấp độ khu vực và quốc tế đều thuộc về những quốc gia từ rất sớm đã trả cho đô thị quyền tự chủ vốn có, như Anh, Mỹ, Pháp, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc... Theo đó, London, Paris, New York, Tokyo được mệnh danh là bốn “thành phố toàn cầu” (world city) đầu tiên trong bảng xếp hạng thành phố

toàn cầu⁸; hoặc Bombay, Calcutta của Ấn Độ đã làm rất tốt nhiệm vụ là một thành phố đầu tàu đưa Ấn Độ thoát đói nghèo⁹; sau này, Seoul của Hàn Quốc - một đô thị rất thành công trong vai trò đầu tàu kinh tế với thành tựu mang tên “kỳ tích sông Hàn”¹⁰ giúp Hàn Quốc chuyển mình trong giai đoạn chuyển đổi từ chế độ tập trung sang chế độ tự quản địa phương. Hiện nay, với 25 triệu dân sinh sống, chiếm một nửa dân số Hàn Quốc cùng với 632.000 người nước ngoài đã đưa Seoul trở thành trung tâm kinh tế, văn hóa, chính trị của quốc gia này, có sự lan tỏa lớn trong khu vực.

2. Cơ chế đặc thù cho đô thị ở Việt Nam

2.1. Đô thị Việt Nam với đặc trưng đô thị hóa mạnh mẽ

Lãnh thổ Việt Nam phần lớn có tính chất nông thôn¹¹, điều này xuất phát từ lịch sử đô thị nước ta. Theo tài liệu của Viện Sử học Việt Nam, đô thị đầu tiên ở Việt Nam

xuất hiện khá muộn so với các nước trên thế giới¹² và các đô thị cổ sau khi hình thành cũng không có sự phát triển liên tục mà thường thăng trầm cùng với sự thay đổi địa điểm kinh đô của các triều đại khác nhau. Điều này cho phép các học giả đưa ra tổng kết quan trọng về tính chất của đô thị Việt Nam, đó là sự phát triển hay lụi tàn của các đô thị Việt Nam mang nhiều dấu ấn hành chính – chính trị hơn là thương mại, dịch vụ như nguyên lý ra đời đô thị ở hầu hết các nước. Tức yếu tố “đô” trong “đô thị” lấn át yếu tố “thị”, vốn là yếu tố cơ bản để tạo thành đô thị¹³.

Đô thị ở Việt Nam hiện nay được tổ chức rải đều cả nước, chủ yếu theo không gian chùm đô thị, theo đó chùm đô thị phía Bắc tập trung ở khu vực sông Hồng, nổi bật là Tp. Hà Nội, chùm đô thị phía Nam là khu vực Đồng bằng sông Cửu Long với đô thị trung tâm là Tp. Hồ Chí Minh. Khái niệm đô thị được Nhà nước ta xác định thông qua Luật Quy hoạch đô thị như sau: “*Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố, nội*

⁸ Phạm Hữu Thư, *Đô thị toàn cầu trong bối cảnh toàn cầu hóa*, Tạp chí Kiến trúc online, <https://www.tapchikientruc.com.vn/chuyen-muc/do-thi-toan-cau-trong-boi-can-hoa.html>, truy cập 20/7/2020; Hoài An, *10 thành phố toàn cầu nhất thế giới*, <http://vneconomy.vn/the-gioi/10-thanh-pho-toa-n-cau-nhat-the-gioi-20120403030152692.htm>, truy cập ngày 20/7/2020.

⁹ Kamaldeo Narain Sighn, *Urban local government in India*, Shakti Malik Abhinav Publication, 1978, p.31 – 36.

¹⁰ Vũ Hồng Anh, *Chính quyền đô thị - kinh nghiệm từ Hàn Quốc, Thái Lan, Nhật Bản*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/vn-rut-kinh-nghiem-gi-tu-thai-lan-nhat-ban-143101.html>, truy cập 20/7/2020; Lan Hương, *Seoul - Kỳ tích bên sông Hàn*, Tạp chí Kinh tế và Đô thị, <http://kinhtedothi.vn/seoul-ky-tich-ben-song-han-282040.html>, truy cập ngày 20/7/2020.

¹¹ Tính đến 30/6/2020, cả nước có 58 đơn vị hành chính tỉnh, 5 thành phố trực thuộc trung ương; 532 đơn vị hành chính huyện, 77 thành phố trực thuộc tỉnh, 49 quận và 49 thị xã; 8.324 xã, 1.680 phường và 610 thị trấn. Nguồn: <http://www.gso.gov.vn/dmhc2015/TongHop.aspx>, truy cập ngày 20/7/2020.

¹² Dấu vết đầu tiên của đô thị Việt Nam còn lưu dấu ngày nay là Cổ Loa thành do An Dương Vương xây dựng ở tả ngạn sông Hồng vào cuối thế kỷ III trước Công nguyên, khoảng năm 208. Xem thêm: Ủy ban Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Sử học, *Đô thị cổ Việt Nam*, Hà Nội, 1989, tr. 18.

¹³ Yếu tố “đô” trong đô thị Việt Nam luôn gắn với “thành”, “đình”, “trần” là trung tâm cai trị của chính quyền nhà nước quân chủ... và yếu tố “thị” trong đô thị Việt Nam chỉ nhằm phục vụ cho tầng lớp vua quan đóng đô ở kinh đô. Xem thêm: Phạm Hồng Thái (chủ nhiệm), *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị”*, Học viện Hành chính quốc gia, 2003, t.lđđ, tr.18 - 22.

thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn”¹⁴. Như vậy, khái niệm/cách hiểu/cách xác định đô thị ở Việt Nam so với các nước có sự tương đồng nhất định, đó là đều sử dụng hai chỉ số: Vật lý, chức năng và vai trò hành chính – chính trị.

Với lịch sử phát triển, truyền thống kinh tế cùng với cách tổ chức, quy hoạch hiện nay, đô thị Việt Nam có những đặc điểm được tổng kết như sau:

Thứ nhất, đô thị Việt Nam có sự đan xen, hòa trộn giữa nông thôn và thành thị ở hầu như tất cả các mặt (không gian địa lý, cơ sở hạ tầng, dân cư, tôn giáo, văn hóa, hoạt động kinh tế)¹⁵.

Thứ hai, về chính trị, văn hóa, xã hội: Ở đô thị, vấn đề chính trị là nhạy cảm (do tầng lớp trí thức đông), văn hóa đa dạng, hội tụ, diễn biến phức tạp và tạo nên văn hóa riêng, đó là văn hóa đô thị. Là nơi quần cư của nhiều tầng lớp, đa dạng về dân tộc, tôn giáo với nhu cầu xã hội khác nhau, đa dạng và luôn biến động... Từ những yếu tố đó, vấn đề an ninh, quốc phòng tại đô thị cũng cần được chú trọng hơn địa bàn nông thôn¹⁶.

Thứ ba, do lịch sử chính trị của các đô thị cổ (Cổ Loa, Hoa Lư, Thăng Long...) là một căn cứ chính trị hơn là một đô thị¹⁷ mà ngày nay nhiều học giả đều khẳng định rằng: Các đô thị Việt Nam có chức năng của một

trung tâm hành chính (của cả nước hoặc tỉnh, huyện) hơn là chức năng kinh tế¹⁸.

Thứ tư, về tốc độ đô thị hóa, từ các số liệu thực tế, tác giả đồng tình rằng: Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam được đánh giá là chậm chạp cho đến trước thời kỳ Đổi mới và sau đó phát triển mạnh mẽ. Cụ thể: Theo thống kê của Bộ Xây dựng, đô thị hóa nước ta trước thời kỳ Đổi mới (từ 1931 đến những năm cuối thế kỷ XX) như sau: 1931: 7,5%; 1940: 8,7%; 1951: 10%; 1960: 15%; 1970: 20,6%; 1979: 19,2%; 1989: 22%; 1999: 23,5%¹⁹. Từ nguyên lý: Quá trình đô thị hóa là một quá trình tự nhiên, tất yếu, kết hợp với chính sách mở cửa (năm 1986), nên dù mang nhiều yếu tố chính trị - hành chính, nhưng tốc độ phát triển đô thị Việt Nam khá cao từ những năm đầu thế kỷ XXI, thông qua các số liệu như sau: Năm 1999 có 629 đô thị; đến 31/12/2010, nước ta có 755 đô thị; đến tháng 12/2013, có khoảng 770 đô thị, với tỷ lệ đô thị hóa năm 2013 đạt hơn 33,47%; năm 2016, tỷ lệ đô thị hóa cả nước đạt khoảng 36,6%, tăng 0,9% so với năm 2015, đạt 99,5% kế hoạch năm²⁰; tính đến hết năm 2018, Việt Nam đã có 819 đô thị (tăng 6 đô thị so với năm 2017); tỷ lệ đô thị hóa cả nước đạt khoảng 38,4% (tăng 0,9% so với năm 2017)²¹. Theo Quyết định số

¹⁸ Trần Cao Sơn, tldđ.

¹⁹ Xem thêm: Hoàng Bá Thịnh, Đoàn Thị Thanh Huyền, *Đô thị hóa ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 5 (90), 2015, tr.55.

²⁰ Trần Đình Hà, *Bộ Xây dựng tổng kết công tác năm 2016, triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2017*, Công Thông tin điện tử Bộ Xây dựng, <http://www.xaydung.gov.vn/web/guest/trang-chi-tiet/-/tin-chi-tiet/Z2jG/63/343342/bo-xay-dung-tong-ket-cong-tac-nam-2016-trien-khai-nhiem-vu-ke-hoach-nam-2017.html>, truy cập ngày 20/7/2020.

²¹ Ban Các vấn đề Xã hội và Môi trường, *Xu hướng đô thị hóa ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030 và một số hệ lụy*, Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia, <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?new>), truy cập ngày 20/7/2020.

¹⁴ Khoản 1 Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2015).

¹⁵ Trần Cao Sơn, *Một số nét về đặc điểm đô thị và triển vọng đô thị hóa ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế lần thứ nhất, Viện Việt Nam học, 1990, tr. 463.

¹⁶ Phạm Văn Đạt, Luận án Tiến sĩ, *Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*, Học viện Khoa học xã hội, Bản tóm tắt, 2012, tr.10.

¹⁷ Trần Quốc Vương, *Đô thị cổ Việt Nam*, trích trong cuốn sách Trăm Cối, <http://vanhoahoc.edu.vn/nguyen-cuu/van-hoa-hoc-ung-dung/van-hoa-do-thi/1338-tran-quoc-vuong-do-thi-co-viet-nam-.html>, truy cập ngày 5/6/2019.

445/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt tổng thể quy hoạch phát triển đô thị đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 thì đến năm 2025 cả nước sẽ có khoảng 1.000 đô thị. Ủy ban các vấn đề kinh tế – xã hội Liên hợp quốc (UNDESA) trong báo cáo về Viễn cảnh đô thị hóa toàn cầu (2011) cũng ước tính rằng, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam sẽ tiếp tục gia tăng và đạt gần 56% vào năm 2050²².

Thứ năm, đô thị Việt Nam cũng như các đô thị khác, có vị trí là đầu tàu kinh tế, là nơi có tỷ lệ phát triển kinh tế cao nhất và cũng đóng góp GDP nhiều nhất cả nước, có vai trò thúc đẩy kinh tế, là cực tác động cho cả nước và khu vực²³.

Theo đó, đô thị Việt Nam có đặc trưng hoàn toàn khác biệt với nông thôn và việc quản lý đô thị cần thiết phải có cơ chế phù hợp. Sự phù hợp đó là cơ sở cho sự phát triển đô thị một cách khách quan, toàn diện, đáp ứng nhu cầu phát triển bản thân đô thị và thúc đẩy phát triển cả nước và khu vực.

2.2. Sự hình thành cơ chế đặc thù cho các đô thị ở Việt Nam

Từ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 1983 đến trước khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 được ban hành, các quy định về chính quyền địa phương vùng nông thôn và đô thị là không phân biệt. Đặc biệt, thể chế pháp lý về chính quyền địa phương

đều chọn nông thôn là mô hình chuẩn, thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương thiên về nông thôn hơn đô thị²⁴. Theo đó, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được “gọi chung là cấp tỉnh”, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh “gọi chung là cấp huyện” và xã, phường, thị trấn “gọi chung là cấp xã”. Đến những năm 2000 trở về sau, với tốc độ đô thị hóa mạnh mẽ, cùng với sự phát triển nhanh chóng của các đô thị hiện có, các đô thị lớn, đặc biệt là các thành phố trực thuộc trung ương gặp nhiều khó khăn trong việc quản lý địa phương do thể chế không phù hợp. Cũng trong giai đoạn này, trước kiến nghị của các thành phố, trung ương bổ sung thêm một vài quy chế được xem là đặc thù²⁵ theo đặc trưng của đô thị

²⁴ Xem thêm minh chứng cho nhận định này ở bài viết: Trương Đắc Linh, *Về sửa đổi chế định Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong Hiến pháp 1992*, sách “Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Lý luận và thực tiễn”, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 644; các bài viết của tác giả: Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản thành phố trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2/2016; Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản địa phương ở vùng nông thôn và kinh nghiệm cho việc đổi mới chính quyền nông thôn ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 5/2017; Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ xã thôn tự trị ở Việt Nam thời phong kiến và những giá trị cần kế thừa trong việc đổi mới chính quyền địa phương*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4/2015.

²⁵ Một số quy định đặc thù đầu tiên cho các thành phố lớn ở nước ta như: Luật Thủ đô năm 2012, Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 về phân cấp một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh, Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Tp. Hồ Chí Minh; Nghị định số 123/2004/CP ngày 18.5.2004 quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội; Nghị quyết của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Quyết định số 13/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế tài chính, ngân sách ưu đãi đối với thành

²² Tổng cục Thống kê, *Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: thực trạng, xu hướng và những khác biệt*, <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=713>, truy cập ngày 20/6/2019.

²³ Nguyễn Đình Kháng, *Tp. Hồ Chí Minh phát huy vai trò đầu tàu cả nước*, <http://www.nhandan.com.vn/kinhte/tin-tuc/item/11629402-.html>; Thông tấn xã Việt Nam, *Sự phát triển vượt bậc của các tỉnh thành phía Nam sau 40 năm*, <http://hcmussh.edu.vn/?ArticleId=6f10dcd8-2214-408a-be45-15f7df229bc5>, truy cập ngày 20/7/2020.

lớn. Tuy nhiên, về cơ bản, nội dung đặc thù này không khác nhiều so với thể chế chung được áp dụng cho tất cả các lãnh thổ.

Với Hiến pháp năm 2013, các quy định về chính quyền địa phương được kỳ vọng sẽ là quy định có tính mở đường cho một sự đổi mới có quy mô và toàn diện hơn tổ chức chính quyền địa phương²⁶. Khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 được ban hành mới, hai nội dung được kỳ vọng nhiều nhất sẽ làm thay đổi cơ bản mô hình tổ chức chính quyền địa phương là nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa trung ương - địa phương và các chế định về chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị lại không đáp ứng được yêu cầu. So với các Luật cũ, hai nội dung quan trọng này chung quy vẫn loay hoay trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương có bản chất là “*mô hình Xô viết*” - mang tính chất “*tổng hòa*”, “*tổng hợp*”, tức là tập hợp mọi yếu tố của tập quyền, tản quyền và phân quyền kết hợp ủy quyền dưới quan điểm chính trị xã hội chủ nghĩa²⁷. Do đó, tổng thể thể chế hiện hành về chính quyền địa phương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vẫn chưa đủ là sức bật pháp lý cho các đô thị nói chung. Để hóa giải phần nào thực trạng tổ chức chính quyền đô thị nước ta mà không vi phạm pháp chế và không phá vỡ tính thống nhất của pháp luật, các đô thị chỉ

có thể quay về câu chuyện cơ chế đặc thù nhiều năm qua.

2.3. Thực trạng của cơ chế đặc thù đô thị ở Việt Nam

Trước đòi hỏi cấp bách của thực tiễn, các đô thị lớn đều đề trình trung ương thông qua cơ chế đặc thù như một giải pháp về thể chế trong bối cảnh thể chế chung không đáp ứng được nhu cầu quản lý đô thị. Tuy nhiên, cơ chế đặc thù hiện nay hay cơ chế đặc thù của 20 năm trước đều không đủ tạo sức bật cho các đô thị lớn. Nguyên nhân chính của thực trạng này nằm ở quan niệm về cơ chế đặc thù đô thị ở nước ta. Quan niệm này lại được quyết định từ quan niệm, truyền thống pháp lý về tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam vốn còn nặng tính tập quyền. Vì thế, sẽ khó có một cơ chế đặc thù đô thị nào đúng nghĩa được lợi ngược dòng để ra đời trong tổng thể quan niệm tập quyền toàn diện chưa được đổi mới về cơ bản. Theo đó, cơ chế đặc thù đô thị nước ta nhiều năm qua đều có những biểu hiện sau:

Thứ nhất, các nội dung được xem là đặc thù của cơ chế thực chất chỉ là sự phân chia lại cho chính quyền địa phương một số thẩm quyền của trung ương ở vài đầu việc nhất định. Các đầu việc này có tính nhỏ lẻ, thiếu tính tổng thể dưới dạng chính sách chung. Vì thế, các cơ chế này chỉ giải quyết những điểm nghẽn phát sinh ở hiện tại, không giải quyết được chính sách phát triển lâu dài của địa phương. Bằng chứng là các đô thị dù đang triển khai cơ chế đặc thù, nhưng vẫn luôn trong tình trạng không ngừng xin cơ chế đặc thù.

Ví dụ, với Tp. Hồ Chí Minh, ưu tiên hơn các đô thị trực thuộc trung ương khác, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 54/2017/NQ-QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách phát triển đặc thù Tp. Hồ Chí Minh. Nghị quyết này đã trao một số quyền

phố Đà Nẵng... Các luật chuyên ngành cũng đưa ra nhiều quy định khác biệt cho các thành phố trực thuộc trung ương, nổi bật là Luật Cư trú, Luật Nhà ở, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị...

²⁶ Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định*”.

²⁷ Trương Đức Linh và Nguyễn Cửu Việt, *Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3, 2011, tr. 8.

hạn đáng kể cho chính quyền thành phố, mà những thẩm quyền này theo luật chuyên ngành lại thuộc về thẩm quyền của chính quyền trung ương, như: Phê duyệt một số dự án đầu tư theo Luật Đầu tư công; quyết định một số loại phí và lệ phí mới theo Luật Phí và lệ phí; quyết định tăng thu ngân sách địa phương so với Luật Ngân sách...; hoặc cho phép Ủy ban nhân dân thành phố được quyền điều chỉnh tên gọi, chức năng, nhiệm vụ các phòng thuộc các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố. Đặc biệt, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố và Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới và các cơ quan khác trong khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 không có quy định này. Mặc dù, Nghị quyết có nội dung thể hiện sự giao quyền vượt trội của trung ương cho chính quyền thành phố, nhưng đó chỉ là các nhiệm vụ, quyền hạn đơn lẻ, chứ không phải là cơ chế. Hiện tại, Tp. Hồ Chí Minh vẫn không ngừng xin cơ chế đặc thù theo từng hạng mục. Ví dụ, năm 2017, Ủy ban nhân dân Tp. Hồ Chí Minh đề xuất Bộ Nội vụ phân cấp cho Tp. Hồ Chí Minh tuyển dụng đặc cách công chức, thi nâng ngạch công chức từ chuyên viên lên chuyên viên chính, được chủ động quyết định số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập theo nhu cầu thực tế; đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường cho phép Ủy ban nhân dân Thành phố phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp chứng nhận quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng; đề nghị Bộ Tài chính trình Chính phủ chấp thuận cấp lại cho Tp. Hồ Chí Minh một phần số thu các khoản thuế từ hoạt động xuất, nhập khẩu (dự kiến các mức 8%-10%-12% trong tổng thu) và thực hiện trong 10

năm để tạo điều kiện cho Tp. Hồ Chí Minh bổ sung nguồn đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ, hệ thống cảng sông, cảng biển, kết nối liên vùng tác động tích cực đến sự phát triển của Tp. Hồ Chí Minh và các địa phương lân cận. Mới nhất, phê chuẩn đề nghị của Tp. Hồ Chí Minh, bằng Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 9/3/2020, Chính phủ giao Ủy ban nhân dân Tp. Hồ Chí Minh ban hành hệ số điều chỉnh giá đất vào đầu kỳ hàng năm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, lấy ý kiến người dân có đất thu hồi theo quy định tại khoản 2 Điều 47 Luật Đất đai năm 2013²⁸.

Với Hà Nội, ngoài những cơ chế đặc thù trong các luật chuyên ngành, đặc biệt có đến 23 cơ chế đặc thù trong Luật Thủ đô, và hiện cũng đang được áp dụng cơ chế đặc thù độc lập từ Nghị định số 63/2017/NĐ-CP... nhưng vẫn không ngừng xin cơ chế đặc thù. Ví dụ, năm 2018, Hà Nội có Tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ đề nghị xem xét, cho ý kiến về cơ chế đặc thù trong đầu tư 3 dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị Hà Nội; cũng năm 2018, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội đã kiến nghị với trung ương cho phép Hà Nội ban hành cơ chế đặc thù để giải quyết việc cải tạo các chung cư cũ, xuống cấp. Gần đây nhất, Hà Nội đang xin cơ chế đặc thù về tài chính để đưa bốn huyện: Gia Lâm, Đông Anh, Thanh Trì, Hoài Đức thành quận vào năm 2020.

Hoặc với Đà Nẵng, những năm 2000, thành phố Đà Nẵng nhận được cơ chế đặc thù từ Nghị quyết số 33-NQ/TW của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển đô thị trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và trở thành vùng đất phát triển

²⁸ Duy Phương, *Cơ chế đặc thù sẽ giúp Tp. Hồ Chí Minh gỡ vướng trong bồi thường, tái định cư*, <https://vov.vn/kinh-te/co-che-dac-thu-se-giup-tphcm-go-vuong-trong-boi-thuong-tai-dinh-cu-1020563.vov>, truy cập ngày 5/6/2020.

vượt bậc với PCI đứng đầu cả nước nhiều năm liền. Khoảng 15 năm sau khi những tiềm năng sơ khai của Đà Nẵng được khai thác hết từ việc coi trời thể chế ban đầu, Đà Nẵng chững lại và không phát triển tiếp được. Điểm nghẽn được xác định ở đây chính là cơ chế, Đà Nẵng lại xin tiếp cơ chế đặc thù sâu hơn để khai thác tiềm năng trên nền một Đà Nẵng đã phát triển sau 15 năm. Để giải quyết điểm nghẽn này, ngày 24/1/2019, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 43-NQ/TW về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 với 12 điểm mới so với Nghị quyết 33-NQ/TW trước đây để phù hợp với Đà Nẵng trong giai đoạn phát triển mới²⁹... Tuy nhiên năm 2020, Đà Nẵng vẫn tiếp tục xin cơ chế đặc thù, Quốc hội cũng lại xem xét việc trao thêm cho Đà Nẵng cơ chế đặc thù như đề xuất...

Như vậy, những yếu tố “đặc thù” được trung ương phê duyệt cho chính quyền các đô thị lớn rõ ràng không đủ để giải quyết các vấn đề đặc thù mang tính hệ thống thuộc về đô thị, không đủ tầm để trở thành thể chế đột phá cho các đô thị tập trung phát triển. Nên dù đang được hưởng cơ chế đặc thù, các đô thị vẫn dành nhiều sức lực cho việc miệt mài xin cơ chế đặc thù khác. Rõ ràng, sự trao quyền nhỏ giọt dẫn đến điểm nghẽn trong phát triển địa phương không do bản thân cơ chế đặc thù mà điểm nghẽn lại nằm ở sự quyết tâm của trung ương.

Thứ hai, cơ chế đặc thù đô thị nước ta nhắm vào từng đô thị và giải quyết nhu cầu từng đô thị. Theo đó, các đô thị xin tới đâu, trung ương cho tới đó, và chỉ giải quyết cho các đô thị có đề xuất. Điều này tạo nên sự

chồng chéo, mâu thuẫn với thể chế pháp lý chung ở các địa phương còn lại và mâu thuẫn với thể chế chuyên ngành. Đặc biệt, một thực trạng nổi cộm trong mối quan hệ trung ương và các chính quyền đô thị trong hai thập niên gần đây là thực trạng “xin – cho” cơ chế, hình thành “cơ chế xin cơ chế” mà nhiều đại biểu Quốc hội gọi đó là “hội chứng xin cơ chế”³⁰. Thay vì chạy đua phát triển, thì các đô thị lại giành quá nhiều sức lực cho việc xin cơ chế là điều đáng tiếc.

Ví dụ, cùng với Nghị quyết 43-NQ/TW cho Đà Nẵng, Hải Phòng được phê duyệt cơ chế đặc thù theo Nghị Quyết 45-NQ/TW của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Hải Phòng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Dù có nhiều quy định đặc thù như Đà Nẵng, nhưng Hải Phòng vẫn phải xin thêm cơ chế đặc thù nhỏ lẻ khác theo từng dự án. Gần đây nhất, Thành phố này đệ trình trung ương xin cơ chế đặc thù trong dự án đầu tư xây dựng các tuyến đường giao thông đến chân hàng rào theo cam kết trong dự án xây dựng Aeon Mall Hải Phòng, nhưng đến nay Hải Phòng vẫn không “thuyết phục” được Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đây là dự án cần được áp dụng cơ chế đặc thù khẩn cấp³¹.

Với thực trạng pháp lý Việt Nam, việc các đô thị khác không đề xuất cơ chế đặc thù không đồng nghĩa họ hài lòng với mô hình quản lý chung mà rõ ràng, nếu không xin cơ chế thì họ chỉ có thể vượt qua rào cản thể chế đồng nhất bằng cách “xé rào”, hoặc

²⁹ Hiếu Công, *Cơ chế đặc thù giúp “coi trời” Đà Nẵng để vươn tầm đô thị quốc tế*, <https://zingnews.vn/co-che-dac-thu-giup-coi-troi-da-nang-de-vuon-tam-do-thi-quoc-te-post926817.html>, truy cập ngày 5/6/2020.

³⁰ Anh Phương, *Đặc thù thì phải tổ chức Hội đồng nhân dân thành phố theo cách khác*, <https://www.sggp.org.vn/dac-thu-thi-phai-to-chuc-hdnd-thanh-pho-theo-cach-khac-663794.html>, truy cập ngày 5/6/2020.

³¹ Lan Ca, *Xin cơ chế đặc thù xây đường xung quanh Aeon Mall Hải Phòng: “Chưa thuyết phục”*, <http://vneconomy.vn/xin-co-che-dac-thu-xay-duong-xung-quanh-aeon-mall-hai-phong-chua-thuyet-phuc-20190512072257628.htm>, truy cập ngày 5/6/2020.

để chấp hành các quy định của trung ương, các địa phương phải đối diện với nguy cơ xa dân, lạm quyền, trở thành những điểm nóng về khiếu nại, tố cáo.

Tuy nhiên, cũng có đô thị không chủ trương chạy theo cơ chế đặc thù, thành phố Cần Thơ là một điển hình. Nhưng, điều này lại do nguyên nhân khác. Đó là, Cần Thơ không có tính chất đô thị đậm đặc như các đô thị trực thuộc trung ương khác. Thành phố Cần Thơ phần nhiều là “đô thị nhân tạo” hơn là “đô thị tự nhiên”, được hình thành từ quyết định tách tỉnh Cần Thơ thành thành phố Cần Thơ và tỉnh Hậu Giang. Do đó, khác với các đô thị lớn cùng cấp, Cần Thơ không có những nhu cầu điều hành lãnh thổ đô thị bức thiết để chủ trương theo đuổi cơ chế đặc thù.

Thứ ba, quan niệm về cơ chế đặc thù ở nước ta hiện nay là trao quyền nhiều hơn là đúng nhưng chưa đủ. Lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước, lý luận về chính quyền địa phương đều cho thấy, cùng với sự trao quyền thì mức độ kiểm soát quyền phải bảo đảm song song, trong đó, cơ chế kiểm soát bên ngoài tức thông qua người dân và thông qua hệ thống tư pháp phải là cơ bản. Theo các quy định của cơ chế đặc thù đô thị nước ta hiện nay, các đô thị trực thuộc trung ương đều được trung ương trao quyền nhiều hơn các địa phương khác, chủ yếu thuộc về các lĩnh vực như tài chính, đầu tư, đất đai, xây dựng... Tuy nhiên, cơ chế kiểm soát quyền lực ở các đô thị vẫn áp dụng cơ chế chung, đó là chủ yếu đặt dưới sự kiểm soát mang tính hành chính của chính quyền cấp trên, vai trò giám sát của người dân vẫn chưa được phát huy, còn nặng tính hình thức; cơ chế giám sát của cơ quan đại diện địa phương, thiết chế tòa án, mô hình tổ chức tòa án, thẩm quyền xét xử hành chính của tòa án vẫn chưa được cải cách tương đồng. Sự không

chặt chẽ này chính là nguy cơ dẫn đến lạm quyền, xâm phạm quyền con người, quyền công dân ở các đô thị có cơ chế đặc thù.

Có thể nói, câu chuyện phân hóa thể chế quản lý ở các địa phương là xu thế chung trong tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới. Hiện tượng công dân ở vùng, tỉnh này được hưởng quy chế hành chính, dân sự, kinh tế... khác với công dân vùng, tỉnh khác của cùng một quốc gia là phổ biến. Sự phân hóa thể chế địa phương theo tính chất lãnh thổ được hình thành từ một hệ lý luận, lý thuyết về tổ chức chính quyền địa phương, đó là hệ lý luận tự quản địa phương đang rất thịnh hành ở nhiều nước trên thế giới. Với lý luận tự quản địa phương, sự khác biệt của thể chế địa phương xuất phát từ chính địa phương, trung ương chỉ có vai trò đưa ra thể chế gốc mang tính định hướng về nguyên tắc, tuyệt đối không can thiệp bằng các mệnh lệnh hành chính, càng không quy định chi tiết hay hướng dẫn cho địa phương theo kiểu cho phép, phê chuẩn như nước ta hiện nay. Quan niệm về cơ chế đặc thù đô thị như cách hiểu, cách làm của nước ta là rất khác biệt so với thông lệ chung và quan niệm của quốc tế về cơ chế đặc thù. Cơ chế đặc thù nước ta cũng không được hình thành từ một hệ thống lý luận, lý thuyết minh định. Từ đó, cơ chế sẽ không tránh khỏi những khuyết điểm, mà sự bế tắc của cơ chế, sự hình thành một cuộc chạy đua xin cơ chế, tham nhũng chính sách ở các địa phương là những điều đang dần hiện rõ. Thẳng thắn mà nói, sẽ khó có sự đặc thù vượt trội nào như kỳ vọng khi cơ chế đặc thù này chỉ là cơ chế con trong cơ chế tổ chức, vận hành chính quyền địa phương còn nặng tính tập quyền. Ở góc nhìn khoa học chính trị - pháp lý, với những đặc trưng trên, có thể nói đây là loại “*cơ chế đặc thù*” rất đặc thù của Việt Nam.

3. Kết luận

Với mô hình chính quyền địa phương hiện tại, rõ ràng Việt Nam thực sự vươn lên và phát triển hơn so với thời kỳ trước, nhưng tinh thần của xã hội chủ nghĩa - tinh thần của sự dân chủ chưa thực sự hiện diện trong tổ chức chính quyền ngay ở nơi dễ thấy nhất là chính quyền địa phương. Do đó, ở nước ta, những thực trạng trái ngược trong đời sống chính trị, kinh tế, xã hội là phổ biến: Việt Nam có ổn định cao về an ninh chính trị, nhưng đâu đó là tình trạng vi phạm dân chủ, bùng phát thông tin, tham nhũng ngày càng tăng hạng³². Đời sống người dân được cải thiện nhưng vẫn không đồng đều giữa các địa phương; GDP tăng hằng năm³³, nhưng đồng hành với đó là bội

chi ngân sách, nợ công, nợ chính phủ, nợ nước ngoài vẫn đang ở mức cao trong khu vực³⁴. Như một phần quan trọng của thể chế chính quyền địa phương còn nhiều bất cập, quan niệm về cơ chế đặc thù đô thị cần được nhận thức lại để tạo nguồn thể chế cho sự phát triển bền vững đô thị nước ta.

Định hướng và mô hình cơ chế đặc thù cho các đô thị là đúng, nhưng nội dung, bản chất của cơ chế thì cần được đổi mới về căn bản. Hiện tại, chỉ nên nhìn nhận các cơ chế đặc thù ở mức thử nghiệm, hoàn toàn không đủ tầm cho một cơ chế đặc thù như thông lệ quốc tế, càng không đủ tầm để trở thành chính sách đòn bẩy cho các đô thị phát triển bền vững. Sau những cơ chế thử nghiệm nhỏ, lẻ hiện nay, cần một bước chuyển mình mạnh mẽ, dứt khoát, phần đầu đưa sự trải nghiệm đó thành cơ chế đặc thù đúng nghĩa cho chính quyền địa phương trên nền lý luận về tự quản địa phương, hóa giải cơ bản thực trạng tổ chức chính quyền địa phương hiện nay.

³² Theo xếp hạng của Tổ chức Minh bạch thế giới, năm 2018 Việt Nam có chỉ số tham nhũng xếp hạng 117/180 toàn cầu, năm 2019 có tăng hạng, đứng thứ 96/180 quốc gia nhưng vẫn dưới mức trung bình. Xem: Nguyễn Văn Hùng (2020), *Thực trạng và một số giải pháp phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Tổ chức nhà nước online, <https://tcnn.vn/news/detail/47668/Thuc-trang-va-mot-so-giai-phap-phong-chong-tham-nhung-o-Viet-Nam-hien-nay.html>, truy cập ngày 20/7/2020.

³³ Quy mô nền kinh tế Việt Nam năm 2015 đạt 4192,9 nghìn tỷ đồng; GDP bình quân đầu người năm 2015 ước tính đạt 45,7 triệu đồng, tương đương 2109 USD/người, tăng 57 USD so với năm 2014. Năm 2018, Việt Nam có quy mô kinh tế gần 250 tỷ USD lớn gấp 9,3 lần so với thời điểm bắt đầu đổi mới năm 1986 và gấp gần 1,3 lần so với năm 2015. Tuy nhiên, nếu như năm 2016 chỉ tăng trưởng 6,21% thì năm 2019 đạt tăng trưởng lên đến 7,02%, đưa quy mô nền kinh tế năm 2019 đạt hơn 262 tỷ USD, tốc độ tăng GDP cả năm đạt 7,02%; thu nhập bình quân đầu người hiện nay là gần 2800 USD, gần đạt ngưỡng quốc gia có thu nhập trung bình cao (theo chuẩn giá 2019 của Ngân hàng thế giới). Xem: Đức Tuấn (2019), *Kinh tế-xã hội Việt Nam 2019, nhiều 'ngịch lý' đã thay đổi*, <http://baochinhphu.vn/Hoat-dong-cua-lanh-dao-Dang-Nha-nuoc/Kinh-texa-hoi-Viet-Nam-2019-nhieu-ngich-ly-da-thay-doi/383801.vgp>, truy cập 20/7/2020; Ngọc Ánh (2019), *Quy mô nền kinh tế năm 2019 cao nhất từ trước đến nay*, <http://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/quy-mo-nen-kinh-te-nam-2019-cao-nhat-tu-truoc-den-nay-31727.7.html>, truy cập ngày 20/7/2020.

³⁴ Nợ công Việt Nam tăng nhanh trong giai đoạn 2011-2015, từ mức 50,1% GDP lên 62,2% GDP, tiệm cận giới hạn 65% theo quy định của Luật Quản lý nợ công. Năm 2015 cũng là năm dư nợ Chính phủ đạt 50,3%. Trong một báo cáo năm 2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đánh giá rủi ro nợ công vượt trần (65% GDP) và cao gấp đôi hoặc gấp rưỡi so với các nước trong khu vực Asean. Theo số liệu mới nhất, Bộ Tài chính cho biết nợ công năm 2018 là 58,4% GDP; nợ Chính phủ là 50% GDP, nợ nước ngoài quốc gia là 46% GDP. Đến cuối năm 2019 nợ công là 56,1% GDP, nợ Chính phủ 49,2% GDP và nợ nước ngoài quốc gia 48,5% GDP. Xem: Hà Duy (2016), *Nợ công Việt Nam cao gấp đôi các nước Asean*, <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/tai-chinh/no-cong-viet-nam-cao-gap-doi-cac-nuoc-asean-301095.html>, truy cập ngày 5/6/2019; Anh Minh (2019), *Nợ công năm 2019 khoảng 3,48 triệu tỷ đồng*, <https://vnexpress.net/no-cong-nam-2019-khoang-3-48-trieu-ty-dong-4000141.html>, truy cập ngày 20/7/2020; Anh Minh (2019), *Nợ công của Việt Nam đang ở mức nào?*, <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/No-cong-cua-Viet-Nam-dang-o-muc-nao/367840.vgp>, truy cập ngày 20/7/2020.

GIỚI HẠN CỦA TỰ DO BÁO CHÍ TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CON NGƯỜI

*Trần Thị Loan**

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu lịch sử của giới hạn tự do báo chí; phân tích các nội dung của giới hạn tự do báo chí và nêu một số ý kiến nhằm hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền tự do báo chí ở Việt Nam hiện nay phù hợp với các tiêu chuẩn của pháp luật quốc tế về quyền con người.

Abstract: This Article studies the history of restrictions of freedom of press, analyzes aspects of freedom of press and makes suggestions to improve Viet Nam's legal regulations on safeguarding freedom of press in accordance with the standards of international human rights law.

1. Đặt vấn đề

Cũng như các quyền con người khác, tự do báo chí bắt nguồn từ phẩm giá vốn có của con người với tư cách là một thành viên của cộng đồng nhân loại. Kể từ khi xuất hiện xã hội loài người, con người luôn có nhu cầu giao tiếp xã hội. Giao tiếp xã hội đã làm xuất hiện nhu cầu thể hiện những ý tưởng và nguyện vọng cá nhân - từ mong muốn và nguyện vọng đơn giản đến những mong muốn và nguyện vọng cao hơn, trù tượng hơn; đáp ứng các yêu cầu và lợi ích cá nhân để đáp ứng các yêu cầu và lợi ích của đa số và của toàn bộ cộng đồng xã hội. Trải qua thời gian, hình thức truyền tải thông tin ngày càng đa dạng và phát triển: Từ hình thức viết lên đất sét, đá, gỗ, người truyền tin... đến hình thức báo chí như ngày nay. Báo chí có vai trò quan trọng trong việc truyền tải các thông tin, quan điểm và là một trong những công cụ chính của việc biểu đạt.

Tự do báo chí là một trong những quyền con người cơ bản được ghi nhận và

bảo vệ trong pháp luật nhân quyền quốc tế và pháp luật ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Trong các văn kiện quốc tế về quyền con người, quyền tự do báo chí không được đề cập cụ thể, trực tiếp như nhiều quyền dân sự, chính trị khác mà thường được ghi nhận trong cùng một điều với quyền tự do quan điểm và biểu đạt. Theo đó, tự do báo chí được hiểu là một trong những hình thức thể hiện của tự do biểu đạt. Quyền này là một phần hoặc đôi khi đồng nhất với tự do biểu đạt, tự do ngôn luận. Quyền này đã được ghi nhận lần đầu tiên trong Điều 19 Tuyên ngôn nhân quyền thế giới năm 1948 (UDHR), sau đó được tái khẳng định và cụ thể hoá trong Điều 19 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 (ICCPR). Trong Bình luận chung số 34 ICCPR có diễn giải: “*Tự do biểu đạt bao gồm các tranh luận chính trị, bình luận về một người và về các vấn đề chung, vận động, thảo luận về nhân quyền, báo chí, các biểu đạt văn hóa và nghệ thuật, dạy học, và tranh luận tôn giáo. Một nền báo chí hay truyền thông tự do, không bị kiểm duyệt và không bị cản trở là cần thiết trong bất kỳ xã*

* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

hội nào để đảm bảo tự do quan điểm và tự do biểu đạt và thụ hưởng các quyền khác theo Công ước”¹.

Có thể thấy, tự do báo chí là một trong những quyền con người rất quan trọng. Đó là một trong các trụ cột của một xã hội dân chủ. Tuy nhiên, trong lý luận về quyền con người, bên cạnh những quyền tuyệt đối, bất khả xâm phạm trong mọi hoàn cảnh, phần lớn các quyền con người khác đều là các quyền có thể bị giới hạn hoặc bị đình chỉ thực hiện trong các tình huống khẩn cấp. Việc giới hạn quyền con người là việc làm cần thiết và được phép theo các quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người. Quyền tự do báo chí cũng nằm trong số các quyền này. Theo khoản 3 Điều 19 và Điều 20 ICCPR, quyền tự do báo chí phải chịu những hạn chế nhất định. Những giới hạn này phải được xem là cần thiết, có lý do chính đáng để tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác, bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự công cộng, sức khỏe cộng đồng hoặc đạo đức công chúng. Việc giải thích các quan điểm này phụ thuộc vào việc áp dụng pháp luật của mỗi quốc gia.

2. Giới hạn tự do báo chí là gì?

Bản chất của con người luôn sống và tồn tại trong tổng hòa các mối quan hệ xã hội². Cá nhân sẽ không thể thực hiện quyền của mình nếu không đặt quyền đó trong mối liên hệ với quyền của cá nhân khác và trật tự công cộng. Thực tế, một người có thể sử dụng những quyền của mình, nhưng không

được xâm phạm đến quyền lợi của người khác hay cộng đồng. Không thể dùng quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí để bôi nhọ danh dự của người khác. Đây là triết lý của vấn đề vì sao Nhà nước phải giới hạn quyền để giữ những quyền đó trong chừng mực, nhưng vẫn đảm bảo sự phát triển hài hòa, bền vững của xã hội³. Giới hạn quyền tự do báo chí thực chất là việc một người có quyền tự do báo chí, nhưng có thể bị hạn chế vì một lý do, mục đích hợp lý, đáp ứng nhu cầu chính đáng về đạo đức, xã hội...

UDHR và một số điều ước quốc tế về quyền con người đã đặt ra vấn đề giới hạn quyền con người, mà bản chất của nó là cho phép các quốc gia thành viên áp đặt một số điều kiện với việc thực hiện/thụ hưởng một số quyền con người nhất định. Khoản 2 Điều 29 UDHR đã ghi nhận rằng: *“Khi thực hiện các quyền và tự do của mình, mọi người chỉ phải chịu những hạn chế do luật định (“determined by law”), nhằm mục đích duy nhất là đảm bảo sự công nhận và tôn trọng thích đáng đối với các quyền và tự do của người khác, cũng như đáp ứng những yêu cầu chính đáng về đạo đức, trật tự xã hội và phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”*. Giới hạn quyền con người là việc phải thực hiện để đảm bảo sự tôn trọng đối với quyền và tự do của người khác và đảm bảo trật tự trong một xã hội dân chủ.

Như vậy, giới hạn tự do báo chí là việc các quốc gia, bằng các quy định của pháp luật, đặt ra các điều kiện đối với việc thụ hưởng, thực hiện các quyền tự do báo chí nhằm mục tiêu bảo vệ quyền và lợi ích hợp

¹ Human Rights Committee (2011), General comment No. 34, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>, pra 11, truy cập ngày 01/9/2020.

² C.Mác và Ph.Ăng-ghen, Toàn tập, tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.11.

³ Nguyễn Minh Tuấn (Chủ biên), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 25.

pháp của người khác, của cộng đồng hoặc bảo vệ các lợi ích chung của xã hội.

3. Lịch sử giới hạn tự do báo chí

Trong lịch sử hiện đại, tự do báo chí bắt đầu được nhắc tới nhiều ở châu Âu không lâu sau khi máy in được phát minh. Giữa thế kỉ XV, sự xuất hiện của máy in đã dẫn đến sự ra đời của các sản phẩm in ấn như sách, báo, tờ rơi... Khi đó, báo in được xem là công cụ để truyền giáo của giáo hội và truyền tải thông tin chính sách cho nhà cầm quyền. Tuy nhiên, việc có thể nhân bản, phân phối bất kỳ một ấn phẩm nào đó một cách dễ dàng nhờ máy in đã tạo ra những nguy cơ tiềm ẩn cho việc tuyên truyền, phổ biến những ấn phẩm có nội dung sai lệch, không có lợi, hoặc chống lại giai cấp thống trị⁴. Để ngăn chặn điều này, các biện pháp kiểm soát việc in ấn, xuất bản báo chí đã được đặt ra. Tự do báo chí bị giới hạn theo hai cách: Thứ nhất là sự kiểm duyệt hoặc bắt buộc phải được cấp giấy phép của chính quyền đối với các ấn phẩm trước khi xuất bản; thứ hai là hình phạt đối với tài liệu in, đặc biệt đối với ấn phẩm được xem là phỉ báng, xúi giục nổi loạn chống lại chính quyền⁵.

Ở Anh, sự xuất hiện của các ấn phẩm in trái phép đã khiến cho Hoàng gia đưa ra lệnh yêu cầu các ấn phẩm phải qua cấp phép

trước khi công bố⁶. Tự do báo chí ngày càng bị hạn chế hơn khi xuất hiện những ấn phẩm được cho là có nội dung xúi giục nổi loạn, phỉ báng Chính phủ, quan chức nhà nước, báng bổ tôn giáo... Chính phủ đã đưa ra những biện pháp để hạn chế tự do báo chí như: Yêu cầu kiểm duyệt, cấp giấy phép trước khi xuất bản ấn phẩm và trừng phạt đối với tài liệu có nội dung đó. Năm 1643, sắc lệnh về việc cấp phép in ấn được ban hành với nội dung như: Yêu cầu các ấn phẩm phải được Chính phủ cấp phép trước khi công bố; tìm kiếm, tịch thu và hủy hoại bất kỳ cuốn sách nào phỉ báng, xúc phạm Chính phủ; bắt giữ bất kỳ tác giả, nhà xuất bản nào xúi giục, gây nổi loạn...⁷ Những quy định hạn chế tự do này của chính quyền đã dẫn đến nhiều cuộc đấu tranh, phản đối đòi quyền tự do biểu đạt, trong đó có nhà thơ John Milton (1608 – 1674). Cuốn “*Areopagitica; A Speech of Mr. John Milton for the Liberty of Unlicenc'd Printing, To the Parlament of England*”⁸ được ông viết vào năm 1644 đã trở thành luận thuyết đầu tiên của lịch sử châu Âu hiện đại bảo vệ quyền tự do báo chí⁹. Trong tác phẩm của mình, Milton đưa ra những lý lẽ để chống lại sự kiểm duyệt các

⁴ John M. Cunningham, *A Brief History of Press Freedom*, <https://www.britannica.com/story/250-years-of-press-freedom>, truy cập ngày 05/9/2020.

⁵ The Columbia Electronic Encyclopedia 6th ed (2012), *Press, freedom of the: History*, Columbia University Press, <https://www.infoplease.com/encyclopedia/social-sciences-and-the-law/political-science-and-government/political-science-terms-and-concepts/press-freedom-of-the/history>, truy cập ngày 05/9/2020.

⁶ The Columbia Electronic Encyclopedia 6th ed (2012), *Press, freedom of the: History*, Columbia University Press, tlđđ.

⁷ Sam Woolfe (2013), *John Milton's Defence of Freedom of the Press*, <https://www.samwoolfe.com/2013/04/john-miltons-defence-of-freedom-of-press.html>, truy cập ngày 05/9/2020.

⁸ John Milton (1644), *Areopagitica*, <https://archive.org/details/areopagitica00milt/page/70>, truy cập ngày 09/9/2020.

⁹ Jürgen Wilke (2013), *Censorship and Freedom of the Press*, European History Online, <http://ieg-ego.eu/en/threads/european-media/censorship-and-freedom-of-the-press>, truy cập ngày 05/9/2020.

ấn phẩm trước khi công bố; các tác phẩm không thể bị cản trở, cấm đoán trước khi xuất bản. Thông tin và các ý tưởng (có thể đúng hoặc sai) phải được biết và trao đổi một cách tự do để người ta có thêm kiến thức và hiểu biết. Tuy nhiên, ông cũng không đồng tình với việc tự do biểu đạt hay in ấn một cách tùy tiện, tự do báo chí không phải là tự do tuyệt đối. Theo ông, những ấn phẩm có nội dung phi báng, vu cáo, sai lệch về đạo đức... phải bị xử lý theo luật và tác giả phải chịu hình phạt¹⁰.

Những lập luận của Milton đã trở thành nền tảng của tự do báo chí, ảnh hưởng mạnh mẽ đến tư tưởng của nhiều tác giả sau này như John Locke và John Stuart Mill. Và đồng thời, nó là một trong những nguồn được trích dẫn nhiều nhất cho các lý luận về quyền tự do biểu đạt. Tuy nhiên, vào thời điểm đó, sự đấu tranh của ông chưa thể thuyết phục được chính quyền Anh, việc cấp phép, kiểm duyệt vẫn được duy trì đến năm 1695 khi luật cấp phép kiểm duyệt “*Licensing Act*” bị bãi bỏ. Mặc dù tự do báo chí được ghi nhận, nhưng vẫn có những hạn chế được quy định bởi Luật Phi báng. Theo đó, Chính phủ có thể trừng phạt bất kỳ nhà in nào xuất bản những ấn phẩm chỉ trích Chính phủ¹¹.

Năm 1765, William Blackstone trong cuốn “*Commentaries on the laws of England*” đã viết: “*Thực ra báo chí rất quan trọng đối với bản chất của một Nhà nước tự*

do; nhưng điều này chỉ cho phép tự do xuất bản chứ không phải là không bị kiểm duyệt khi xuất bản những vấn đề có liên quan đến hình sự. Tất cả con người tự do đều có quyền đương nhiên là được bày tỏ quan điểm thái độ trước công chúng; cấm đoán điều này tức là phá hoại tự do báo chí. Nhưng, nếu người đó xuất bản những điều không hợp lý, có hại, hoặc bất hợp pháp, người đó phải chịu hậu quả về sự liêm lĩnh của mình”¹².

Cũng giống như John Milton, Blackstone cho rằng, tự do báo chí rất quan trọng đối với bản chất của một Nhà nước tự do, nhưng nó vẫn có thể và nên bị hạn chế.

Cuộc đấu tranh cho tự do báo chí ở Anh đã trở thành tiền đề cho các quốc gia khác bãi bỏ những hạn chế, kiểm duyệt đối với báo chí. Năm 1766, Thụy Điển là nước đầu tiên trên thế giới ban hành Luật Tự do báo chí¹³. Theo đó, vai trò của Chính phủ Thụy Điển trong việc cấp phép, kiểm duyệt các ấn phẩm đã bị xóa bỏ.

Đến nay, mặc dù tự do báo chí đã được ghi nhận trong pháp luật của hầu hết các quốc gia và luật pháp quốc tế, nhưng việc xóa bỏ kiểm duyệt hay hạn chế tự do báo chí vẫn luôn là chủ đề được quan tâm và gây ra những làn sóng đấu tranh ở nhiều nơi trên thế giới. Có thể nói rằng, không một quốc gia nào trên thế giới coi tự do báo chí là quyền tuyệt đối. Quyền này có thể bị hạn

¹⁰ Kevin R. Davis, *John Milton*, <https://mtsu.edu/first-amendment/article/1259/john-milton>, truy cập ngày 05/9/2020.

¹¹ Raymond Astbury, *The Renewal of the Licensing Act in 1693 and its Lapse in 1695*, <https://academic.oup.com/library/article-abstract/s5-XXXIII/4/296/1003993?redirectedFrom=fulltext>, truy cập ngày 09/9/2020.

¹² Melvin Urofskyt, *Các quyền con người được hiến pháp bảo đảm*, tr. 50. Bản dịch bởi Trung tâm Hoa Kỳ - Đại sứ quán Hoa Kỳ, https://photos.state.gov/libraries/vietnam/8616/transdoc/trans_PeopleRights.pdf.

¹³ Freedom House (2016), *Sweden*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/sweden>, truy cập ngày 05/9/2020.

chế và điều chỉnh khi các quyền liên quan khác được coi trọng nhiều hơn¹⁴.

4. Nội dung nguyên tắc và mục đích của giới hạn tự do báo chí

Các công ước quốc tế cũng như pháp luật của các quốc gia đều coi tự do báo chí là một quyền cơ bản. Nhưng, đó không phải là một quyền tuyệt đối mà phải có một số giới hạn nhất định. Tuy nhiên, pháp luật quốc tế về quyền con người không cho phép các nước được tùy tiện giới hạn tự do báo chí. Bởi như vậy sẽ khiến cho việc tôn trọng và bảo vệ quyền này không còn ý nghĩa. Những yêu cầu chặt chẽ đòi hỏi các quốc gia phải đáp ứng khi đưa ra giới hạn về tự do báo chí được tìm thấy trong khoản 3 Điều 19 ICCPR: *Việc thực hiện quyền này có thể phải chịu một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong pháp luật và là cần thiết để: (a) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác, (b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức của xã hội.*

Nhiều tài liệu quốc tế, các công ước khu vực cũng có cách tiếp cận tương tự, như Công ước châu Mỹ về nhân quyền năm 1969 tại Điều 13 về tự do tư tưởng và tự do biểu đạt; hay Hiến chương châu Phi về nhân quyền và dân quyền năm 1998 có đoạn: *“Quyền và tự do của mỗi cá nhân sẽ được thực hiện trong mối liên quan đến quyền của những người khác, an ninh tập thể, đạo đức và lợi ích chung”*¹⁵. Điều 10 Công

ước nhân quyền châu Âu cũng ghi nhận quyền tự do biểu đạt và chỉ rõ: *“Việc thực hiện các quyền tự do này, vì nó bao hàm cả nghĩa vụ và trách nhiệm, có thể phải chịu sự điều chỉnh của các thủ tục, điều kiện, hạn chế hoặc hình phạt do luật pháp quy định và là điều cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ, hay an toàn xã hội, nhằm ngăn ngừa tội phạm, nhằm bảo vệ sức khỏe, tinh thần, bảo vệ uy tín hay quyền của những người khác, nhằm ngăn ngừa việc phát tán thông tin mật, bảo đảm thẩm quyền và tính không thiên vị của ngành tư pháp”*¹⁶. Có thể cách thức thể hiện trong những văn bản ở cấp độ quốc tế, cấp độ khu vực là khác nhau, song tất cả đều coi tự do biểu đạt, tự do báo chí là quyền cơ bản, nhưng đồng thời quyền này có thể bị giới hạn bởi những đạo luật phù hợp nhằm bảo vệ các lợi ích xã hội chính đáng.

Với tính chất là quyền con người cơ bản, là phương tiện để thực hiện quyền biểu đạt, các giới hạn của Nhà nước đối với tự do báo chí thường hướng tới chủ thể thực hiện quyền tự do báo chí và quá trình làm ra các sản phẩm báo chí. Đối với sự can thiệp trực tiếp đến chủ thể (nhà báo, tổng biên tập...), nhiều quốc gia sử dụng những chế tài (hành chính, hình sự), các biện pháp ngăn chặn (tịch thu phương tiện làm báo, bắt giữ, trục xuất...) hoặc có những hình thức truy bức, đe dọa, quấy rối... nhằm ngăn chặn cá nhân thực hiện quyền tự do báo chí. Sự can thiệp

¹⁴ Jane Kirtley, *Sổ tay về Luật Truyền thông*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, 2010, tr. 12.

¹⁵ Organisation of African Unity (1981), *African Charter on Human and Peoples' Rights*,

<http://www.achpr.org/instruments/achpr/>, truy cập ngày 05/9/2020.

¹⁶ Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, truy cập ngày 05/9/2020.

này thường có thể dẫn tới việc xâm phạm nghiêm trọng các quyền, tự do khác của cá nhân như quyền tự do đi lại, tự do hội họp, an toàn thân thể, tính mạng, quyền sống... Còn đối với sự can thiệp hướng tới các sản phẩm báo chí, Nhà nước thường có những quy định về cấp phép, kiểm duyệt trước khi xuất bản, tịch thu, thu hồi ấn phẩm đã công bố... Để ngăn chặn gián tiếp các sản phẩm báo chí không mong muốn, Nhà nước kiểm soát thông qua các pháp nhân như tòa soạn báo, nhà xuất bản, các cơ quan báo chí... như việc rà soát bắt buộc trước khi xuất bản, hay việc yêu cầu ngừng phát hành ấn phẩm trước khi công bố... Đây là những can thiệp được cho là nghiêm trọng nhất bởi nó làm dừng việc truyền đạt thông tin, ý tưởng tới những người đón nhận.

Theo luật nhân quyền quốc tế, các loại can thiệp kể trên của Nhà nước là có thể được chấp nhận. Tuy nhiên, việc giới hạn vượt quá mức độ cần thiết sẽ xâm phạm quyền tự do biểu đạt, tự do báo chí. Cũng giống như các quyền con người có thể bị giới hạn khác, Nhà nước khi đưa ra những quy định nhằm giới hạn tự do báo chí cần phải chứng minh sự cần thiết và tính chính đáng, hợp lý cho hành vi can thiệp của mình. Để làm rõ hơn các mục đích/lý do, nguyên tắc, hình thức của việc giới hạn quyền, nhằm tránh việc lạm quyền của các quốc gia, Bình luận chung số 34 ICCPR¹⁷ của Ủy ban nhân quyền (HRC) đã có những giải thích làm rõ hơn các nội dung giới hạn quyền tự do biểu đạt nói chung, trong đó có tự do báo chí. Theo đó, Nhà

nước trong bất kỳ trường hợp nào cần phải đáp ứng được những điều kiện cụ thể và chỉ với những điều kiện này mới có thể đặt ra những giới hạn đối với việc thực hành quyền tự do báo chí.

4.1. Nguyên tắc giới hạn tự do báo chí

Thứ nhất, các giới hạn tự do báo chí phải “được pháp luật quy định”. Theo yêu cầu này, bất kỳ sự can thiệp nào của Nhà nước tới việc thực hiện tự do báo chí đều phải dựa trên pháp luật quốc gia, nội dung của các giới hạn đó phải phù hợp với Công ước ICCPR. Khi đưa ra bất kỳ biện pháp nào giới hạn tự do báo chí, Nhà nước phải chứng minh được hành vi can thiệp của mình là có cơ sở pháp lý. Ví dụ, nếu một nhà báo bị kết án vì phạm tội phỉ báng thì tội phỉ báng phải được quy định trong pháp luật của quốc gia. Hay khi áp dụng biện pháp cấm xuất bản, tịch thu ấn phẩm... thì phải có các quy định về trường hợp cấm xuất bản hay tịch thu ấn phẩm trong pháp luật quốc gia.

Luật pháp không thể trao thẩm quyền quyết định giới hạn tự do báo chí cho nhiều chủ thể, bởi điều này sẽ dẫn đến sự tùy tiện giới hạn quyền. Các luật phải đưa ra hướng dẫn phù hợp để những người thừa hành có thể biết rõ khi nào tự do báo chí bị hạn chế và khi nào không bị hạn chế. Chẳng hạn, khi làm nhiệm vụ thì lực lượng an ninh có thể hạn chế tự do báo chí bằng cách từ chối cho phép các nhà báo vào hiện trường một vụ án đang điều tra, hay tác nghiệp tại một địa điểm... Điều này đòi hỏi phải có một đạo luật quy định rõ ràng việc cho phép họ có quyền làm như vậy nhằm ngăn ngừa sự lạm quyền, ngăn cản việc thực hiện quyền tự do báo chí.

¹⁷ Human Rights Committee (2011), *General comment* No.34, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, truy cập ngày 01/9/2020.

Đồng thời, pháp luật về giới hạn tự do báo chí phải được quy định rõ ràng với độ chính xác thích đáng để cá nhân có thể điều chỉnh hành vi của mình và phải được phổ biến rộng rãi để người dân có thể tiếp cận dễ dàng.

Thứ hai, các giới hạn phải là “cần thiết” vì một mục đích chính đáng. Tính cần thiết hàm ý tồn tại sự xung đột giữa lợi ích cá nhân với lợi ích chung của xã hội. Các quốc gia cần phải giải thích được việc tồn tại tại một yêu cầu xã hội cấp bách liên quan đến lý do chính đáng (đã được phân tích ở phần trên) mà quốc gia đưa ra để biện hộ cho hành vi can thiệp của mình. Tuy nhiên, “cần thiết” là một khái niệm trừu tượng, rất khó định lượng cụ thể. Vì vậy, cần xem xét kỹ lưỡng các vụ việc và thực trạng cụ thể của mỗi quốc gia mới có thể xác định được hành vi can thiệp của quốc gia đó nhằm giới hạn tự do báo chí là phù hợp với luật nhân quyền quốc tế hay không.

Thứ ba, các giới hạn không được quá rộng. Các biện pháp giới hạn phải tuân thủ “nguyên tắc tương xứng” (proportionality); phải phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ; phải là phương tiện ít xâm hại nhất trong số những biện pháp có thể để đạt được chức năng bảo vệ; phải tương xứng với lợi ích cần được bảo vệ... Nguyên tắc này phải được tôn trọng không chỉ trong các luật chứa đựng những biện pháp giới hạn, mà còn cả với những cơ quan hành pháp và tư pháp khi áp dụng luật.

Khi một quốc gia thành viên lấy một căn cứ chính đáng làm cơ sở để hạn chế tự do báo chí, quốc gia ấy phải chứng tỏ một cách cụ thể, bản chất chính xác của mối nguy cơ, sự cần thiết và tính phù hợp về quy

mô của hành động cụ thể đã được tiến hành, đặc biệt bằng cách xác lập mối quan hệ trực tiếp và tức thì giữa việc tự do báo chí bị hạn chế và nguy cơ. Nguyên tắc tương xứng bảo đảm việc giới hạn tự do báo chí có phạm vi áp dụng rõ ràng và có biện pháp giám sát phù hợp để ngăn ngừa sự lạm dụng tùy tiện của quốc gia.

Những giới hạn hợp lý mà các quốc gia đưa ra lại thường xuyên được sử dụng làm các phương tiện hạn chế tự do báo chí và mục đích cuối cùng chính là hạn chế sự tiếp nhận, truyền bá các quan điểm hay các ý kiến. Do đó, thách thức đặt ra cho các quốc gia đó là cần phải tìm ra cách cân đối giữa các quyền, lợi ích hợp pháp.

4.2. Mục đích/lý do giới hạn tự do báo chí

Cụ thể, lý do chính đáng để giới hạn tự do báo chí chỉ bao gồm: (1) Tôn trọng các quyền hay uy tín của người khác; và (2) Bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức công cộng. Cơ quan nhà nước không được dựa trên bất kỳ lý do nào khác để giới hạn tự do báo chí. Chẳng hạn, một nhà báo có thể bị cơ quan tư pháp buộc tội làm tổn hại danh dự, danh tiếng của một cá nhân với lý do hợp pháp là bảo vệ “các quyền hay uy tín của người khác”. Hoặc, một tờ báo vì đăng tải bài có nội dung khiêu dâm có thể bị cơ quan có thẩm quyền xử phạt với mục đích chính đáng là bảo vệ “đạo đức công cộng”.

Thứ nhất, tôn trọng các quyền hay uy tín của người khác

Đây là một trong những lý do được các quốc gia sử dụng thường xuyên để giới hạn tự do báo chí. Lý do này tương đối rộng và đa dạng, liên quan đến việc bảo vệ danh dự,

uy tín, quyền riêng tư... và các quyền khác của mỗi cá nhân. Tuy nhiên, có thể nhận thấy mức độ bảo vệ là khác nhau giữa các quốc gia, và khác nhau giữa các nhóm đối tượng. Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Hoa Kỳ, sự riêng tư và uy tín của các chính trị gia, nhân vật của công chúng... sẽ ít được bảo vệ hơn cá nhân bình thường, đặc biệt nếu thông tin về cuộc sống riêng tư của chính trị gia đó có tác động đến nhiệm vụ, chức năng công của mình. Quyền được chỉ trích các quan chức Chính phủ, các nhân vật của công chúng được pháp luật công nhận, không vi phạm tự do báo chí¹⁸. Trong khi ở

¹⁸ Xem: *Án lệ New York Times Co. v. Sullivan* (1964), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/254/>, truy cập ngày 01/10/2020 và Jane Kirtley, *Sổ tay về Luật Truyền thông*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, 2010, tr. 33.

Năm 1960, *New York Times* xuất bản một phụ trương quảng cáo tràn trang của một nhóm các nhà hoạt động quyền dân sự, có tiêu đề “Heed their rising voices” (Hãy lắng nghe những tiếng nói của họ). Họ công khai chỉ trích cảnh sát thành phố Montgomery thuộc tiểu bang Alabama vì đã đối xử tệ hại với những người biểu tình ôn hòa, trong đó có mục sư Martin Luther King – biểu tượng của phong trào đấu tranh vì quyền dân sự thời bấy giờ. Phần lớn nội dung của phụ trương này là đúng sự thật, nhưng có một số thông tin sai. Phụ trương này hoàn toàn không nêu tên L.B.Sullivan – Ủy viên Hội đồng An ninh công cộng thành phố Montgomery và là người chịu trách nhiệm giám sát lực lượng cảnh sát ở khu vực này. Tuy nhiên, ông cho rằng, những chỉ trích dựa trên các thông tin sai kể trên được cho là nhằm triệt hạ uy tín và bôi nhọ ông. Sullivan quyết định khởi kiện *New York Times* ra Tòa án tiểu bang Alabama về tội bôi nhọ và lập luận rằng, quảng cáo có những lời lẽ quá đáng và những sự kiện sai lầm khiến cho công chúng có thể có ý nghĩ không tốt về ông. Ông giành chiến thắng ở cả hai cấp xét xử ở tiểu bang và tòa phán quyết ông được bồi thường 500 nghìn USD. Sau đó, *New York Times* đã kháng cáo lên Tòa án tối cao Hoa Kỳ, lật ngược lại thế cờ và giành chiến thắng chung cuộc. Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã tuyên bố hủy phán quyết của Tòa án tiểu bang. Phán quyết của Tòa án tối cao trong án lệ này giúp

một số quốc gia khác lại xử lý hình sự đối với trường hợp nhà báo sỉ nhục hoặc xâm hại đến danh dự quan chức, chính quyền. Như ở Pháp, Luật Tự do báo chí năm 1881 cho phép trừng phạt báo giới nếu có hành vi lăng mạ Tổng thống, Bộ trưởng, quan chức nhà nước, nhân viên của Bộ, phòng, những người đại diện cho cơ quan công quyền...¹⁹.

Ngoài ra, có những xung đột giữa quyền tự do báo chí với *quyền của người khác* đòi hỏi Nhà nước phải có những hành động bảo vệ thích đáng nhằm cân bằng, bảo đảm lợi ích hài hòa của các cá nhân trong xã hội. Ví dụ, báo chí thực hiện quyền tự do của mình để châm biếm, báng bổ một tôn giáo, làm ảnh hưởng, xúc phạm tới quyền tự do tư tưởng, tự do tôn giáo của những người theo tôn giáo đó²⁰. Hay, khi xuất bản tin tức về một số nghi phạm trong một vụ án, một

hình thành nên một nguyên tắc pháp lý chung: Tu chính án thứ nhất bảo vệ quyền phát hành, công bố bất kỳ nhận định nào về hành vi thực hiện quyền lực nhà nước của công chức nhà nước. Phải bảo vệ một số phát ngôn sai lệch nhằm khích lệ những lời nói thật trong các vấn đề có tầm quan trọng đối với cộng đồng. Không một quan chức nào có thể khởi kiện một hành vi phi báng nếu như không chứng minh được những lời phát ngôn nhằm vào ông ta là cố ý làm sai lệch mặc dù biết sự thật không phải như vậy, hoặc người viết đã bất cẩn không kiểm chứng sự việc được nêu ra có đúng như vậy hay không. Phán quyết về vụ *New York Times* kiện *Sullivan* đã trở thành một án lệ không chỉ áp dụng cho các công chức nhà nước, mà còn mở rộng ra cho cả những nhân vật của công chúng như: người nổi tiếng, ngôi sao giải trí... (những người thường xuyên thu hút sự quan tâm của báo chí, truyền thông).

¹⁹ Article 31, Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722>, truy cập ngày 05/9/2020.

²⁰ Đọc thêm: Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tâm, *Giới hạn của tự do biểu đạt - một số phân tích pháp lý từ vụ Charlie Hebdo*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 06 (286), 3/2015, tr. 12-16.

số tờ báo công khai đăng các bức ảnh hoặc bình luận về họ như là tội phạm đã bị kết án, mà không biết rằng đã vi phạm nguyên tắc “suy đoán vô tội” theo quy định của luật quốc tế về quyền con người, cũng như luật pháp của hầu hết các quốc gia. Tương tự như vậy, việc xuất bản ảnh hoặc tên thật của trẻ em trong nhiều trường hợp, nhất là đối với vụ việc “nhảy cảm” như trẻ em là nạn nhân của xâm hại tình dục, cũng xâm phạm quyền trẻ em.

Thứ hai, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, hay sức khỏe hoặc đạo đức công cộng

An ninh quốc gia thường được đặt ra như một giới hạn khi sự tồn tại của quốc gia hay sự toàn vẹn lãnh thổ của nó hoặc sự độc lập chính trị bị đe dọa hoặc xâm hại. Lý do này đặt ra tình thế khó xử đối với các nhà báo. Một mặt, an ninh quốc gia là giá trị xã hội cao nhất mà mọi người, cuộc sống của mỗi cá nhân đều bị phụ thuộc vào đó. Mặt khác, rất khó để xác định và đánh giá những gì cấu thành nên mối đe dọa đối với an ninh quốc gia. Nội hàm của lý do “bảo vệ an ninh quốc gia” thường rất khó xác định. Các Nhà nước có thể lạm dụng lý do bảo vệ an ninh quốc gia để biện hộ cho những hành vi kiểm duyệt, giới hạn báo chí tràn lan. An ninh quốc gia thường liên quan đến các việc thu thập, công bố thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật quân sự, viết bài kích động hận thù, chống phá Nhà nước...

Các quốc gia phải tuyệt đối cân trọng để đảm bảo rằng, quy định về tội phản bội tổ quốc và những quy định tương tự liên quan đến an ninh quốc gia, dù được gọi tên là luật về bí mật nhà nước hay về lật đổ chính quyền hay bất kỳ hình thức nào, phải được

xây dựng và áp dụng theo cách thức tuân thủ những yêu cầu chặt chẽ về giới hạn quyền. Sẽ không phù hợp nếu dùng những luật này để trấn áp hay bùng bít những thông tin chung liên quan đến công ích mà không làm ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, hay truy bức các nhà báo, những người khác vì truyền bá những thông tin đó²¹.

Những hành vi tội phạm như “khuyến khích khủng bố” và “hành vi quá khích” hay các hành vi phạm tội “đề cao”, “ca tụng” hay “biện minh” cho khủng bố phải được định nghĩa rõ ràng để đảm bảo những quy định ấy không dẫn tới việc can thiệp không cần thiết và quá mức tới tự do biểu đạt, tự do báo chí. Cũng phải tránh những hạn chế quá mức đối với tiếp cận thông tin của nhà báo. Do báo chí đóng vai trò quan trọng trong việc thông tin tới công chúng về các hành vi khủng bố, các hoạt động của báo chí không nên bị hạn chế một cách trái luật.

Trật tự công cộng có thể được định nghĩa là tổng thể các quy tắc bảo đảm một xã hội hoạt động hòa bình và ổn định²². Đây cũng là một khái niệm rất khó xác định do biểu hiện của vi phạm trật tự công cộng có rất nhiều hình thức đa dạng. Sự phát triển của tập quán, các tiêu chuẩn xã hội, chính trị và đạo đức có thể dẫn đến những thay đổi trong việc nhận thức về trật tự công cộng.

Các hành vi xâm phạm trật tự công

²¹ Human Rights Committee (2011), *General comment No.34*, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, truy cập ngày 01/09/2020.

²² Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân – Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR, 1966), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 338.

cộng rất rộng, đa dạng, ví dụ như: Cản trở hoạt động của chính quyền, của các thiết chế bảo vệ trật tự xã hội, phát hành báo chí có nội dung kích động bạo lực, phạm tội, cũng như xâm hại các giá trị tinh thần hay vật chất được đa số người dân thừa nhận... Các quốc gia thường giới hạn tự do báo chí vì lý do trật tự công cộng trong một số trường hợp như: Buộc nhà báo phải cung cấp thông tin trong quá trình điều tra, xét xử vụ án; cấm nhà báo thực hiện tác nghiệp tại các cuộc họp quan trọng, hạn chế tác nghiệp, yêu cầu phải có cấp phép khi tham dự phiên tòa, cấm đưa tin, viết bài kích động biểu tình, nhà báo kích động quân đội, cản trở lực lượng cảnh sát thực thi nhiệm vụ...

Mục đích bảo vệ sức khỏe và đạo đức công cộng thường được viện dẫn trong các trường hợp liên quan đến vấn đề thuốc lá, rượu bia, các vấn đề về sức khỏe con người, tính dục trong các sản phẩm báo chí, hay những trường hợp liên quan đến việc phi báng tôn giáo... Chẳng hạn như việc cấm phát hành những ấn phẩm báo chí có nội dung khiêu dâm, đồi trụy không phù hợp với trẻ em và thanh thiếu niên. Liên quan đến mục đích giới hạn này, cần lưu ý rằng: Không thể có khái niệm thống nhất về vấn đề đạo đức trong pháp luật các quốc gia bởi khái niệm đạo đức bắt nguồn từ rất nhiều truyền thống xã hội, triết lý và tôn giáo... và tính dễ thay đổi của nó từ nơi này sang nơi khác, từ thời điểm này tới thời điểm khác, đặc biệt khi cân nhắc tới độ mở ngày càng lớn trong nhận thức của công chúng. Và, trong việc giới hạn tự do báo chí ở mỗi quốc gia, mục đích bảo vệ đạo đức phải dựa trên những nguyên tắc không bắt nguồn chủ đạo từ một truyền thống đơn lẻ nào. Bất kỳ giới

hạn nào như vậy cần được hiểu dưới góc độ tính phổ quát của các quyền con người và nguyên tắc không phân biệt đối xử²³. Các nguyên tắc Siracusa cũng làm rõ thêm về “đạo đức của công chúng thay đổi theo thời gian và giữa các nền văn hóa, một Nhà nước đưa ra đạo đức của công chúng làm căn cứ để hạn chế các quyền con người phải chứng tỏ rằng những giới hạn đề ra là cần thiết để duy trì sự tôn trọng giá trị cơ bản của cộng đồng”²⁴ (đoạn 27).

5. Một số ý kiến hoàn thiện pháp luật Việt Nam về giới hạn tự do báo chí nhằm tương thích với pháp luật quốc tế về quyền con người

Tại Việt Nam, quyền tự do báo chí đã được quan tâm ngay từ những ngày đầu thành lập Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Quyền này đã được quy định trong tất cả các bản Hiến pháp của Việt Nam từ năm 1946, 1959, 1980, 1992. Hiện nay, quyền tự do báo chí được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013. Báo chí ngày càng phát triển nhanh chóng về cả số lượng ấn phẩm, loại hình và chất lượng thông tin, nguồn nhân lực... Thể chế hóa quy định của Hiến pháp, Luật Báo chí đã được ban hành và đã qua nhiều lần được sửa đổi, thay thế. Pháp luật hiện hành về giới hạn tự do báo chí được quy định ở nhiều văn bản luật và được quy định chi tiết bởi nhiều văn bản

²³ Bình luận chung số 34, HRC nhắc lại Bình luận chung số 22 (về tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo), đoạn 32.

²⁴ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights 1984, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>, truy cập ngày 05/9/2020.

dưới luật khác. Tuy nhiên, hiện nay, khung pháp luật về tự do báo chí ở Việt Nam còn nhiều vướng mắc, hạn chế.

Mặt khác, sự thể hiện giới hạn của tự do báo chí ở các quốc gia bị phụ thuộc vào nhiều yếu tố như môi trường chính trị, môi trường pháp lý, môi trường kinh tế - xã hội... Xét trong bối cảnh của Việt Nam, báo chí *“là phương tiện thông tin thiết yếu đối với đời sống xã hội; là cơ quan ngôn luận của cơ quan Đảng, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; là diễn đàn của nhân dân”* (Điều 4 Luật Báo chí năm 2016). Do đó, đối chiếu với các chuẩn mực trong luật nhân quyền quốc tế đã phân tích ở trên, có thể đưa ra một số góp ý hoàn thiện pháp luật về giới hạn tự do báo chí nhằm bảo đảm quyền tự do báo chí ở nước ta được tốt hơn như sau:

Thứ nhất, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 xác định rõ quyền con người, quyền công dân nói chung, và quyền tự do báo chí nói riêng chỉ có thể bị giới hạn trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Luật Báo chí năm 2016 không có một quy định nào quy định rõ về giới hạn của quyền tự do báo chí, mà chỉ liệt kê các hành vi, nội dung bị cấm thông tin trên báo chí tại Điều 9. Các hành vi bị cấm rất trừu tượng, mơ hồ, khó có thể xác định được nội hàm như: Chiến tranh tâm lý; hằn thù, kỳ thị, chia rẽ; thần bí; thuần phong mỹ tục, anh hùng dân tộc, chính sách đoàn kết quốc tế... Từ đó, khó có thể nhận diện và đánh giá được những hành vi này tác động như thế nào đến vấn

đề quốc phòng, an ninh quốc gia, an toàn, đạo đức xã hội. Liệu có tương xứng để giới hạn quyền tự do báo chí hay không?

Ngoài ra, việc các điều khoản giới hạn tự do báo chí này chưa được giải thích rõ ràng sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu và áp dụng khác nhau. Trong nhiều trường hợp, việc ra quyết định hạn chế báo chí hay xử lý hành vi vi phạm có viện dẫn những lý do chưa đưa ra được căn cứ thỏa đáng. Điều này có thể dẫn tới sự lạm quyền, vi phạm đến quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí. Đây là điểm yếu trong pháp luật về tự do báo chí ở nước ta.

Do đó, cần có sự giải thích chính thức từ cơ quan lập pháp cao nhất của Nhà nước là Quốc hội về các điều kiện quốc phòng, an ninh quốc gia; trật tự, an toàn xã hội; đạo đức xã hội; sức khỏe cộng đồng. Điều này sẽ là cơ sở để pháp luật về báo chí cụ thể hóa, đưa ra được những quy định giới hạn tự do báo chí rõ ràng, phù hợp với pháp luật nhân quyền quốc tế.

Thứ hai, tác giả cho rằng, pháp luật báo chí cũng cần có những quy định cụ thể xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, của những người thực thi pháp luật, tránh tình trạng chồng chéo, lạm quyền. Luật Báo chí năm 2016 ra đời và đã có hiệu lực từ ngày 1/7/2017, tuy nhiên đến nay vẫn bản hướng dẫn chi tiết thi hành Luật vẫn chưa được ban hành. Luật quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về báo chí. Trong đó, Bộ Thông tin và Truyền thông chịu trách nhiệm chính, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm phối hợp trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình. Điều 7 Luật Báo chí quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ,

quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về báo chí tại địa phương. Ngoài ra, không có thêm quy định nào hướng dẫn cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn quản lý báo chí ở cấp địa phương.

Thứ ba, về quy định cấp thẻ nhà báo, hiện nay quy định “nhà báo là những người được cấp thẻ nhà báo” (Điều 25 Luật Báo chí năm 2016) là một khái niệm hẹp. Quy định này đã loại trừ tất cả những người có hoạt động báo chí, nhưng không có thẻ nhà báo ra khỏi sự tôn trọng, bảo vệ của Nhà nước trước những hành vi xâm phạm quyền tự do báo chí. Theo luật nhân quyền quốc tế, nhà báo là một khái niệm rộng. Theo Báo cáo viên đặc biệt về việc thúc đẩy và bảo vệ quyền tự do biểu đạt: “Nhà báo là những cá nhân theo dõi và mô tả các sự kiện, tài liệu, phân tích các sự kiện, hành động, chính sách hay bất kỳ thông tin nào có ảnh hưởng đến xã hội; có mục đích là hệ thống hóa, thu thập và phân tích thông tin để truyền tải đến các thành phần trong xã hội hoặc toàn xã hội nói chung. Với cách hiểu như vậy, nhà báo phải bao gồm tất cả những người làm truyền thông, hỗ trợ truyền thông, ngay cả khi họ chỉ đóng vai trò là nhà báo trong một giây lát”²⁵. Trong Bình luận chung số 34 ICCPR cũng đã nhấn mạnh: “Báo chí là một chức năng do rất nhiều chủ thể thực hiện. Bao gồm các nhà báo và nhà phân tích chuyên nghiệp, các blogger và những người tham gia dưới các

hình thức tự xuất bản bằng cách in ấn, qua Internet hay bằng các phương tiện khác”. Trong thời gian tới, quy định này nên xem lại để bảo đảm quyền tự do báo chí của công dân không bị giới hạn, đồng thời cũng tương thích với pháp luật nhân quyền quốc tế và xu thế chung của đa số các nước có nền báo chí phát triển.

Thứ tư, ở các nước phát triển, chủ thể, cơ quan làm báo chí không có sự giới hạn, tuy đa dạng về quan điểm, phong cách, nhưng đều tuân thủ các quy định của pháp luật. Những hành vi đưa tin sai sự thật, xúc phạm tổ chức, cá nhân, vi phạm pháp luật có thể phải chịu những chế tài rất nặng. Trong thời gian tới, Việt Nam cũng cần tìm hiểu, nghiên cứu vấn đề này một cách kỹ lưỡng để không giới hạn quyền tự do báo chí của một số chủ thể mà pháp luật hiện hành không công nhận là cơ quan báo chí. Làm được điều này cũng là một bước tiến của Việt Nam trong việc bảo đảm quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, phù hợp với xu hướng chung của thế giới.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, bao gồm quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí đã trở thành nghĩa vụ bắt buộc đối với mọi quốc gia. Đây luôn là một trong những chủ đề mà các quốc gia trên thế giới quan tâm trong các kỳ Kiểm điểm định kỳ phổ quát tại Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc. Do đó, Nhà nước ta cần thực hiện các giải pháp nhằm tạo ra các điều kiện thuận lợi phù hợp với chuẩn mực quốc tế để các chủ thể thực hiện được quyền tự do báo chí của mình, phát huy vai trò quan trọng của báo chí trong đời sống xã hội và phát triển đất nước.

²⁵ Frank La Rue (2012), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (A/HRC/20/17), Special Rapporteur reports to the Human Rights Council and the General Assembly, <https://undocs.org/A/HRC/20/17>, pra 4, truy cập ngày 10/9/2020.

QUY ĐỊNH VỀ CÁC BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN BẮT, TẠM GIỮ, TẠM GIAM TRONG BỘ LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ NĂM 2015 – NHÌN TỪ GÓC ĐỘ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI

*Huỳnh Văn Ri**
*Bùi Kim Trọng***
*Võ Minh Kỳ****

Tóm tắt: *Tổ tụng hình sự là lĩnh vực hoạt động nhà nước nhạy cảm liên quan đến quyền con người, đặc biệt trong trường hợp áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam. Bài viết trình bày về mối liên hệ giữa quyền con người trong tổ tụng hình sự và các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam. Sau đó, trên cơ sở phân tích một số hạn chế của quy định pháp luật, bài viết sẽ đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.*

Abstract: *Criminal procedure is a sensitive field closely related to human rights, especially in the case of applying the preventive measures of arrest, temporary detainment, detention. The paper presents the relation between human rights and preventive measures as arrest, temporary detainment, detention. Thereby, based on the analysis of the legal deficiencies, this Article proposes several recommendations.*

1. Các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam và sự giới hạn quyền con người

Trong hệ thống các biện pháp cưỡng chế tổ tụng hình sự, các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam có vị trí đặc biệt quan trọng. Nó tác động, ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người, đặc biệt là quyền tự do¹. Việc cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt,

tạm giữ, tạm giam với chủ thể nhất định đã giới hạn các quyền tự do của chủ thể đó.

Phần lớn các quyền con người mang tính tương đối (relative right) nên có thể bị giới hạn. Chỉ có một số ít quyền tuyệt đối (absolute right), không bị xâm phạm trong bất kỳ trường hợp nào như: Quyền được tôn trọng về nhân phẩm, trong đó bao gồm quyền không bị làm nô lệ, quyền không bị tra tấn và đối xử một cách tàn ác. Như vậy, sự giới hạn quyền là hiện tượng bình thường, phổ biến ở mọi quốc gia². Đây là vấn đề cân bằng về lợi ích giữa cá nhân và cộng đồng, theo đó, quyền cá nhân phải có sự hài hòa, cân bằng với sự tồn tại, phát triển của cộng đồng chính trị.

* ThS., Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Tp. Cần Thơ.

** ThS., Viện kiểm sát nhân dân Tp. Cần Thơ.

*** ThS., Viện kiểm sát nhân dân quận Ninh Kiều, Tp. Cần Thơ.

¹ Lê Hữu Thê, Đỗ Văn Đương và Nguyễn Thị Thủy, *Những vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách của việc đổi mới thủ tục tố tụng hình sự đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr.229.

² Bùi Tiến Đạt, “Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6/2015, tr.3-4.

Theo quan điểm của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR), quyền tự do là một dạng quyền tương đối, bởi ICCPR chỉ nghiêm cấm các hành vi bắt, giam, giữ một cách tùy tiện, độc đoán (arbitrary); và yêu cầu mọi hành vi tước đoạt tự do của một người phải được thực hiện theo những căn cứ, trình tự thủ tục được thiết lập bởi luật³.

Tại Việt Nam, sự giới hạn của Nhà nước đối với các quyền tự do của cá nhân có cơ sở pháp lý từ khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp năm 2013. Theo đó, *“quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”*. Quy định này đã thiết lập một nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân với tính cách là tư tưởng chủ đạo, định hướng cho việc xác định giới hạn đối với tất cả các quyền mang tính tương đối⁴.

Khoản 2 Điều 20 Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận rõ: *“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”*. Như vậy, các nhà lập pháp Việt Nam đã ghi nhận trực tiếp vào Hiến pháp khả năng áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam bằng các quy định của luật, bộ luật

thông qua quyết định của tòa án, quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát, hoặc bắt kỳ ai trong trường hợp phạm tội quả tang. Việc ghi nhận các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam ở cấp độ luật cũng đồng nghĩa với việc Việt Nam nhìn nhận quyền tự do di chuyển, giao tiếp, an ninh cá nhân là một quyền tương đối. Quan điểm này cũng tương đồng với quan điểm của nhiều công ước quốc tế và các quốc gia khác.

Có thể thấy, việc quy định, áp dụng các biện pháp này là một sự giới hạn quyền con người cần thiết nhằm đảm bảo lợi ích chung của xã hội. Lợi ích xã hội luôn luôn là lý do chính đáng để giới hạn các quyền con người (tương đối)⁵. Như vậy, việc quy định, áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam có cơ sở vững chắc từ nguyên tắc giới hạn quyền theo quy định của Hiến pháp và phù hợp với quan điểm thế giới về quyền con người.

2. Quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về biện pháp ngăn chặn bắt

Các khái niệm cụ thể *bắt, tạm giữ, tạm giam* không được luật quy định cụ thể. Theo từ điển tiếng Việt, *bắt* là nắm giữ lấy, không cho hoạt động tự do; *giữ* là làm cho ở nguyên một chỗ, không có sự xê dịch, hoặc làm cho ở trạng thái ổn định, không có sự thay đổi, hoặc trông coi, bảo quản, hoặc đảm nhận; *giam* là giữ người có hành vi dấu hiệu phạm tội nào đó ở một nơi nhất định, cần thiết, không cho tự do⁶. Có ý kiến khác cho rằng, có thể hiểu *“bắt”* là hành vi khống chế người khác để tạm giữ hoặc tạm giam

³ Nguyên văn: “Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law”. Xem thêm Điều 9 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

⁴ Trần Thái Dương, “Nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản hiến pháp Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 13 (365), tháng 7/2018, tr.8.

⁵ 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, số 19/2017, tr.19.

⁶ Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2010, tr. 90, 647 và 620.

họ; “*tạm giữ/giữ*” là hành vi không cho người khác di chuyển vượt ra ngoài sự kiểm soát của mình trong khoảng thời gian nhất định; “*tạm giam/giam*” là hành vi cách ly người khác vào một địa điểm trong khoảng thời gian nhất định⁷. Tuy nhiên, đây chỉ là cách hiểu thông thường, khi đề cập các hành vi bắt, tạm giữ, tạm giam trong hệ thống các biện pháp ngăn chặn của tố tụng hình sự thì cần phải gắn các khái niệm này với các quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2015.

BLTTHS năm 2015 quy định các trường hợp bắt bao gồm giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, bắt người phạm tội quả tang, bắt người đang bị truy nã, bắt bị can, bị cáo để tạm giam, bắt người bị yêu cầu dẫn độ. Tuy nhiên, đối với nội dung bắt bị can, bị cáo để tạm giam có liên hệ mật thiết với biện pháp ngăn chặn tạm giam nên sẽ được trình bày cụ thể hơn ở phần biện pháp tạm giam⁸.

2.1. Giữ người trong trường hợp khẩn cấp và bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp

Giữ người trong trường hợp khẩn cấp và bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp là hai biện pháp thay thế cho “*bắt người trong trường hợp khẩn cấp*” quy định tại BLTTHS 2003 và các căn cứ để áp dụng biện pháp này về cơ bản không có sự khác biệt nhiều so với biện pháp “*bắt người trong trường hợp khẩn cấp*”. Giữ người trong trường hợp khẩn cấp là biện pháp

ngăn chặn mang tính cấp bách nhằm ngăn chặn tội phạm, người phạm tội bỏ trốn hoặc tiêu hủy chứng cứ⁹.

Điều 110 BLTTHS năm 2015 quy định khi thuộc một trong các trường hợp sau đây thì được giữ người: (a) Có đủ căn cứ để xác định người đó đang chuẩn bị thực hiện tội phạm rất nghiêm trọng hoặc tội phạm đặc biệt nghiêm trọng; (b) Người cùng thực hiện tội phạm hoặc bị hại hoặc người có mặt tại nơi xảy ra tội phạm chính mắt nhìn thấy và xác nhận đúng là người đã thực hiện tội phạm mà xét thấy cần ngăn chặn ngay việc người đó trốn; (c) Có dấu vết của tội phạm ở người hoặc tại chỗ ở hoặc nơi làm việc hoặc trên phương tiện của người bị nghi thực hiện tội phạm, xét thấy cần ngăn chặn ngay việc người đó trốn hoặc tiêu hủy chứng cứ.

Trong thời hạn 12 giờ kể từ khi giữ người trong trường hợp khẩn cấp, cơ quan điều tra phải ra (1) Quyết định tạm giữ cùng với lệnh bắt người bị giữ hoặc (2) Trả tự do ngay cho người đó. Lệnh bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp phải gửi ngay cho viện kiểm sát để xét phê chuẩn.

Như vậy, có thể thấy thủ tục “bắt người trong trường hợp khẩn cấp” trong BLTTHS năm 2003 được tách ra làm hai thủ tục riêng rẽ là “giữ người trong trường hợp khẩn cấp” và “bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp” trong BLTTHS năm 2015. Quy định này được cho là nhằm khắc phục khiếm khuyết của thủ tục “bắt người trong trường hợp khẩn cấp” theo quy định của BLTTHS năm 2003 khi xảy ra trường hợp bắt khẩn cấp trước, sau mới đưa hồ sơ sang viện kiểm sát để phê chuẩn sau. Do đó, BLTTHS

⁷ Xem thêm Nguyễn Ngọc Hòa (Chủ biên), *Bình luận khoa học Bộ luật Hình sự năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2017 (phần các tội phạm)*, quyển 1, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2018, tr.214, 215.

⁸ Đối với trường hợp bắt người bị yêu cầu dẫn độ, do đây là trường hợp mang tính đặc thù liên quan đến hợp tác quốc tế trong tố tụng hình sự nên các tác giả không tiến hành phân tích trong phạm vi bài viết.

⁹ Nguyễn Ngọc Anh và Phan Trung Hoài, *Bình luận khoa học Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2019, tr. 231-232.

năm 2015 đã đổi trình tự thành giữ người, sau đó mới ra lệnh bắt người bị giữ (được viện kiểm sát phê chuẩn) để đảm bảo quy định của Hiến pháp năm 2013 “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”.

Tuy nhiên, việc bóc tách biện pháp “bắt người trong trường hợp khẩn cấp” theo quy định của BLTTHS năm 2003 thành hai biện pháp “giữ người trong trường hợp khẩn cấp” và “bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp” vừa có điểm tích cực như đã trình bày, nhưng cũng kèm theo một số vấn đề vướng mắc về mặt lý luận, gây khó hiểu cho người áp dụng và cả trong xã hội. Bởi lẽ, như đã phân tích, “*giữ*” là hành vi không cho người khác di chuyển vượt ra ngoài sự kiểm soát của mình trong khoảng thời gian nhất định, còn “*bắt*” là hành vi khống chế sự tự do của một người ngay tức khắc. Như vậy, trừ trường hợp người phạm tội tự thú hoặc đầu thú tại cơ quan có thẩm quyền, mọi trường hợp khác theo lẽ thường thì “*bắt*” phải có trước “*giữ*”, tức phải khống chế sự tự do của một người rồi mới bắt đầu “*giữ, tạm giữ*” hoặc “*tạm giam*” họ. Không thể có bắt mà không nhằm mục đích tạm giữ hoặc tạm giam. Không thể có tạm giữ hoặc tạm giam mà lại không có bắt ngay trước đó¹⁰. Có thể hình dung, một người đang ở trạng thái tự do ngoài xã hội thì cơ quan tiến hành tố tụng phải bắt họ trước, sau mới đưa họ về cơ sở tạm giữ, tạm giam để tạm giữ, tạm giam họ. Ví dụ, trong biện pháp tạm giam, nếu người bị áp dụng đang

trong trạng thái bị tạm giữ thì cơ quan điều tra chỉ tiếp tục ra Lệnh tạm giam, nhưng nếu người bị áp dụng đang trong trạng thái tự do thì cơ quan điều tra phải ra Lệnh bắt bị can để tạm giam.

Vậy, BLTTHS năm 2015 quy định “giữ người trong trường hợp khẩn cấp”, tức là tiến hành giữ một người đang ở trạng thái tự do ngoài xã hội. Như vậy, về bản chất hành vi “*giữ*” này không khác gì hành vi “*bắt*”, chỉ là dùng câu từ khác để tránh mâu thuẫn với Hiến pháp.

Kể từ khi giữ người trong trường hợp khẩn cấp, trong thời hạn 12 giờ, cơ quan điều tra phải ra quyết định tạm giữ kèm theo lệnh bắt người bị giữ hoặc trả tự do ngay cho người đó. Trong thời hạn 12 giờ kể khi nhận đề nghị phê chuẩn, viện kiểm sát phải phê chuẩn hoặc không phê chuẩn lệnh bắt người bị giữ. Lúc này, quyết định tạm giữ có hiệu lực độc lập, không phụ thuộc vào việc viện kiểm sát có phê chuẩn hay không lệnh bắt người bị giữ. Do đó, người bị giữ này phải được chuyển vào cơ sở giam giữ để tạm giữ theo đúng quy định. Sau khi đã “*giữ*” một người ở cơ sở tạm giữ, nếu viện kiểm sát phê chuẩn lệnh “*bắt người bị giữ*” thì cơ quan điều tra sẽ tiến hành thủ tục bắt người bị giữ trong nhà tạm giữ; ngược lại; nếu viện kiểm sát không phê chuẩn lệnh bắt người bị giữ thì cơ quan điều tra phải trả tự do cho người bị giữ.

Như vậy, việc BLTTHS năm 2015 yêu cầu thủ tục “*bắt người bị giữ*” là một điều khó hiểu, bởi người đó đã đang trong trạng thái bị tạm giữ, tức họ không còn trong trạng thái tự do thì lại tiến hành “*bắt*” họ để tiếp tục tạm giữ. Như vậy, việc bắt này đã không còn mang ý nghĩa của “*bắt*” mà chỉ là hợp thức hóa việc “*giữ*” trước đó với phê chuẩn của viện kiểm sát. Mặt khác, đồng thời với việc ra lệnh bắt người bị giữ trong

¹⁰ Nguyễn Thái Phúc, “*Biện pháp ngăn chặn và biện pháp cưỡng chế*”, trong *Những nội dung mới trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015* (Nguyễn Hòa Bình chủ biên), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.244.

trường hợp khẩn cấp thì cơ quan điều tra phải ra quyết định tạm giữ, và quyết định tạm giữ này tính thời hạn tạm giữ kể từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp¹¹. Vậy, vấn đề khó xác định là kể từ thời điểm giữ người trong trường hợp khẩn cấp đến thời điểm ra quyết định tạm giữ thì người bị áp dụng biện pháp này được xem là người bị giữ hay người bị tạm giữ?

Đây là vướng mắc mà BLTTHS năm 2015 đang mắc phải, gây khó khăn cho quá trình áp dụng trên thực tiễn, cơ quan tiến hành tố tụng phải ban hành nhiều quyết định, thực hiện nhiều hành vi tố tụng trùng lặp, không cần thiết. Đồng thời, việc quy định “giữ người trong trường hợp khẩn cấp” mà bản chất không khác với “bắt” cũng chính là một biểu hiện mâu thuẫn với tinh thần của Hiến pháp năm 2013 “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”.

Do đó, cần cân nhắc sửa đổi, bổ sung hai thủ tục “giữ người trong trường hợp khẩn cấp” và “bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp” để tránh sự “mập mờ” giữa khái niệm “giữ” và “bắt”. Cụ thể, các tác giả cho rằng, có thể nhập hai thủ tục này lại thành thủ tục ra Lệnh bắt người để tạm giữ trong trường hợp khẩn cấp, lệnh này phải được viện kiểm sát phê chuẩn trước khi thi hành. Mặt khác, lệnh này thay thế cho Quyết định tạm giữ trong trường hợp bắt, giữ người trong trường hợp khẩn cấp. Quy

định này sẽ tăng trách nhiệm cho viện kiểm sát, nhưng sẽ đảm bảo phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013; đồng thời giảm thiểu việc ban hành quá nhiều thủ tục ở giai đoạn đầu trong thời gian ngắn đối với thủ tục khẩn cấp này.

2.2. Quy định về bắt người phạm tội quả tang và bắt người đang bị truy nã

Đối với bắt người phạm tội quả tang, Điều 111 BLTTHS năm 2015 quy định người đang thực hiện tội phạm hoặc ngay sau khi thực hiện tội phạm mà bị phát hiện hoặc bị đuổi bắt thì bất kỳ người nào cũng có quyền bắt và giải ngay người bị bắt đến cơ quan công an, viện kiểm sát hoặc Ủy ban nhân dân nơi gần nhất.

Đối với bắt người đang bị truy nã, Điều 112 BLTTHS năm 2015 quy định người đang bị truy nã thì bất kỳ người nào cũng có quyền bắt và giải ngay người bị bắt đến cơ quan công an, viện kiểm sát hoặc Ủy ban nhân dân nơi gần nhất. Các cơ quan này phải lập biên bản tiếp nhận và giải ngay người bị bắt hoặc báo ngay cho cơ quan điều tra có thẩm quyền.

BLTTHS năm 2015 đã tách trường hợp bắt người phạm tội quả tang và bắt người đang bị truy nã trong Điều 82 BLTTHS năm 2015 thành hai điều luật độc lập. Sự thay đổi này thể hiện sự tiến bộ hơn về nhận thức và kỹ thuật lập pháp, bởi lẽ hai trường hợp này áp dụng với hai đối tượng khác nhau, cơ sở pháp lý khác nhau.

Tuy nhiên, thủ tục bắt người đang bị truy nã trong BLTTHS năm 2015 có một điểm “vênh” với quy định của Hiến pháp năm 2013 về việc bảo vệ quyền con người. Cụ thể, khoản 2 Điều 20 của Hiến pháp năm 2013 quy định: “Không ai bị bắt nếu không có quyết định của toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát nhân

¹¹ Tham khảo thêm tại mục 17 Công văn số 5024/VKSTC-V14 ngày 19/11/2018 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao về việc giải đáp vướng mắc liên quan đến quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự và nghiệp vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát việc giải quyết vụ án hình sự trong ngành kiểm sát nhân dân.

dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang”. Thế nhưng, theo quy định tại Điều 231, Điều 247, Điều 281 của BLTTHS năm 2015 thì quyết định truy nã do cơ quan điều tra ban hành mà không cần có sự phê chuẩn của viện kiểm sát. Từ đó, một người có thể bị bắt theo quyết định truy nã mà không có quyết định của toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát nhân dân¹². Từ thủ tục ban hành quyết định truy nã đến thủ tục bắt người đang bị truy nã trong BLTTHS năm 2015 hoàn toàn không có quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát là một điểm chưa phù hợp với quy định tại Điều 20 Hiến pháp năm 2013, là một lỗi trong kỹ thuật lập pháp, dẫn đến thủ tục bắt người đang bị truy nã hiện nay có thể được xem là một thủ tục vi hiến.

Do đó, cần bổ sung thủ tục phê chuẩn của viện kiểm sát đối với quyết định truy nã bị can của cơ quan điều tra trong mọi trường hợp trước khi thi hành. Theo đó, trong thời hạn 24 giờ sau khi ban hành quyết định truy nã, cơ quan điều tra phải

¹² Qua thực tế trao đổi với cơ quan điều tra và viện kiểm sát một số địa phương, trong trường hợp cần truy nã thì một số địa phương cho rằng, khi bị can bỏ trốn thì trước hết phải ban hành Lệnh bắt bị can để tạm giam, sau đó mới tiếp tục ban hành Lệnh truy nã. Việc xử lý như vậy sẽ đảm bảo quy định của Hiến pháp năm 2013 vì viện kiểm sát đã phê chuẩn Lệnh bắt tạm giam, thì không cần tiếp tục phê chuẩn Lệnh truy nã.

Quan điểm này tuy có hạt nhân hợp lý, nhưng đã đồng nhất thủ tục bắt tạm giam và thủ tục bắt truy nã. Cần phải thấy thủ tục bắt tạm giam cần tuân theo những trình tự, thủ tục hết sức nghiêm ngặt về thời gian, địa điểm, người chứng kiến và chỉ có một số chủ thể mới có quyền thi hành; ngược lại, thủ tục bắt truy nã thì ai cũng có quyền bắt bắt kể thời gian, địa điểm, thành phần. Tuy về nội dung là đều được viện kiểm sát đồng ý bắt, nhưng về trình tự thủ tục khác nhau, nên không thể dùng sự phê chuẩn của “bắt tạm giam” thay thế cho “bắt truy nã”. Đặc biệt là trong tố tụng hình sự, việc tuân thủ trình tự, thủ tục là rất quan trọng.

chuyển quyết định truy nã kèm theo hồ sơ, tài liệu có liên quan cho viện kiểm sát. Trong thời hạn 03 ngày sau khi nhận quyết định truy nã kèm hồ sơ tài liệu, viện kiểm sát phải ra quyết định phê chuẩn hoặc không phê chuẩn quyết định truy nã. Quy định này nhằm đảm bảo thủ tục truy nã và bắt người đang bị truy nã phù hợp với khoản 2 Điều 20 Hiến pháp năm 2013.

3. Quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về biện pháp ngăn chặn tạm giữ

Biện pháp ngăn chặn tạm giữ về cơ bản vẫn kế thừa quy định của BLTTHS năm 2003. Theo đó, tạm giữ có thể áp dụng đối với người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị bắt trong trường hợp phạm tội quả tang, người phạm tội tự thú, đầu thú hoặc đối với người bị bắt theo quyết định truy nã. Thời hạn tạm giữ không quá 03 ngày. Trường hợp cần thiết, có thể gia hạn tạm giữ nhưng không quá 03 ngày. Trường hợp đặc biệt, có thể gia hạn tạm giữ lần thứ hai nhưng không quá 03 ngày. Mọi trường hợp gia hạn tạm giữ đều phải được viện kiểm sát phê chuẩn.

Khiếm khuyết trong pháp luật hiện hành đối với biện pháp tạm giữ nằm ở căn cứ gia hạn tạm giữ khi không có hướng dẫn hay tiêu chí nào giải thích thế nào là “cần thiết”, “đặc biệt”. Trong khi đó, quy định tại khoản 1 Điều 109 BLTTHS năm 2015, biện pháp ngăn chặn là nhằm để “ngăn chặn tội phạm hoặc khi có căn cứ người bị buộc tội sẽ gây khó khăn cho việc điều tra, truy tố, xét xử hoặc sẽ tiếp tục phạm tội hoặc để bảo đảm thi hành án”. Ngoài ra, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định “quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế... vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Việc không minh

định rõ “trường hợp cần thiết” và “trường hợp đặc biệt” trong căn cứ gia hạn tạm giữ có thể dẫn đến sự tùy nghi áp dụng của từng địa phương. Hệ quả là, trên thực tế, một số nơi có xu hướng lạm dụng việc gia hạn tạm giữ, tức là đã tạm giữ là sẽ đương nhiên áp dụng hết các lần gia hạn tạm giữ, mặc dù việc gia hạn này không chứng minh được mục đích phù hợp với khoản 1 Điều 109 BLTTHS năm 2015 và lý do phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

Mặt khác, kể từ thời điểm gia hạn tạm giữ cần có sự phê chuẩn của viện kiểm sát. Do đó, việc luật hóa các tiêu chí thế nào là “trường hợp cần thiết”, thế nào là “trường hợp đặc biệt” rất cần thiết để xác định việc gia hạn là đúng luật, có căn cứ hay không, từ đó có cơ sở xác định trách nhiệm nếu xảy ra vấn đề oan sai.

Vì vậy, để khắc phục khiếm khuyết này, các tác giả cho rằng, cần đưa ra các tiêu chí cụ thể để xác định “trường hợp cần thiết” và “trường hợp đặc biệt” trong trường hợp gia hạn tạm giữ lần thứ nhất và lần thứ hai để đảm bảo phù hợp với nguyên tắc giới hạn quyền. Theo đó, các tiêu chí này có thể được xác định dựa trên sự tham khảo có chọn lọc các căn cứ của tạm giam. Bởi suy cho cùng, tạm giữ hay tạm giam đều là các biện pháp cách ly người bị buộc tội ở cơ sở giam, giữ trong một khoảng thời gian tương đối dài, cần sự phê chuẩn của viện kiểm sát (riêng tạm giữ thì chỉ phê chuẩn khi gia hạn giữ), do đó có thể sử dụng căn cứ tương tự nhau.

4. Quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về biện pháp ngăn chặn tạm giam

Biện pháp ngăn chặn tạm giam được quy định tại Điều 119 BLTTHS năm 2015, theo đó, tạm giam có thể áp dụng đối với bị can, bị cáo về tội đặc biệt nghiêm trọng, tội

rất nghiêm trọng. Mọi trường hợp tạm giam bị can đều phải do viện kiểm sát quyết định hoặc phê chuẩn, hoặc do tòa án quyết định.

Đối với bị can, bị cáo về tội nghiêm trọng, tội ít nghiêm trọng mà Bộ luật Hình sự quy định hình phạt tù trên 02 năm thì chỉ áp dụng tạm giam khi thuộc một trong các trường hợp: (1) Đã bị áp dụng biện pháp ngăn chặn khác nhưng vi phạm; (2) Không có nơi cư trú rõ ràng hoặc không xác định được lý lịch của bị can; (3) Bỏ trốn và bị bắt theo quyết định truy nã hoặc có dấu hiệu bỏ trốn; (4) Tiếp tục phạm tội hoặc có dấu hiệu tiếp tục phạm tội; (5) Có hành vi mua chuộc, cưỡng ép, xúi giục người khác khai báo gian dối, cung cấp tài liệu sai sự thật; tiêu hủy, giả mạo chứng cứ, tài liệu, đồ vật của vụ án, tẩu tán tài sản liên quan đến vụ án; đe dọa, khống chế, trả thù người làm chứng, bị hại, người tố giác tội phạm và người thân thích của những người này.

Đối với bị can, bị cáo về tội ít nghiêm trọng mà Bộ luật Hình sự quy định hình phạt tù đến 02 năm thì có thể áp dụng tạm giam nếu họ tiếp tục phạm tội hoặc bỏ trốn và bị bắt theo quyết định truy nã.

Đối với bị can, bị cáo là phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi, là người già yếu, người bị bệnh nặng mà có nơi cư trú và lý lịch rõ ràng, chỉ áp dụng tạm giam khi thuộc một trong các trường hợp sau: (1) Bỏ trốn và bị bắt theo quyết định truy nã; (2) Tiếp tục phạm tội; (3) Có hành vi mua chuộc, cưỡng ép, xúi giục người khác khai báo gian dối, cung cấp tài liệu sai sự thật; tiêu hủy, giả mạo chứng cứ, tài liệu, đồ vật của vụ án, tẩu tán tài sản liên quan đến vụ án; đe dọa, khống chế, trả thù người làm chứng, bị hại, người tố giác tội phạm hoặc người thân thích của những người này; (4) Bị can, bị cáo về tội xâm phạm an ninh quốc gia và có đủ căn cứ xác

định nếu không tạm giam đối với họ thì sẽ gây nguy hại đến an ninh quốc gia.

Khi thực hiện biện pháp ngăn chặn tạm giam có hai thủ tục cần phân biệt. Thứ nhất, thủ tục bắt bị can, bị cáo để tạm giam theo lệnh bắt bị can, bị cáo để tạm giam. Trường hợp này có nghĩa là bị can, bị cáo vẫn đang ở trong trạng thái tự do nhất định ngoài xã hội, do đó cần thiết phải tiến hành “bắt” để khống chế sự tự do của người bị áp dụng rồi mới tiến hành “tạm giam”. Thứ hai, trong trường hợp người đó đang bị tạm giữ, tức họ đã bị khống chế sự tự do trong giai đoạn khi áp dụng biện pháp tạm giam, không tiến hành ra lệnh bắt để tạm giam mà chỉ ra lệnh tạm giam. Bởi, người bị áp dụng vốn dĩ đã bị cách ly tại cơ sở giam giữ, do đó việc tiếp tục “bắt” là không phù hợp, nên chỉ cần ra lệnh tạm giam để chuyển họ từ trạng thái tạm giữ sang tạm giam.

So với BLTTHS năm 2003, các quy định về việc tạm giam ở BLTTHS năm 2015 đã được luật hóa cụ thể các căn cứ tạm giam, đối tượng có thể bị tạm giam nhằm đảm bảo mục đích “ngăn chặn tội phạm hoặc khi có căn cứ người bị buộc tội sẽ gây khó khăn cho việc điều tra, truy tố, xét xử hoặc sẽ tiếp tục phạm tội hoặc để bảo đảm thi hành án”, phù hợp với nguyên tắc giới hạn quyền tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013; đồng thời cũng đảm bảo nguyên tắc nhân đạo khi quy định điều kiện nghiêm ngặt trong trường hợp tạm giam đối với phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi, là người già yếu, người bị bệnh nặng.

Tuy nhiên, đối chiếu với quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quy định về biện pháp tạm giam cần được nghiên cứu, cân nhắc lại đối với căn cứ tạm giam “áp dụng đối với tội phạm rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng”. Bởi lẽ, mục đích của biện pháp ngăn chặn theo quy định tại khoản 1 Điều 109 BLTTHS năm 2015 là

“ngăn chặn tội phạm hoặc khi có căn cứ người bị buộc tội sẽ gây khó khăn cho việc điều tra, truy tố, xét xử hoặc sẽ tiếp tục phạm tội hoặc để bảo đảm thi hành án”. Việc tạm giam chỉ căn cứ vào loại tội phạm mà không kèm theo các căn cứ khác cho phù hợp với mục đích của biện pháp ngăn chặn là không phù hợp. Bởi lẽ, nhiều trường hợp, tuy người phạm tội rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng, nhưng nếu họ có thái độ thành khẩn, hợp tác tốt, có nơi cư trú rõ ràng, không có bất kỳ hành vi nào nhằm cản trở quá trình giải quyết vụ án thì việc tạm giam là không cần thiết, cũng không phù hợp với tinh thần của khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

Do đó, theo các tác giả, đối với tạm giam, cần hủy bỏ căn cứ “áp dụng đối với tội phạm rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng” tại khoản 1 Điều 119 BLTTHS. Đồng thời, tại khoản 2 Điều 119 áp dụng đối với bị can, bị cáo mà không cần phân biệt loại tội phạm. Như vậy, sẽ đảm bảo việc áp dụng biện pháp tạm giam phù hợp với mục đích chung của biện pháp ngăn chặn, đồng thời đảm bảo tinh thần của khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

Kết luận

Việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam là cần thiết trong quá trình giải quyết vụ án hình sự, nhằm ngăn chặn người phạm tội tiếp tục phạm tội hoặc có hành vi cản trở quá trình giải quyết vụ án, hủy hoại chứng cứ, bỏ trốn. Tuy nhiên, nếu không quy định rõ ràng và phù hợp về các biện pháp này rất dễ dẫn đến sự xâm phạm đến quyền tự do của người bị áp dụng một cách không cần thiết. Việc sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện các quy định về biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam là cần thiết nhằm bảo vệ tốt hơn quyền con người trong tố tụng hình sự, tránh sự lạm quyền từ cơ quan tiến hành tố tụng.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC, QUẢN TRỊ, ĐIỀU HÀNH QUỸ TÍN DỤNG NHÂN DÂN

*Đỗ Mạnh Phương**

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu các quy định pháp luật điều chỉnh tổ chức, quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân, từ đó chỉ ra những tồn tại, bất cập và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

Abstract: This Article studies the laws governing the organization, structure and management of people's credit funds. Thereby, it shed light on problems and shortcomings and makes proposals for improvement.

Đặt vấn đề

Hệ thống quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) ở Việt Nam được thành lập từ năm 1993. Sau hơn 20 năm, hệ thống QTDND đã phát triển rất mạnh về số lượng và quy mô hoạt động, tính đến tháng 12/2019, cả nước có 1182 quỹ với khoảng 1.711.618 thành viên; tổng số vốn điều lệ là 4.712.8 tỷ đồng; tổng nguồn vốn huy động là 106.575.3 tỷ đồng; tổng dư nợ tín dụng là 100.354.9 tỷ đồng¹. Sự ra đời và phát triển của hệ thống QTDND đã góp phần hạn chế, đẩy lùi tình trạng “tín dụng đen”, đáp ứng như cầu tín dụng của người dân, tạo công ăn việc làm, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Về pháp luật điều chỉnh, sau hơn 20 năm, Việt Nam đã tạo lập được một khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND. Tuy nhiên, thực trạng tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND cho thấy còn tồn tại

khá nhiều hạn chế, bất cập trong các quy định của pháp luật về QTDND, trong đó có các quy định về tổ chức, quản trị, điều hành QTDND.

1. Một số bất cập trong các quy định của pháp luật về tổ chức, quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân

Nghiên cứu vấn đề tổ chức, quản trị, điều hành QTDND được quy định trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, Luật Hợp tác xã năm 2012, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN Quy định về quỹ tín dụng nhân dân và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định về ngân hàng hợp tác xã, quỹ tín dụng nhân dân và quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân cho thấy, bên cạnh những điểm tiến bộ, phù hợp, quy định về tổ chức, quản trị, điều hành QTDND vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện. Cụ thể là:

Thứ nhất, vấn đề triệu tập cuộc họp Đại hội thành viên QTDND

Điều 33 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định: “Việc triệu tập Đại hội thành viên phải được thực hiện bằng văn

* ThS., Khoa Luật – Học viện Ngân hàng.

¹ Hiệp hội QTDND Việt Nam (2020), số 23/BC-HHQTD, ngày 28/02/2020, Báo cáo kết quả hoạt động năm 2019 và phương hướng nhiệm vụ năm 2020.

bản và phải được gửi đến tất cả thành viên hoặc đại biểu thành viên chậm nhất 07 ngày làm việc trước ngày khai mạc Đại hội thành viên nếu Điều lệ QTDND không quy định thời hạn. Giấy triệu tập Đại hội thành viên phải nêu rõ thời gian, địa điểm, nội dung, chương trình họp và gửi kèm các tài liệu liên quan". Quy định về thời hạn gửi văn bản triệu tập cuộc họp Đại hội đồng thành viên là cần thiết, nhằm bảo đảm tất cả thành viên hoặc đại biểu thành viên đều nhận được thông báo triệu tập Đại hội thành viên và có đủ thời gian để nghiên cứu trước chương trình, tài liệu liên quan đến Đại hội thành viên. Bên cạnh đó, việc cho phép Điều lệ QTDND có thể quy định một thời hạn khác cũng là phù hợp, để bảo đảm quyền tự quyết của các QTDND. Tuy nhiên, về mặt nguyên tắc, khi pháp luật đã đưa ra một thời hạn tối thiểu và cho phép các chủ thể tự xác định một thời hạn cụ thể, thời hạn do các chủ thể xác định phải bằng hoặc dài hơn thời hạn tối thiểu do pháp luật đã quy định. Vấn đề tương tự cũng đã được Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định đối với công ty cổ phần: "*Người triệu tập họp Đại hội đồng cổ đông phải gửi thông báo mời họp đến tất cả các cổ đông trong Danh sách cổ đông có quyền dự họp chậm nhất 10 ngày trước ngày khai mạc nếu Điều lệ công ty không quy định thời hạn dài hơn*"². Trong khi đó, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ quy định "*nếu Điều lệ QTDND không quy định thời hạn*" là chưa thật sự chặt chẽ.

Thứ hai, vấn đề điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên QTDND

Điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội

thành viên hợp tác xã được quy định tại khoản 6 Điều 31 Luật Hợp tác xã năm 2012³. Về nguyên tắc quy định của Luật Hợp tác xã sẽ được áp dụng đối với tất cả các hợp tác xã trong đó có QTDND, các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh riêng biệt đối với QTDND không cần thiết phải quy định về vấn đề trên, nếu như không có sự khác biệt về nội dung so với quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012. Vấn đề đặt ra là, Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đưa ra quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên với nội dung: "*Đại hội thành viên được coi là hợp lệ khi có ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên dự họp*".

Trường hợp số lượng thành viên, đại biểu thành viên tham dự không đủ theo quy định tại khoản 5 Điều này thì Hội đồng quản trị hoặc Ban kiểm soát (đối với trường hợp tổ chức Đại hội thành viên bất thường theo triệu tập của Ban kiểm soát) phải tạm hoãn Đại hội thành viên và triệu tập lại trong vòng 30 ngày kể từ ngày tạm hoãn Đại hội thành viên (đối với Đại hội thành viên thường niên, thời hạn tạm hoãn và triệu tập lại không được vượt quá thời hạn tổ chức Đại hội thành viên quy định tại khoản 2 Điều 34 Thông tư này)". Việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã đưa ra quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ nhất và thời hạn triệu tập cuộc họp lần hai, nếu cuộc họp sau lần triệu tập thứ nhất không đủ điều kiện tiến hành tương tự như quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012 là không cần thiết. Bất cập hơn nữa là việc Thông tư số

² Điều 139 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

³ Xem thêm: Khoản 6 Điều 31 Luật Hợp tác xã năm 2012.

04/2015/TT-NHNN không quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu thứ hai và lần thứ ba. Những phân tích trên cho thấy, quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên QTDND là chưa thực sự chặt chẽ, có thể dẫn đến cách hiểu và áp dụng không thống nhất pháp luật trên thực tiễn.

Thứ ba, vấn đề biểu quyết và thông qua quyết định của Đại hội thành viên QTDND

Nếu như tại công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn, số phiếu biểu quyết của mỗi cổ đông (thành viên) phụ thuộc vào tỷ lệ sở hữu cổ phần (phần vốn góp) của các cổ đông (thành viên), tại hợp tác xã và QTDND, mỗi thành viên hoặc đại biểu dự họp Đại hội thành viên có một phiếu biểu quyết. Phiếu biểu quyết của các thành viên hay đại biểu thành viên có giá trị ngang nhau, không phụ thuộc vào số vốn góp hay chức vụ của thành viên hoặc đại biểu thành viên. Theo quy định tại Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quyết định của Đại hội thành viên về các vấn đề: Sửa đổi, bổ sung Điều lệ, chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, phá sản QTDND được thông qua khi có ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành (Luật HTX năm 2012 quy định là ít nhất 75%). Các quyết định về những vấn đề khác được thông qua tại Đại hội thành viên khi có trên một phần hai tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành (Luật HTX năm 2012 quy định là trên 50%). Nghiên cứu quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đặt trong sự so sánh với Luật Hợp tác xã năm 2012, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và

Luật Doanh nghiệp năm 2014 cho thấy có một số vấn đề cần phải xem xét lại.

Một là, về mặt ngữ nghĩa cụm từ “ít nhất ba phần tư” có nghĩa tương ứng với với cụm từ “ít nhất 75%”, cụm từ “trên một phần hai” có nghĩa tương ứng với cụm từ “trên 50%”. Tuy nhiên, quy định “ít nhất ba phần tư” và “trên một phần hai” chỉ phù hợp trong trường hợp số lượng cần tính nhỏ. Đối với hợp tác xã nói chung và QTDND nói riêng số lượng thành viên là rất lớn vì vậy, việc sử dụng các cụm từ “ít nhất ba phần tư” và “trên một phần hai” để quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND là chưa thực sự phù hợp. Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành như Luật Hợp tác xã năm 2012, Luật Doanh nghiệp năm 2014 đều sử dụng tỷ lệ phần trăm khi quy định về điều kiện thông qua quyết định của Đại hội đồng cổ đông công ty cổ phần, Hội đồng thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn và Đại hội thành viên hợp tác xã⁴.

Hai là, đối với các vấn đề được thông qua tại Đại hội thành viên với tỷ lệ ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại đại hội biểu quyết tán thành. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, Luật Hợp tác xã năm 2012 và Luật Doanh nghiệp năm 2014 khi quy định, liệt kê các nội dung phải được thông qua với tỷ lệ biểu quyết tán thành cao hơn đều có quy định cho phép Điều lệ công ty cổ phần, Điều lệ tổ chức tín dụng là công ty cổ phần hoặc Điều lệ hợp tác xã có thể quy định bổ sung các nội dung khác. Quy định của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, Luật Hợp tác

⁴ Xem thêm: Điều 60, Điều 144 Luật Doanh nghiệp năm 2014; Điều 34 Luật Hợp tác xã năm 2012.

xã năm 2012 và Luật Doanh nghiệp năm 2014 là hoàn toàn hợp lý, góp phần tạo điều kiện nâng cao tính tự chủ cho các chủ thể kinh doanh, bảo đảm tính thống nhất cao hơn giữa các thành viên (cổ đông) khi xem xét và quyết định thông qua một vấn đề. Chính vì vậy, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ liệt kê các nội dung cụ thể mà không có quy định mở, cho phép Điều lệ QTDND quy định bổ sung các vấn đề phải được thông qua tại Đại hội thành viên với tỷ lệ ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại đại hội biểu quyết tán thành là vấn đề bất cập cần chỉnh sửa.

Thứ tư, vấn đề số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND

Vấn đề số lượng thành viên Hội đồng quản trị của QTDND hiện nay đang tồn tại sự không thống nhất trong quy định của các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Theo quy định Điều 81 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Điều 17 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN số lượng thành viên Hội đồng quản trị do Đại hội thành viên, Đại hội thành lập quy định, nhưng không ít hơn 03 (ba) người. Điều đó có nghĩa, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ giới hạn về số lượng thành viên tối thiểu Hội đồng quản trị QTDND. Trong khi đó, Luật Hợp tác xã năm 2012 lại giới hạn về cả số lượng tối thiểu và số lượng tối đa thành viên Hội đồng quản trị QTDND với quy định, số lượng thành viên Hội đồng quản trị do Đại hội thành viên quyết định, nhưng không ít hơn 03 (ba) thành viên không quá 15 (mười lăm) thành viên.

Hội đồng quản trị là cơ quan đại diện cho các chủ sở hữu thực hiện chức năng

quản trị của doanh nghiệp nói chung và hợp tác xã nói riêng, quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị phải bảo đảm ba yêu cầu: (1) Không quá ít để bảo đảm tính đại diện của Hội đồng quản trị và tránh việc tập trung quyền lực quá lớn trong tay một số ít người; (2) Không quá nhiều để bảo đảm tính tập trung ý kiến và tránh việc hình thành nên một bộ máy chồng chéo không cần thiết, gây tốn kém chi phí; (3) Không ấn định số lượng cụ thể bảo đảm quyền tự chủ của doanh nghiệp, HTX. Chính vì thế, thông lệ pháp luật quốc tế cũng như pháp luật Việt Nam khi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị đều quy định về số lượng tối thiểu và tối đa thành viên Hội đồng quản trị⁵. Việc Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không đưa ra quy định về số lượng tối đa thành viên Hội đồng quản trị QTDND là vấn đề cần nghiên cứu bổ sung.

Thứ năm, vấn đề số lượng thành viên Ban kiểm soát

Theo quy định tại Điều 39 Luật Hợp tác xã năm 2012, số lượng thành viên Ban kiểm soát của hợp tác xã do Đại hội thành viên quyết định, nhưng không quá 07 (bảy) người và không bắt buộc phải có thành viên chuyên trách. Trong khi đó, theo quy định tại Điều 83 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Điều 21 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN (sửa đổi bởi khoản 10 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN), số lượng thành viên Ban kiểm soát QTDND không ít hơn

⁵ Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định số lượng thành viên Hội đồng quản trị của công ty cổ phần từ 03 đến 11 thành viên; Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 quy định số lượng thành viên Hội đồng quản trị của tổ chức tín dụng là công ty cổ phần từ 03 đến 11 thành viên.

03 (ba) thành viên. Do đặc thù về lĩnh vực hoạt động, ngành nghề kinh doanh của QTDND, việc Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định về thành viên chuyên trách của Ban kiểm soát QTDND là phù hợp và cần thiết. Tuy nhiên, đang có sự không thống nhất trong các quy định của pháp luật về số lượng thành viên Ban kiểm soát của QTDND. Luật Hợp tác xã năm 2012 chỉ quy định giới hạn số lượng tối đa thành viên của Ban kiểm soát là 07 thành viên và không quy định giới hạn tối thiểu. Trong khi đó, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ quy định giới hạn tối thiểu số lượng thành viên Ban kiểm soát là 03 (ba) thành viên và không quy định giới hạn tối đa. Ngoài hạn chế về sự không thống nhất trong các quy định của pháp luật, tương tự như vấn đề số lượng thành viên Hội đồng quản trị, việc Luật Hợp tác xã năm 2012 không đưa ra quy định nhằm giới hạn số lượng tối thiểu thành viên Ban kiểm soát hợp tác xã, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không đưa ra quy định nhằm giới hạn số lượng tối đa thành viên Ban kiểm soát QTDND là chưa thực sự chặt chẽ và cần phải hoàn thiện trong thời gian tới.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật về tổ chức, quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân

Trên cơ sở phân tích, đánh giá về những bất cập, hạn chế trong các quy định của pháp luật về tổ chức, quản trị, điều hành QTDND, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, sửa đổi quy định về thời hạn

gửi thông báo triệu tập Đại hội thành viên quy định tại Điều 33 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN

Việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cho phép Điều lệ QTDND có thể quy định một thời hạn gửi thông báo khác với thời hạn 07 ngày là tiến bộ, là trao thêm quyền tự chủ cho các QTDND. Tuy nhiên, về nguyên tắc, khi pháp luật đã quy định một thời hạn tối thiểu thì QTDND chỉ có thể quy định một thời hạn khác dài hơn thời hạn được quy định bởi pháp luật. Chính vì vậy, quy định “*Việc triệu tập Đại hội thành viên phải được thực hiện bằng văn bản và phải được gửi đến tất cả thành viên hoặc đại biểu thành viên chậm nhất 07 ngày làm việc trước ngày khai mạc Đại hội thành viên nếu Điều lệ quỹ tín dụng nhân dân không quy định thời hạn*” cần phải bổ sung cụm từ “**dài hơn**” vào đoạn cuối, để bảo đảm Điều lệ QTDND có thể quy định một thời hạn khác và không được ngắn hơn thời hạn 07 ngày theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Việc sửa đổi trên bảo đảm được quyền tự chủ của các QTDND, đồng thời cũng bảo đảm các thành viên hay đại biểu thành viên QTDND có đủ thời gian nghiên cứu chương trình, tài liệu để chuẩn bị cho cuộc họp Đại hội thành viên.

Thứ hai, sửa đổi quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên QTDND

Như đã phân tích, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ nhất và thời hạn triệu tập cuộc họp Đại hội thành viên lần thứ hai, nhưng lại không quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên lần thứ

hai, thời hạn triệu tập và điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên lần thứ ba là một bất cập và hạn chế. Điều này có thể dẫn đến việc hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất. Do vậy, cần bổ sung quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ hai và Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ ba theo hướng dẫn chiếu đến quy định của Luật Hợp tác xã.

Thứ ba, sửa đổi quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND tại Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN

Một là, để bảo đảm sự thống nhất với quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Hợp tác xã năm 2012, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và tạo điều kiện thuận lợi cho các QTDND khi tính toán tỷ lệ số phiếu biểu quyết tán thành thông qua nghị quyết Đại hội thành viên, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND tại Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần sử dụng các cụm từ “ít nhất 75%”, “trên 50%” thay cho các cụm từ “ít nhất ba phần tư”, “trên một phần hai”.

Hai là, để bảo đảm quyền tự chủ cho các QTDND, bảo đảm tính thống nhất cao giữa các thành viên QTDND khi xem xét và quyết định thông qua một vấn đề, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND tại khoản 7 Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được sửa đổi theo hướng cho phép Điều lệ QTDND có thể quy định thêm các vấn đề phải được thông qua tại Đại hội thành viên QTDND với ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt

tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành.

Thứ tư, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND

Như mục 1 đã đề cập, việc Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị tổ chức tín dụng là hợp tác xã nói chung và QTDND nói riêng là không thống nhất với quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012. Để đảm bảo sự thống nhất của pháp luật, đảm bảo sự tập trung ý kiến, tránh việc hình thành một bộ máy chồng chéo, tốn kém chi phí, Điều 81 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và Điều 17 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần phải được sửa đổi theo hướng bổ sung quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị tổ chức tín dụng là hợp tác xã và số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND. Có thể lựa chọn phương án là từ 3 đến 15 thành viên.

Thứ năm, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát của QTDND

Để bảo đảm tính khoa học, chặt chẽ và sự thống nhất trong các quy định của pháp luật, quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát hợp tác xã trong Luật Hợp tác xã năm 2012, quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát tổ chức tín dụng là hợp tác xã trong Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát QTDND tại Điều 21 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được sửa đổi theo hướng xác định giới hạn số lượng tối thiểu và giới hạn số lượng tối đa thành viên Ban kiểm soát. Theo đó, tác giả đề xuất số lượng cụ thể là từ 3 đến 7 thành viên.

TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI Ở KHU VỰC TÂY NGUYÊN

Nguyễn Quang Tuyền*
Tạ Văn Nhất**

Tóm tắt: Nội dung bài viết đi sâu tìm hiểu đặc điểm của tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên; các yếu tố ảnh hưởng đến tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên; yêu cầu của việc giải quyết tranh chấp đất đai nhằm bảo đảm phát triển bền vững ở khu vực Tây Nguyên và đưa ra kiến nghị góp phần thực thi hiệu quả trong thời gian tới.

Abstract: This Article dives into studying particularities of land disputes in the Central Highlands; factors contributing to the disputes and their resolution in this region; requirements for land dispute resolution so as to ensure sustainable development in the Central Highlands, and makes suggestions on effective implementation in the foreseeable future.

1. Khái quát về tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên

1.1. Các dạng tranh chấp đất đai phổ biến ở khu vực Tây Nguyên

Tìm hiểu về tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên cho thấy có một số dạng tranh chấp đất đai chủ yếu có tính chất đặc thù sau:

Thứ nhất, tranh chấp đất giữa các nông trường, lâm trường quốc doanh với đồng bào địa phương nói chung và đồng bào dân tộc thiểu số ở khu vực Tây Nguyên nói riêng. Xung đột giữa đồng bào dân tộc và công ty nông, lâm trường quốc doanh.

Những tranh chấp, xung đột này thường do sự bất đồng về quan điểm sử dụng đất giữa các bên hoặc tranh chấp trong việc đòi lại các diện tích đất cũ trước đây là của đồng bào sau đó chuyển giao cho các công ty và tranh chấp do bất đồng về quan điểm và lợi ích trong sử dụng đất¹.

Trước đây, các nông trường, lâm trường quốc doanh được Nhà nước giao quản lý, sử dụng hàng ngàn ha đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để góp phần phát triển kinh tế - xã hội khu vực Tây Nguyên. Bên cạnh số diện tích canh tác của dân có từ trước, Nhà nước đã tập trung đầu tư cùng với sức dân mở ra đất nông nghiệp mới (chủ yếu là cây công nghiệp) trên diện tích lớn. Hàng vạn lao động trong cả nước đến đây khai hoang cùng với các đơn vị quốc doanh nông nghiệp. Về cơ bản, đất đai từng bước đã ổn định và đi vào khai thác có hiệu quả hơn. Ở

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

** Phòng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về ma túy - Công an tỉnh Lạng Sơn.

Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài “Nghiên cứu giải quyết tình trạng tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay” (TN18/X07) thuộc Chương trình nghiên cứu cấp Nhà nước “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội Tây Nguyên trong liên kết vùng và hội nhập quốc tế” (KHCH-TN/16-20).

¹ Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), *Chính sách đất đai cho phát triển tại Việt Nam: Cơ hội hay thách thức?*, Trung tâm Tư vấn chính sách nông nghiệp, Hà Nội, tr. 149.

hiều nơi, đồng bào các dân tộc ở Tây Nguyên đã được giao đất, giao rừng hoặc thu hút vào làm nhận khoán trong các đơn vị quốc doanh nông nghiệp. Quy mô đất sử dụng của các hộ này khá lớn và hướng trực tiếp vào sản xuất hàng hóa.

Tuy nhiên, hiện tượng du canh du cư vẫn còn, hiện tượng khai thác đất, rừng còn thiếu quy hoạch, bừa bãi. Mối quan hệ đất - rừng với đồng bào dân tộc thiểu số ở một số nơi chưa được giải quyết thỏa đáng, vẫn còn sự tranh chấp đất đai giữa một số hộ đồng bào dân tộc thiểu số với các đơn vị quốc doanh bao chiếm nhiều đất và với đồng bào nơi khác di cư đến, làm ảnh hưởng đến không chỉ kinh tế, sinh thái, mà cả vấn đề quan hệ dân tộc, an ninh, quốc phòng². Kể từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nhiều nông trường, lâm trường quốc doanh do chậm hoặc không thích nghi với hoạt động sản xuất - kinh doanh theo cơ chế mới nên kinh doanh kém hiệu quả, thua lỗ.

Ở Tây nguyên, đã có một thời, chúng ta coi tài nguyên đất đai hầu như là vô tận, bởi vậy, khi sử dụng chúng ta không tính đến năng lực và hiệu quả sản xuất, Nhà nước đã giao cho các công - nông - lâm trường được quyền bao chiếm những diện tích đất đai lớn để rồi đến khi chuyển đổi cơ chế quản lý đất đai trong sản xuất nông nghiệp (theo Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 05/04/1988 của Bộ Chính trị) đã gây ra sự lãng phí nhiều về tài nguyên đất, hàng ngàn héc ta đất của các công - nông - lâm trường không được sử dụng đúng mục đích. Trong khi đó, người dân không có đất ở, đất sản xuất. Chưa kể, những năm gần đây, xuất hiện tình trạng một số cá nhân thu gom đất của người

nông dân. Nhiều người (thường là người dân tộc thiểu số) bán mất mảnh đất mưu sinh của mình, trở nên đói nghèo, vì vậy, nạn phá rừng, hủy hoại môi trường có một phần bắt đầu từ đây³.

Điều này dẫn đến một phần diện tích đất được giao quản lý bị bỏ hoang hoặc quản lý không hiệu quả. Trong khi đó, đồng bào địa phương nói chung và đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ nói riêng cũng như đồng bào dân tộc thiểu số di cư tự do từ các tỉnh phía Bắc vào (gọi chung là đồng bào địa phương) không có đất, thiếu đất để ở, để sản xuất đã lấn chiếm xây dựng nhà hoặc canh tác trên đất của các nông, lâm trường quốc doanh. Hậu quả là phát sinh tranh chấp đất đai giữa các nông trường, lâm trường quốc doanh với đồng bào địa phương.

Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai xảy ra ở nhiều công ty nông, lâm nghiệp (với khoảng 40 vụ việc nổi cộm phức tạp kéo dài) dễ bị lợi dụng kích động ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội⁴. Theo Cao Thị Lý và nhóm nghiên cứu của Trường Đại học Tây Nguyên: Ban quản lý rừng đặc dụng: Đất lâm nghiệp thuộc các Ban quản lý rừng đặc dụng nói chung và các vườn quốc gia nói riêng mặc dù vẫn có tình trạng chồng lấn, xâm canh, lấn chiếm, tuy nhiên ít hoặc không xảy ra tranh chấp về quyền sử dụng đất. Bởi vì công tác bảo vệ rừng ở đây được chú trọng, có lực lượng chuyên trách và vẫn còn hưởng lương từ nguồn nhân sách nhà

² Trần Quốc Toàn (chủ biên), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 81.

³ Vũ Văn Phúc (chủ biên), *Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014, tr. 16 - 17.

⁴ Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp, Khúc Thị Thanh Vân, Trần Thị Thanh Tuyền, *Chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên: Thực trạng và khuyến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2 và 3, 2020, tr. 87 - 88.

nước, và có các nguồn kinh phí từ chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với các diện tích rừng đầu nguồn thủy điện hoặc nguồn nước có thu. Hơn nữa, người dân ý thức được đối với rừng đặc dụng, nếu vi phạm sẽ bị xử lý nặng. Tuy vậy, thực tế vẫn còn một số trường hợp mâu thuẫn trong sử dụng đất của người dân các địa phương vùng đệm và các đơn vị có liên quan ở xung quanh ranh giới với Ban quản lý các khu rừng đặc dụng, các trường hợp ghi nhận cụ thể: Tình trạng chồng lấn quyền sử dụng đất chủ yếu là các địa phương người dân tộc thiểu số tại chỗ. Hiện nay, người dân vẫn còn canh tác trên một số diện tích là rẫy cũ do “tổ tiên để lại”, nhưng theo quy hoạch thuộc đất rừng đặc dụng. Đây là những diện tích rẫy người dân đã canh tác theo truyền thống từ trước khi có quy hoạch rừng đặc dụng. Trường hợp này có ở cả 03 vườn quốc gia khảo sát. Tình trạng lấn chiếm, mở rộng thêm diện tích canh tác, xảy ra khá phổ biến ở những khu vực rẫy của người dân đang canh tác giáp ranh với các khu rừng đặc dụng. Trường hợp người dân tộc K’Ho, nhánh Cil ở xã Đa Long, huyện Đam Rông, tỉnh Lâm Đồng đã được bố trí định canh, định cư ở Đam Rông từ khi quy hoạch Vườn quốc gia Bi Doup núi Bà, nhưng bắt đầu từ năm 2013 nhiều hộ dân muốn trở về làng cũ ở tiểu khu 26, 27 thuộc Vườn quốc gia Bi Doup núi Bà quản lý, phá rừng lấy đất canh tác;... Vườn quốc gia đã phối hợp với địa phương và các cơ quan chức năng tuyên truyền, vận động giải tỏa, nhưng đến 2017 người dân lại tái lấn chiếm. Việc xây dựng đồn biên phòng, nhưng chưa làm thủ tục thu hồi đất của khu rừng đặc dụng. Cụ thể như đồn biên phòng 707 (Vườn quốc gia Chư Mom Ray)⁵.

⁵ Cao Thị Lý, Võ Hùng, Nguyễn Công Tài Anh, Hoàng Trọng Khánh, Lê Văn Lâm, *Thực trạng vấn đề*

Thứ hai, tranh chấp đất đai giữa đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tại chỗ ở khu vực Tây Nguyên với nhau. Xung đột trong nội bộ dân tộc hoặc giữa các dân tộc tại chỗ. Những xung đột này thường xảy ra do những tranh chấp về ranh giới đất. Loại xung đột này có xu hướng ngày một gia tăng, do tác động của cơ chế thị trường và sự bất hợp lý trong các quy định về sở hữu đất đai, quy hoạch hay xác định ranh giới⁶.

Hiện nay, ở khu vực Tây Nguyên, diện tích đất tự nhiên ngày càng khan hiếm do đất đã được Nhà nước cho thuê, giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng ổn định lâu dài. Trong khi đó, nhu cầu sử dụng đất để ở, để sản xuất của đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống lâu đời ở Tây Nguyên ngày càng tăng do sự phát triển dân số. Những người sinh ra không có đất để ở, để sản xuất dẫn đến việc chặt phá rừng, “phát nương làm rẫy” lấn chiếm phần đất của người khác để sử dụng làm phát sinh tranh chấp đất đai trong nội bộ đồng bào dân tộc thiểu số của người J’rai, Ê đê, M’Nông, Ba na. Xung đột trong nội bộ dân tộc hoặc giữa các dân tộc tại chỗ: Những xung đột này thường xảy ra do những tranh chấp về ranh giới đất. Loại xung đột này có xu hướng ngày một gia tăng, do tác động của cơ chế thị trường và sự bất hợp lý trong các quy định về sở hữu đất đai, quy hoạch hay xác định ranh giới⁷...

mâu thuẫn trong sử dụng đất lâm nghiệp của các chủ thể quản lý ở Tây Nguyên, nguồn: Tạp chí điện tử Bảo vệ rừng và môi trường, <https://baovemoitruong.org.vn/mau-thuan-trong-su-dung-dat-lam-nghiep-cu-a-cac-chu-the-quan-ly-o-tay-nguyen/>, truy cập ngày 15/3/2020.

⁶ Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), *tlđđ*, tr. 149.

⁷ Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), *tlđđ*, tr. 149.

Thứ ba, tranh chấp đất đai giữa đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ với đồng bào người Kinh và đồng bào dân tộc thiểu số ở khu vực phía Bắc di cư tự do vào Tây Nguyên. Xung đột giữa đồng bào dân tộc tại chỗ và dân tộc di cư đến. Loại xung đột này diễn ra nhỏ lẻ ở nhiều địa phương nhưng với tần suất khá cao. Tiêu biểu nhất là những tranh chấp đất đai giữa người Kinh và các dân tộc từ phía Bắc vào với người dân tộc Tây Nguyên mà chủ yếu là người Ê Đê, J'rai hay Khơ Me ở đồng bằng sông Cửu Long. Sự xâm lấn của người Kinh ở khu vực Tây Nguyên hay đồng bằng sông Cửu Long đã làm xáo trộn nếp sống, thói quen, văn hóa của các dân tộc thiểu số tại các vùng này, đồng thời làm nảy sinh nhiều xung đột về đất đai. Nhiều hộ gia đình dân tộc thiểu số mất đất là hiện trạng phổ biến ở các vùng này⁸.

Trong những năm qua, tình trạng di dân tự do từ các địa phương khác (đặc biệt là di dân tự do của đồng bào dân tộc thiểu số ở các tỉnh miền núi phía Bắc) đến khu vực Tây Nguyên rất phổ biến. Vấn đề di dân tự do không được quản lý và kiểm soát chặt chẽ làm cho Tây Nguyên vốn phức tạp càng làm phức tạp thêm. Theo số liệu thống kê bình quân chung tốc độ tăng dân số cơ học ở khu vực là 3%/năm, thậm chí, có giai đoạn tăng cao như trong khoảng thời gian từ năm 1995 đến năm 2005 tỷ lệ này là 4%/năm. Do một lượng lớn dân cư dồn về Tây Nguyên dẫn đến nạn phá rừng, lấn đất, làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn giữa đồng bào dân tộc Kinh và người tại chỗ, giữa đồng bào dân tộc tại chỗ với đồng bào các dân tộc anh em ở mọi miền đất nước di cư về đây. Mâu thuẫn về đất đai đã kích động

và làm thổi bùng lên tâm lý ích kỷ dân tộc, kẻ xấu lợi dụng để chia rẽ khối đại đoàn kết giữa đồng bào Tây Nguyên với các dân tộc anh em⁹. Do di dân tự do cộng với phương thức truyền thống du canh du cư nên đồng bào di cư nói chung và đồng bào dân tộc thiểu số ở các tỉnh phía Bắc nói riêng rơi vào tình trạng không có đất hoặc thiếu đất ở, đất sản xuất ở khu vực Tây Nguyên. Để giải quyết bài toán đất đai phục vụ sinh sống và sản xuất, những đối tượng này tiến hành chặt phá rừng; lấn chiếm đất của đồng bào địa phương. Kết quả là phát sinh tranh chấp đất đai giữa đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tại chỗ với đồng bào dân tộc thiểu số ở các tỉnh phía Bắc di cư vào sinh sống tại khu vực Tây Nguyên.

Thứ tư, xung đột giữa đồng bào dân tộc thiểu số và chính quyền địa phương. Những xung đột xảy ra giữa các nhóm dân tộc thiểu số và chính quyền thường không đơn thuần chỉ do một vấn đề nào đó như đất đai và thường tiềm tàng những bất ổn lớn. Một ví dụ điển hình là cuộc biểu tình, bạo loạn của một số nhóm dân tộc thiểu số tại các tỉnh Tây Nguyên năm 2001 và sau đó là năm 2004, xoay quanh vấn đề đòi lại quyền sử dụng đất và vấn đề tôn giáo¹⁰...

1.2. Nguyên nhân của tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên

Theo nghiên cứu của nhóm tác giả do PGS.TS. Tô Văn Hòa đứng đầu¹¹, tranh

⁹ Vũ Văn Phúc (chủ biên), *Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014, tr. 17.

¹⁰ Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), *ttđđ*, tr. 149.

¹¹ Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp, Khúc Thị Thanh Vân, Trần Thị Thanh Tuyền (2020), *Chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên: Thực trạng và khuyến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2 và 3.

⁸ Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), *ttđđ*, tr. 149.

chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên xuất phát từ các nguyên nhân chính sau đây:

Một là, việc giao đất cho nông, lâm trường trước đây chủ yếu trên giấy tờ mà không rõ ràng về ranh giới trên thực địa; nhiều khu vực khoanh bao và giao cả vào đất của người dân đang sinh sống từ trước. Khi thực hiện việc cổ phần hóa công ty nông, lâm nghiệp, nhiều nông, lâm trường viên đòi lại diện tích đất trước đây họ đã góp vào nông, lâm trường.

Hai là, tình trạng buông lỏng quản lý của các nông, lâm trường kéo dài, năng lực quản lý yếu kém của ban quản lý các nông, lâm trường cùng với sự thiếu quan tâm của chính quyền cơ sở đã dẫn đến đất bị lấn, chiếm, phá rừng chuyển sang làm nương rẫy nhưng không được xử lý kịp thời, nhiều trường hợp đã chuyển nhượng qua nhiều lần dẫn đến khó giải quyết.

Ba là, tình trạng di cư tự do vẫn chưa được giải quyết căn cơ, thâu thảo nên người dân tiếp tục phá rừng để lấy đất sản xuất. Công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về đất đai đối với các nông, lâm trường chưa được thực hiện thường xuyên, triệt để; đặc biệt là vai trò chủ động của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm trong quản lý, sử dụng đất chưa được phát huy.

Bốn là, diện tích đất có nguồn gốc từ các nông, lâm trường chủ yếu nằm ở các tỉnh còn khó khăn, nguồn thu ngân sách thấp; trong khi kinh phí hỗ trợ hàng năm từ ngân sách trung ương cho đo đạc, lập hồ sơ địa chính, lập phương án sử dụng đất thường nhỏ giọt, không tập trung. Nhiều tỉnh như ở Đắk Lắk, các công ty nông, lâm nghiệp bàn giao 126.5 nghìn ha, nhưng chưa có kinh phí đo đạc, lập

bản đồ và xây dựng hồ sơ để quản lý, lập phương án sử dụng đất¹².

2. Giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên: Đặc điểm và yêu cầu

2.1. Một số điểm đặc thù trong giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên

Bên cạnh các đặc điểm chung của giải quyết tranh chấp đất đai, việc giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên còn có một số điểm đặc thù chủ yếu sau đây:

Một là, việc giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên chịu sự ảnh hưởng của vai trò luật tục, già làng, người có uy tín trong cộng đồng dân cư.

Đối với đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tại chỗ, bao gồm người J'rai, Ê đê, Ba na, M'ông thì luật tục có vai trò quan trọng trong đời sống ở khu vực Tây Nguyên. Nó kết tinh quan niệm, đời sống văn hóa, tâm linh truyền thống từ bao đời tổ tiên lưu truyền lại và chi phối suy nghĩ, cách thức ứng xử trong đời sống hàng ngày của đồng bào. Mọi hành vi ứng xử trong mối quan hệ của đồng bào Ê đê, M'ông ... được định vị bởi quy tắc của luật tục. Trong sinh hoạt cộng đồng, người J'rai, Ê đê, Ba na, M'ông coi trọng, tuân thủ những răn dạy, chỉ bảo của già làng, người có uy tín trong cộng đồng. Khi phát sinh tranh chấp nói chung và tranh chấp đất đai nói riêng, người J'rai, Ê đê, Ba na, M'ông thường tìm đến già làng, người có uy tín trong cộng đồng nhờ phán xử. Lúc này, già làng, người có uy tín trong cộng đồng đóng vai trò là quan tòa đưa ra phán xử giải quyết bất đồng, xích

¹² Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (chủ biên), t.tđđ.

mích dựa vào luật tục. Có thể thấy, đây là vùng đất còn lưu giữ nhiều yếu tố hoang sơ mang tính tự nhiên nhưng cũng không ít phần phức tạp do sự đấu tranh giữa các yếu tố lạc hậu và các yếu tố của đời sống mới. Đối với một số vùng ở Tây Nguyên, người dân vẫn chưa từ bỏ quan niệm đất đai, rừng núi là của tổ tiên và sự kế thừa của con cháu là điều tự nhiên. Ở những nơi này, cuộc sống của người dân thường bị luật tục chi phối, không gian sống của họ thường gắn liền với tự nhiên, hay nói khác đi, không gian sống cũng là không gian văn hóa¹³.

Hai là, ở khu vực Tây Nguyên, sự đa dạng, đan xen trong cư trú, sinh sống giữa đồng bào người Kinh, đồng bào các dân tộc thiểu số di cư từ phía Bắc và đồng bào các dân tộc thiểu số địa phương tại chỗ đã tạo nên sự pha trộn, đa dạng văn hóa, phong tục, tập quán. Điều này tạo ra sự phong phú, pha trộn về phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa truyền thống trong sử dụng đất. Vì vậy, việc giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên phải sử dụng tổng hợp các biện pháp từ tuyên truyền, vận động, thuyết phục hòa giải; sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, phát huy vai trò của già làng, người có uy tín trong cộng đồng, vai trò của các tổ chức quần chúng, các thiết chế văn hóa truyền thống dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, những điểm tích cực của luật tục, hương ước, quy tắc đạo đức... phù hợp với đặc điểm, tâm lý, trình độ dân trí của từng tộc người.

Ba là, giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên không được gây mất lòng tin của người dân; đặc biệt là lòng tin của đồng bào dân tộc thiểu số.

Một đặc điểm của người dân sinh sống ở khu vực miền núi, nông thôn nói chung và đồng bào dân tộc thiểu số nói riêng là họ rất coi trọng chữ tín, đạo đức, văn hóa truyền thống tốt đẹp. Khi đồng bào dân tộc thiểu số có lòng tin thì họ tuyệt đối tin tưởng vào Đảng và tự giác chấp hành mọi chủ trương, chính sách, pháp luật. Trong thời gian qua, việc thi hành chính sách, pháp luật đất đai nói chung và giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng ở khu vực Tây Nguyên bộc lộ một số hạn chế, tiêu cực gây suy giảm lòng tin của các đồng bào dân tộc thiểu số. Lợi dụng vấn đề này, các thế lực thù địch trong và ngoài nước ra sức lôi kéo, xuyên tạc, kích động nhằm chia rẽ khối đại đoàn kết dân tộc; gây sự hiềm khích giữa đồng bào các dân tộc thiểu số với đồng bào người Kinh làm mất ổn định chính trị, thực hiện âm mưu bạo loạn lật đổ. Do đó, giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên phải hướng vào việc củng cố lòng tin của người dân; đặc biệt là lòng tin của đồng bào dân tộc thiểu số vào Đảng và Nhà nước...

2.2. Yêu cầu của giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên

Giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên phải đảm bảo một số yêu cầu cơ bản sau đây:

Một là, giải quyết tranh chấp đất đai phải đảm bảo đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số mà trước hết là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Chính sách giải quyết đất sản xuất và đất ở cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên... là có ý nghĩa hết sức thiết thực và về lâu dài có ý nghĩa sống còn trong việc tạo điều kiện cho Tây Nguyên ổn định và phát triển bền vững. Khẳng định rằng, đây là chủ trương đột phá, có ý nghĩa kinh tế, xã hội và chính trị sâu sắc, nhằm hỗ trợ cho đồng bào bảo

¹³ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr. 16.

đảm sống bằng nghề sản xuất nông, lâm nghiệp có đất sản xuất và đất ở để ổn định và từng bước nâng cao đời sống, tăng cường khối đoàn kết dân tộc, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng trên địa bàn Tây Nguyên¹⁴.

Hai là, giải quyết tranh chấp đất đai phải đảm bảo sự hài hòa giữa phát triển kinh tế, đảm bảo công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

Ba là, giải quyết tranh chấp đất đai phải chú trọng đến việc duy trì sự ổn định chính trị, tăng cường và củng cố khối đại đoàn kết dân tộc; đảm bảo quốc phòng - an ninh; bảo vệ vững chắc chủ quyền, biên giới quốc gia. Phát triển kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh trên vùng biên giới của cả nước nói chung, vùng Tây Nguyên nói riêng là nhiệm vụ vừa thường xuyên, cấp thiết, vừa mang tính chiến lược lâu dài trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, góp phần xây dựng, củng cố nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân và biên phòng toàn dân vững mạnh, tạo sức mạnh tổng hợp để bảo vệ vững chắc chủ quyền biên giới quốc gia, xây dựng biên giới hòa bình, hữu nghị, ổn định lâu dài và hợp tác phát triển¹⁵.

Bốn là, giải quyết tranh chấp đất đai phải đảm bảo sinh kế bền vững và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc thiểu số.

Năm là, giải quyết tranh chấp đất đai phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước và thực tiễn, nguồn gốc sử dụng đất.

Sáu là, giải quyết tranh chấp đất đai phải đề cao vai trò và sự vào cuộc tích cực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể quần chúng ở cơ sở, già làng, người có uy tín trong cộng đồng...

3. Kiến nghị nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên

Một là, để góp phần làm giảm các xung đột đất đai thì trong việc xây dựng cơ chế, chính sách quản lý và sử dụng đất đai ở khu vực Tây Nguyên cần xác định, tăng cường nhận thức về vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng của rừng đối với cuộc sống của người dân nói chung và của đồng bào các dân tộc thiểu số nói riêng. Trước hết, cần đổi mới tư duy về nhận thức vai trò toàn diện của rừng đối với đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số Tây Nguyên. Việc mất đất, thiếu đất sản xuất, đất ở không chỉ làm cho cuộc sống của người dân bản địa khốn khó hơn, mà còn chắc chắn sẽ làm tan vỡ truyền thống văn hóa làng Tây Nguyên của họ. Và, điều này rất dễ dẫn tới vấn đề dân tộc, nhất là khi có bàn tay can thiệp của các thế lực dưới chiêu bài bảo vệ người dân tộc, bảo vệ quyền tự do tôn giáo. Vì vậy, cần có chính sách cương quyết bảo vệ và phát triển rừng¹⁶.

Tiếp tục thực hiện chính sách giao đất, giao rừng cho cộng đồng buôn, làng quản lý. Có thể coi, sở hữu và quản lý đất, rừng theo cộng đồng buôn, làng đây là nét truyền thống đặc thù ở các dân tộc thiểu số Tây Nguyên. Trong điều kiện hiện nay, giao đất, giao rừng cho cộng đồng buôn, làng dân tộc thiểu số tại chỗ Tây Nguyên quản lý và sử dụng có thể đem lại những lợi ích: i) Kế thừa được truyền thống quản lý, bảo vệ đất

¹⁴ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.396.

¹⁵ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.418.

¹⁶ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.133.

rừng; ii) Giữ được rừng, khắc phục tình trạng lấn chiếm đất rừng, khai thác lâm sản trái phép; iii) Tạo cơ hội việc làm cho người dân; iv) Khắc phục tình trạng mua bán đất đã và đang diễn ra hiện nay; v) Giảm áp lực thiếu đất trong vùng dân tộc thiểu số; vi) Giao quyền sử dụng đất, rừng, khắc phục tâm lý mất đất, mất rừng của người dân¹⁷.

Hai là, giải quyết tranh chấp đất đai trước hết cần giải quyết vấn đề đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Bởi lẽ, đây là đối tượng sinh sống lâu đời hàng ngàn năm ở khu vực Tây Nguyên. Cho dù bất cứ nguyên nhân nào thì thực trạng thiếu đất ở, đất sản xuất hiện nay của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở khu vực Tây Nguyên gây ra những hệ lụy tiêu cực về chính trị, kinh tế, xã hội. Người bản địa mất đất chỉ còn hai con đường: Lùi vào núi sâu, có cuộc sống ngày càng khốn đốn hoặc ở lại tại chỗ và đi làm thuê cho người nơi khác đến, chủ yếu là người Kinh, ngay trên mảnh đất truyền lại từ tổ tiên của mình¹⁸. Hơn nữa, một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số hạn chế về nhận thức, trình độ dân trí dễ bị các thế lực phản động, thù địch lợi dụng tình trạng bị mất đất ở, đất sản xuất để kích động, lôi kéo, tập hợp gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội; phá vỡ khối đại đoàn kết toàn dân; thậm chí âm mưu thực hiện bạo loạn, lật đổ... Một trong những giải pháp để giải quyết tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ là: *Nghiêm cấm hiện tượng chuyển nhượng đất cho “người khác tộc” (cũng tức là không được chuyển nhượng đất ra khỏi làng) nhằm tránh việc mua bán đất đai giữa người Kinh di dân với đồng bào dân tộc thiểu số Tây Nguyên. Thu*

*hồi đất đai của đồng bào bản địa đã bị một số cán bộ mua hoặc chiếm dụng đem trả lại cho đồng bào*¹⁹.

Ba là, để giải quyết tranh chấp đất đai nhằm bảo đảm phát triển bền vững khu vực Tây Nguyên cần chú trọng phát triển kinh tế hộ gia đình trong sản xuất nông nghiệp - lâm nghiệp, nâng cao mức sống cho người dân. Muốn vậy, phải nhận thức tầm quan trọng của việc kết hợp nông - lâm nghiệp trong hoạt động sản xuất nhằm sử dụng đất đai và bảo vệ đất một cách có hiệu quả. Chẳng hạn, giúp đỡ người dân nơi đây xác định từng loại đất trong vùng nên trồng loại cây gì và có những biện pháp canh tác nào hợp lý; đồng thời áp dụng những biện pháp bảo vệ đất, chống xói mòn; bảo vệ rừng và tái sinh rừng; hạn chế tối đa việc canh tác cây hàng năm ở những khu vực nguy hiểm về xói mòn; tăng tỷ lệ che phủ của rừng; yêu cầu thâm canh trong sử dụng đất để tăng năng suất cây trồng và bảo đảm bền vững cho sản xuất...²⁰.

Bốn là, nghiên cứu, phát huy những yếu tố tích cực, phù hợp của luật tục; vai trò của già làng, người có uy tín trong cộng đồng dân cư trong giải quyết tranh chấp đất đai; duy trì và phát huy các thiết chế văn hóa cộng đồng, bản sắc văn hóa truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số trong việc giảm thiểu những bất đồng, xích mích nhỏ, đơn giản trong sử dụng đất. Đồng thời, tiếp tục tăng cường công tác truyền thông, tuyên truyền phổ biến, giáo dục đường lối, chủ trương; chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước (trong đó, có quan điểm, chủ trương; chính sách, pháp luật đất đai) cho người dân nói chung và đồng bào các dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên nói riêng...

¹⁷ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.405 – 406.

¹⁸ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.132.

¹⁹ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.134.

²⁰ Vũ Văn Phúc (chủ biên), tldđ, tr.133.

TỔNG MỤC LỤC NĂM 2020

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
I	<i>Lý luận Nhà nước và pháp luật</i>			
1.	Hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn	HUỖNH THỊ SINH HIỀN	9	3
II	<i>Luật Hiến pháp</i>			
2.	Bảo đảm quyền của các nhóm dễ bị tổn thương ở Việt Nam – Từ góc nhìn đánh giá thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 2013	TRẦN THÁI DƯƠNG TRẦN THỊ THANH MAI	1	3
3.	Một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện Luật Tín ngưỡng, tôn giáo	NGUYỄN THỊ ĐỊNH	1	16
4.	Đổi mới, hoàn thiện cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay	BÙI XUÂN ĐỨC	2	22
5.	Thủ tướng Chính phủ trong cơ chế kiểm soát quyền lực ở Anh và những kinh nghiệm đối với Việt Nam	TRẦN THỊ THU HÀ	2	36
6.	Kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ - Những kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam	PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO TRƯƠNG THỊ MINH THỦY	3	3
7.	Những bài học lý luận và thực tiễn của Chiến lược cải cách tư pháp	ĐÀO TRÍ ÚC	5	3
8.	An toàn pháp lý – Một yêu cầu trong xây dựng nhà nước pháp quyền và bảo đảm quyền con người	NGUYỄN LINH GIANG NGUYỄN VĂN QUÂN	6	3
9.	Quản trị tốt và vấn đề quản trị nhà nước ở Việt Nam	VŨ THƯ	9	11
10.	Về tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp ở Việt Nam	VŨ KHÁNH VINH	11	3
11.	Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam	PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO	12	30
12.	Cơ chế đặc thù cho chính quyền đô thị Việt Nam: Vấn đề nhận thức và áp dụng	NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ	12	39
III	<i>Luật Hành chính</i>			
13.	Thống nhất chế tài xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi “xúc phạm danh dự, nhân phẩm” trong các nghị định của Chính phủ	CAO VŨ MINH	1	25

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
14.	Hình thức phạt tiền trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính	NGUYỄN NHẬT KHANH ĐẶNG THỊ PHƯƠNG NGỌC	1	38
15.	Một số bất cập về bổ nhiệm công chức trong cơ quan nhà nước cấp tỉnh và giải pháp hoàn thiện	ĐẶNG PHƯỚC THÔNG LÊ THỊ HỒNG	2	48
16.	Một số bất cập trong thực hiện quy định “đảm bảo sức khỏe để hành nghề công chứng” của Luật Công chứng năm 2014	NGUYỄN HUY CƯỜNG	2	58
17.	Hợp đồng hành chính – Kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp và những gợi mở cho pháp luật Việt Nam	TRẦN THỊ THU PHƯƠNG	3	15
18.	Bảo đảm pháp lý quyền khiếu nại của viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập theo Luật Khiếu nại năm 2011	VÕ TÂN ĐÀO HỒ QUANG CHÁNH	4	3
19.	Hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính	CAO VŨ MINH	5	10
20.	Một số vấn đề về hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính ở Việt Nam	VŨ THƯ	6	10
21.	Thẩm quyền của cơ quan thanh tra nhà nước khi phát hiện dấu hiệu của tội phạm trong hoạt động thanh tra hành chính	HỒ QUANG CHÁNH VÕ TÂN ĐÀO	9	24
IV	<i>Luật Hình sự</i>			
22.	Một số vấn đề về quy định đối với người dưới 18 tuổi phạm tội trong Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)	PHAN THỊ PHƯƠNG HIỀN	4	14
23.	Bàn về quy định của Bộ luật Hình sự về Tội tàng trữ trái phép chất ma túy	CHU TÂN HẢI NGUYỄN THỊ PHƯƠNG HOA	5	22
24.	Sự trùng trị trong Luật hình sự	HỒ SỸ SƠN	6	20
25.	Trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại và những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện	HOÀNG MINH ĐỨC	7	17
26.	Bảo vệ thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam bằng pháp luật hình sự	ĐÌNH THỂ HÙNG	9	33
27.	Phạm tội chưa đạt theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)	MAI THỊ THÙY	10	12

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
V	<i>Luật Tổ tụng Hình sự</i>			
28.	Mối quan hệ giữa cơ quan điều tra và viện kiểm sát trong tố tụng hình sự Việt Nam	LÊ HUỖNH TÂN DUY	2	63
29.	Rút yêu cầu khởi tố đối với vụ án khởi tố theo yêu cầu của bị hại trong tố tụng hình sự	TRẦN HỒNG CA	3	35
30.	Biện pháp tạm giữ theo quy định của Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2015	ĐÌNH VĂN ĐOÀN	4	20
31.	Bắt cập trong các quy định về thực hành quyền công tố của viện kiểm sát ở giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hình sự	TRẦN THỊ LIÊN NGUYỄN VIỆT KHÁNH HÒA	6	25
32.	Bắt cập trong các quy định về đương sự của Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2015 và kiến nghị hoàn thiện	THÁI CHÍ BÌNH	10	19
33.	Quy định về các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam trong Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2015 – Nhìn từ góc độ bảo đảm quyền con người	HUỖNH VĂN RI BÙI KIM TRỌNG VÔ MINH KỲ	12	63
VI	<i>Luật Dân sự</i>			
34.	Tiền ảo và một số vấn đề pháp lý đặt ra ở Việt Nam hiện nay	TRẦN VĂN BIÊN NGUYỄN MINH OANH	4	30
35.	Kiểm soát tính công bằng của các điều khoản mẫu	NGUYỄN THỊ DUNG	4	41
36.	Chế tài bồi thường thiệt hại mang tính trừng phạt theo pháp luật Hoa Kỳ	NGUYỄN CHÍ THẮNG	4	51
37.	Quyền của chủ thể có quyền hưởng dụng theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015	NGUYỄN THANH PHÚC	6	30
38.	Đánh giá và đề xuất diễn giải áp dụng quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về giao kết, thực hiện, sửa đổi, chấm dứt hợp đồng	HÀ THỊ THÚY ĐOÀN ĐỨC LƯƠNG	6	38
39.	Một số bất cập của pháp luật về điều kiện thu nhập để được mua nhà ở xã hội đối với người có thu nhập thấp	NGUYỄN THỊ BẢO NGA	11	46
VII	<i>Luật Tố tụng Dân sự</i>			
40.	Áp dụng quy định của pháp luật tố tụng dân sự thực hiện hoạt động đo đạc	THÁI CHÍ BÌNH	7	22
41.	Ủy quyền khởi kiện của cá nhân trong vụ án dân sự	NGUYỄN THỊ HOÀI TRÂM LÊ THỊ MINH NGỌC	8	3

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
VIII	<i>Luật Sở hữu trí tuệ</i>			
42.	Bảo hộ quyền tác giả đối với tác phẩm được tạo ra bởi trí tuệ nhân tạo	VŨ THỊ HẢI YẾN	3	45
43.	Học thuyết lạm dụng quyền sở hữu trí tuệ và hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của chủ sở hữu quyền sở hữu trí tuệ	BÙI THỊ HẰNG NGÀ	8	12
44.	Bồi thường thiệt hại định trước do xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ theo pháp luật Việt Nam: Một số vấn đề đặt ra và giải pháp hoàn thiện	HOÀNG VĂN THẮNG	8	21
IX	<i>Luật Kinh tế</i>			
45.	Một số bất cập của Luật Doanh nghiệp năm 2014 về góp vốn thành lập doanh nghiệp và kiến nghị hoàn thiện	ĐẶNG HOA TRANG	2	74
46.	Áp dụng chỉ số HHI trong pháp luật về tập trung kinh tế tại Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu – Một số đề xuất cho pháp luật cạnh tranh Việt Nam	MAI NGUYỄN DỪNG	4	57
47.	Các biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam hiện nay	ĐOÀN TRUNG KIÊN	7	31
48.	Doanh nghiệp trong nền kinh tế số từ góc nhìn của Luật Cạnh tranh	NGUYỄN NHƯ PHÁT PHẠM THỊ HIỀN	8	31
49.	Thực trạng pháp luật Việt Nam về quản trị doanh nghiệp nhà nước	NGUYỄN THỊ HUỆ	8	39
50.	Một số bất cập trong quy định pháp luật về quản lý, sử dụng nhà chung cư và định hướng hoàn thiện	TRẦN LINH HUÂN	8	52
51.	Bàn về tính chất pháp lý của kinh doanh căn hộ du lịch, căn hộ văn phòng trong mối liên hệ với kinh doanh nhà chung cư	ĐẶNG ANH QUÂN	10	27
52.	Quy định về quyền lợi bảo hiểm trong hợp đồng bảo hiểm hàng hải	BÙI NGUYỄN TRÀ MY	11	23
53.	Vi phạm hợp đồng hiệu quả: Từ thuyết vị lợi của Jeremy Bentham đến tư tưởng tự do của John Stuart Mill	GIẢN THỊ LÊ NA	11	35
X	<i>Luật Tài chính</i>			
54.	Hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư trên thị trường chứng khoán ở Việt Nam hiện nay	TRẦN LINH HUÂN	1	54
55.	Ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp trong lĩnh vực đầu tư nông nghiệp – Bất cập và hướng hoàn thiện	PHẠM THỊ TUYẾT GIANG	3	55

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
56.	Quy định về chào bán chứng khoán trong Luật Chứng khoán hiện hành	PHAN PHƯƠNG NAM	6	68
XI	<i>Luật Ngân hàng</i>			
57.	Một số vấn đề pháp lý về cấp tín dụng cho các dự án phát triển nhà chung cư của ngân hàng thương mại	LÊ VĂN HIỀN	3	63
58.	Mô hình cho vay ngang hàng và một số vấn đề pháp lý đặt ra cho Việt Nam	TRẦN THỊ DIỆN	3	75
59.	Hoàn thiện quy định pháp luật về tổ chức, quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân	ĐỖ MẠNH PHƯƠNG	12	71
XII	<i>Luật Đất đai</i>			
60.	Hoàn thiện pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	NGUYỄN THÀNH PHƯƠNG	7	42
61.	Thu hồi đất trong trường hợp dự án đầu tư sử dụng đất chậm tiến độ	NGÔ GIA HOÀNG TRẦN TRỌNG HIẾU	10	41
62.	Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai ở khu vực Tây Nguyên	NGUYỄN QUANG TUYẾN TẠ VĂN NHẬT	12	77
XIII	<i>Luật Môi trường</i>			
63.	Cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom chất thải rắn sinh hoạt	NGUYỄN HOÀNG THÙY TRANG	6	55
64.	Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quản lý rác thải nhựa hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam	BÙI ĐỨC HIỀN	8	61
65.	Công ước Basel về xử lý, kiểm soát vận chuyển qua biên giới chất thải nguy hại và kiến nghị cho Việt Nam	PHAN THỊ HƯƠNG GIANG	10	49
66.	Những hạn chế trong quản lý rác thải nhựa trên biển tại Việt Nam theo Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030	PHẠM HỒNG HẠNH	11	53
XIV	<i>Luật Lao động</i>			
67.	Hoàn thiện pháp luật lao động nhằm bảo đảm quyền của người lao động trong các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới	NGUYỄN THANH HUYỀN	1	67
68.	Một số hạn chế của pháp luật về tuyển dụng lao động ở Việt Nam	HOÀNG XUÂN TRƯỜNG	6	48

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
69.	Quyền được hỗ trợ để tái hòa nhập xã hội của người lao động di trú và một số kiến nghị cho Việt Nam	NGUYỄN QUANG THÀNH	9	41
XV	<i>Luật Quốc tế</i>			
70.	Nguyên tắc không gây thiệt hại trong bảo vệ nguồn nước quốc tế theo quy định của Luật quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam	HÀ THANH HÒA	4	69
71.	Tác động của việc tham gia Hiệp định về đàn cá di cư đến việc hưởng quyền tự do đánh bắt cá trên biển cả của Việt Nam	TRẦN HỮU DUY MINH	6	75
72.	Nhu cầu bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài và căn cứ bảo hộ công dân	LÊ MAI THANH	9	49
73.	Thực tiễn thực hiện thủ tục kết luận tư vấn tại Tòa án Công lý quốc tế và việc vận dụng trong giải quyết tranh chấp trên biển ở nước ta hiện nay	ĐÌNH PHẠM VĂN MINH	9	61
XVI	<i>Tư pháp quốc tế</i>			
74.	Thẩm quyền mở thủ tục phá sản quốc tế - Những nỗ lực quốc tế và kinh nghiệm cho Việt Nam	NGUYỄN ĐỨC VIỆT	9	71
XVII	<i>Luật Thương mại quốc tế</i>			
75.	Vai trò của các hiệp định thương mại tự do trong việc thúc đẩy tái cơ cấu chính sách thuế nội địa dưới góc nhìn của các quốc gia đang phát triển	ĐÀO GIA PHÚC	4	77
76.	Phương thức giải quyết tranh chấp thông qua Ban phòng ngừa/Ban xử lý tranh chấp trong hợp đồng FIDIC 2017 và khuyến nghị đối với Việt Nam	NGUYỄN MAI LINH LÊ THỊ HÀ MY	7	75
77.	Bình luận về án lệ liên quan tới nguyên tắc tự do dịch chuyển tiền trong luật đầu tư quốc tế	NGUYỄN THỊ ANH THO	10	60
78.	Áp dụng giải thích phát triển trong giải thích một số quy định của Tổ chức Thương mại thế giới và lưu ý đối với Việt Nam	NGUYỄN NGỌC HÀ	11	61
79.	Thực tiễn áp dụng Điều 6 Công ước Viên năm 1980 về hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế và khuyến nghị cho doanh nghiệp Việt Nam	TÀO THỊ HUỆ NGUYỄN QUANG ANH	11	76
XVIII	<i>Quyền con người</i>			
80.	Phát ngôn thù ghét trên mạng xã hội – Những vấn đề pháp lý đặt ra	NGUYỄN TIẾN ĐỨC TRẦN THỊ THU THỦY	3	24

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
81.	Quyền con người trong đại dịch Covid-19	NGUYỄN THỊ THU TRANG	7	50
82.	Xây dựng pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam: Tiếp cận từ góc độ giới hạn quyền hiến định	BÙI TIẾN ĐẠT	10	3
83.	Nguyên tắc xử lý dữ liệu cá nhân trên không gian mạng theo pháp luật Việt Nam dưới góc nhìn so sánh với pháp luật Singapore, Liên minh châu Âu	LƯU MINH SANG NGUYỄN THỊ THỦY DUNG	11	16
84.	Giới hạn của tự do báo chí trong pháp luật quốc tế về quyền con người	TRẦN THỊ LOAN	12	51
XIX	<i>Nhà nước và pháp luật nước ngoài</i>			
85.	Đặc quyền luật sư – khách hàng trong pháp luật một số quốc gia – Kinh nghiệm cho Việt Nam	NGUYỄN HẢI YẾN	1	78
86.	Chính sách, pháp luật của Hoa Kỳ về phòng, chống đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo, không kiểm soát – Kinh nghiệm cho Việt Nam	TRẦN THỊ THU THỦY	5	59
87.	Kinh nghiệm của Trung Quốc, Ấn Độ về xây dựng pháp luật lao động và an sinh xã hội tại các đặc khu kinh tế – Gợi mở cho Việt Nam	HÀ THỊ HOA PHƯỢNG	5	70
88.	Quản trị tốt – Nghiên cứu so sánh giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc	NGUYỄN TIẾN ĐỨC	8	72
89.	Đạo luật Our Care, Our Choice của tiểu bang Hawaii (Hoa Kỳ) và kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam	TRƯƠNG THỊ MINH THỦY	10	74
XX	<i>Thực tiễn pháp lý</i>			
90.	Thực tiễn thực hiện pháp luật về quy hoạch xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang ở Việt Nam và một số kiến nghị	HOÀNG KIM KHUYẾN	5	51
91.	Bình luận khoa học án lệ số 05/2016/AL	TƯỜNG DUY LƯỢNG	7	63
XXI	<i>Góp ý Dự thảo các văn kiện trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng</i>			
92.	Về xã hội pháp quyền Việt Nam	VÕ KHÁNH VINH	2	3
93.	Tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam – Thực trạng và những vấn đề đặt ra	NGUYỄN NHƯ PHÁT	2	12
94.	Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay	PHAN THANH HÀ	7	3
95.	Một số ý kiến góp ý Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng	LÊ HỒNG HẠNH	12	3

TT	Tên bài	Tác giả	Số	Tr.
96.	Góp ý Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng về kết quả, phương hướng, nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền	NGUYỄN ĐỨC MINH	12	10
97.	Mấy ý kiến về vấn đề xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng	VŨ THƯ LÊ QUANG THƯỜNG	12	17
98.	Về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng	PHẠM HỮU NGHỊ	12	22
99.	Góp ý Dự thảo Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 10 năm 2011 – 2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 10 năm 2021 – 2030	LÊ MAI THANH	12	27
XXII	<i>Góp ý Dự án Luật</i>			
100.	Cơ chế chia sẻ rủi ro về doanh thu trong phương thức đối tác công tư (PPP) – Một số góp ý cho Việt Nam	NGUYỄN THỊ PHƯƠNG HÀ	5	31
101.	Lựa chọn nhà đầu tư trong phương thức đối tác công tư tại Việt Nam	NGUYỄN TUẤN VŨ	5	42

THẺ LỆ GỬI BÀI CHO TẠP CHÍ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

1. Bài viết gửi tới Tạp chí Nhà nước và Pháp luật là các bài nghiên cứu khoa học pháp lý có nội dung mới, công bố kết quả nghiên cứu, giới thiệu kinh nghiệm trong nước và quốc tế, trao đổi khoa học, bình luận, phản biện về những vấn đề lý luận và thực tiễn thuộc lĩnh vực nhà nước và pháp luật.

2. Bài gửi Tạp chí chưa được gửi đăng trên các báo, tạp chí khác. Tác giả là chủ sở hữu quyền tác giả của bài viết và chịu trách nhiệm về toàn bộ nội dung khoa học, cũng như các thông tin, tư liệu, số liệu, biểu đồ, hình ảnh minh họa... trong bài viết.

3. Bài viết gửi Tạp chí có bố cục gồm 3 phần: i) *Tên bài viết*; ii) *Tóm tắt từ 5 đến 7 dòng (bằng tiếng Việt và khuyến khích có thêm bản dịch tiếng Anh) nêu bật những nội dung chính, đóng góp mới của bài viết*; iii) *Nội dung bài viết*. Bài gửi Tạp chí cần ghi rõ tên tác giả (đồng tác giả), chức danh khoa học, học vị và cơ quan công tác. Tên bài viết, tên các mục, tiểu mục ngắn gọn, không có dấu chấm ở cuối dòng. Nếu bài viết được chia thành các mục và tiểu mục, cần đánh số theo thứ tự: 1.; 1.1.; 1.1.1.;...

4. Bài gửi Tạp chí phải được đánh máy vi tính, định dạng khổ giấy A4, lề trên và lề dưới 2 cm, lề phải và lề trái 2,5 cm, font chữ Times New Roman, cỡ chữ 14, cách dòng 1.5 lines, trình bày giản dị, không rườm rà, hoa mỹ. *Mỗi bài gửi cho Tạp chí có độ dài tối thiểu là 6 trang, tối đa là 18 trang*, bao gồm 1 bản điện tử (bắt buộc) và 1 bản in.

- Bản điện tử của bài viết có thể gửi qua email theo địa chỉ: tcnnpl@isl.gov.vn hoặc chuyển trực tiếp cho Tòa soạn Tạp chí.

- Bản in của bài viết được gửi theo địa chỉ: *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, phòng 221, số 27, phố Trần Xuân Soạn, Hai Bà Trưng, Hà Nội*; điện thoại: 024.39713333.

5. Các thuật ngữ tiếng nước ngoài sử dụng trong bài viết cần trích dẫn nguyên văn (không phiên âm sang tiếng Việt), kèm theo phiên dịch sang tiếng Việt (trừ trường hợp không có thuật ngữ được dịch tương ứng).

6. Viết tắt: Chữ cần viết tắt khi xuất hiện lần đầu trong bài được viết đầy đủ và liền đó đặt ký hiệu viết tắt của chữ đó trong ngoặc đơn. Ký hiệu viết tắt phải được dùng thống nhất trong toàn bài viết. Không viết tắt trong tên bài viết, tên các mục, tiểu mục; không viết tắt những cụm từ ít xuất hiện trong bài.

7. Tài liệu tham khảo và cách thức trích dẫn: Tài liệu tham khảo được sử dụng trong bài phải đảm bảo độ tin cậy khoa học, chính xác, minh bạch. Tác giả bài viết hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc trích dẫn, chú thích nguồn tài liệu tham khảo. Nếu trích dẫn nguyên văn thì phải để trong dấu ngoặc kép; nếu trích dẫn nội dung thì không cần để trong dấu ngoặc kép. Cả 2 cách thức trích dẫn đều phải được chú thích nguồn đầy đủ:

- Đối với tài liệu là các bài tạp chí cần ghi rõ nguồn tài liệu theo thứ tự sau: Tên tác giả, tên bài viết (in nghiêng), tên tạp chí, số xuất bản, năm xuất bản, số trang trong tạp chí được trích dẫn. Ví dụ: Nguyễn Văn A, *Bàn về quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2, năm 2010, tr. 32.

- Đối với tài liệu là sách cần ghi rõ nguồn tài liệu theo thứ tự sau: Tên tác giả, tên sách (in nghiêng), nhà xuất bản, nơi xuất bản, năm xuất bản, số trang trong sách được trích dẫn. Ví dụ: Trần Đình B, *Giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, năm 2011, tr. 50.

- Đối với tài liệu trên website cần ghi rõ nguồn tài liệu theo thứ tự sau: Tên tác giả, tên bài viết (in nghiêng), địa chỉ truy cập, ngày/tháng/năm truy cập. Ví dụ: Phạm Thị H, *Nguyên tắc suy đoán vô tội trong Luật Tố tụng Hình sự Việt Nam*, <http://isl.vass.gov.vn>, truy cập ngày 15/5/2011.

8. Khi gửi bài viết, tác giả đồng thời cung cấp cho Tạp chí các thông tin sau: Địa chỉ gửi tạp chí biểu; số tài khoản cá nhân để trả nhuận bút (tên chủ tài khoản, ngân hàng và chi nhánh ngân hàng mở tài khoản), số điện thoại, email để thuận tiện cho Tạp chí trong việc liên lạc, trao đổi với tác giả.

9. Sau khi biên tập xong, Tạp chí sẽ thông báo cho tác giả về việc sử dụng hay không sử dụng bài viết qua đường email. Tạp chí không trả lại bản thảo nếu bài viết không được đăng tải.

10. Tác giả có bài viết đăng trên Tạp chí được trả nhuận bút theo quy định hiện hành và được biểu 01 cuốn Tạp chí có bài viết của mình.