NỘI DUNG TÓM TẮT
CÁC ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC PHÁP LÝ CỦA BỘ TƯ PHÁP

Tập 1

Mã số: TPC/K - 20 - 05

1483-2020/CXBIPH/02-174/TP

BỘ TƯ PHÁP
VIỆN KHOA HỌC PHÁP LÝ

NỘI DUNG TÓM TẮT
CÁC ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC PHÁP LÝ CỦA BỘ TƯ PHÁP

Tập 1

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP
HÀ NỘI - 2020

CHỦ BIÊN

TS. Nguyễn Văn Cương

THAM GIA BIÊN SOẠN

1. Nguyễn Thị Thu Hương
2. Nguyễn Xuân Anh
3. Trần Thu Anh
4. Lê Thị Thùy Dương

LỜI NÓI ĐẦU

Nghiên cứu khoa học pháp lý - một trong những công tác luôn giữ vai trò quan trọng và có những đóng góp không nhỏ trong quá trình xây dựng, thực hiện và bảo đảm cho pháp luật đi vào cuộc sống. Trong các giai đoạn phát triển, khi các cơ quan tư pháp đã và đang tự đổi mới và hoàn thiện mình nhằm thực hiện tốt các nhiệm vụ mà Đảng, Nhà nước và nhân dân tin tưởng giao phó, thì công tác nghiên cứu khoa học pháp lý lại càng phải thể hiện vai trò tiên phong của mình trong việc dự báo, xác định phương hướng đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, nhất là trong giai đoạn hiện nay - giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tiến hành cải cách hành chính, cải cách tư pháp.

Nhằm cung cấp những thông tin khoa học có giá trị tham khảo về mặt lý luận và thực tiễn cho công cuộc đổi mới và hoàn thiện các cơ quan tư pháp, từ năm 2007, Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp tổ chức biên soạn các cuốn sách giới thiệu những thông tin cơ bản và nội dung tóm tắt các đề tài nghiên cứu khoa học pháp lý - kết quả của các công trình nghiên cứu khoa học của Bộ Tư pháp từ năm 1983 đến nay, bao gồm các đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, cấp bộ đến các đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước. Bên cạnh những nội dung và kiến nghị khoa học đã được các cơ quan xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật sử dụng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật, còn có một số nội dung, kiến nghị không còn phù hợp với tình hình mới hoặc có những giải pháp tuy có giá trị khoa học nhưng chưa được ứng dụng.

Các cuốn sách này cũng là tài liệu tham khảo bổ ích cho những người làm công tác quản lý, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách, pháp luật.

Viện Khoa học pháp lý trân trọng giới thiệu với bạn đọc các ấn phẩm thể hiện kết quả lao động khoa học của các cán bộ nghiên cứu đã và đang đóng góp cho việc xây dựng một nền tư pháp "gần dân, hiểu dân, giúp dân, học dân, phục vụ nhân dân" như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói.

Rất mong nhận được ý kiến đóng góp xây dựng của bạn đọc.

Hà Nội, tháng 6 năm 2020

Viện Khoa học pháp lý

ĐỀ TÀI
ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG GIẢNG DẠY VÀ ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ HỌC TẬP CỦA NGƯỜI HỌC NHẰM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG ĐÀO TẠO NHÂN LỰC PHÁP LUẬT CỦA TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Bùi Đăng Hiếu - Trường Đại học Luật Hà Nội

Cơ quan chủ quản: Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ trì: Trường Đại học Luật Hà Nội, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2018

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Thực tế cho thấy nội dung và phương thức đánh giá kết quả học tập của người học ở Trường Đại học Luật Hà Nội đã từ lâu trở nên lỗi thời. Sự đơn điệu trong nội dung thi, kiểm tra đã làm "nản lòng" chính những người bị đánh giá - sinh viên. Trong giờ thi vấn đáp thì sinh viên phải đối diện với bộ câu hỏi không được cập nhật nhiều năm và phải trả lời theo đúng quan điểm của người chấm thi. Hệ thống mục tiêu nhận thức của học phần những năm gần đây được các bộ môn xây dựng rất chi tiết với những đòi hỏi rất cao, nhưng vẫn "nằm im" trong cuốn Đề cương chi tiết học phần chứ chưa được vận dụng để thiết kế câu hỏi thi. Sinh viên nhìn thấy thực trạng đó và quyết định 'thi sao học vậy", chỉ cần ghi chép lại đầy đủ những gì giảng viên nói để nhắc lại "nguyên đai, nguyên kiện" cho chính giảng viên đó nghe lại là xong.

Thực trạng đó là đáng báo động và cần phải chấm dứt ngay. Toàn bộ hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học cần được đổi mới một cách toàn diện để sao cho thẩm định được đúng năng lực đầu ra của sinh viên theo các chuẩn năng lực đầu ra mà Trường công bố. Cũng vì lý do đó mà việc nghiên cứu Đề tài *"Đổi mới hoạt động giảng dạy và đánh giá kết quả học tập của người học nhằm nâng cao chất lượng đào tạo nhân lực pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội"* là hết sức cần thiết. Đề tài đã lựa chọn mục tiêu nghiên cứu chính là hoạt động giảng dạy và hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học. Đề tài này hướng tới sản phẩm cuối cùng là đưa ra được kiến nghị đổi mới toàn diện hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học (bao gồm cả nội dung đánh giá, phương thức đánh giá, quy trình đánh giá từ lúc ra đề thi cho đến lên kế hoạch tổ chức thi, coi thi, chấm thi, lên điểm và quản lý điểm thi,…) theo định hướng tiếp cận năng lực của người học.

Dưới đây là những tóm tắt kết quả nghiên cứu chính của Đề tài:

I. ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG GIẢNG DẠY THEO ĐỊNH HƯỚNG TIẾP CẬN NĂNG LỰC CỦA NGƯỜI HỌC

1. Lý luận tổng quan về hoạt động giảng dạy đại học

1.1. Các xu hướng tiếp cận cơ bản trong giảng dạy đại học

Qua các nghiên cứu, tổng hợp cho thấy

trong giáo dục đại học trên thế giới tồn tại 3 xu hướng tiếp cận cơ bản, đó là: a) Tiếp cận nội dung (*Content approach*); b) Tiếp cận mục tiêu (*Objective approach*); c) Tiếp cận năng lực đầu ra (*Competence based/ Outcome based approach*).

Nhìn lại từ trước đến nay thì cách tiếp cận của chúng ta đối với đào tạo đại học chủ yếu là theo tiếp cận nội dung chứ chưa thực sự theo tiếp cận năng lực của người học. Với cách tiếp cận nội dung thì điều quan trọng nhất trong xây dựng và phát triển chương trình đào tạo là làm sao khối lượng kiến thức (nội dung) cần truyền thụ là lớn nhất, quá trình thực thi được chỉ đạo bởi hệ thống các hình thức tổ chức đảm bảo người học lĩnh hội được tối đa lượng kiến thức (nội dung) này. Cách tiếp cận này có nhược điểm là không đáp ứng được sự gia tăng về kiến thức trong xã hội, khả năng thay đổi, cập nhật chậm, khó kiểm soát được mức độ hoàn thành chương trình. Hầu như mỗi khi có loại văn bản mới được ban hành là Trường lại phải thiết kế học phần mới để truyền tải nội dung của văn bản pháp luật đó (ví dụ học phần luật sở hữu trí tuệ được xây dựng sau khi Luật sở hữu trí tuệ được ban hành, học phần Luật kinh doanh bảo hiểm, học phần Pháp luật về giao dịch bảo đảm,… cũng được hình thành tương tự). Hơn thế nữa, cách tiếp cận nội dung này không định hình rõ được năng lực cần thiết của người học để làm việc sau khi kết thúc chương trình.

Kỷ nguyên mới với tốc độ kiến thức tăng nhanh chóng mặt thì đào tạo theo tiếp cận nội dung trở nên bất lực. Vốn kiến thức mà người thầy ở trường đại học cung cấp dù có nhiều bao nhiêu thì cũng rất nhỏ nhoi và nhanh chóng trở nên lạc hậu. Xã hội đang đứng trước các thách thức mà cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 mang lại. Ngành khoa học pháp lý cũng không thể đứng ngoài cuộc, khi cách thức điều chỉnh bằng pháp luật truyền thống hiện đang bị lung lay với các hiện tượng mới phát sinh như cấp quyền công dân cho người máy, cấp phép lao động cho rô-bốt, hay quan hệ lao động mà người sử dụng lao động và người lao động chỉ tương tác qua mạng internet,...

1.2. Bản chất của định hướng tiếp cận năng lực trong giảng dạy đại học

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8, Ban Chấp hành Trung ương khóa XI (Nghị quyết số 29-NQ/TW) về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế (ban hành ngày 04/11/2013) có nêu thực trạng giáo dục đại học của Việt Nam là: "*chất lượng, hiệu quả giáo dục và đào tạo còn thấp so với yêu cầu, nhất là giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp. Hệ thống giáo dục và đào tạo thiếu liên thông giữa các trình độ và giữa các phương thức giáo dục, đào tạo; còn nặng lý thuyết, nhẹ thực hành. Đào tạo thiếu gắn kết với nghiên cứu khoa học, sản xuất, kinh doanh và nhu cầu của thị trường lao động; chưa chú trọng đúng mức việc giáo dục đạo đức, lối sống*

và kỹ năng làm việc. Phương pháp giáo dục, việc thi, kiểm tra và đánh giá kết quả còn lạc hậu, thiếu thực chất". Từ thực trạng đó, Nghị quyết số 29-NQ/TW đề ra định hướng đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo, một nội dung quan trọng trong đó chính là: "*Chuyển mạnh quá trình giáo dục từ chủ yếu trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học*".

Đã đến lúc Trường Đại học Luật Hà Nội cần cải tổ lại định hướng của mình trong đào tạo, chuyển từ đào tạo kiến thức sang đào tạo năng lực thực hành của người học. Sự cải tổ theo định hướng tiếp cận năng lực sẽ được thực hiện theo các cấp độ: i) Nhận thức, ii) Chương trình đào tạo, iii) Phương pháp dạy - học các học phần, iv) Kiểm tra đánh giá. Đối với đào tạo đại học ngành luật thì cách tiếp cận năng lực đầu ra sẽ giúp cho Nhà trường tiếp cận được gần nhất với các yêu cầu của nhà tuyển dụng.

Mặc dù trở thành một xu thế dần nổi trội trong giáo dục đại học hiện nay nhưng cách hiểu về khái niệm năng lực cũng còn đa dạng[1]. Tập thể tác giả Đề tài có cùng quan điểm coi năng lực là khả năng thực hiện nhiệm vụ thực tiễn đặt ra. Năng lực không chỉ là phép cộng cơ học giữa kiến thức và kỹ năng, mà là sự hòa quyện giữa tri thức, khả năng và mong muốn tạo nên phẩm chất tiềm tàng của một cá nhân đối với vị trí công việc chuyên môn nhất định. Năng lực luôn gắn với khả năng hành động, được hiểu là khả năng thực hiện công việc chuyên môn một cách thành thạo và chuyên nghiệp. Trong đào tạo ngành luật, năng lực được hiểu bao gồm khả năng thực hiện các công việc mang tính pháp lý như: tư vấn pháp lý cho những đối tượng xác định, khả năng áp dụng pháp luật để giải quyết các vụ việc pháp lý,…

Xuất phát từ cách tiếp cận năng lực, nội dung dạy học, nội dung các môn học cần được thiết kế, xây dựng hướng đến việc hình thành những năng lực vừa cụ thể, vừa khái quát cho một ngành nghề đào tạo. Kết quả mong đợi cuối cùng đặt ra mức độ tối thiểu mà người học cần phải thực hiện được về mặt kiến thức và các năng lực hoạt động nghề nghiệp chuyên môn được đào tạo. Danh mục các kết quả mong đợi chính là một "gói" các năng lực mà người học tối thiểu phải thực hiện được sau khi kết thúc một chương trình đào tạo.

Nhiều quan điểm cho rằng, việc xây dựng một chương trình đào tạo theo năng lực phải trải qua những giai đoạn sau đây:

Bước 1: Nhận diện các năng lực cốt lõi phần lớn từ nhu cầu của xã hội nghề nghiệp (nhà sử dụng lao động) và của cộng đồng.

Bước 2: Xác định các mức độ và tiêu chí đánh giá cho mỗi năng lực theo nguyên tắc mỗi năng lực đều phải đo lường được, từ đó thiết kế tiến trình đánh giá và nội dung giảng dạy.

Bước 3: Liên kết, sắp xếp các năng lực cho logic để từ đó thiết kế chương trình đào tạo.

[1] Ngay cả trong các tài liệu viết bằng tiếng Anh, các tác giả cũng sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau để chỉ khái niệm này, ví dụ: competency, capacity, ability, attribute.

Bước 4: Thiết kế các modul của chương trình đào tạo sao cho thực hiện được toàn bộ các năng lực. Mỗi nội dung được đưa vào chương trình đào tạo nên giải trình được nội dung đó hướng tới cung cấp năng lực nào cho người học. Mỗi phương pháp giảng dạy cần được áp dụng hướng tới năng lực tương ứng.

Bước 5: Thực hiện việc giảng dạy và các tiến trình đánh giá. Việc thực hiện chương trình đào tạo và kiểm tra đánh giá là một công đoạn chứ không được tách rời thành 2 công đoạn khác nhau như quan niệm từ trước đến nay. Việc đánh giá năng lực cần được thực hiện thường xuyên trong suốt quá trình giảng dạy.

1.3. Mối liên hệ giữa học chế tín chỉ với định hướng đào tạo theo tiếp cận năng lực

Những nội dung của tiếp cận năng lực sẽ không thể trở thành hiện thực nếu không dựa vào một quy trình đào tạo phù hợp với nó. Nói cách khác, dạy và học theo tiếp cận năng lực chỉ có thể thực hiện trong phạm vi của học chế đào tạo, và ngược lại, học chế đào tạo cần phải thỏa mãn những điều kiện để thực hiện đào tạo theo năng lực.

1.3.1. Bản chất cốt lõi của học chế tín chỉ

Xét từ cội nguồn và bối cảnh ra đời, triết lý sư phạm của học chế tín chỉ được khái quát trên một số nội dung sau:

Thứ nhất, học chế tín chỉ là một hình thức dân chủ hóa quá trình đào tạo. Nói khác đi, tình trạng giáo dục dựa trên quyền lực của giảng viên phải thu hẹp, người học không còn có nghĩa vụ phục tùng vô điều kiện theo chương trình, nội dung của nhà trường. Bởi lẽ, dân chủ trong giáo dục, theo Dewey, chính là sự mở rộng phạm vụ các mối quan tâm được chia sẻ, và sự giải phóng các năng khiếu cá nhân đa dạng[2]. Do đó, người học trong học chế tín chỉ không những được quyền lựa chọn ngành nghề mà còn được tự do lựa chọn môn học, chương trình học và lộ trình học cho chính họ.

Thứ hai, học chế tín chỉ là đào tạo trên cơ sở cá thể hóa người học. Việc đào tạo không phải dành cho tập thể mà là dành cho cá nhân người học. Trường học không phải là đào tạo tập trung theo một chương trình áp đặt mà là đào tạo thống nhất theo nhu cầu người học. Nói khác đi, vấn đề môn học là phụ thuộc vào người học. Trong học chế tín chỉ cũng cho phép người học lựa chọn nhiều hình thức, phương pháp học tập theo sở thích hoặc theo sở trường cá nhân.

Thứ ba, học chế tín chỉ quan tâm tới toàn bộ quá trình đào tạo hơn là chỉ quan tâm tới kết quả học tập cuối cùng. Đối với sinh viên, Hệ thống tín chỉ cập nhật thường xuyên tiến trình để đạt được một bằng cấp, sở thích và năng lực cá nhân của sinh viên sẽ được bộc lộ qua việc họ thiết lập một định hướng các môn học. Đối với người dạy, bởi quan tâm tới quá trình hơn là một đánh giá cuối kỳ nên giáo viên có tính độc lập trong việc xác định sẽ dạy cái gì và như thế nào[3].

---

[2] John Dewey, (Phạm Anh Tuấn dịch), *Dân chủ và giáo dục*, Nxb. Tri thức, H.2008, tr.114.

[3] Omporn Regel (1992), *The academic credit system in Higher education: Effectiveness and relevance in developing countríe,* World Bank, working paper, p.5-17.

1.3.2. Sự tương thích giữa học chế tín chỉ với định hướng phát triển năng lực

Thứ nhất, học chế tín chỉ, xét như một quy trình đào tạo, là cơ sở phù hợp để thực hiện việc đào tạo theo định hướng năng lực. Học chế tín chỉ với các hình thức tổ chức dạy học đa dạng, nhiều chiều nên cho phép quá trình dạy, học diễn ra linh hoạt thích ứng với từng nhóm năng lực, từng nhóm người học.

Thứ hai, học chế tín chỉ, xét như một triết lý đào tạo, là lấy sự phát triển, tiến bộ của người học làm mục tiêu bao trùm của việc đào tạo, là đặt người học vào vị trí của chủ thể trung tâm đào tạo.

Tuy nhiên, học chế tín chỉ như một hình thức để thực hiện việc đào tạo theo định hướng năng lực mới chỉ đúng về mặt lý thuyết. Trên thực tế, khi triển khai thực hiện trong một môi trường đào tạo cụ thể, bản thân học chế tín chỉ, cũng như sự tương quan của nó với sự hình thành và phát triển năng lực nghề nghiệp cho người học còn có rất nhiều hạn chế. Theo đó, nếu gột bỏ cái hình thức tín chỉ bên ngoài thì cái ruột bên trong thực chất vẫn là niên chế nếu chương trình đào tạo được thiết kế, xây dựng một cách chủ quan, tùy tiện, vội vàng nhằm đạt được những mục tiêu thực dụng như để đáp ứng việc mở mã ngành, để lôi kéo người học, để xin chỉ tiêu[4].

1.4. Các phương pháp giảng dạy theo tiếp cận năng lực

Trong đào tạo theo định hướng phát triển năng lực, không tồn tại một phương pháp giảng dạy đa năng cho cả quá trình đào tạo. Gắn với mỗi loại năng lực cần đạt được sẽ có những phương pháp phù hợp. Vì mục đích rèn luyện năng lực thực hiện công việc nên phương pháp giảng dạy cũng phải giúp cho sinh viên "làm" được các chuẩn năng lực theo mong muốn đề ra. Trong đào tạo theo định hướng năng lực, nhiều phương pháp giảng dạy sẽ được áp dụng. Tuy nhiên, các phương pháp giảng dạy đều có chung 2 đặc điểm cơ bản, đó là: i) Tính hoạt động và ii) Bám sát thực tiễn nghề nghiệp, tính giải quyết vấn đề thực tiễn. Hai đặc điểm này luôn song hành đồng thời trong từng hoạt động đào tạo.

2. Thực trạng hoạt động giảng dạy tại Trường Đại học Luật Hà Nội và tại một số cơ sở đào tạo luật tiêu biểu của Việt Nam

Đề tài thực hiện khảo sát và đánh giá thực trạng hoạt động giảng dạy (tập trung vào chương trình, nội dung giảng dạy, phương pháp giảng dạy và phương pháp thi - kiểm tra) tại Trường Đại học Luật Hà Nội và tại 6 cơ sở đào tạo luật điển hình khác trên toàn quốc bao gồm:

- Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (ĐHQGHN);
- Khoa Luật, Trường Đại học Ngoại thương;
- Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế quốc dân;
- Trường Đại học Luật, Đại học Huế;
- Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh;

[4] Nguyễn Thái Sơn, *Những bất cập trong đào tạo theo hệ thống tín chỉ ở Việt Nam,* Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam số 2/2014, tr.98.

- Trường Đại học Kinh tế - Luật thuộc Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

Cùng với việc dựa trên các tài liệu thứ cấp, Đề tài thực hiện phỏng vấn chuyên sâu với 8 chuyên gia là các giảng viên có kinh nghiệm và uy tín tại các cơ sở đào tạo luật nói trên, bao gồm:

- TS. Nguyễn Hùng Cường (Giảng viên Khoa Luật - ĐHQGHN);

- PGS.TS. Hồ Thúy Ngọc (Trưởng Khoa Đào tạo Quốc tế, giảng viên Khoa Luật - Trường Đại học Ngoại thương);

- PGS.TS. Trần Văn Nam (Trưởng Khoa Luật - Trường Đại học Kinh tế quốc dân);

- NCS. Hồ Nhân Ái (Trường Đại học Luật - Đại học Huế);

- Trần Ngọc Thúy (Giảng viên Trường Đại học Luật - Đại học Huế);

- TS. Phạm Trí Hùng (Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh);

- ThS. Nguyễn Thị Lan Hương (Phó Trưởng bộ môn Luật Thương mại quốc tế, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh);

- ThS. Đào Gia Phúc (Phó Giám đốc Trung tâm Pháp luật Hoa Kỳ, Trường Đại học Kinh tế - Luật thuộc Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh).

2.1. Thực trạng xây dựng chuẩn đầu ra và chương trình đào tạo đại học ngành luật hiện nay tại Trường Đại học Luật Hà Nội và tại một số cơ sở đào tạo luật của Việt Nam

2.1.1. Tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Trong những năm qua, theo yêu cầu của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Trường Đại học Luật Hà Nội và các trường đại học khác đã khẩn trương chuyển đổi phương thức đào tạo từ niên chế sang học chế tín chỉ. Đây là chủ trương đúng đắn và hợp lý, bởi lẽ học chế tín chỉ là phương thức phù hợp cho triển khai đào tạo theo định hướng tiếp cận năng lực (như đã phân tích ở phần trên). Tuy nhiên, do chỉ là phương thức quản lý đào tạo nên bản thân học chế tín chỉ chưa tạo ra được động lực đủ mạnh để làm chuyển biến chương trình đào tạo từ nội dung sang định hướng phát triển năng lực, thậm chí cũng chưa tiệm tiến đến mục tiêu chung của chuẩn đầu ra. Nói cách khác, tại Trường Đại học Luật Hà Nội thì học chế tín chỉ hiện nay mới chỉ dừng lại là một phương thức quản lý đào tạo, còn cốt lõi chương trình đào tạo vẫn là chương trình theo nội dung kiến thức. Cụ thể:

Thứ nhất, mục tiêu chương trình đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội còn chưa chuyển biến sang mục tiêu cốt lõi là hình thành và phát huy năng lực nghề nghiệp của người học một cách thực chất.

Thứ hai[5]*,* việc áp dụng học chế tín chỉ trong suốt thời gian qua không tạo ra một sự thay đổi cấu trúc nội dung chương trình đào tạo. Chương trình đạo tạo vẫn được thiết kế theo cách tiếp cận nội dung, các môn học không có sự nhất quán về định hướng trong

[5] Trong phần này, chúng tôi có sử dụng lại một số luận điểm của chuyên đề *Thực trạng đào tạo cử nhân luật ở Việt Nam: một vài điểm hạn chế* do chúng tôi viết trong Đề tài nghiên cứu khoa học Trường Đại học Luật Hà Nội, (2010).

phát triển năng lực nghề nghiệp cho sinh viên. Nói khác đi, hình thức là đào tạo theo học chế tín chỉ, nhưng cốt lõi bên trong vẫn là đào tạo theo cách của học phần, niên chế, lấy khối lượng kiến thức của môn học làm thước đo cho năng lực của sinh viên. Sự đổi mới nội dung chương trình vẫn chỉ dừng lại ở mức thu hẹp chương này, mở rộng vấn đề kia, chưa có sự thay đổi lớn về cấu trúc chương trình hướng tới đào tạo năng lực nghề nghiệp cho người học.

***Thứ ba**,* như là hệ quả của hạn chế thứ hai, vì chương trình đào tạo có hình thức là cách đào tạo tín chỉ nhưng vẫn dựa trên cách tiếp cận nội dung nên học chế tín chỉ không xác lập được những cơ sở để đổi mới về phương pháp giảng dạy. Nói chính xác là với tình trạng còn áp dụng chương trình đào tạo theo nội dung thì không thể nói tới việc đổi mới phương pháp giảng dạy được.

2.1.2. Tại một số cơ sở đào tạo luật của Việt Nam

Nhìn chung chương trình đào tạo của các cơ sở đào tạo còn thiên về số lượng môn học, nội dung các môn học chủ yếu tập trung vào các vấn đề lý thuyết, chưa thực sự hướng tới hình thành năng lực thực hành nghề nghiệp của người học và nhu cầu nhân lực của xã hội. Đào tạo nghề nghiệp chưa thực sự là bộ phận cấu thành quan trọng của các chương trình đào tạo ở các cơ sở đào tạo luật.[6] Dù Luật Giáo dục đại học Việt Nam năm 2012 quy định kỹ năng thực hành nghề nghiệp, có khả năng làm việc độc lập, sáng tạo và giải quyết những vấn đề thuộc ngành được đào tạo là một mục tiêu quan trọng của giáo dục đại học[7], các kỹ năng nghề nghiệp chưa thực sự được chú trọng trong triển khai đào tạo ở các cơ sở đào tạo luật. Các chương trình đào tạo chủ yếu nhấn mạnh tới việc cung cấp các học thuyết, nguyên tắc pháp luật và quy định của các văn bản quy phạm pháp luật.[8] Đối với các môn học chuyên ngành, các cơ sở đào tạo chủ yếu thiết kế dựa trên thế mạnh của mình (năng lực giảng dạy của giảng viên). Dù một số cơ sở đào tạo luật đã có xu hướng đưa một số môn học về kỹ năng hành nghề vào giảng dạy, nhìn chung, các chương trình đào tạo còn thiếu hụt nhiều vấn đề liên quan đến thực hành nghề nghiệp.

Thực trạng về chương trình và nội dung đào tạo này cũng hoàn toàn phù hợp với nhận định của Nghị quyết số 29-NQ/TW, đó là: "*chất lượng, hiệu quả giáo dục và đào tạo còn thấp so với yêu cầu, nhất là giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp. Hệ thống giáo dục và đào tạo thiếu liên thông giữa các trình độ và giữa các phương thức giáo dục, đào tạo; còn nặng lý thuyết, nhẹ thực hành. Đào tạo thiếu gắn kết với nghiên cứu khoa học, sản xuất, kinh doanh và nhu cầu của thị trường lao động; chưa chú trọng đúng mức*

[6] Ho, Ai Nhan, "Legal Education in Vietnam: The History, Current Situation and Challenges" (2017) 26(1) *Legal Education Review,* tr.74.

[7] Điều 5.

[8] Ho, Ai Nhan, "Legal Education in Vietnam: The History, Current Situation and Challenges" (2017) 26(1) *Legal Education Review,* tr.83.

việc giáo dục đạo đức, lối sống và kỹ năng làm việc".

Chính vì thế, chương trình và nội dung đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội cần tiếp tục được hoàn thiện, cả trên giấy và trong thực hiện, theo hướng "*Chuyển mạnh quá trình giáo dục từ chủ yếu trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học*" như Nghị quyết số 29-NQ/TW xác định. Theo đó, các môn học trong chương trình đào tạo cần được lựa chọn theo hướng phải là các môn học thực sự cần thiết cho nhu cầu thực hành nghề nghiệp sau này của người học. Cần cắt giảm tối đa các môn học không trực tiếp liên quan đến nghề luật. Trong từng môn học, nội dung đào tạo về kỹ năng thực hành, ứng dụng của người học để giải quyết tình huống thực tế cần phải luôn được xác định song hành với các kiến thức lý thuyết do giảng viên cung cấp. Việc thiết kế chương trình và nội dung đào tạo nên đi theo mô hình tiếp cận năng lực.

Khi xây dựng chương trình và nội dung đào tạo, việc xác định rõ, đúng các năng lực cần thiết cho thực hành nghề nghiệp của người học sau khi tốt nghiệp là hết sức quan trọng. Vì thế, chương trình và nội dung đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội không nên được thiết kế theo mô hình tự thân, tự nghĩ của cơ sở đào tạo mà cần có sự khảo sát, tham vấn các tổ chức sử dụng lao động. Các năng lực của người học cũng cần được xác định ở các tầng bậc cụ thể: năng lực cốt lõi, năng lực cơ bản và năng lực chuyên biệt. Trên cơ sở đó, Trường xác định được các môn học cần thiết, dung lượng từng môn học, nội dung giảng dạy của từng môn học.

2.2. Thực trạng nội dung và phương pháp giảng dạy đại học ngành luật tại Trường Đại học Luật Hà Nội và tại một số cơ sở đào tạo luật của Việt Nam

2.2.1. Tại Trường Đại học Luật Hà Nội

- Về nội dung giảng dạy

Qua khảo sát ý kiến của giảng viên về chất lượng giảng dạy cho thấy có 56,7% giảng viên đánh giá nội dung giảng dạy đã cung cấp đủ kiến thức cần thiết cho công việc sau tốt nghiệp. Chỉ có 45,0% giảng viên đánh giá rằng nội dung giảng dạy đã cung cấp đủ kỹ năng chuyên môn cần thiết cho sinh viên sau khi tốt nghiệp. Chỉ có 50,7% giảng viên cho rằng năng lực chuyên môn của người học đáp ứng được yêu cầu công việc sau tốt nghiệp. Có ý kiến cho rằng nguyên nhân của tình trạng này là do "sinh viên đã được thực hành kỹ năng chuyên môn nhưng do lớp đông nên chưa kỹ"[9].

- Về phương pháp giảng dạy

Với định hướng thay đổi phương pháp dạy học, tăng cường tự học và tăng cường tương tác giữa người dạy và người học, Nhà trường đã chú trọng tới việc đổi mới hình thức tổ chức dạy - học. Từ năm 2009, khi chuyển đổi hình thức đào tạo từ niên chế sang tín chỉ, hình thức tổ chức dạy - học cũng được thay đổi cho phù hợp. Với việc

[9] Xem thêm bản Kết quả xử lý Phiếu điều tra giảng viên về hoạt động giảng dạy và đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài này.

tổ chức hình thức dạy - học như vậy, sự tương tác giữa giảng viên và sinh viên được đẩy lên cao, sinh viên phải tích cực làm việc dưới sự dẫn dắt của giảng viên. Đây là nền tảng để phương pháp dạy học tích cực: hỏi - đáp; đóng vai… được áp dụng triệt để nhằm tạo hứng thú cho người học[10]. Tuy nhiên, những hạn chế, khó khăn, trở ngại khi triển khai phương pháp giảng dạy mới là điều cần được nghiên cứu thêm và tìm ra giải pháp thích hợp.

Để thực hiện việc giảng dạy theo định hướng năng lực của người học có hiệu quả đòi hỏi các giảng viên phải sử dụng kết hợp các phương pháp giảng dạy khác nhau (thuyết giảng, tình huống, phương pháp vấn đề) để truyền thụ và giúp người học lĩnh hội một cách tốt nhất các kiến thức và kỹ năng. Trong đó, phương pháp thuyết giảng thường được sử dụng chủ yếu trong các giờ lý thuyết để truyền đạt kiến thức cơ bản, phương pháp vấn đề được kết hợp để gợi mở, phát triển tư duy của người học trong việc tự phát hiện những vấn đề hay kiến thức mới. Phương pháp vấn đề còn được sử dụng trong giờ seminar để gợi mở, phát triển tư duy của người học trong việc đào sâu những kiến thức lý thuyết. Bên cạnh đó, phương pháp tình huống thường được sử dụng trong các giờ thảo luận để rèn cho người học kỹ năng ứng dụng và giải quyết những vấn đề pháp lý đặt ra trong các tình huống.

Có thể thấy Trường Đại học Luật Hà Nội là trường đại học có định hướng nghiên cứu nên dường như đặc thù của giảng dạy ở đây là thiên về trang bị kiến thức hàn lâm. Tuy nhiên, để đáp ứng nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực cho xã hội, việc sử dụng hồ sơ thực tiễn trong đào tạo luật vẫn được sử dụng để minh hoạ hoặc kết hợp với lý thuyết để rèn cho người học kỹ năng suy lý và tư duy luật học. Đây là điểm khác biệt cơ bản của Trường Đại học Luật Hà Nội với các cơ sở đào tạo nghề luật thiên về rèn kỹ năng thực hành nghề luật (ví dụ như Học viện Tư pháp). Do vậy, việc sử dụng hồ sơ vụ việc thực tiễn không mang tính chủ đạo và phổ biến như tại các cơ sở đào tạo nghề luật. Việc sử dụng hồ sơ vụ việc thực tiễn được tiến hành chủ yếu ở các môn học tự chọn về kỹ năng nhằm trang bị cho người học một số kỹ năng cơ bản trong việc tư vấn và bảo vệ quyền lợi cho khách hàng. Đối với các môn học bắt buộc, các bộ môn thường không thiết lập một hệ thống các hồ sơ vụ việc thực tiễn để dạy học trên cơ sở hồ sơ đó mà việc trang bị kiến thức thực tiễn cho sinh viên được thực hiện thông qua việc giao nhiệm vụ cho sinh viên xử lý bài tập tình huống giả định, tự sưu tầm hồ sơ vụ việc, đồng thời nghiên cứu và bình luận về cách xử lý của Toà án đối với vụ việc đó. Cách làm này đòi hỏi người học phải chủ động trong việc học với tinh thần tự giác và giảng viên phải thiết kế được một hệ thống bài tập tình huống, giao nhiệm vụ cụ thể cho người học về các công việc cần phải chuẩn bị trước khi lên lớp.

[10] Trường Đại học Luật Hà Nội (2017), *Báo cáo Tự đánh giá (để đăng ký kiểm định chất lượng giáo dục trường Đại học)*, Hà Nội, tr.79.

Việc triển khai phương pháp giảng dạy theo định hướng năng lực của người học hiện nay cũng gặp phải một số khó khăn, vướng mắc nhất định. Điển hình là hiện tượng sau đây:

- Sinh viên chưa tự giác học ở nhà trước, chưa xem lại bài trước khi lên lớp nên dẫn tới những khó khăn trong triển khai phương pháp giảng dạy. Cụ thể là trên lớp giảng viên vẫn phải sử dụng phương pháp thuyết trình để giảng lại kiến thức cơ bản, giờ seminar vẫn phải thảo luận lại những kiến thức cốt lõi trong giờ lý thuyết, dẫn tới có ít thời gian để thực hành bài tập.

- Thực tế, do quan niệm dạy học theo hình thức tín chỉ thì sinh viên phải tự học là chính nên có một số giảng viên yêu cầu sinh viên tự đặt câu hỏi trong giờ thảo luận, các sinh viên khác sẽ tự trả lời. Tuy nhiên, do sinh viên không tự học trước ở nhà, không chủ động đặt câu hỏi nên sẽ mất thời gian hoặc do không có sự chuẩn bị trước nên câu hỏi sẽ không có chất lượng. Nhận thức được hạn chế của việc triển khai dạy học theo quan niệm này, một số giảng viên đã chủ động sưu tầm, xây dựng tình huống xuất phát từ thực tiễn, xây dựng đáp án chuẩn để chốt vấn đề hoặc theo hướng đưa ra các quan điểm để gợi mở cho người học. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả triển khai phương pháp dạy học thì ngay cả trường hợp giảng viên sưu tầm và xây dựng được một hệ thống các tình huống thì việc giao các nhiệm vụ cụ thể, bài tập cụ thể cho người học cũng cần phải được thực hiện từ trước khi người học tham gia thảo luận trên lớp, tạo điều kiện cho người học có thời gian vật chất cần thiết để chuẩn bị cho việc học.

2.2.2. Tại một số cơ sở đào tạo luật của Việt Nam

- Về nội dung giảng dạy[11]

Nghiên cứu đề cương môn học ở các cơ sở đào tạo luật và trên cơ sở phỏng vấn chuyên sâu với các giảng viên cho thấy mục tiêu của các môn học đều hướng đến việc cung cấp cả kiến thức lẫn hình thành các kỹ năng cho sinh viên.

Nội dung các môn học không được quy định cụ thể trong chương trình đào tạo mà chỉ bị khống chế để tương thích với thời lượng như đã xác định rõ trong Chương trình đào tạo. Việc giảng vấn đề gì sẽ phải tuân theo đề cương môn học và các đề cương này có thể sửa đổi, hoàn thiện theo từng học kỳ. Nội dung giảng dạy cơ bản vẫn phải dựa trên Giáo trình, bên cạnh đó giảng viên có thể bổ sung các tri thức nhất định. Nhìn chung các môn học đều tập trung giới thiệu lý thuyết, ít dành thời lượng cho việc thực hành của sinh viên.

Về mục tiêu nêu ở từng bài học, đề cương các môn học đều xác định các mục tiêu từ bậc thấp đến bậc cao. Tuy vậy, việc triển khai trên thực tế có sự khác biệt nhất định ở các cơ sở đào tạo.

Mục tiêu học tập của người học, phỏng vấn với các giảng viên cho thấy người học bên cạnh mục tiêu học để thi, còn được

[11] Tham khảo thêm tại Báo cáo phúc trình của Đề tài.

xác định cần phải học để đáp ứng nhu cầu công việc.

Yêu cầu đối với người học, trong đề cương các môn học ở các cơ sở đào tạo luật đều xác định sinh viên không chỉ biết cái gì mà còn phải làm được gì từ những điều đã biết. Tuy vậy, thực tế triển khai chưa hẳn đạt được điều đó.

- Về phương pháp giảng dạy

Khảo cứu các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam cho thấy, các môn học chủ yếu vẫn được giảng dạy bằng phương pháp truyền thống là thuyết trình kết hợp với phương pháp thảo luận nhóm, cho sinh viên thuyết trình. Đây là các phương pháp áp dụng phổ biến kể từ khi triển khai việc đào tạo theo tín chỉ ở Việt Nam. Việc áp dụng phương pháp sử dụng tình huống vẫn còn chiếm tỉ lệ khá thấp trong đào tạo hệ chính quy dài hạn. Phương pháp Moot Court (phiên tòa giả định) bước đầu đã được thử nghiệm trong một vài năm lại đây với tư cách như một hoạt động ngoại khóa cho sinh viên ở một số cơ sở đào tạo (như Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Khoa Luật - Đại học Ngoại thương). Trong đó, sinh viên đã tham gia các cuộc thi Moot Court về các chủ đề liên quan pháp luật trong phạm vi Trường và ở phạm vi khu vực và quốc tế (ví dụ cuộc thi Moot Court của LAWASIA, Willem C. Vis Moot). Các phương pháp hiện đang được sử dụng cũng như tỷ lệ sử dụng mỗi phương pháp cơ bản có thể đáp ứng nhu cầu giảng dạy thiên về lý thuyết, nhưng chưa thực sự đáp ứng tốt nhu cầu thực hành của sinh viên.

Dù đã có những cố gắng nhất định của các cơ sở đào tạo luật trong việc cải thiện các phương pháp giảng dạy, phương pháp chủ đạo vẫn là thuyết trình của giảng viên. Thực trạng này cũng là điều tất yếu xuất phát từ một trong những nguyên nhân cơ bản là chương trình và nội dung đào tạo còn nặng về cung cấp các lý thuyết và quy định pháp luật, thiếu thời lượng cho người học tương tác với nhau và với giảng viên. Với cách tiếp cận đào tạo chủ yếu theo hướng "giao tiếp một chiều" (one-way communication), theo đó, giảng viên thuyết giảng trong khi sinh viên nghe một cách thụ động và ghi chép thì việc thực hành và rèn luyện các kỹ năng giải quyết vấn đề của người học hiếm khi được thực hiện.[12] Đây là một trong những nguyên nhân chính khiến sinh viên tốt nghiệp khó có thể đáp ứng yêu cầu hành nghề trong thực tế.[13]

3. Kinh nghiệm đào tạo ngành luật tại một số nước

3.1. Tổng quan đào tạo ngành luật tại một số nước

Hệ thống đào tạo ngành luật ở mỗi quốc gia được thực hiện và bị chi phối bởi 3 yếu tố căn bản, cốt lõi: hệ thống pháp luật mà nó tuân thủ, các chính sách quốc gia liên quan đến giáo dục đại học và các yêu cầu hoạt động nghề nghiệp liên quan đến nghề luật.

[12] Ho, Ai Nhan, "Legal Education in Vietnam: The History, Current Situation and Challenges" (2017) 26(1) *Legal Education Review,* tr.87.

[13] Ho, Ai Nhan, "Legal Education in Vietnam: The History, Current Situation and Challenges" (2017) 26(1) *Legal Education Review,* tr.91.

Từ đó có thể khẳng định rằng, bất cứ một chương trình đào tạo nào (ngành, chuyên ngành, bậc đào tạo, hướng hoạt động nghề nghiệp…) trong các cơ sở đào tạo luật đều ít nhất chứa đựng các yếu tố liên quan đến định hướng nhu cầu của xã hội và yêu cầu về nghề nghiệp, các nguyên tắc triển khai chương trình đào tạo, sự bám sát vào những yêu cầu của chính sách và hệ thống pháp luật hiện tại. Mặc dù không có điều kiện khảo sát trực tiếp thực trạng đào tạo luật của các cơ sở đào tạo luật nước ngoài, nhưng các thành viên Đề tài có may mắn tham khảo được một số tài liệu nghiên cứu trước đây để chắt lọc những nội dung cần thiết phục vụ cho nghiên cứu Đề tài[14].

3.2. Kinh nghiệm tại một số nước

Qua khảo sát kinh nghiệm đào tạo luật ở một số quốc gia nêu trên, chúng ta nhận thấy một số đặc điểm mà Việt Nam cần tiếp thu, đó là:

- Các tổ chức nghề nghiệp đóng vai trò quan trọng trong đào tạo luật

Các tổ chức nghề nghiệp được quyền can thiệp rất sâu vào quá trình đào tạo luật. Hội Luật gia của Anh và xứ Wales và Hiệp hội Luật gia được quyền quyết định văn bằng luật nào là phù hợp với các chuẩn theo lĩnh vực hành nghề, được quyền quy định các nội dung, hệ thống các bài tập cũng như các yêu cầu khác đối với chương trình đào tạo. Hội luật gia Hoa Kỳ (ABA) có thẩm quyền và trách nhiệm thẩm định các chương trình đào tạo của trường luật trên cơ sở phối hợp quản lý với Bộ Giáo dục Hoa Kỳ. Theo đó, cứ 5 năm một lần Bộ Giáo dục Hoa Kỳ sẽ rà soát, đánh giá và thẩm định lại vai trò thực thi, trách nhiệm của ABA trong việc đưa ra các chuẩn để kiểm định các trường đào tạo luật. Liên đoàn Hiệp hội Luật gia Canada đã từng can thiệp vào quá trình đào tạo luật bằng cách thành lập nhóm khởi xướng xây dựng chuẩn đào tạo luật của Canada (2015), bao gồm hệ thống năng lực, các kỹ năng hành nghề, giải quyết vấn đề, hùng biện, giao tiếp văn bản, đạo đức nghề nghiệp… cũng như một loạt các yêu cầu cứng về kiến thức pháp lý. Tại Nhật Bản, Hội đồng tư vấn pháp luật quốc gia ban hành các hướng dẫn cụ thể cho các trường trong việc triển khai chương trình đào tạo, yêu cầu phải đa dạng hóa các phương thức đào tạo như giảng dạy lý thuyết, seminar, nghiên cứu trường hợp, làm dự án và các hình thức học tập tương tác khác trong lớp học được chia nhỏ.

- Quá trình đào tạo luật ở nước ngoài thường được chia thành 2 giai đoạn là: giai đoạn đào tạo cơ bản (học thuật) và giai đoạn đào tạo thực hành nghề luật. Tuy nhiên, việc phân tách này chỉ mang tính tương đối, mà luôn có sự kết hợp một cách nhuần nhuyễn, phù hợp giữa các giai đoạn học thuật và thực hành nghề ngay trong chương trình đào tạo. Việc trang bị kiến thức, kỹ năng, phẩm chất đạo đức nghề luật được lồng ghép với các hình thức hoạt động nghề nghiệp thực tiễn, các mô hình thực tập nghề tại chỗ, ngoài nhà trường, tham gia giải quyết các trường hợp

[14] Xem thêm nội dung này tại Báo cáo phúc trình của Đề tài.

giải quyết pháp luật (từ đơn giản đến phức tạp) sẽ tạo niềm tin, định hướng đúng trong việc lựa chọn nghề nghiệp sau khi ra trường.

- Về nội dung, cấu trúc chương trình đào tạo: các cơ sở đào tạo luật nước ngoài đều xây dựng chương trình đào tạo theo nguyên tắc cân đối thời lượng hợp lý giữa kiến thức lý thuyết và thực hành, tăng cường các học phần thực tập nghề nghiệp theo định hướng chuyên ngành; thiết kế chương trình theo tiếp cận mở, tăng số lượng các học phần lựa chọn; xây dựng ngân hàng "dịch vụ pháp lý", "trường hợp pháp lý" v.v.

- Về phương pháp triển khai đào tạo: bên cạnh việc đa dạng hóa các phương pháp đào tạo phổ biến hiện hành, các cơ sở đào tạo luật nước ngoài rất chú trọng nghiên cứu, tập huấn, trang bị bổ sung cho đội ngũ giảng viên một số hình thức tổ chức dạy học, phương pháp dạy học mới: diễn án, thực tập lâm sàng, trợ giúp pháp lý (pro-bono), thực hành tư vấn pháp lý, dự án v.v; nghiên cứu phát triển hệ thống học liệu số, khóa học online, xây dựng mô hình liên kết - bảo trợ giữa nhà trường với các đơn vị thực hành pháp lý trong thực tiễn nhằm tăng cơ hội tiếp cận nội dung kiến thức, rèn luyện kỹ năng nghề cho sinh viên v.v.

- Các cơ sở đào tạo luật nước ngoài rất coi trọng tăng cường trao đổi hợp tác quốc tế: nghiên cứu xây dựng các chương trình liên kết, tích hợp với chương trình đào tạo luật của nước ngoài; xây dựng mô hình kết nối thực tập ở nước ngoài đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế…

4. Kiến nghị đổi mới hoạt động giảng dạy luật theo định hướng tiếp cận năng lực tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Việc chuyển đổi sang đào tạo theo định hướng năng lực sẽ là cuộc cải tổ lớn đối với Trường Đại học Luật Hà Nội. Khác với chuyển đổi sang tín chỉ là cải tổ về phương thức, việc chuyển đổi sang định hướng tiếp cận năng lực là cuộc cải tổ về bản chất và nội dung đào tạo. Để thực hiện chuyển đổi sang đào tạo theo định hướng phát triển năng lực của người học thì Trường cần chủ động tiến hành các hoạt động sau đây:

Thứ nhất, chuyển đổi nhận thức của giảng viên theo định hướng tiếp cận năng lực. Đây được coi là công việc đòi hỏi nỗ lực mạnh mẽ và bền bỉ nhất, nhưng cũng là khâu quan trọng nhất của toàn bộ quá trình chuyển đổi, bởi suy cho cùng thì mọi hoạt động tiếp theo đều do các giảng viên thực hiện. Để chuyển đổi được nhận thức của các giảng viên, Trường cần có chuỗi các hoạt động khác nhau, liên tục diễn ra trong khoảng thời gian tương đối dài và hướng tới chung một nguyên tắc định hướng tiếp cận năng lực của người học.

Thứ hai, thiết lập mối liên hệ với bên thứ ba nhằm cải tiến hoạt động của Trường. Để xây dựng được một chương trình đào tạo theo tiếp cận năng lực thì điều kiện tiên quyết là phải có sự tham gia ngay từ đầu của nhà sử dụng lao động trong việc mô tả các hoạt động nghề nghiệp theo các vị trí việc làm của ngành luật. Trường cần phối hợp với người sử dụng lao động để nghiên cứu, sắp xếp,

kết nối các nhu cầu cụ thể của ngành nghề đào tạo cùng với các năng lực hành nghề cần được huấn luyện. Đây là hoạt động cần được thực hiện một cách nghiêm túc và bài bản. Trường cần coi các bên thứ ba như là những người cùng góp vốn đầu tư để cho ra sản phẩm đào tạo.

Thứ ba, xây dựng lại chuẩn đầu ra và các chương trình đào tạo theo định hướng phát triển năng lực. Các kiến nghị dựa trên định hướng cơ bản là cần phải tổ chức thực hiện học chế tín chỉ theo định hướng phát triển năng lực nghề nghiệp cho sinh viên. Đây không phải là sự lắp ghép hai khái niệm học chế tín chỉ và phát triển năng lực người học, mà như đã phân tích ở trên, mối liên hệ giữa đào tạo tín chỉ và tiếp cận năng lực là mang tính bản chất, tất yếu. Điều quan trọng là muốn có một chiến lược, một tầm nhìn dài hạn thì người xây dựng chương trình phải quan niệm được tính tất yếu của sự phát triển chương trình, chứ không chỉ đưa ra những chiến lược có nội dung nửa vời trong bản chất, hời hợt trong các bước triển khai.

Thứ tư, đổi mới nội dung của học phần theo định hướng phát triển năng lực. Khi xây dựng nội dung các học phần phải căn cứ vào hệ mục tiêu về hình thành năng lực từ mục tiêu của ngành đào tạo đến mục tiêu của môn học, mục tiêu của từng chương, mục tiêu của từng bài. Do đó, khi cải cách nội dung chương trình đòi hỏi phải thiết kế, chọn lọc, cấu trúc lại các môn học, và lựa chọn, sắp đặt lại nội dung, có tính thiết thực để hình thành năng lực nghề nghiệp pháp luật. Cần nhận thức lại về vị trí và tương quan giữa các môn học lý thuyết luật và môn kỹ năng luật.

Thứ năm, đổi mới phương pháp dạy - học phù hợp với định hướng phát triển năng lực. Tổ chức các phương pháp dạy - học trong học chế tín chỉ để phù hợp với đào tạo theo năng lực. Trong kiến nghị này, các tác giả cố gắng đưa ra một số biện pháp nhằm đổi mới phương pháp dạy - học trong học chế tín chỉ để đảm bảo hình thành và phát triển năng lực nghề nghiệp pháp lý của việc đào tạo luật. Do trong học chế tín chỉ, tính chủ động của sinh viên được đề cao nên các kiến nghị xuất phát từ góc độ phương pháp học tập (tức là không xuất phát từ phương pháp dạy học như thông lệ)[15] và từ đó nêu các công việc mà người giáo viên cần đổi mới để đáp ứng phương pháp học của người học.

Thứ sáu, các giải pháp hỗ trợ cho việc đổi mới hoạt động giảng dạy

Để giúp hiện thực hóa được các kiến nghị đã nêu ở trên, các tác giả kiến nghị bổ sung một số giải pháp mang tính hỗ trợ cho việc đổi mới hoạt động giảng dạy sau đây (các giải pháp này chỉ mang tính hỗ trợ chứ không trực tiếp liên quan đến hoạt động giảng dạy):

- Trường cần có chính sách đủ mạnh để xây dựng đội ngũ giảng viên có năng lực chuyên môn thực sự;

[15] Tất nhiên, suy đến cùng, thì phương pháp học và phương pháp dạy chỉ là hai mặt của một vấn đề thống nhất, là phương pháp sư phạm để hình thành và phát triển năng lực cho người học.

- Trường cần thay đổi cơ chế chi tiêu nội bộ theo hướng khuyến khích được các hoạt động đổi mới phương pháp giảng dạy và ứng dụng thử nghiệm được các phương pháp giảng dạy tiên tiến, phù hợp với định hướng tiếp cận năng lực của người học;

- Trường cần củng cố cơ sở vật chất theo yêu cầu của định hướng tiếp cận năng lực người học.

Để thực hiện được các hoạt động nêu trên, Trường cần có:

Một là, chủ trương và quyết tâm mạnh mẽ của tập thể lãnh đạo Nhà trường trong việc chuyển đổi sang đào tạo theo định hướng phát triển năng lực;

Hai là, sự tham gia nhiệt tình của các nhà tuyển dụng lao động trong từng công đoạn của quá trình cải tổ;

Ba là, nhiệt tình đổi mới của các giảng viên và chuyên viên quản lý đào tạo;

Bốn là, nguồn lực đủ để thực hiện đến cùng các hoạt động nêu trên.

II. ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ HỌC TẬP THEO ĐỊNH HƯỚNG TIẾP CẬN NĂNG LỰC CỦA NGƯỜI HỌC

1. Lý luận tổng quan về đánh giá kết quả học tập theo định hướng tiếp cận năng lực của người học

1.1. Quan điểm đổi mới về đánh giá kết quả học tập theo tiếp cận năng lực

Các bất cập trong thực trạng đánh giá kết quả học tập của các trường đại học ở Việt Nam nói chung (trong đó có Trường Đại học Luật Hà Nội) có thể gói gọn trong đặc điểm sau: chỉ mang tính tái hiện kiến thức, thiếu thực tiễn và áp đặt. Phương thức đánh giá kết quả học tập vẫn chủ yếu xoay quanh một số phương thức truyền thống như hỏi thi vấn đáp, thi viết tự luận, thi trắc nghiệm. Nội dung đánh giá kết quả học tập chủ yếu tập trung vào đòi hỏi tái hiện lại kiến thức đã được cung cấp sau đó có thể thực hành một vài kỹ năng đơn giản mang tính cá nhân, ít chú trọng mục tiêu đánh giá năng lực của người học. Nội dung đánh giá này mới chỉ kiểm chứng được mức độ tư duy bậc thấp (Biết, Hiểu, Vận dụng) mà chưa đánh giá được các mức độ cao hơn (Phân tích, Tổng hợp, Đánh giá).

Việc yêu cầu sinh viên vận dụng những kiến thức đã học vào một tình huống thực tế trong cuộc sống chưa trở thành phổ biến trong đề thi kết thúc học phần. Phương thức đánh giá kết quả học tập này dẫn đến một thực trạng là nhiều sinh viên có kết quả học tập đạt loại giỏi do có kỹ năng tái hiện (nhắc/chép lại được những gì đã nghe/đọc) nhưng khi tốt nghiệp lại thiếu khả năng làm việc. Những năng lực cần thiết cho vị trí công việc thực tế sau khi tốt nghiệp chưa được chú trọng, như: năng lực xử lý tình huống, năng lực thuyết trình và thuyết phục người khác, năng lực hợp tác, năng lực độc lập sáng tạo,…

Trong bối cảnh đó, đánh giá kết quả học tập theo tiếp cận năng lực không chỉ cho phép người học được đánh giá một cách đầy đủ, chính xác, linh hoạt mà còn có tác động hỗ trợ thúc đẩy động lực học tập, làm căn cứ tiền đề phát triển các hệ thống năng

lực mới cần hình thành cho nghề nghiệp và cuộc sống tương lai.

Thiết kế chương trình đào tạo và triển khai dạy học theo tiếp cận năng lực là xu thế phổ biến hiện nay trong lĩnh vực đào tạo (đặc biệt là đào tạo nghề). Dạy học theo tiếp cận năng lực đã làm thay đổi một cách cơ bản bản chất của quá trình dạy học.

Để đảm bảo thực hiện chương trình đào tạo theo năng lực một cách hiệu quả, quá trình đánh giá kết quả học tập được tích hợp, lồng ghép một cách chặt chẽ với các hoạt động khác, trở thành thành tố quan trọng giúp quá trình dạy học được thực hiện trọn vẹn. Mục đích, phương thức thực hiện đánh giá kết quả học tập được kết hợp khăng khít với nhau giữa đánh giá và tự đánh giá, cùng đánh giá và đánh giá ngang hàng… xuyên suốt trong quá trình học tập của người học.

1.2. Các đặc điểm của đánh giá kết quả học tập theo tiếp cận năng lực

Việc đánh giá năng lực có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

- Hình thức đánh giá thường dưới dạng nhiệm vụ cần giải quyết.

- Đánh giá dựa trên hoạt động giải quyết tình huống thực tiễn.

- Đánh giá cả quá trình học tập, đánh giá không tách rời quá trình học tập.

- Đánh giá khả năng vận dụng kiến thức vào giải quyết các tình huống thực tiễn.

- Sự tường minh trong đánh giá để giúp cho người học có thể tự đánh giá được chính bản thân mình.

1.3. Các yêu cầu đối với kiểm tra, đánh giá theo tiếp cận năng lực

Đánh giá theo tiếp cận năng lực nhấn mạnh đến khả năng thực hiện hành động, khả năng tùy biến của người học để biến kiến thức lý thuyết thành kiến thức chức năng (functional knowledge) trong các tình huống khác nhau; nhấn mạnh đến yếu tố "cá nhân hóa" bối cảnh trong việc xử lý, giải quyết các tình huống thực tế. Cụ thể, đánh giá theo tiếp cận năng lực cần đáp ứng các yêu cầu sau:

- Đánh giá tập trung vào năng lực cuối cùng của người học;

- Đánh giá dựa trên các tiêu chí, mô tả, chỉ số/chỉ báo được công bố trước;

- Đánh giá theo suốt quá trình thực hiện sản phẩm của người học bằng các hình thức, công cụ và kỹ thuật đánh giá khác nhau;

- Đánh giá mang tính tích hợp và tổng thể (tiêu chí INFORM[16]);

- Đánh giá mang tính sáng tạo (Alternative assessment).

1.4. Quy trình triển khai đánh giá kết quả học tập theo tiếp cận năng lực

Quy trình cơ bản triển khai đánh giá

[16] Tiêu chí INFORM:
- **Identify**: Đánh giá theo các chuẩn, mục tiêu;
- **Note**: Chú ý đến cơ hội để người học thể hiện sự tiến bộ;
- **Focus**: Tập trung vào kỹ năng và minh chứng về sự tiến bộ của người học;
- **Offer**: Tạo cơ hội để người học nhận diện, tự đánh giá được sự tiến bộ;
- **Record**: Có tính kế thừa, liên tục, ghi nhận những mốc quan trọng;
- **Modify**: Làm căn cứ để đổi mới cách dạy và học.

kết quả học tập theo tiếp cận năng lực bao gồm 3 giai đoạn cơ bản sau:

- Xây dựng bản đồ năng lực (ma trận năng lực/kỹ năng) dựa trên chuẩn đầu ra của chương trình đào tạo.

- Lập kế hoạch đánh giá kết quả học tập.

- Thiết kế công cụ đánh giá theo tiếp cận năng lực.

2. Thực trạng hoạt động đánh giá kết quả học tập tại một số cơ sở đào tạo luật điển hình của Việt Nam

Hiện nay, trong số gần 70 cơ sở đào tạo luật tại Việt Nam (ở các cấp độ khác nhau), các cơ sở đào tạo điển hình, có uy tín ngoài Trường Đại học Luật Hà Nội có thể kể đến Khoa Luật - ĐHQGHN, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Trường Đại học Kinh tế - Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Trường Đại học Luật - Đại học Huế,… Tại các cơ sở đào tạo này có một điểm chung là đều đã thực hiện việc đánh giá chất lượng cơ sở đào tạo theo Bộ tiêu chuẩn chất lượng của Bộ Giáo dục và Đào tạo, ngoài ra, các cơ sở đào tạo này còn đang tiếp tục triển khai việc đánh giá chất lượng các Chương trình đào tạo của mình theo các Bộ tiêu chuẩn chất lượng trong nước (Bộ tiêu chuẩn của Bộ Giáo dục và Đào tạo) hoặc quốc tế. Điển hình như tại Khoa Luật - ĐHQGHN, trong số ba chương trình đào tạo (CTĐT) trình độ đại học thì CTĐT chuẩn trình độ đại học ngành luật và CTĐT chất lượng cao trình độ đại học ngành luật đã được kiểm định và công nhận đạt chuẩn theo Bộ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng CTĐT của Mạng lưới các trường đại học Đông Nam Á (AUN - QA), CTĐT chuẩn trình độ ngành luật kinh doanh cũng đã được đánh giá chất lượng đồng cấp theo Bộ tiêu chuẩn này.

Do đó, việc tổ chức các hoạt động kiểm tra, đánh giá chất lượng người học tại các cơ sở đào tạo luật như Khoa Luật - ĐHQGHN, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Trường Đại học Kinh tế - Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Trường Đại học Luật - Đại học Huế... được thực hiện trên cơ sở và theo yêu cầu của Bộ tiêu chí đánh giá chất lượng CTĐT và Bộ tiêu chí đánh giá cơ sở đào tạo của Bộ Giáo dục và Đào tạo hoặc của AUN - QA. Theo đó, việc đánh giá kết quả học tập của người học, được hiểu là việc đánh giá (đo lường) năng lực người học theo chuẩn đầu ra (CĐR) về: kiến thức; kỹ năng; và phẩm chất, thái độ của người học. Việc đánh giá kết quả học tập người học là một quá trình đánh giá liên tục trong suốt thời gian học tập của người học được thực hiện bởi cơ sở đào tạo hoặc giảng viên giảng dạy học phần với các phương thức khác nhau theo một quy trình chặt chẽ, đảm bảo việc đánh giá công khai, minh bạch, chính xác và công bằng[17].

Qua nghiên cứu, Đề tài đã đưa ra những đánh giá chung về việc thực hiện các hoạt động đánh giá kết quả học tập tại một số cơ sở đào tạo luật tiêu biểu như: Khoa Luật - ĐHQGHN; Trường Đại học Luật Thành phố

[17] Xem: Bộ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng chương trình đào tạo của mạng lưới các trường đại học Đông Nam Á (AUN) phiên bản 3.0 năm 2016 và Bộ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng CTĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Hồ Chí Minh; Trường Đại học Luật - Đại học Huế; Trường Đại học Kinh tế - Luật Thành phố Hồ Chí Minh, cụ thể như sau:

2.1. Những ưu điểm nổi bật

- Có một hệ thống các quy định khá đầy đủ, chi tiết (gồm cả các quy định chung trong Quy chế đào tạo đại học và cao đẳng hệ đào tạo chính quy theo hình thức tín chỉ của Bộ Giáo dục và Đào tạo và các quy định riêng của từng đơn vị) điều chỉnh các hoạt động kiểm tra đánh giá kết quả học tập người học, bao gồm: quy trình đánh giá, các hình thức đánh giá, phương pháp và công cụ đánh giá…;

- Coi việc đánh giá kết quả học tập của người học như một quá trình liên tục từ khi người học bắt đầu tham gia vào CTĐT cho tới khi kết thúc. Kết quả học tập của sinh viên được đánh giá bằng nhiều hình thức khác nhau: đánh giá thường xuyên, đánh giá giữa kỳ do giảng viên quyết định (bài tập, tiểu luận, báo cáo chuyên đề, thi viết, thi vấn đáp…); đánh giá cuối kỳ do Chủ nhiệm Khoa quyết định (bài tập, tiểu luận, báo cáo chuyên đề, thi viết, thi vấn đáp…);

- Các đơn vị đều đã xây dựng được Quy trình tổ chức kiểm tra, đánh giá kết quả học tập của người học một cách hệ thống, chi tiết với các bước, các giai đoạn, sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong đơn vị… dựa trên các quy định chung của Quy chế đào tạo của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Các quy định về đánh giá người học được công bố công khai để người học có thể tiếp cận dễ dàng thông qua website của đơn vị, đề cương chi tiết học phần, bản mô tả CTĐT...;

- Tại một số cơ sở đào tạo, phương pháp đánh giá kết quả học tập khá đa dạng, phù hợp với nội dung của từng học phần; Một số cơ sở đào tạo (Khoa Luật - ĐHQGHN) đã xây dựng được Ma trận tích hợp thể hiện mối liên hệ giữa học phần, CĐR và phương pháp kiểm tra, đánh giá tương ứng;

- Tại một số cơ sở đào tạo, việc đánh giá kết quả học tập (bao gồm cả đánh giá thường xuyên, giữa kỳ, kết thúc học phần, thi tốt nghiệp hoặc làm và bảo vệ khóa luận tốt nghiệp) đều dựa trên những căn cứ rõ ràng như hướng dẫn chấm điểm, tiêu chí chấm điểm, đáp án được công khai cho người học được biết;

- Kết quả kiểm tra đánh giá thường xuyên, đánh giá định kỳ được thông báo kịp thời giúp cho sinh viên có thể điều chỉnh hoạt động học cho phù hợp; một số cơ sở đào tạo đã có phần mềm quản lý điểm, có tính năng cảnh báo điểm học tập cho sinh viên;

- Đã chú trọng, quan tâm tới việc giải đáp thắc mắc, yêu cầu của người học liên quan đến việc đánh giá kết quả học tập. Một số cơ sở đào tạo đã xây dựng và công khai quy trình khiếu nại về điểm cho người học, đảm bảo việc giải quyết nhanh chóng và khách quan, chính xác.

2.2. Một số hạn chế

- Một trong các tiêu chí đánh giá chất lượng CTĐT theo Bộ tiêu chuẩn của AUN - QA cũng như Bộ tiêu chuẩn của Bộ Giáo dục và Đào tạo là việc kiểm tra, đánh giá phải nhằm xác định mức độ đạt được về

kiến thức, kỹ năng của người học so với mục tiêu môn học/khóa học. Để làm được điều này, việc kiểm tra, đánh giá kết quả người học phải được thực hiện một cách liên tục, có hệ thống, các phương pháp kiểm tra, đánh giá phải đa dạng và có khả năng đo lường được chính xác các CĐR (bao gồm cả CĐR của học phần và CĐR chung của CTĐT) về kiến thức, kỹ năng, phẩm chất của người học. Kết quả kiểm tra, đánh giá không chỉ nhằm mục đích xếp hạng, khen thưởng hay kỷ luật người học mà nhằm: giúp cơ sở đào tạo điều chỉnh lại triết lý giáo dục, CTĐT, quy trình tổ chức đào tạo, nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên, cán bộ hỗ trợ, trang thiết bị giảng dạy, học liệu...; giúp giảng viên điều chỉnh lại phương pháp giảng dạy; giúp người học điều chỉnh phương pháp học tập, ý thức học tập... để mang lại kết quả cuối cùng là người học đạt được CĐR khi kết thúc học phần hay khóa học. Nội dung này phần nào đã được các cơ sở đào tạo luật thể hiện trong các quy định và quá trình tổ chức thực hiện việc kiểm tra, đánh giá người học, song kết quả đạt được còn nhiều hạn chế.

- Các phương pháp kiểm tra, đánh giá chưa thực sự đa dạng. Một số cơ sở đào tạo chỉ tổ chức thi kết thúc học phần dưới một trong hai hình thức thi là thi viết dưới dạng tự luận hoặc thi vấn đáp. Một số cơ sở đào tạo luật khác mặc dù quy định nhiều hình thức đánh giá khác nhau như: viết, vấn đáp, trắc nghiệm trên giấy, trắc nghiệm trên máy tính, bán trắc nghiệm, chấm tiểu luận, bài tập cá nhân, bài tập lớn, bài tập nhóm, báo cáo chuyên đề... nhưng trên thực tế, các hình thức đánh giá được lựa chọn để thực hiện vẫn chỉ đơn điệu là thi viết dưới dạng tự luận hoặc thi vấn đáp. Việc áp dụng hình thức thi về cơ bản được áp dụng chung cho các học phần mà chưa có sự đánh giá toàn diện, chi tiết về các CĐR cần phải đo lường của từng học phần để từ đó lựa chọn hình thức đánh giá phù hợp có khả năng đo lường một cách hiệu quả các CĐR của học phần đó. Mặc dù Khoa Luật - ĐHQGHN đã xây dựng Bảng ma trận mối quan hệ giữa học phần với hình thức kiểm tra, đánh giá. Tuy nhiên, với quá nhiều hình thức kiểm tra, đánh giá được quy định trong đề cương chi tiết học phần, Ma trận chưa chỉ ra được hình thức kiểm tra, đánh giá nào là hiệu quả nhất đối với từng học phần.

- Các kết quả kiểm tra, đánh giá chưa được phân tích, xử lý để sử dụng cho mục đích cải tiến chương trình dạy - học hay có những khuyến cáo thích hợp cho giảng viên, người học. Hiện các cơ sở đào tạo chưa xây dựng các báo cáo phân tích kết quả kiểm tra, đánh giá kết quả học tập để từ đó xác lập biểu đồ về sự phát triển các kiến thức, kỹ năng của người học theo CĐR.

- Các cơ sở đào tạo cũng chưa thường xuyên, định kỳ đánh giá tính hiệu quả, phù hợp của phương pháp kiểm tra đánh giá kết quả học tập đối với từng học phần trên cơ sở sự phản hồi của các bên liên quan.

- Ở một số cơ sở đào tạo, việc xây dựng bộ câu hỏi ôn tập và ngân hàng đề thi kết thúc học phần vẫn chưa được hoàn thiện và

đồng bộ (ví dụ tại Khoa Luật - ĐHQGHN). Điều này có thể dẫn đến tính khách quan của hoạt động kiểm tra, đánh giá và tính chủ động trong hoạt động tổ chức kiểm tra, đánh giá không được đảm bảo;

- Việc đánh giá kết quả người học tại nhiều cơ sở đào tạo vẫn thiếu đi cơ sở đánh giá là các Bộ tiêu chí đánh giá, thang chấm điểm và hướng dẫn chấm điểm một cách chi tiết cho từng học phần. Tính đến thời điểm thực hiện đề tài, một số cơ sở đào tạo, chẳng hạn Khoa Luật - ĐHQGHN đã xây dựng khá đầy đủ các tiêu chí đánh giá và hướng dẫn chấm điểm nhưng việc áp dụng trên thực tế chưa được giảng viên hiểu và áp dụng thống nhất.

- Trong quá trình tổ chức hoạt động kiểm tra, đánh giá kết quả học tập, nhiều quy định, quy trình còn thiếu chặt chẽ dẫn đến kết quả đánh giá đôi khi thiếu chính xác, mang tính chủ quan của giảng viên đánh giá. Các cơ sở đào tạo hiện trao khá nhiều quyền cho giảng viên khi đánh giá kết quả học tập người học (Giảng viên toàn quyền trong đánh giá thường xuyên, chuyên cần, giữa kỳ) nhưng lại thiếu cơ chế giám sát và công cụ giám sát hoặc ý thức trách nhiệm của giảng viên không cao dẫn đến kết quả đánh giá thiếu công bằng, chính xác. Việc áp dụng nhiều hình thức thi vấn đáp có thể đem lại hiệu quả tốt trong việc đo lường các CĐR của học phần, đặc biệt, có thể giúp đánh giá tư duy pháp lý mang tính hệ thống của người học, giúp người học nâng cao một số kỹ năng mềm (thuyết trình, hùng biện) cần thiết cho nghề luật. Tuy nhiên, thi vấn đáp cũng có thể dẫn đến việc đánh giá người học mang tính chủ quan và thiếu công bằng (phụ thuộc vào cách nhìn nhận của giảng viên đánh giá) giữa những người học khác nhau. Đồng thời, việc hỏi thi vấn đáp cũng khó khăn cho việc khiếu nại về điểm của người học. Do đó, trên thực tế vẫn còn hiện tượng giảng viên khi hỏi thi vấn đáp có thể tùy tiện cho điểm.

- Các đơn vị đều đã xây dựng các quy định về Quy trình tổ chức thi và chấm thi kết thúc học phần, trong đó quy định rõ thời hạn để kết thúc việc chấm thi và công bố kết quả cho người học. Tuy nhiên, trên thực tế việc tổ chức chấm thi và công bố điểm thi thường chậm so với quy định. Quy trình giải quyết các khiếu nại về điểm đôi khi chưa rõ ràng và không được công bố công khai cho người học nắm được.

3. Thực trạng hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học tại một số cơ sở đào tạo luật của nước ngoài

Hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học là hoạt động xem xét sự biến đổi về nhận thức, về kỹ năng, về tình cảm - thái độ của người học đối với các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội. Mục tiêu của hoạt động giáo dục là nhằm tạo ra những biến đổi nhất định trong con người tham gia vào quá trình đó. Để biết được kết quả của sự biến đổi phải đánh giá hành vi của con người đó trong một tình huống cụ thể để biết được học viên đó có tiến bộ không, hoạt động giáo dục có đạt được mục tiêu không và việc giảng dạy có thành công không.

Mỗi một trường đại học ở các quốc gia trên thế giới có nhiều phương thức, hình thức đánh giá người học khác nhau phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, chuyên môn, tính chất của từng trường và từng quốc gia. Tuy nhiên, các cơ sở đào tạo hàng đầu trên thế giới là những cơ sở có bề dày kinh nghiệm trong việc đánh giá người học. Bài viết này đặt mục tiêu nghiên cứu, tìm hiểu các hoạt động đánh giá người học tại một số cơ sở đào tạo luật có uy tín trên thế giới để tìm ra kinh nghiệm nâng cao hiệu quả của hoạt động đánh giá tại Trường Đại học Luật Hà Nội[18].

Nhìn chung, các quốc gia theo hệ thống thông luật (Common law) và hệ thống dân luật (Civil law) trước đây có phương thức đào tạo và đánh giá người học khác nhau. Tuy nhiên, hoạt động này của các cơ sở đào tạo tại các quốc gia theo hai hệ thống pháp luật này đã dần bị xóa nhòa sự khác biệt. Các phương thức đánh giá đã có sự học hỏi lẫn nhau cho phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của từng quốc gia. Khi tiến hành hoạt động đánh giá, các quốc gia đào tạo ngành luật theo hai hệ thống pháp luật này có cùng một số điểm chung là:

Thứ nhất, các trường luật nêu trên đều tiến hành đánh giá theo hai hoạt động cơ bản: đánh giá tiến trình và đánh giá kết thúc học phần.

Thứ hai, phương thức đánh giá có thể tổ chức các kỳ thi: hình thức thi có thể thông qua thi viết, thi vấn đáp, thi trắc nghiệm khách quan, viết bài luận, báo cáo, đề án…

Thứ ba, nội dung thi không chú trọng việc tái hiện kiến thức mà chú trọng đến việc thể hiện năng lực giải quyết các vấn đề gắn với thực tiễn nghề luật.

4. Thực trạng đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội

4.1. Thực trạng xây dựng nội dung đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Về mặt quy chế, hoạt động đánh giá nói chung và nội dung đánh giá kết quả học tập tại Trường Đại học Luật Hà Nội được điều chỉnh bởi Quyết định số 2098 ngày 21/8/2014 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội ban hành Quy chế về đào tạo đại học hệ chính quy theo quy chế tín chỉ (Quy chế 2098). Chương 3 của Quy chế 2098 quy định trực tiếp về "Kiểm tra và thi học phần", gồm 7 điều, từ Điều 18 đến Điều 24.

Tuy nhiên, Quy chế này còn tồn tại một số bất cập sau:

- Về xác định mục đích đánh giá - chỉ giới hạn trong đánh giá việc học

Quy chế 2098 không có quy định cụ thể về mục đích đánh giá. Dựa vào các nội dung chính của Quy chế là về hình thức kiểm tra, thi và cho điểm, có thể rút ra nhận xét rằng: mục đích đánh giá ở Trường Đại học Luật Hà Nội là nhằm xác định mức độ mà người học đạt được các mục tiêu học tập. Nói khác đi, mục đích đánh giá là đánh giá việc học tập của sinh viên, tức là đánh giá để công nhận điểm số. Mục đích đánh giá việc học tập của sinh viên của Quy chế 2098 tuy

[18] Tham khảo thêm Báo cáo phúc trình của Đề tài.

không sai, nhưng chưa toàn diện và phần nào chưa phù hợp với xu hướng đổi mới đào tạo theo năng lực.

- Các mục tiêu học tập cần đạt được - các tiêu chí chưa rõ ràng, chưa theo tiêu chí năng lực

Trong Quy chế 2098, mục tiêu học tập cần đạt được trong khi đánh giá kết quả học tập tại Trường Đại học Luật Hà Nội được quy định tại khoản 4 Điều 22: *"yêu cầu kiểm tra toàn diện các mục tiêu kiến thức và kỹ năng mà sinh viên phải đạt được trong học phần đó"*. Như vậy, mục tiêu học tập theo Quy chế 2098 là đánh giá vào nội dung học tập, dựa vào chuẩn kiến thức, kỹ năng được thể hiện trong đề cương môn học. Tuy nhiên, sự chỉ dẫn của Quy chế 2098 là chưa thực sự rõ ràng về mục tiêu kiến thức và kỹ năng trong đánh giá, vì vậy, nó tạo ra sự thiếu thống nhất, thậm chí tùy tiện trong đánh giá giữa các bộ môn, giữa các giảng viên với nhau. Hơn thế nữa, việc đánh giá về nội dung vẫn còn "nặng về trả bài". Cách đánh giá theo nội dung có những hạn chế rất cơ bản, nhất là đặt trong bối cảnh giáo dục đại học theo hướng đại chúng hiện nay khiến số lượng sinh viên tăng lên rất nhiều, đó là: kết quả của sự đánh giá không phản ánh được năng lực nghề nghiệp của người học, nó chỉ cho kết quả tương đối hợp lý về năng lực học tập của người học mà thôi.

4.2. Thực trạng tổ chức đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Công tác đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội đang thực hiện chưa đồng bộ ngay trong một bậc đào tạo, giữa các bậc đào tạo và các hình thức đào tạo. Kết quả đánh giá đang có sự phân biệt và chưa công bằng giữa các hình thức đào tạo bởi vì chưa hướng đến chất lượng mà mới chỉ hướng đến lợi ích của bên đánh giá và bên được đánh giá. Thực trạng của việc kiểm tra, đánh giá:

- Chưa định hướng cho việc dạy và học;

- Chưa bám sát Chuẩn đầu ra, mục tiêu môn học và ngành học;

- Chưa tạo cơ hội cho người học thể hiện sự tiến bộ và nhận ra sự tiến bộ;

- Thiếu sự đa dạng trong giảng dạy và kiểm tra đánh giá;

- Ngại đổi mới phương pháp dạy - học.

Để nâng cao chất lượng người học đáp ứng được nhu cầu xã hội, cùng với đổi mới phương pháp giảng dạy là phải đổi mới việc đánh giá kết quả học tập của người học. Nội dung và phương pháp đánh giá phải được thay đổi thực sự tích cực trong tư duy, có định hướng cho việc dạy và học. Luôn luôn bám sát chuẩn đầu ra là tiêu chí đầu tiên khi mỗi giảng viên xây dựng bài giảng và cả quá trình tham gia xây dựng ngân hàng đề thi, đề kiểm tra, hệ thống bài tập. Không chỉ trong giảng dạy, mà cả việc đánh giá cũng cần quan tâm đến việc tạo cho người học thể hiện sự tiến bộ và nhận ra sự tiến bộ.

Để thực hiện được đổi mới đánh giá kết quả học tập của người học một cách thực chất trong phạm vi toàn Trường, lãnh đạo Trường phải thể hiện quyết tâm chính trị của

mình, thống nhất về hình thức và nội dung đánh giá giữa các bậc, hệ đào tạo, hỗ trợ giảng viên, chuyên viên, và người học thay đổi cách dạy, cách học, loại bỏ cách kiểm tra, đánh giá theo những mục tiêu hạn hẹp, lạc hậu. Đổi mới kiểm tra, đánh giá phải bắt đầu từ việc xác lập những mục tiêu học tập gắn chặt với đời sống thực tiễn, rồi từ đó phát triển đội ngũ, đổi mới chương trình, tài liệu học tập. Đây là công việc khó, phải tiến hành trong thời gian dài, tốn nhiều công sức, nhưng không thể chậm trễ.

5. Kiến nghị đổi mới hoạt động đánh giá kết quả học tập của người học tại Trường Đại học Luật Hà Nội

5.1. Về định hướng đổi mới đánh giá kết quả học tập

Thứ nhất, việc đánh giá kết quả học tập của người học phải được thực hiện theo hướng nhằm đạt được các năng lực chuẩn đầu ra.

Thứ hai, đánh giá cả quá trình học tập và đánh giá không tách rời quá trình học tập.

Thứ ba, các quy trình, công cụ, phương pháp đánh giá cần phải được thiết lập phù hợp với từng giai đoạn của cả quá trình đánh giá mang tính liên tục nhằm đo lường được mức độ đạt được năng lực của người học về kiến thức, năng lực, kỹ năng và phẩm chất theo CĐR.

Thứ tư, cần tăng cường các hoạt động trợ giúp sinh viên trong quá trình đánh giá.

Thứ năm, Trường cần sử dụng kết quả để đánh giá kết quả học tập không chỉ nhằm xếp loại người học khi ra trường mà chủ yếu nhằm làm cơ sở cho việc điều chỉnh, hoàn thiện CTĐT, quy trình tổ chức đào tạo; giảng viên điều chỉnh phương pháp và nội dung giảng dạy; người học điều chỉnh lại phương pháp học nhằm giúp người học đạt được CĐR cuối cùng của CTĐT.

Thứ sáu, Trường cũng phải thường xuyên kiểm tra, đánh giá các công cụ đo lường, các phương pháp kiểm tra, đánh giá chất lượng người học thông qua việc khảo sát các đối tượng có liên quan (giảng viên, người học, người đã học xong…) để đảm bảo tính hiệu quả của các công cụ hay phương pháp đánh giá đó.

Thứ bảy, nhằm thực hiện nguyên tắc đánh giá suốt quá trình học tập của sinh viên, Trường cần nghiên cứu cần xây dựng bộ Hồ sơ đánh giá cho mỗi sinh viên.

5.2. Về nội dung đánh giá kết quả học tập

Thứ nhất, nội dung đánh giá kết quả học tập cần bám sát và phủ khắp các năng lực chuẩn đầu ra của học phần.

Thứ hai, thống nhất một mô hình áp dụng các bậc nhận thức trong xây dựng nội dung đề thi, đề kiểm tra, đề bài tập.

Thứ ba, chúng tôi đề nghị nâng độ khó và tính thực tế về nội dung của các câu hỏi tự luận, cả lý thuyết và bài tập.

Thứ tư, các đề kiểm tra, thay vì chỉ là các câu hỏi thuần túy kiểm tra kiến thức (ví dụ: giải thích tại sao áp dụng điều luật), nên lồng ghép vào một công việc nào đó trong nghề nghiệp pháp lý.

Thứ năm, cần gia tăng sự hướng dẫn

giải thích trong các đề thi giúp cho sinh viên định hướng tốt hơn khi làm bài.

Thứ sáu, bên cạnh Đề thi và Đáp án, Trường cũng cần có yêu cầu trong việc xây dựng bản Hướng dẫn chấm thi. Nếu đáp án chứa đựng nội dung bài giải, đáp số thì hướng dẫn chấm thi là văn bản đưa ra những chỉ dẫn cho người chấm về kết luận của bài kiểm tra, bài thi khi so sánh nội dung của chúng với đáp án.

5.3. Về hình thức đánh giá kết quả học tập

Thứ nhất, Trường cần xây dựng ma trận tích hợp mối quan hệ giữa CĐR, học phần và phương pháp kiểm tra, đánh giá. Phương pháp đánh giá kết quả học tập đa dạng, phù hợp với nội dung của từng học phần. Mỗi học phần cần xác định được một (hoặc một vài) phương pháp kiểm tra (viết, vấn đáp, tự luận, trắc nghiệm, bán trắc nghiệm, tiểu luận, bài tập lớn…) có khả năng đo lường một cách hiệu quả nhất các chuẩn đầu ra (kiến thức, kỹ năng, phẩm chất) của học phần đó;

Thứ hai, giảng viên cần đa dạng hóa, sử dụng nhiều phương pháp kiểm tra, đánh giá khác nhau và phù hợp với danh mục năng lực chuẩn đầu ra học phần trong đề cương học phần để đánh giá. Trường cần mạnh dạn trao quyền cho giảng viên trong việc mở rộng các hình thức đánh giá, ví dụ có thể giao quyền sử dụng bài báo hay công trình nghiên cứu khoa học của sinh viên, đóng góp của sinh viên vào các đề án nghiên cứu khoa học của Trường,... để cho điểm với giải trình rõ ràng về việc nhiệm vụ đó nhằm tới đáp ứng năng lực nào cụ thể trong Bảng năng lực chuẩn đầu ra học phần.

Thứ ba, Trường cần tăng cường các hình thức đánh giá mang tính chất tổng hợp để đánh giá toàn diện các kết quả thu nhận được của sinh viên qua từng học phần, các học phần có liên quan cũng như toàn bộ CTĐT (ví dụ: Đánh giá theo hình thức làm bài tiểu luận, đề án,... kết hợp với thuyết trình). Phương pháp đánh giá bằng cách giao bài tập nhóm hoặc giao đề án cần được khuyến khích vì phương pháp này có ưu điểm là có khả năng đo lường được nhiều CĐR cùng lúc, đặc biệt là các CĐR về năng lực, bao gồm cả năng lực nghề nghiệp và năng lực bổ trợ (như làm việc nhóm, chia sẻ thông tin, giám sát hoạt động chung…);

Thứ tư, Trường cần phân nhóm các hình thức đánh giá kết quả học tập sao cho việc đánh giá mang tính chủ động và tính mục đích rõ ràng;

Thứ năm, các quy định về đánh giá kết quả học tập của người học (bao gồm: quy trình, thời gian, phương pháp, tiêu chí, trọng số, các yêu cầu chấm điểm, thang điểm…) cần được quy định rõ ràng và được thông báo công khai tới người học;

Thứ sáu, cần lựa chọn hình thức thi phù hợp.

5.4. Về quy trình ra đề đánh giá kết quả học tập

Thứ nhất, các bộ môn cần triển khai xây dựng Ngân hàng câu hỏi và Ngân hàng bài tập dành cho từng loại hình đánh giá. Việc

xây dựng ngân hàng như vậy giúp khắc phục được tình trạng ra đề kiểu chủ quan "giảng gì hỏi nấy".

Thứ hai, Trung tâm Đảm bảo chất lượng đào tạo sẽ có trách nhiệm lưu giữ các ngân hàng câu hỏi và vận hành phần mềm trộn đề phục vụ cho mỗi kỳ thi.

5.5. Về tổ chức coi thi

Thứ nhất, cần quy định lại trách nhiệm tham gia coi thi của các đơn vị dưới sự điều phối tập trung của Ban coi thi (với nòng cốt là là Trung tâm Đảm bảo chất lượng đào tạo).

Thứ hai, Trường cần ban hành quy định cụ thể về trách nhiệm của mỗi vị trí tham gia quá trình coi thi, quy định chế tài đối với vi phạm của thành viên Ban coi thi và người thi; quy định cụ thể về phương thức coi thi đối với từng loại bài thi, bài kiểm tra; tạo sự minh bạch, công bằng trong đánh giá kết quả học tập. Việc tổ chức coi thi như vậy sẽ làm tăng tính chuyên nghiệp, sự nghiêm túc, tính khách quan và đảm bảo lưu giữ minh chứng của hoạt động coi thi.

5.6. Về tổ chức chấm thi

Thứ nhất, để đảm bảo việc đánh giá kết quả học tập được chính xác, các bộ môn cần thực hiện một cách nghiêm túc việc xây dựng Đáp án chấm thi và Hướng dẫn chấm thi. Đáp án chấm thi cần chi tiết đến từng ý nhỏ và với thang điểm chi tiết. Hướng dẫn chấm thi cần được xây dựng một cách cụ thể và bao hàm đầy đủ các trường hợp xảy ra khi chấm thi.

Thứ hai, Trường cũng cần có quy định cụ thể về cơ chế giám sát khi chấm thi kết thúc học phần. Đối với hình thức thi viết theo kiểu tự luận hay trắc nghiệm, bán trắc nghiệm cần đảm bảo việc chấm thi phải do hai giảng viên cùng chấm (tránh trường hợp chỉ một người chấm và người còn lại chỉ ký vào bảng điểm).

Thứ ba, kết quả đánh giá cần được phản hồi kịp thời để người học cải thiện việc học tập. Để người học có thể điều chỉnh lại kế hoạch học tập và phương pháp, ý thức học tập nhằm cải thiện chất lượng học tập, việc công bố các kết quả đánh giá chất lượng (kể cả đánh giá thường xuyên, đánh giá giữa kỳ, đánh giá cuối kỳ) cần được giảng viên, Nhà trường thực hiện một cách công khai, minh bạch, thuận tiện và sớm nhất có thể cho người học.

Thứ tư, Trường cũng cần chú trọng, quan tâm tới việc giải đáp thắc mắc, yêu cầu của người học liên quan đến đánh giá kết quả học tập. Quy trình giải quyết các khiếu nại về điểm cần đảm bảo đúng quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo, đồng thời phải đảm bảo nhanh gọn, khách quan và hiệu quả với các bước, các mốc thời gian cụ thể, sự tham gia và trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân.

Thứ năm, các kết quả đánh giá cần được phân tích, xử lý để sử dụng cho mục đích cải tiến chương trình dạy - học hay có những khuyến cáo thích hợp cho giảng viên, người học. Trường nên xây dựng báo cáo phân tích kết quả kiểm tra, đánh giá theo từng học kỳ để từ đó xác lập biểu đồ về sự phát triển các kiến thức, kỹ năng của người học theo CĐR.

***Thứ sáu**,* Trường cần xây dựng bảng tiêu chí để sinh viên tự đánh giá quá trình học tập của mình, ưu, nhược điểm và để sinh viên tự xác định mục tiêu học tập mà mỗi cá nhân sinh viên phải tự hoàn thiện.

***Thứ bảy*,** Trường cần nghiên cứu hoạt động ứng dụng khoa học công nghệ vào việc quản lý bài thi và chấm thi. Hoạt động này đã được Trường Luật Harvard tiến hành từ những năm đầu của thế kỷ XXI (năm 2003) và cho thấy được nhiều tiện ích quý giá: tiết kiệm được một số lượng lớn giấy thi, bởi sinh viên có thể sử dụng tài khoản cá nhân, truy cập vào hệ thống đề thi của các môn học để làm bài thi, thời gian làm bài sẽ được tính từ thời điểm sinh viên đăng nhập và chấm dứt từ thời điểm sinh viên nhấp vào mục gửi nội dung làm bài. Hệ thống tiếp nhận bài thi và ngay lập tức thông báo đáp án đề thi cho sinh viên… Theo chúng tôi, nếu làm được điều này thì tính công khai, minh bạch kết quả đánh giá sẽ được đảm bảo thực hiện./.

ĐỀ TÀI
NGHIÊN CỨU ĐÁNH GIÁ KHOA HỌC VỀ KẾT QUẢ 10 NĂM THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM (NGHỊ QUYẾT SỐ 48-NQ/TW)

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Mạnh Cường, Phó Hiệu trưởng Trường Trung cấp Luật Thái Nguyên

Cơ quan chủ quản: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Tổ chức chủ trì: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2017

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Sau 30 năm đổi mới đất nước, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu lớn trong công tác xây dựng pháp luật, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đặc biệt, từ khi có Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (sau đây gọi là Nghị quyết số 48-NQ/TW) đã mang lại những cải cách quan trọng, đáng ghi nhận trong lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam, góp phần không nhỏ vào kết quả thực hiện các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Hầu hết các lĩnh vực đời sống xã hội đã có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh, và chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện trong thời gian này cũng được nâng lên, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực thực thi pháp luật trên thực tế.

Cùng với những thành tựu đạt được, hệ thống pháp luật Việt Nam đang chuyển sang một giai đoạn phát triển mới, trong bối cảnh đã hoàn thành cơ bản mục tiêu về xây dựng pháp luật, hệ thống pháp luật cần được hoàn thiện nâng cao chất lượng. Với bước phát triển mới này, hệ thống pháp luật phải đối diện với những vấn đề mới trong tiến trình hoàn thiện hệ thống, đó là: hệ thống pháp luật vẫn còn bất cập; xây dựng pháp luật chưa gắn kết với tổ chức thi hành pháp luật; năng lực thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước còn hạn chế; thiếu công cụ chuẩn mực đánh giá hệ thống pháp luật.

Sau 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW, chúng ta đã có những báo cáo của các cơ quan nhà nước khác nhau đánh giá quá trình thực hiện Nghị quyết, tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu nào đánh giá trên phương diện khoa học về kết quả thực hiện Nghị quyết này. Quá trình thực hiện Nghị quyết đủ dài để tiến hành

tổng kết về mặt khoa học những thay đổi đối với hệ thống pháp luật Việt Nam, đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu mà Nghị quyết đề ra, đánh giá những mục tiêu còn nguyên giá trị và cần tiếp tục thực hiện cũng như những mục tiêu cần có sự điều chỉnh trong thời gian tới.

Với những lý do trên, nhóm nghiên cứu cho rằng việc nghiên cứu đề tài khoa học cấp Bộ: *"Nghiên cứu đánh giá khoa học về kết quả 10 năm thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam (Nghị quyết số 48-NQ/TW)"* có ý nghĩa cấp thiết.

Đề tài có mục tiêu nghiên cứu là: tổng kết về mặt khoa học 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 dựa trên những tiêu chí khoa học, chỉ ra những thành tựu đạt được, những hạn chế, bất cập, nguyên nhân của hạn chế, bất cập và đưa ra các khuyến nghị, dự báo khoa học đối với quá trình đổi mới hệ thống pháp luật nước ta trong thời gian tới.

I. CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

1. Bối cảnh ban hành Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020

Nghị quyết số 48-NQ/TW được ban hành trong bối cảnh:

- Công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi xướng, lãnh đạo thực hiện đã tạo ra những biến đổi sâu sắc trong đời sống chính trị, kinh tế và xã hội của đất nước. Sau gần 20 năm đổi mới (từ năm 1986 đến năm 2005), kinh tế nước ta đã có những thay đổi đáng ghi nhận khi thoát ra khỏi tình trạng suy thoái kéo dài trong nhiều năm. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (viết tắt là XHCN) thay thế cho nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đó đã kích thích nền kinh tế liên tục tăng trưởng với tốc độ ấn tượng, góp phần quan trọng cải thiện đời sống của nhân dân; chính trị - xã hội ổn định và được giữ vững; quốc phòng an ninh được tăng cường.

- Chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đã được thể chế hóa thành nguyên tắc hiến định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Trước đó, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 được phê duyệt, Chương trình tổng thể cải cách tư pháp theo Nghị quyết số 08/NQ-TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị đã được ban hành. Như vậy, trong 3 trụ cột cải cách về pháp luật, hành chính và tư pháp lúc bấy giờ đang thiếu vắng trụ cột cải cách pháp luật.

- Thực hiện chủ trương mở cửa và hội nhập quốc tế, Việt Nam đã trở thành thành viên của một số tổ chức khu vực và quốc tế, ký kết nhiều hiệp định quốc tế song phương và đa phương trên nhiều lĩnh vực và việc gia

nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) cũng đòi hỏi việc hoàn thiện pháp luật để phục vụ cho hội nhập và bảo đảm thực hiện các cam kết quốc tế. Tình thế này đặt ra yêu cầu nhanh chóng hoàn thiện hệ thống pháp luật trên nhiều lĩnh vực để đáp ứng yêu cầu mà các hiệp định quốc tế đặt ra.

- Sự thay đổi nhanh chóng của các mối quan hệ xã hội hiện hữu lúc bấy giờ cũng như nhiều quan hệ xã hội mới phát sinh khi nền kinh tế có những bước phát triển mạnh mẽ và quốc gia hội nhập với thế giới, yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật được đặt ra.

2. Cách tiếp cận về hệ thống pháp luật trong Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật

Cách tiếp cận về hệ thống pháp luật là một vấn đề mang tính lý luận nền tảng, quyết định đến nhận thức, tư duy và có ảnh hưởng lớn đến quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia. Nghị quyết số 48-NQ/TW đưa ra cách tiếp cận về hệ thống pháp luật của mình, vừa kế thừa truyền thống nhưng cũng có những nét mới. Cụ thể, hệ thống pháp luật được tiếp cận một cách toàn diện, gắn kết xây dựng pháp luật với thi hành pháp luật, khi có 4 trụ cột trong cấu trúc hệ thống pháp luật, đó là: (i) Thể chế; (ii) Thiết chế thi hành pháp luật; (iii) Nhân lực pháp luật; (iv) Thông tin pháp luật.

- Thể chế là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, là trụ cột quan trọng nhất, là xương sống của hệ thống pháp luật (theo quan điểm hiện đại, bộ phận này được gọi là hệ thống nguồn luật, bao gồm không chỉ hệ thống các văn bản pháp luật, mà còn cả điều ước quốc tế, án lệ và thậm chí bao gồm cả các học thuyết pháp lý).

- Thiết chế thi hành pháp luật gồm các tổ chức, các cơ quan hoặc các định chế cần thiết khác được hình thành nhằm bảo đảm cho việc thực thi có hiệu quả hệ thống văn bản pháp luật.

- Nhân lực pháp luật ở đây được hiểu là những vấn đề liên quan đến nguồn lực con người và cả công tác đào tạo nhân lực làm công tác pháp luật, nghề luật.

- Thông tin pháp luật là một trụ cột quan trọng của hệ thống pháp luật. Trụ cột này có nhiệm vụ kết nối thể chế với thiết chế thi hành pháp luật, bảo đảm cho hệ thống vận hành sống động trong thực tiễn xã hội.

Cách tiếp cận hệ thống pháp luật với 4 yếu tố (4 trụ cột nêu trên) là những yếu tố có mối quan hệ nội tại, biện chứng, logic và không thể tách rời nhau.

Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật gắn bó chặt chẽ với cách tiếp cận về hệ thống pháp luật. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong quan niệm truyền thống sẽ có những sự khác biệt so với những tiêu chí tương ứng theo quan niệm mới trong Nghị quyết số 48-NQ/TW. Khi đó, các yếu tố bảo đảm cho pháp luật được thực thi trên thực tiễn sẽ được chú trọng như các tiêu chí về mức độ minh bạch, rõ ràng và dân chủ trong hoạt

động thi hành pháp luật của cơ quan công quyền; tính thống nhất trong việc áp dụng pháp luật giữa các cơ quan, vùng miền, địa phương; trách nhiệm giải trình trước người dân của cơ quan công quyền; tính đơn giản, rõ ràng, hợp lý trong việc xây dựng và áp dụng các thủ tục hành chính; tính hiệu quả, khả năng bảo vệ công lý của hệ thống tư pháp; khả năng tiếp cận, giám sát, kiểm soát của người dân đối với bộ máy nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp); các yếu tố hiệu quả kinh tế (chi phí hợp lý) trong việc xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật trên thực tế...

Các tiêu chí đánh giá chất lượng và mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật gồm: *Thứ nhất,* các tiêu chí về nội dung: tính hợp hiến, hợp pháp; tính phù hợp (nội dung, phạm vi điều chỉnh phù hợp với thực tiễn), tính hợp lý (bao gồm cả chi phí hợp lý cho việc thi hành luật); tính công bằng, bình đẳng; tính khả thi. *Thứ hai,* các tiêu chí về hình thức, kĩ thuật lập pháp: phù hợp về hình thức, thẩm quyền ban hành; diễn đạt chuẩn xác; cụ thể, dễ hiểu, dễ áp dụng.

3. Hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN

Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; bảo đảm và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân, giữ vững mối liên hệ dân chủ giữa Nhà nước với công dân; tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp; quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Nhà nước pháp quyền XHCN, như cách ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 là Nhà nước mà mọi tổ chức và hoạt động của nó đều phải dựa trên cơ sở của pháp luật, dựa trên sự dẫn dắt của pháp luật. Pháp luật do Nhà nước ban hành có giá trị hiệu lực không chỉ đối với xã hội mà bản thân Nhà nước, các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức cũng phải tuyệt đối tuân thủ. Chức năng, quyền hạn của Nhà nước phải do Hiến pháp và pháp luật quy định.

Điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính thượng tôn của Hiến pháp, pháp luật trong Nhà nước pháp quyền là phải có một hệ thống pháp luật tốt cả về nội dung lẫn hình thức thể hiện để được mọi người đề cao, tôn trọng. Hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Là một hệ thống pháp luật thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; là một hệ thống pháp luật thể hiện được ý chí, lợi ích của Nhân dân, bảo vệ có hiệu quả các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân.

- Phải góp phần thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam.

- Phải đặc biệt chú trọng đến sự bình đẳng xã hội, công bằng xã hội.

- Hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền phải xác định rõ phạm vi, giới hạn điều chỉnh của pháp luật so với các quy phạm xã hội khác như các tập quán, các hương ước, các quy phạm đạo đức, các quy phạm tôn giáo,...

- Hệ thống pháp luật phải hoàn chỉnh, đồng bộ, ổn định và khả thi.

II. ĐÁNH GIÁ KHOA HỌC KẾT QUẢ 10 NĂM THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

1. Đánh giá khái quát 10 năm thực hiện Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam

Trong 10 năm từ năm 2005 đến năm 2015, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng chú ý như chính thức thoát ra khỏi tình trạng kém phát triển, trở thành quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình, kinh tế tăng trưởng đều đặn ở mức khá, chính trị - xã hội ổn định, an sinh xã hội cải thiện, chủ động hội nhập sâu rộng khu vực và thế giới. Có thể khái quát một số thành tựu nổi bật sau đây:

Thứ nhất, Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là chiến lược đầu tiên có tính dài hạn dành cho hệ thống pháp luật quốc gia. Việc ban hành Chiến lược đã góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Chiến lược đã vạch ra những mục tiêu, định hướng và giải pháp toàn diện trong xây dựng và thi hành pháp luật.

Thứ hai, nội dung của Chiến lược góp phần củng cố một số vấn đề lý luận pháp lý cơ bản như đưa ra các tiếp cận mới về hệ thống pháp luật, quan tâm nhiều hơn đến việc gắn kết xây dựng và thi hành pháp luật. Hệ thống pháp luật trong Nghị quyết số 48-NQ/TW được nhìn nhận trong trạng thái vận động, không chỉ là hệ thống văn bản pháp luật, mà còn được hiểu là gồm thiết chế thực hiện, điều kiện bảo đảm.

Thứ ba, sau 10 năm thực hiện Chiến lược, hệ thống pháp luật Việt Nam đã có những bước tiến bộ mang tính tổng thể trên nhiều phương diện. Nhiều yêu cầu đặt ra trong các định hướng, giải pháp xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đã cơ bản hoàn thành: tình trạng thiếu cân bằng của hệ thống văn bản pháp luật trước những năm 2005 đã được khắc phục; việc tăng cường năng lực của các thiết chế tổ chức thi hành pháp luật được thực hiện theo yêu cầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010 kết hợp với Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020; số lượng, chất lượng đội ngũ nhân lực pháp luật được cải thiện đáng kể; hệ thống thông tin và phổ biến, giáo dục pháp luật phát triển, tăng cường khả năng tiếp cận của Nhân dân đối với hệ thống pháp luật được coi là nhiệm vụ thường xuyên và liên tục của bộ máy nhà nước.

Tuy nhiên, sau 10 năm thi hành Chiến lược chúng ta cũng gặp không ít ***khó khăn, bất cập, hạn chế*** như nguy cơ không thể tiếp tục duy trì đà tăng trưởng kinh tế trong nước khi một số động lực phát triển kinh tế

trước đây như nhân công giá rẻ, khai thác tài nguyên thiên nhiên, gia tăng đầu tư không còn nhiều dư địa cho phát triển, năng suất lao động thấp, năng lực cạnh tranh quốc gia chưa cao, phát triển kinh tế thiếu bền vững. Nguy cơ mất ổn định xã hội hiện hữu khi hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật chưa cao, niềm tin của dân chúng vào bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị bị ảnh hưởng bởi quyền lực bị tha hóa, tình trạng quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô cảm chưa được khắc phục một cách hữu hiệu. Mục tiêu tạo nền tảng cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại chưa đạt được. Đổi mới chính trị chưa đồng bộ, chưa mở đường cho đổi mới kinh tế, nhiều chủ trương cải cách đúng đắn trong đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, ổn định kinh tế vĩ mô chậm được thể chế hóa[1] hoặc chậm trễ, kéo dài trong tổ chức thực hiện[2], đáng chú ý như:

Thứ nhất, việc vận hành 3 cuộc cải cách về pháp luật, hành chính và tư pháp thiếu tính đồng bộ.

Thứ hai, chất lượng thể chế sau 10 năm thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam tuy có cải thiện so với trước đó, nhưng nhận xét một cách khách quan thì hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của nước ta rất phức tạp với nhiều hạn chế xét trên nhiều tiêu chí. Hệ thống văn bản pháp luật không thay đổi theo kịp các yêu cầu về cải cách thủ tục hành chính, nhiều thủ tục hành chính không cần thiết chậm được bãi bỏ, sửa đổi, thay thế.

Thứ ba, hiệu quả, hiệu lực thi hành pháp luật thời gian vừa qua là chưa cao. Pháp luật được ban hành và có hiệu lực nhưng chưa được triển khai thực hiện trên thực tế, hoặc được triển khai nhưng chưa đúng, chưa đầy đủ, không nghiêm minh.

Thứ tư, chưa có nhiều chuyển biến để hạn chế tình trạng ”cắt khúc” giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật.

2. Đánh giá kết quả thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo 06 định hướng được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW

2.1. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

a) Những kết quả đạt được

- Pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị đã có những bước tiến quan trọng. Hệ thống pháp luật (Hiến pháp năm 2013 và các luật tổ chức về bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị, như Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Thanh niên, Luật Công đoàn…) đã thể hiện rõ tư tưởng, chính sách về hệ thống chính trị nước ta là hệ thống tổ

[1] Các chủ trương về cải cách tư pháp, tổ chức lại cấp chính quyền địa phương, mô hình chính quyền đô thị.
[2] Các yêu cầu về tái cơ cấu hệ thống tài chính ngân hàng, cổ phần hóa doanh nghiệp, siết chặt đầu tư công…

chức nền dân chủ Nhân dân, là phương tiện của Nhân dân để thực hành quyền dân chủ của mình. Cơ chế hoạt động của hệ thống chính trị là "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ".

- Với mục tiêu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, nguyên tắc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước được cụ thể hoá thành một nguyên tắc hiến định "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*"[3]. Sau 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW, pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đã góp phần đổi mới, hoàn thiện các thiết chế trong bộ máy theo đúng mục tiêu và yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.

- Đặt chiến lược phát triển hệ thống pháp luật trong tổng thể công cuộc cải cách bộ máy nhà nước có thể thấy thành quả của sự đổi mới bản thân bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền dần được hình thành rõ nét. Năm 2001, Chương trình tổng thể cải cách hành chính lần đầu tiên được ban hành. Năm 2005, các chiến lược về cải cách lập pháp và cải cách tư pháp cũng lần lượt được ban hành. Cho tới nay, hầu hết các lĩnh vực cơ bản của đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, tổ chức bộ máy nhà nước đã có luật điều chỉnh. Quy trình hoạch định chính sách, pháp luật được từng bước đổi mới theo hướng tăng cường cơ sở khoa học, mở rộng tính dân chủ, coi trọng công tác tham vấn đối tượng chịu sự tác động và đánh giá tác động.

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo các nguyên tắc pháp quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước từng bước được hoàn thiện.

b) Những hạn chế, khó khăn

- Hệ thống pháp luật về hệ thống chính trị vẫn còn nhiều vấn đề chưa được làm rõ, chưa xác định rõ tiêu chí của một tổ chức được coi là bộ phận của hệ thống chính trị. Chưa rõ tiêu chí xác định những loại tổ chức là "đoàn thể nhân dân" và được coi là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Chưa xây dựng được một chủ thuyết đầy đủ về Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, chưa khẳng định một cách hệ thống và chính thức những tiêu chuẩn, đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, chưa luận giải thấu đáo mối quan hệ giữa những giá trị phổ biến và yếu tố đặc thù của Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

- Tuy vai trò của pháp luật trong quản lý xã hội đã được đề cao hơn nhưng nhận thức về vai trò, tiêu chuẩn của pháp luật và hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN nói chung, quản lý nhà nước bằng pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước vẫn còn nhiều điểm chưa rõ và chưa đầy đủ (nhất là vai trò là công cụ để

[3] Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước). Việc tôn trọng và thực thi pháp luật vẫn là khâu yếu, kỷ cương, phép nước chưa nghiêm, pháp chế XHCN chưa được thực thi nghiêm chỉnh, thống nhất.

- Cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước còn nhiều bất cập, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước: (i) Cơ cấu tổ chức, bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung vẫn còn cồng kềnh cả theo chiều ngang và chiều dọc, rập khuôn về mô hình, cơ cấu tổ chức và hoạt động giữa tổ chức ở Trung ương và ở địa phương; (ii) Có tình trạng "hành chính hóa" và "nhà nước hóa" trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức thành viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; (iii) Năng lực phản ứng chính sách của Chính phủ và các bộ, nhất là khi phải xử lý các tình huống bất thường còn bất cập; (iv) Cơ chế phân công, phân cấp thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương chưa rõ ràng; (v) Cải cách hành chính do Chính phủ thực hiện tuy đạt được nhiều kết quả nhưng vẫn còn chậm và chưa thực sự bền vững.

- Cơ chế tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước khi phân công, phối hợp, kiểm soát thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp còn chậm trễ do có những nút thắt chưa được tháo gỡ. Đặc biệt cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước còn chưa thực sự được coi trọng đúng mức. Hiện tượng nhóm lợi ích hoặc nhóm thân hữu tác động tiêu cực tới quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật chưa được kiểm soát hữu hiệu. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng chưa đạt được hiệu quả mong muốn.

- Mặc dù Đảng ta coi dân chủ vừa là mục tiêu vừa là động lực phát triển, nhưng còn thiếu cơ chế để phát huy động lực dân chủ cho phát triển. Chưa coi trọng đúng mức các hình thức dân chủ trực tiếp.

2.2. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân

a) Những kết quả đạt được

- Việt Nam hiện nay đã tham gia vào hầu hết các công ước quốc tế quan trọng về quyền con người. Việt Nam cũng thể hiện vai trò là thành viên tích cực trong các diễn đàn, hội nghị khu vực và quốc tế trong lĩnh vực nhân quyền.

- Giai đoạn 2005 - 2015 chứng kiến những thay đổi đáng kể mang tính tích cực của hệ thống pháp luật về quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam. Những thành tựu đạt được trong việc thực hiện định hướng đảm bảo quyền con người, quyền tự do, dân chủ của người dân mà Nghị quyết số 48-NQ/TW đề ra trong giai đoạn 2005 - 2015 có thể được thể hiện rõ trên ba khía cạnh: i) Tiếp tục tích cực ghi nhận và coi trọng việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người; (ii) Mở rộng hơn các quyền con người; (iii) Xác lập nguyên tắc: quyền con người chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết.

- Hiến pháp năm 2013 chứa đựng nhiều điểm tiến bộ lớn, đặc biệt trong các quy định về quyền con người, quyền công dân. Khái niệm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013 tiệm cận với những giá trị phổ quát chung của nhân loại, đã khắc phục được sự nhầm lẫn giữa quyền con người với quyền công dân. Hiến pháp năm 2013 mở rộng một số quyền về quyền được bảo vệ đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình, sức khỏe...

- Một lượng lớn văn bản pháp luật về quyền con người và quyền công dân được ban hành trong giai đoạn từ khi có Nghị quyết số 48-NQ/TW đến nay là điểm đáng ghi nhận.

b) Những hạn chế, bất cập

Một số nội dung về hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người, quyền công dân chưa đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW như: quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người diễn ra chậm; thiếu các đạo luật là cơ sở pháp lý cho người dân thực hiện một số nhóm quyền con người (quyền tự do lập hội, quyền biểu tình...).

- Việc nội luật hóa các công ước quốc tế về quyền con người còn chậm, nhiều quy định trong các đạo luật hiện hành chưa tương thích với các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các công ước quốc tế.

- Việc tổ chức thực thi pháp luật trong lĩnh vực này chưa được quan tâm đúng mức trên nhiều mặt thuộc lĩnh vực quyền con người, quyền công dân.

- Chưa có một cơ quan, một thiết chế độc lập nào đứng ra chịu trách nhiệm chính chủ trì việc đảm bảo quyền con người, quyền công dân ở nước ta.

2.3. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN

a) Những kết quả đạt được

- Thể chế về sở hữu: cùng với chủ trương đổi mới cơ chế kinh tế, xây dựng nền kinh tế thị trường mở cửa, hội nhập, hệ thống các quy định pháp luật về sở hữu ở nước ta không ngừng được hoàn thiện theo hướng ngày càng đáp ứng tốt hơn yêu cầu giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát triển bền vững đất nước. Quan niệm sở hữu toàn dân đối với đất đai từng bước đổi mới theo hướng thừa nhận và ngày càng mở rộng quyền của người sử dụng đất đối với mảnh đất mình được giao. Quyền sở hữu tư liệu sản xuất của công dân và của các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân đã chính thức được ghi nhận từ những năm cuối của thập niên 80 thế kỷ XX và ngày càng được củng cố trong giai đoạn 2005 - 2015.

- Thể chế về phân phối nguồn lực trong nền kinh tế và trong xã hội những năm qua đã có sự hoàn thiện. Hệ thống văn bản pháp luật về thuế, phí, lệ phí, ngân sách, về các chính sách ưu đãi, trợ cấp được ban hành. Cơ chế phân bổ chi ngân sách cho phát triển xã hội, các quy định về phân phối và phân phối lại thông qua phúc lợi xã

hội, nhất là trong giáo dục và y tế, khoa học và công nghệ, văn hóa thông tin và bảo vệ môi trường, bảo đảm đời sống cho các đối tượng chính sách đã có những bước đổi mới. Cơ chế phân phối lại cũng được thực hiện theo hướng bảo đảm công bằng theo chiều ngang thông qua sự chuyển giao ngân sách từ trung ương cho các địa phương có hoàn cảnh khó khăn, nhất là các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa nhằm mục tiêu phát triển công bằng giữa các vùng miền.

- Thể chế về chủ thể kinh tế: các chủ thể kinh tế (doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tập thể, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, hộ kinh doanh, chủ trang trại, tổ chức cung ứng dịch vụ công) về cơ bản đều đã có luật quy định về địa vị pháp lý. Thủ tục hành chính trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh và trong giao dịch hành chính giữa doanh nghiệp với cơ quan nhà nước ngày càng được cải thiện theo hướng đơn giản hóa, hiện đại hóa, bảo đảm tốt hơn quyền tự do kinh doanh của công dân và các nhà đầu tư.

- Pháp luật về đầu tư ngày càng hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư, phát triển kinh tế. Luật Đầu tư đã quy định chính sách nhà đầu tư được quyền thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong tất cả các lĩnh vực và ngành nghề mà pháp luật không cấm; được tự chủ quyết định lĩnh vực đầu tư, hình thức đầu tư, phương thức huy động vốn, địa bàn, quy mô vốn đầu tư, đối tác đầu tư và thời hạn hoạt động của dự án... Đầu tư nước ngoài là nguồn vốn bổ sung quan trọng cho vốn đầu tư phát triển, đáp ứng nhu cầu tăng trưởng kinh tế; góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế và nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp; thúc đẩy chuyển giao công nghệ.

Trên cơ sở các quy định pháp luật đó, hệ thống doanh nghiệp và chủ thể kinh tế trong nền kinh tế thị trường nước ta đã có nhiều đổi mới quan trọng: hệ thống doanh nghiệp nhà nước đã được đổi mới, sắp xếp, cơ cấu lại theo hướng nâng cao hiệu quả hoạt động, nắm những lĩnh vực quan trọng, then chốt của nền kinh tế, phục vụ quốc phòng, an ninh, góp phần bảo đảm chủ quyền quốc gia, bảo đảm an sinh xã hội, đồng thời thu hẹp các lĩnh vực độc quyền nhà nước.

- Thể chế các loại thị trường cụ thể như đất đai và bất động sản khác, lao động, vốn và tiền tệ, khoa học và công nghệ, hàng hóa, dịch vụ tiêu dùng, dịch vụ công đã từng bước được xây dựng và hoàn thiện.

- Thể chế về sự quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế và phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và Nhân dân trong phát triển kinh tế - xã hội đã có những bước tiến đáng kể trong những năm qua.

- Thể chế về tài nguyên và môi trường đã được xây dựng theo hướng phát triển bền vững, kết hợp hài hòa giữa sử dụng và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.

b) Những hạn chế, bất cập

- Bất cập về thể chế phân bổ nguồn lực

trong nền kinh tế thị trường, nhất là ở khâu tổ chức thực thi: vai trò và mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường chưa được xác định phù hợp. Phân phối thu nhập chưa theo nguyên tắc thị trường, chính sách phân phối và phân phối lại chưa đảm bảo mục tiêu hài hòa lợi ích của nhà nước, người lao động, doanh nghiệp và cộng đồng xã hội. Việc phân bổ nguồn lực theo quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội còn nhiều điểm bất hợp lý khi chưa có Luật quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống pháp luật về thuế còn nhiều bất cập, cơ cấu thu ngân sách vẫn lệ thuộc nhiều vào nguồn thu từ dầu thô và xuất, nhập khẩu. Việc phân bổ ngân sách hỗ trợ cho địa phương chủ yếu được tính theo đầu vào, không phù hợp với tình hình thực tiễn, gây bất lợi cho những địa phương kém phát triển, đặc biệt là các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa. Định mức chi ngân sách trong nhiều lĩnh vực rất bất cập, trình tự, thủ tục thanh, quyết toán rườm rà, phức tạp. Đầu tư từ ngân sách nhà nước còn dàn trải, thất thoát, hiệu quả thấp. Công tác bảo vệ môi trường đang tạo ra chi phí xã hội rất lớn từ quá trình phát triển.

- Bất cập của thể chế về chủ thể kinh tế: nhiều doanh nghiệp nhà nước chưa làm tốt chức năng, nhiệm vụ được chủ sở hữu giao, chưa làm tốt vai trò nòng cốt, mở đường, dẫn dắt, thúc đẩy các thành phần kinh tế, làm giảm vai trò và ý nghĩa giữ vững tính định hướng XHCN. Quy mô của doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân còn rất nhỏ, năng lực và sức cạnh tranh còn hạn chế, năng lực quản trị và khả năng hội nhập còn rất bất cập. Kinh tế tập thể có quy mô nhỏ, vốn ít, cơ sở vật chất nghèo nàn, phương thức quản trị lạc hậu. Thiếu các đạo luật quy định về tổ chức và cung cấp các loại dịch vụ công trong xã hội. Thủ tục rút khỏi thị trường (giải thể, phá sản) của doanh nghiệp còn phức tạp.

- Bất cập của thể chế về các loại thị trường: một số loại hàng hóa đầu vào quan trọng cho sản xuất như điện, than, xăng dầu... vẫn còn sự bảo hộ thể hiện qua mức giá không hợp lý của nhà nước. Chưa tạo được tính liên thông của thị trường lao động giữa các vùng, miền trong cả nước. Chưa tạo điều kiện thuận lợi để nhà nước kiểm soát được biến động của thị trường bất động sản. Thị trường vốn, tài chính, bảo hiểm còn quá nhỏ. Tính thanh khoản của thị trường chứng khoán thấp, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Thị trường vốn tín dụng ngân hàng còn một số bất cập, tỷ lệ nợ xấu còn cao. Thị trường khoa học và công nghệ còn kém phát triển, chất lượng bảo hộ tài sản trí tuệ rất thấp. Thị trường hàng hóa, dịch vụ phát triển không đều, hệ thống kênh phân phối còn chưa hiện đại.

- Bất cập của thể chế về sự quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế và phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và Nhân dân trong phát triển kinh tế - xã hội: sự phân công vai trò, trách nhiệm của các chủ thể trong hệ thống chính trị trong

quản lý nói chung và trong quản lý kinh tế nói riêng còn nhiều điểm chưa rõ. Tình trạng mất cân đối giữa số lượng văn bản luật với số lượng các văn bản hướng dẫn thi hành luật không có lợi cho môi trường kinh doanh.

- Bất cập của thể chế về tài nguyên môi trường: nhiều quy định pháp luật bảo vệ môi trường còn chung chung, mang tính tuyên ngôn, ít có giá trị điều chỉnh hành vi, thiếu tính khả thi.

2.4. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hoá - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội

a) Những kết quả đạt được

- Kiện toàn thể chế trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo: Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) và các văn bản hướng dẫn thi hành đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện; đổi mới cơ cấu tổ chức, cơ chế quản lý, nội dung, phương pháp dạy và học ở mọi cấp học từ mầm non, phổ thông đến đại học, cao đẳng và dạy nghề; thực hiện xã hội hoá giáo dục; huy động nguồn lực vật chất và trí tuệ của xã hội vào việc tham gia chăm lo sự nghiệp giáo dục.

- Pháp luật về khoa học - công nghệ: Luật Chuyển giao công nghệ đã quy định rõ trình tự, thủ tục đăng ký hợp đồng chuyển giao công nghệ, đơn giản hóa thủ tục hành chính và tạo điều kiện chủ động tối đa cho doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chuyển giao công nghệ. Luật Sở hữu trí tuệ cùng với các quy định của Bộ luật Dân sự về sở hữu trí tuệ đã góp phần quan trọng xây dựng ý thức tôn trọng về quyền sở hữu trí tuệ trong xã hội, thúc đẩy, khuyến khích các hoạt động sáng tạo; tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất - kinh doanh và hội nhập quốc tế. Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và Luật Đo lường đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng, hạn chế việc buôn lậu, sản xuất hàng giả, hài hòa giữa tiêu chuẩn quốc gia với tiêu chuẩn khu vực và tiêu chuẩn quốc tế.

- Pháp luật về y tế, chăm sóc, bảo vệ sức khoẻ Nhân dân và các chính sách xã hội đã từng bước được hoàn thiện. Pháp luật trong lĩnh vực này đã bảo đảm tốt hơn các quyền của công dân được tiếp cận và sử dụng các dịch vụ y tế có chất lượng, các dịch vụ bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội; tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động cứu trợ xã hội, xoá đói, giảm nghèo; thực hiện các chính sách ưu đãi xã hội đối với các đối tượng chính sách; bảo vệ người tiêu dùng.

- Pháp luật về báo chí đã quy định cụ thể hơn về hoạt động cung cấp thông tin trên trang thông tin điện tử; quy chế xác định nguồn tin; quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí.

- Trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông và công nghệ thông tin: Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Luật Viễn thông năm 2009,

Luật Tần số vô tuyến điện năm 2009... đã tạo hành lang pháp lý phù hợp với sự thay đổi của thị trường, công nghệ; tạo điều kiện và thúc đẩy ngành bưu chính, viễn thông phát triển, đưa thị trường bưu chính, viễn thông chuyển mạnh từ độc quyền sang cạnh tranh; tạo điều kiện cho công nghệ thông tin và truyền thông và dịch vụ hội tụ có cơ hội phát triển.

- *Về lĩnh vực tôn giáo:* Pháp lệnh Tín ngưỡng, tôn giáo năm 2004 (được thay thế bằng Luật Tín ngưỡng, tôn giáo năm 2016) đã bảo đảm và phát huy quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo cho các tổ chức tôn giáo và người dân, tạo điều kiện cho các tổ chức tôn giáo ở nước ta phát triển tự do, gắn liền với việc tuân thủ thực hiện pháp luật, tình đoàn kết dân tộc, yêu nước, yêu đồng bào và Tổ quốc.

- *Pháp luật về lao động và an sinh xã hội:* phần nào đã giải quyết được mối quan hệ gắn tăng trưởng với thực hiện chính sách xã hội nói chung, chính sách lao động và an sinh xã hội nói riêng theo nguyên tắc công bằng và tiến bộ xã hội.

b) Những hạn chế, bất cập

- Chưa xác định được trọng tâm, trọng điểm trong việc ưu tiên đầu tư vốn ngân sách cho phát triển giáo dục; việc xã hội hóa giáo dục diễn ra chậm và đang được hiểu không đúng bản chất, chủ yếu nghiêng về huy động vốn ngoài ngân sách; cải cách giáo dục thiếu tính đồng bộ, chắp vá, gây lãng phí và hiệu ứng tâm lý không tốt cho xã hội.

- Hệ thống các văn bản pháp luật trong lĩnh vực khoa học - công nghệ chưa đầy đủ, còn chồng chéo, mâu thuẫn giữa các quy định gây khó khăn khi thực thi pháp luật.

- Pháp luật về tôn giáo chưa phù hợp với thực tiễn.

- Pháp luật về an sinh xã hội chưa hoàn thiện, chưa đáp ứng được nhu cầu an sinh xã hội ngày càng mở rộng của người dân; việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về an sinh xã hội chưa nghiêm; các mức trợ cấp an sinh xã hội vẫn còn thấp, không đảm bảo mức sống tối thiểu và độ bao phủ thấp; hệ thống cung cấp dịch vụ an sinh xã hội chưa theo kịp nhu cầu phát triển của đối tượng và chưa phù hợp với xu hướng phát triển an sinh xã hội vào cộng đồng; tổ chức bộ máy quản lý an sinh xã hội chưa đủ mạnh đáp ứng yêu cầu quản lý theo hướng hiện đại, hiệu lực và hiệu quả.

2.5. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quốc phòng và an ninh, trật tự, an toàn xã hội

a) Kết quả đạt được

Số lượng lớn các văn bản pháp luật trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội trọng yếu trong lĩnh vực quốc phòng và an ninh, trật tự, an toàn xã hội đã được ban hành.

b) Những hạn chế, bất cập

- Một số nội dung hiến định chưa được thể chế hóa kịp thời như chính sách về kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, an ninh nên quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, nhất là tổ

chức kinh tế trong thực hiện chính sách quốc phòng, an ninh của đất nước chưa được thể hiện rõ nét.

- Một số văn bản pháp luật trong lĩnh vực pháp luật này đã đến lúc cần sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế để phù hợp hơn với Hiến pháp năm 2013 và tình hình kinh tế - xã hội hiện nay.

2.6. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế

a) Những kết quả đạt được

- Với mục tiêu nhằm "tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật", trong đó có "đẩy mạnh việc rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật để phù hợp với thông lệ quốc tế và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên", 10 năm vừa qua, Việt Nam chủ động tham gia ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế cũng như thể hiện vai trò tích cực của mình trong các diễn đàn, tổ chức khu vực và quốc tế.

- Việt Nam gia nhập và tích cực tham gia, hợp tác với các thiết chế đa phương về pháp luật, như: Hội nghị La Hay về tư pháp quốc tế (HccH), Viện Quốc tế về nhất thể hóa luật tư (UNIDROIT), Tổ chức tham vấn pháp luật Á - Phi (AALCO), Ủy ban Luật pháp quốc tế của Liên hợp quốc (ILC)...[4]

- Hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung ngày càng được hoàn thiện theo hướng tiệm cận đến các chuẩn mực chung của pháp luật quốc tế. Một trong những nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế có liên quan để xây dựng dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; cơ quan thẩm định phải xem xét tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan.

b) Những hạn chế, bất cập

- Việc tổ chức thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam còn có nhiều hạn chế trong bối cảnh hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật của quốc gia chưa tốt; một số điều ước quốc tế chưa đem lại hiệu quả thiết thực về kinh tế - xã hội; một số khác không triển khai được do kém khả thi hoặc thiếu nguồn lực.

- Nội luật hóa các cam kết quốc tế diễn ra chậm trên một số lĩnh vực như chống khủng bố quốc tế, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, chống rửa tiền và hiệu lực thực thi chưa hiệu quả.

3. Đánh giá kết quả thực hiện các giải pháp xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

3.1. Những kết quả đạt được

Các lĩnh vực trọng điểm cần ưu tiên đầu tư để xây dựng và hoàn thiện pháp luật được xác định thông qua việc hình thành chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã bám sát được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, bảo đảm sự toàn diện,

[4] Bộ Tư pháp đang được Chính phủ giao xây dựng đề án gia nhập các thiết chế này.

đồng bộ, mang tính dự báo chiến lược cao và sự ưu tiên trong việc giải quyết những vấn đề bức thiết của đời sống xã hội.

Quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật được đổi mới cơ bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong đó, chính sách được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản.

Về thiết chế pháp luật, nhiều tư duy mới về tổ chức hoạt động của Quốc hội đã thành hiện thực như: tăng cường chất lượng và số lượng các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội chuyên trách theo định hướng xây dựng hai trụ cột của Quốc hội là các Ủy ban, Hội đồng Dân tộc và đại biểu Quốc hội đủ mạnh; Chính phủ, không còn chỉ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, mà còn là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp[5]. Chính phủ ngày càng coi trọng và tập trung nhiều hơn vào chức năng xây dựng và ban hành thể chế để thực hiện quản lý vĩ mô các lĩnh vực của đời sống xã hội; Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp, thể hiện sự phân công quyền lực nhà nước một cách rành mạch hơn. Vai trò của Tòa án được đề cao đồng nghĩa với việc đề cao công lý của chế độ XHCN. Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan thực hiện một số hoạt động tư pháp, có chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức thành 4 cấp phù hợp với hệ thống tổ chức Tòa án nhân dân...

Ngoài ra, các thiết chế như Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Sự ra đời hai thiết chế này đã thể hiện việc tiếp tục phát huy dân chủ, thực hiện nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tạo điều kiện và cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của mình trong bầu cử và trong kiểm soát quyền lực nhà nước.

3.2. Những hạn chế, bất cập

- Hoạt động xây dựng pháp luật chưa gắn kết với tổ chức thi hành pháp luật. Trên thực tế, các điều kiện bảo đảm tổ chức thi hành pháp luật (bộ máy thiết chế, nguồn nhân lực, công tác thông tin pháp luật, điều kiện tài chính, cơ sở vật chất...) chưa được xem xét một cách kỹ lưỡng, thận trọng khi ban hành luật; việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội trước khi ban hành luật chưa được chú trọng đúng mức. Hệ quả là nhiều đạo luật dù tư tưởng, tinh thần có tiến bộ nhưng vẫn rất chậm, khó đi vào cuộc sống do thiếu các điều kiện bảo đảm, thiếu cơ chế kiểm tra, theo dõi, việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội của đạo luật sau khi đã có hiệu lực thi hành (ví dụ thiếu cơ chế pháp lý để kiểm tra, giám sát hiệu quả đầu tư vốn của nhà nước vào các tập đoàn kinh tế...).

- Tổ chức thi hành pháp luật vẫn đang

[5] Điều 94 Hiến pháp năm 2013.

là một khâu yếu trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay ở Việt Nam. Tệ nạn tham nhũng, sai phạm trong lĩnh vực quản lý kinh tế, quản lý đất đai và một số lĩnh vực công khác, đi kèm với đó là tình hình khiếu nại và tố cáo vẫn còn nghiêm trọng và diễn biến phức tạp.

III. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ TIẾP TỤC XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TRONG THỜI GIAN TỚI

1. Dự báo bối cảnh đất nước và những yếu tố tác động đến chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia trong thời gian tới

1.1. Bối cảnh quốc tế

Toàn cầu hóa, cạnh tranh quốc tế ngày càng khốc liệt, cách mạng khoa học công nghệ tiếp tục có những bước phát triển nhảy vọt. Xu thế hội nhập quốc tế không chỉ trong lĩnh vực kinh tế, thương mại, mà còn hội nhập về tư pháp và pháp luật.

Trật tự thế giới tiếp tục có những thay đổi theo hướng đa cực, đa cường (với sự trỗi dậy của Trung Quốc) cùng với những diễn biến chính trị phức tạp ở Trung Đông, Bắc Phi, Thái Lan, Campuchia, Ukraine... Các vấn đề toàn cầu đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ của các quốc gia để thiết lập các thiết chế và mạng lưới quản trị toàn cầu và khu vực phù hợp nhằm bảo vệ lợi ích chung và bảo vệ lợi ích quốc gia.

Việc hình thành Cộng đồng ASEAN vào năm 2015 và việc đàm phán, ký kết Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA)… sẽ có tác động rất lớn tới tình hình kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và cách thức quản trị quốc gia của Việt Nam.

Sự hội nhập của Việt Nam vào đời sống kinh tế, chính trị quốc tế ngày càng sâu và rộng hơn đặt ra nhiều vấn đề pháp lý liên quan.

1.2. Bối cảnh trong nước

Qua gần 03 thập niên cải cách, đổi mới, đất nước đã có những bước phát triển mới về mọi mặt. Về kinh tế, đời sống nhân dân được cải thiện, đất nước đã thoát khỏi tình trạng kém phát triển và đã trở thành quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình.

Thời gian tới sẽ có nhiều thay đổi xoay quanh ba định hướng phát triển khách quan của đất nước ta: xây dựng Nhà nước pháp quyền; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và sự phát triển của các thiết chế xã hội, yêu cầu cao hơn trong việc ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

2. Đề xuất tiếp tục thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020

Nhóm nghiên cứu cho rằng, cần tiếp tục thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 với những dự liệu cần thiết như: từ nay đến năm 2020 tiếp tục tổ chức thực hiện hiệu quả những định hướng của Chiến lược trên cơ sở những đánh giá, nhận định đưa ra trong quá trình tổng kết 10

năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW; đồng thời, tích cực chuẩn bị để xây dựng và ban hành một Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật mới với tầm nhìn mới để giải quyết các vấn đề mà hệ thống pháp luật đã và đang đặt ra. Có thể nói, Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (gọi là phiên bản 1) cơ bản đã tổ chức xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta từ thiếu luật đến đủ luật. Việc xây dựng Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật sau năm 2020 (gọi là phiên bản 2) cần phải đi sâu vào việc nâng cao chất lượng pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật thời gian tới.

3. Một số đề xuất, kiến nghị về định hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam cho giai đoạn tới

Qua quá trình tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW và những phân tích, dự báo bối cảnh nêu trên, trong phạm vi đề tài này, chúng tôi cho rằng hệ thống pháp luật trong giai đoạn tới sẽ tập trung vào 03 trụ cột chính, cơ bản là: xây dựng nền kinh tế thị trường trong điều kiện thể chế chính trị Việt Nam; hoàn thiện nhà nước pháp quyền với những đặc thù của Việt Nam và hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Bên cạnh đó, với những đặc thù của thể chế chính trị Việt Nam thì những định hướng, tầm nhìn đặt ra cho việc hoàn thiện hệ thống chính trị phục vụ cho quá trình phát triển đất nước dựa trên 03 trụ cột trên cũng là một nội dung quan trọng.

Dưới đây là một số đề xuất bước đầu về các trụ cột trên.

3.1. Hoàn thiện thể chế nền kinh tế thị trường Việt Nam

Nhóm nghiên cứu cho rằng, Nhà nước cần thực hiện tốt các chức năng vốn có trong một nền kinh tế thị trường hiện đại, không thực hiện những công việc mà người dân (khu vực tư nhân) có thể làm được (nhất là kinh doanh trong những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân đã đủ sức đảm nhận), đồng thời thực hiện các nhiệm vụ phục vụ đắc lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội cụ thể như sau:

- Ban hành pháp luật, duy trì trật tự công trên thị trường và trong xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội;

- Bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô: (i) thực hiện chính sách tiền tệ, (ii) kiểm soát lạm phát, (iii) đảm bảo cán cân thanh toán và ổn định tỷ giá hối đoái, (iv) kiểm soát nợ công;

- Tái phân phối, điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội thông qua việc thiết lập và duy trì: (i) mạng lưới an sinh xã hội; (ii) chính sách thuế đáp ứng nhu cầu chi tiêu của nhà nước; (iii) hệ thống thuế thu nhập cá nhân lũy tiến;

- Có trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cần thiết cho sự tồn tại, phát triển của xã hội mà khu vực tư nhân tự thân

không có động lực cung cấp do việc cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công này không thu được phí hoặc có thu được phí của người sử dụng nhưng không đủ bù đắp chi phí bỏ ra đối với người cung cấp;

- Có sự hiện diện hợp lý trong nền kinh tế thông qua doanh nghiệp nhà nước nhưng chỉ tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng về quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Những ngành, lĩnh vực này sẽ do luật định. Xây dựng chế độ sở hữu tài sản đối với đất đai, tài nguyên, khoáng sản và các loại tài sản công theo hướng bảo đảm mọi mảnh đất, mọi tài nguyên, khoáng sản và tài sản công đều có chủ sở hữu cụ thể.

3.2. Hoàn thiện thể chế của nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện đại, của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

- Tiếp tục làm rõ các đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền Việt Nam. Gắn với điều kiện cụ thể của Việt Nam, nhà nước pháp quyền mà Việt Nam cần xây dựng với tầm nhìn đến năm 2035 cần đáp ứng 8 yêu cầu cơ bản: (i) Thực thi đầy đủ nguyên lý chủ quyền nhân dân trong tổ chức và hoạt động của nhà nước; (ii) Quyền lực nhà nước là có giới hạn một cách rõ ràng bằng pháp luật; (iii) Mối quan hệ giữa các thiết chế lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước được điều chỉnh bởi nguyên tắc phân quyền, theo đó quyền lực của mỗi cơ quan đều được phân định rõ ràng và có sự kiểm soát lẫn nhau; (iv) Thượng tôn pháp luật được bảo đảm trong mọi hành vi ứng xử của nhà nước đối với xã hội và đối với thị trường; (v) Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, các quan chức nhà nước được bảo đảm; (vi) Nhà nước xây dựng được hệ thống pháp luật có tính công bằng cao, công khai, minh bạch, khả thi, thống nhất, đồng bộ, ổn định, dễ tiên liệu, dễ tiếp cận và có chi phí tuân thủ thấp; (vii) Thẩm quyền của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được phân định một cách rõ ràng, bằng luật định, phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, từng bước thực hiện nguyên tắc tự quản địa phương, nhất là ở các đơn vị hành chính cấp cơ sở; (viii) Tôn trọng đầy đủ cam kết quốc tế, tham gia tích cực vào các cơ chế quản trị toàn cầu để góp phần vào sự phát triển chung của thế giới và bảo vệ hữu hiệu lợi ích quốc gia trong hội nhập.

- Hoàn thiện thể chế tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước, trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, các cơ quan có thẩm quyền cần tập trung xây dựng các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước để bảo đảm triển khai đầy đủ các quy định mới của Hiến pháp năm 2013.

- Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và phương thức hoạt động của nhà nước trong bối cảnh mở rộng dân chủ, phát triển nền kinh tế thị trường, mở cửa, hội nhập quốc tế, nên tập trung làm tốt chức năng quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân (bảo đảm an ninh trật tự, bảo vệ quyền con người), thực hiện tốt

việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng, kiểm soát chặt chẽ và bảo đảm hiệu quả khi doanh nghiệp nhà nước thực hiện các hoạt động kinh doanh trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Nhà nước phải làm tốt chức năng kiến tạo phát triển.

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của một số cơ quan nhà nước:

+ Quốc hội: tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội bảo đảm để Quốc hội thực thi đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn về lập pháp, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; xứng đáng với vai trò và vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam;

+ Tập trung thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành phù hợp với quy định mới của Hiến pháp năm 2013. Đẩy mạnh thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước, sớm tạo lập được một nền hành chính mới, dân chủ, hiện đại, năng động, phục vụ nhân dân;

- Đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, thực hiện chủ trương tổ chức Tòa án theo cấp xét xử, không tổ chức Tòa án gắn với đơn vị hành chính theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp và được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Tòa án. Tăng quyền năng tố tụng cho kiểm sát viên thực hành quyền công tố, gắn công tố với điều tra nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong xét xử;

+ Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013.

- Đẩy mạnh việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực thi hệ thống pháp luật theo tiêu chuẩn của Nhà nước pháp quyền dân chủ, bảo đảm tính khả thi, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, phù hợp với yêu cầu, thực tiễn đất nước; đồng thời, tôn trọng đầy đủ các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong quá trình hội nhập, bảo đảm sự đồng bộ của đổi mới kinh tế với đổi mới chính trị.

- Bảo đảm sự tham gia thực chất của người dân đối với hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật; tăng cường quyền tiếp cận thông tin và hệ thống pháp luật của người dân. Chuyển trọng tâm chỉ đạo chiến lược từ ưu tiên xây dựng hệ thống pháp luật sang đẩy mạnh tổ chức thực thi pháp luật một cách hiệu lực, hiệu quả.

- Cần sớm xây dựng và ban hành các đạo luật thiết yếu để nhân dân có đầy đủ công cụ cần thiết để kiểm soát quyền lực nhà nước, thực hiện quyền dân chủ trực tiếp theo đúng nguyên tắc "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân"; đồng thời, cần có cơ chế kiểm soát tình trạng các nhóm lợi ích

vận động, thao túng chính sách một cách không công bằng trong hoạt động xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật.

3.3. Hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm quyền con người, quyền công dân

Một là, đẩy mạnh thể chế hóa các quy định về quyền con người, quyền công dân và các quy định có liên quan trong Hiến pháp năm 2013, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để nhân dân thực hiện được các quyền dân chủ, tự do của mình. Nhiệm vụ trước mắt là cụ thể hóa các quyền mới được sửa đổi, bổ sung sau đây: quyền sống (Điều 19), quyền được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 34), quyền được hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41); quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42), quyền được sống trong môi trường trong lành (Điều 43)...

- Tiếp tục luật hoá các quyền hiến định của công dân theo hướng: xây dựng mới các luật về những quyền chưa được cụ thể hoá như quyền tự do lập hội, quyền tự do hội họp, quyền biểu tình, quyền được trưng cầu dân ý, quyền được bảo vệ dữ liệu cá nhân...

- Hoàn thiện chế độ bảo hộ của nhà nước đối với các nhóm chủ thể đặc thù như người khuyết tật, người chuyển đổi giới tính, đồng tính, lưỡng tính.

- Hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của các cơ quan dân cử; quyền khiếu nại, tố cáo; quyền trực tiếp tham gia giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức; tạo cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp. Sớm xây dựng và ban hành Luật về giám sát và phản biện xã hội.

- Hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền tự do, dân chủ và bình đẳng của công dân trong việc tiếp cận pháp luật và hệ thống tư pháp với mục tiêu cải cách sâu rộng quan hệ giữa nhà nước với người dân, tạo điều kiện cho mọi người dân có cơ hội ngang nhau trong việc tiếp cận, sử dụng và hưởng thụ các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp.

- Giai đoạn 05, 10 năm tiếp theo, chúng ta cần tiếp tục phát triển, mở rộng việc ghi nhận các quyền con người và tổ chức thực thi tốt các quy định pháp luật trong lĩnh vực này.

- Cần có nghiên cứu thấu đáo về mô hình cơ quan nhân quyền quốc gia để quyết định những vấn đề then chốt như vị trí, vai trò của thiết chế này trong bộ máy nhà nước, các điều kiện, yếu tố bảo đảm cho thiết chế này hoạt động hiệu quả; mối quan hệ giữa thiết chế này đối với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức quốc tế.

- Cần tổ chức rà soát toàn diện, tổng thể các văn bản pháp luật, nhất là các luật, pháp lệnh liên quan trực tiếp tới quyền công dân, liên quan tới việc thúc đẩy dân chủ, minh bạch, công khai về thông tin, để lập danh mục đề xuất các luật, pháp lệnh cần sửa đổi,

bổ sung hoặc ban hành mới phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013. Sớm thể chế hóa quy định *"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"* theo Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

- Các đạo luật chuyên ngành cần được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới theo hướng tạo điều kiện cho người dân tham gia giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua các quy định của luật về trách nhiệm của các cơ quan cung cấp thông tin cho người dân về các hoạt động hoạch định chính sách cũng như quá trình ban hành quyết định. Cần nghiên cứu, tiếp tục hoàn thiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, ban hành Luật Ban hành quyết định hành chính và hoàn thiện các đạo luật chuyên ngành như các đạo luật đã có quy định về công khai thông tin đã nêu ở trên và các văn bản hướng dẫn thi hành có liên quan nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức, viên chức.

- Về kỹ thuật lập pháp, đối với các đạo luật quy định các điều kiện bảo đảm thực thi quyền cũng như quy định hạn chế quyền cần phải được quy định cụ thể tối đa bởi các đạo luật, tránh hoặc hạn chế việc ủy quyền tiếp cho các cơ quan hành pháp hay các cơ quan khác, nhất là các cấp chính quyền địa phương.

- Tăng cường vai trò của các cơ quan đại diện như Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong quá trình ra quyết định và ban hành văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm dân chủ.

- Thể chế hóa vai trò của các tổ chức xã hội trong các hoạt động xây dựng, hoạch định, phản biện chính sách, thu hút sự tham gia rộng rãi của các tổ chức xã hội vào các hoạt động lập pháp, lập quy có liên quan tới quyền con người, quyền công dân.

Hai là, phát huy vai trò của truyền thông, cổ vũ cho các mô hình hay, điển hình tốt về thực hành dân chủ trong cơ quan, đơn vị, ở các địa phương, các cấp; kịp thời phê phán các biểu hiện dân chủ hình thức, lợi dụng dân chủ để xâm phạm lợi ích công cộng, lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Ba là, trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, nền dân chủ XHCN đang đòi hỏi phải có những nhận thức mới, cách tổ chức thực hiện mới. Bộ máy nhà nước và công chức nhà nước phải kiên quyết vượt qua được tư duy của lối quản lý truyền thống *"tư duy quyền uy"* sang *"tư duy nghĩa vụ, trách nhiệm",* thay đổi cách ứng xử từ *"cho phép"* sang *"phục vụ"* trong mối quan hệ với công dân. Nhà nước với tính chất là "hình thức tổ chức của dân chủ" không có lợi ích tự thân mà chỉ có sứ mệnh là sử dụng nguồn lực của dân để mưu lợi cho người dân, phục vụ nhân dân.

3.4. Định hướng hoàn thiện thể chế, góp phần đổi mới hệ thống chính trị

Thứ nhất, tiếp tục làm sâu sắc hơn bản

chất của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân của hệ thống chính trị và của từng thành tố trong hệ thống chính trị. Làm rõ những "điểm nghẽn" trong lý luận hiện nay về hệ thống chính trị.

Thứ hai, xác định đúng hơn vai trò, vị trí, tính chất của các bộ phận còn lại trong hệ thống chính trị khi mô hình tổ chức và hoạt động của nhà nước đã có sự dịch chuyển từ mô hình Nhà nước XHCN trước đổi mới sang mô hình Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, khi cơ sở kinh tế của hệ thống chính trị đã chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa bị bao vây, cấm vận sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN mở cửa, hội nhập, khi các tổ chức xã hội do người dân tự nguyện thành lập ngày càng có xu hướng phát triển mạnh.

Thứ ba, đẩy mạnh việc hoàn thiện thể chế là nền tảng pháp lý cho việc tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị, bảo đảm mọi hoạt động của hệ thống chính trị trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Giới hạn chức năng, phân định thẩm quyền, lĩnh vực hoạt động của cả hệ thống chính trị và của từng bộ phận trong hệ thống chính trị trong bối cảnh tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân của mỗi cá nhân trong xã hội.

Thứ tư, nghiên cứu, xây dựng cơ chế thực hiện quy định *"Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình"* (khoản 2 Điều 4 Hiến pháp năm 2013).

Thứ năm, tiếp tục củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận theo hướng tinh gọn, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, không chồng chéo. Cụ thể là cần:

- Làm rõ tiêu chí xác định một tổ chức được coi là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nằm trong hệ thống chính trị Việt Nam.

- Làm rõ nội hàm *"Đảng Cộng sản Việt Nam vừa là tổ chức thành viên, vừa lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam"* (khoản 4 Điều 4 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015).

- Làm rõ phạm vi, mức độ quyền kiểm tra, giám sát của Nhân dân, của Mặt trận và của các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động của nhà nước, các tổ chức Đảng.

Thứ sáu, tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các tổ chức thuộc hệ thống chính trị thực hiện nghiêm các đề án vị trí việc làm; tiếp tục hoàn thiện cơ chế đánh giá kết quả công tác của mỗi cán bộ, công chức, viên chức một cách thực chất, nâng cao trách nhiệm giải trình. Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ cơ chế giao, quản lý và sử dụng biên chế. Thực hiện chế độ kiêm nhiệm các chức danh phù hợp và tiếp tục thí điểm khoán kinh phí hành chính để khuyến khích

giảm biên chế. Gắn chính sách tinh giản biên chế với việc thực hiện cải cách chính sách tiền lương, nâng cao thu nhập cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Đẩy mạnh thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong đơn vị sự nghiệp công lập, xã hội hóa dịch vụ công, từng bước giảm chi lương viên chức từ ngân sách nhà nước; thống nhất quản lý chặt chẽ việc thành lập mới các đơn vị sự nghiệp công lập và số lượng viên chức ở các đơn vị sự nghiệp công lập. Sửa đổi các quy định về tiêu chuẩn bằng cấp đối với cán bộ, công chức theo hướng thiết thực và phù hợp với thực tế; có chính sách đãi ngộ phù hợp với đội ngũ chuyên gia, chính sách thu hút người tài vào làm việc trong cơ quan của hệ thống chính trị; thu hút cán bộ trẻ, có trình độ đại học về công tác ở cơ sở; chú trọng đào tạo, bồi dưỡng quân nhân hoàn thành nghĩa vụ quân sự, thanh niên ưu tú ở địa phương bổ sung cho đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã.

Thứ bảy, tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội; đổi mới công tác đào tạo bồi dưỡng; nâng cao năng lực hoạt động lãnh đạo, quản lý của đội ngũ cán bộ chủ chốt các cấp trong hệ thống chính trị.

3.5. Một số vấn đề khác trong hoàn thiện hệ thống pháp luật

- Cần nhìn nhận đúng bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật.

- Đảm bảo sự liên thông, nhịp nhàng trong vận hành quyền lực giữa hành pháp và lập pháp.

- Bảo đảm các yếu tố góp phần thực thi pháp luật. Ngoài việc nâng cao chất lượng pháp luật, cần quan tâm đến một số yếu tố nhằm bảo đảm thực thi pháp luật như sau:

+ Cần tạo nhiều cơ hội cho sự góp ý, phản biện đối với dự án luật của Nhân dân, các tổ chức xã hội.

+ Cần có một quy trình xây dựng chính sách, pháp luật rõ ràng, minh bạch, ghi nhận các quyền và các điều kiện bảo đảm để người dân tham gia vào hoạt động xây dựng chính sách, xây dựng pháp luật.

+ Các nội dung (ý tưởng xây dựng chính sách và các vấn đề liên quan) đưa ra lấy ý kiến phải được thuyết minh và giải trình rõ ràng về mục đích, quan điểm, các khía cạnh nội dung, tác động của chính sách, dự thảo luật.

+ Mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, công khai thông tin nhiều chiều, đồng thời khuyến khích người dân chủ động tìm kiếm thông tin. Với các đối tượng khác nhau cần có cách thức và phương pháp thu hút sự tham gia khác nhau.

+ Tạo ra cơ chế nghe, tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm.

+ Tạo ra các diễn đàn đối thoại trực tiếp giữa những nhà lãnh đạo, nhà hoạch định chính sách, cơ quan quản lý với các đối tượng đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách khi được ban hành.

- Đổi mới quy trình đánh giá tác động kinh tế - xã hội khi xây dựng chính sách theo hướng thực chất hơn, cung cấp nguồn lực tài chính bảo đảm hoạt động này được thực hiện một cách khoa học.

- Cần có chế tài cụ thể và mạnh mẽ đối với các cơ quan ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị định không đúng tiến độ vì sẽ ảnh hưởng nhiều đến quyền lợi của người dân.

- Nghiên cứu áp dụng cơ chế khởi kiện chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ cấp Chính phủ trở xuống của người dân nếu như văn bản đó gây ra thiệt hại cho người dân.

- Muốn thi hành pháp luật có hiệu quả, khâu thiết kế bộ máy phụ trách công tác thi hành pháp luật là rất quan trọng. Để thiết kế được bộ máy vận hành hiệu quả, bản thân bộ máy ấy phải được thiết kế theo những tiêu chí cụ thể, đảm bảo giữa các cơ quan được phân định nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, quyền lực được kiểm soát để phòng tránh tình trạng lạm quyền (trong đó có tình trạng tham nhũng). Các cơ quan được giao nhiệm vụ cần được trang bị hợp lý về nguồn nhân lực và tài chính, tương xứng với nhiệm vụ được giao.

- Đảm bảo một chế độ lương, phụ cấp và các chế độ đãi ngộ hợp lý cho các cán bộ tham gia công tác quản lý nhà nước, thực thi pháp luật.

- Hệ thống thông tin, thống kê phục vụ cho công tác quản lý, điều hành, cho công tác áp dụng, thực thi pháp luật phải được xây dựng một cách đồng bộ, bài bản, đảm bảo tính xác thực, khách quan của các thông tin được cung cấp./.

ĐỀ TÀI
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM THI HÀNH QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 2013 VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ, CHÍNH TRỊ

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm Đề tài: GS. TS. Thái Vĩnh Thắng, Trường Đại học Luật Hà Nội

Cơ quan chủ quản: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Tổ chức chủ trì: Trường Đại học Luật Hà Nội

Năm bảo vệ: 2017

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Hiến pháp Việt Nam năm 2013 ra đời đánh dấu một giai đoạn phát triển mới trong tư duy lập hiến ở Việt Nam. Nếu Hiến pháp năm 1992 đã đồng nhất quyền con người và quyền công dân thì Hiến pháp năm 2013 đã phân biệt hai khái niệm này và tên gọi của chương "**Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân**" được chuyển thành "**Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân**". Từ vị trí là Chương V trong Hiến pháp năm 1992, chế định này được chuyển lên vị trí Chương II của Hiến pháp năm 2013. Việc quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ở một trong những chương có vị trí hàng đầu thể hiện sự tôn trọng và quyết tâm chính trị của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam trong việc tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm việc thực hiện các quyền con người và quyền công dân. Theo Hiến pháp năm 2013 các quyền về dân sự, chính trị được ghi nhận bao gồm: quyền sống của con người (Điều 19); quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm (Điều 20); quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình, quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình, quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác (Điều 21); quyền có nơi ở hợp pháp của công dân và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của mỗi người (Điều 22); quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về nước theo quy định của pháp luật (Điều 23); quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào; các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật (Điều 24); quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, lập hội, biểu tình (Điều 25); quyền bình đẳng nam, nữ; quyền bình đẳng giới (Điều 26); quyền bầu cử, ứng cử của công dân (Điều 27); quyền của công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ

quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (Điều 28); quyền biểu quyết của công dân khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29); quyền khiếu nại, tố cáo của mọi người với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 30); quyền suy đoán vô tội và được xét xử công bằng; quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự (Điều 31). Đặc biệt với Hiến pháp năm 2013, một số quyền của con người và công dân, trong đó có các quyền dân sự và chính trị lần đầu tiên được ghi nhận. Đó là: mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái pháp luật (Điều 19); Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 34); Mọi người có quyền được hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41); Công dân có quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42); Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43); Quyền được hiến mô, các bộ phận cơ thể người, hiến xác (khoản 3 Điều 20).

Với các quy định trên đây, Hiến pháp năm 2013 chứa đựng nhiều tư tưởng tiến bộ về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Trong đó, các quy định về quyền dân sự, chính trị có nhiều sự đổi mới, phát triển hết sức quan trọng, từ nội dung quy định đến kỹ thuật thể hiện và cách thức thi hành. Yêu cầu tất yếu hiện nay là làm sao thể chế hóa một cách đầy đủ, toàn diện các quyền đó vào các đạo luật tương ứng. Đây là công việc cấp bách và có liên quan tới phạm vi rộng các văn bản luật trong hệ thống pháp luật của Việt Nam. Vì vậy, có thể khẳng định rằng việc nghiên cứu Đề tài *"Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo đảm thi hành quy định của Hiến pháp năm 2013 về các quyền dân sự, chính trị"* có tính cấp thiết cao, đáp ứng nhu cầu về lý luận và thực tiễn hiện nay ở Việt Nam, góp phần thực hiện công việc quan trọng và ý nghĩa trên đây một cách hệ thống, toàn diện và khoa học, làm cho việc đảm bảo các quyền dân sự và chính trị hiến định của con người và công dân được thực hiện một cách căn cơ, có hệ thống, đầy đủ, toàn diện và bền vững.

Mục tiêu nghiên cứu của đề tài là: phân tích làm sáng tỏ nhu cầu, chỉ ra được định hướng và giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật đảm bảo việc thi hành các quyền dân sự và chính trị trong Hiến pháp năm 2013. Để đạt được mục tiêu này, đề tài nghiên cứu các nội dung sau đây:

I. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ

1. Khái niệm, đặc điểm, phân loại các quyền dân sự và chính trị của con người và công dân

1.1. Khái niệm

Cho đến nay, có nhiều quan niệm và cách hiểu khác nhau về quyền dân sự và

chính trị. Thông thường, quyền dân sự và chính trị thường đi liền với nhau, tuy nhiên vẫn có thể phân biệt hai nhóm quyền này dựa trên bản chất của chúng:

- *Các quyền dân sự (Civil rights)* được hiểu là các quyền tự do cá nhân của con người và công dân, được đảm bảo bằng Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị và Hiến pháp của quốc gia.

Đặc tính cơ bản nhất của quyền dân sự đó là bình đẳng. Sự "không phân biệt" chính là điểm cốt lõi trong việc thực hiện và bảo đảm quyền dân sự.

Về mặt nội dung, nhóm quyền dân sự hết sức đa dạng. Có thể phân chia các quyền dân sự thành các bộ phận:

+ Quyền về tính mạng, sức khỏe, thân thể, bao gồm: quyền sống, quyền không thể bị tra tấn hay bị làm thí nghiệm, quyền không thể trở thành nô lệ hay bị cưỡng bức lao động.

+ Quyền về tư pháp, bao gồm: quyền không thể bị bắt giữ vô cớ, quyền được tôn trọng nhân phẩm trong khi bị tước đoạt tự do, quyền bình đẳng trong xét xử.

+ Quyền tự do cá nhân, bao gồm: quyền tự do đi lại, tự do cư trú, quyền tự do biểu đạt, quyền tự do tín ngưỡng và tôn giáo, quyền tự do kết hôn, quyền sử dụng tiếng nói riêng, văn hóa riêng.

- *Các quyền chính trị (Political rights)* là các quyền liên quan đến công việc nhà nước, công việc xã hội cũng được đảm bảo bằng Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị và Hiến pháp của quốc gia.

Dù được xếp vào một nhóm với quyền dân sự và được gọi chung là "thế hệ quyền con người thứ nhất" nhưng trên thực tế, các quyền chính trị ra đời muộn hơn so với các quyền dân sự. Bên cạnh đó, so với việc thực hiện các quyền dân sự thì mức độ thực hiện các quyền chính trị bao giờ cũng kèm theo những giới hạn nhất định, như: vì lý do an ninh quốc gia, trật tự công cộng, đạo đức chung, quyền và tự do của người khác...

Nội hàm khái niệm quyền chính trị của công dân chỉ chủ yếu đề cập tới quyền về bầu cử để lựa chọn ra người thay mặt mình nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước và quyền ứng cử để tham gia vào cuộc đua để được cử tri/người dân lựa chọn vào bộ máy thực thi quyền lực nhà nước. Hiện nay, do sự phát triển của dân chủ, nội hàm khái niệm quyền chính trị ngày càng được mở rộng, bao gồm cả việc tham gia với nhà nước quyết định các vấn đề chính trị trọng đại của đất nước như ban hành các chính sách có liên quan tới quyền của người dân, quyết định về thể chế chính trị, hình thức Chính phủ, sửa đổi Hiến pháp; các quyền về tự do dân chủ của cá nhân, công dân như: quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do lập hội, hội họp, tự do biểu tình, tự do tín ngưỡng và tôn giáo...

1.2. Đặc điểm các quyền dân sự và chính trị

Nguyên nhân Liên hợp quốc phân chia các quyền con người làm hai nhóm là các

quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội là vì các quyền dân sự, chính trị có các đặc điểm khác biệt so với các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội:

- Nếu các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa đòi hỏi sự tác động mạnh mẽ của nhà nước bằng việc triển khai thực hiện các biện pháp hỗ trợ người dân, thì đối với các quyền dân sự, chính trị nhà nước chỉ đơn thuần kiềm chế không can thiệp hoặc chủ yếu chỉ thiết lập các cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quyền này;

- Nếu các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội cần nhiều nguồn lực để đảm bảo thực hiện nên các quốc gia có nền kinh tế phát triển mới có điều kiện thực hiện đầy đủ, thì đối với các quyền chính trị lại không cần nhiều nguồn lực nên quốc gia nào cũng có thể làm được;

- Nếu các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa do cần nhiều nguồn nhân lực, vật lực nên thường phải thực hiện dần dần, từng bước, tùy theo mức độ phát triển của đời sống xã hội, thì các quyền chính trị có thể thực hiện ngay vì không phụ thuộc nhiều vào điều kiện nhân, vật lực;

- Nếu các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội có nội hàm khó định lượng (như quyền có điều kiện sống xứng đáng), thì các quyền chính trị, dân sự thường rõ ràng, dễ định lượng hơn, đánh giá được mức độ bảo đảm các quyền (như quyền được sống, quyền tự do báo chí, tự do hội họp);

- Nếu các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa không được đảm bảo, khó có thể truy cứu trách nhiệm pháp lý cho một chủ thể nhất định, ngược lại khi một quyền dân sự hoặc chính trị bị vi phạm, việc phân xử, cáo buộc chủ thể vi phạm không phải là khó;

- Nếu các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa thường khó thống nhất giữa các quốc gia, thì các quyền dân sự, chính trị thường dễ tìm được sự đồng thuận hơn.

1.3. Phân loại quyền dân sự và quyền chính trị

Có thể phân loại quyền dân sự và chính trị theo 8 tiêu chí sau đây:

- Theo lĩnh vực có thể chia làm hai nhóm là *các quyền dân sự* (quyền sống, quyền không bị tra tấn, quyền tự do không bị buộc làm nô lệ hay nô dịch, quyền tự do và an toàn cá nhân, quyền được đối xử nhân đạo của người bị tước tự do, cấm phạt tù vì nghĩa vụ dân sự, quyền tự do đi lại và cư trú, quyền về thủ tục khi bị trục xuất, quyền về xét xử công bằng, cấm áp dụng luật hồi tố, quyền được thừa nhận là thể nhân trước pháp luật, quyền bảo vệ sự riêng tư, quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo, quyền tự do biểu đạt, quyền bảo vệ gia đình, quyền bảo vệ trẻ em) và *các quyền chính trị* (quyền tự do hội họp, quyền tự do lập hội, quyền tham gia chính trị, quyền tự do biểu đạt). Đây là cách phân loại phổ biến nhất hiện nay.

- Theo chủ thể có thể phân chia thành các quyền của cá nhân (các quyền thuộc về cá nhân) và quyền của dân tộc (quyền tự quyết của dân tộc).

- Theo quan điểm về nguồn gốc của quyền có thể chia thành các quyền tự nhiên

(ví dụ: quyền sống, quyền tự do đi lại, tự do cư trú, tự do hội họp, lập hội, quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo...) và các quyền luật định (ví dụ: quyền cấm áp dụng luật có hiệu lực hồi tố).

- Theo mức độ pháp điển hóa có thể phân chia thành các quyền cụ thể (đã được pháp điển hóa rõ ràng, được đa số các nước thừa nhận) và các quyền hàm chứa (đang còn nhiều tranh luận, quan điểm khác nhau, chưa được nhiều nước công nhận và chỉ được pháp điển hóa trong pháp luật một số nước, ví dụ quyền an tử).

- Theo phương thức đảm bảo thực hiện có thể phân chia các quyền thành: quyền chủ động (được thực hiện dựa trên hành vi của chủ thể hưởng quyền) và quyền thụ động (việc hưởng quyền của chủ thể dựa trên việc thực hiện quyền hoặc nghĩa vụ của chủ thể khác).

- Theo điều kiện hưởng thụ quyền có thể phân chia thành các quyền tuyệt đối (quyền được tôn trọng và áp dụng trong mọi hoàn cảnh) và quyền có điều kiện (việc công nhận và thực hiện quyền có điều kiện kèm theo).

- Theo phương thức thực hiện có thể phân chia thành quyền có thể bị hạn chế (các quyền có thể bị hạn chế trong một số trường hợp) và quyền không thể bị hạn chế (các quyền mà trong bất kỳ hoàn cảnh nào cũng không thể bị hạn chế).

- Theo sự thừa nhận và cách thức bảo vệ quyền có thể chia thành các quyền tự do (nhà nước hạn chế can thiệp để bảo đảm sự tự do của các chủ thể mang quyền) và quyền đòi hỏi/thỉnh cầu (các cơ quan nhà nước phải có các biện pháp tổ chức, hỗ trợ để đảm bảo cho quyền cá nhân được thực hiện).

2. Nội dung các quyền dân sự và chính trị theo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966

Tại điểm này, nhóm nghiên cứu phân tích nội dung các quyền dân sự và chính trị theo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 sau đây: (i) Quyền dân tộc tự quyết; (ii) Quyền sống; (iii) Quyền không bị tra tấn và quyền được đối xử nhân đạo; (iv) Quyền tự do không bị làm nô lệ hay nô dịch; (v) Quyền tự do và an toàn cá nhân; (vi) Quyền tự do đi lại và cư trú; (vii) Quyền về thủ tục khi trục xuất người nước ngoài; (viii) Quyền về xét xử công bằng; (ix) Quyền không bị bỏ tù vì không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng; (x) Quyền được công nhận là chủ thể pháp luật; (xi) Quyền được bảo vệ sự riêng tư.

3. Nội dung các quyền dân sự và chính trị của con người và công dân qua các Hiến pháp Việt Nam: 1946, 1959, 1980, 1992, 2013

3.1. Hiến pháp năm 1946

- Hiến pháp năm 1946 đã đặt nội dung các quyền cơ bản ở Chương II: Nghĩa vụ và quyền lợi công dân để nhấn mạnh tầm quan trọng của nội dung này trong Hiến pháp.

- Hiến pháp năm 1946 đã xác lập nguyên tắc bình đẳng về quyền lợi giữa các công dân trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa (Điều 6, Điều 7, Điều 8, Điều 9).

- Hiến pháp liệt kê các quyền công dân

trong lĩnh vực dân sự, chính trị gồm: Quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10); Quyền không được bắt bớ và giam cầm công dân Việt Nam khi chưa có tư pháp quyết định; Quyền bất khả xâm phạm về nhà ở và thư tín (Điều 11); Quyền của trẻ em được chăm sóc, giáo dưỡng (Điều 14); Quyền bầu cử và quyền bãi miễn các đại biểu mà mình đã bầu ra (Điều 18); Quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra (Điều 20); Quyền "phúc quyết" của nhân dân về Hiến pháp và những vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia (Điều 21). *Trong đó, việc ghi nhận quyền biểu quyết của người dân khi được trưng cầu ý dân (phúc quyết toàn dân) - quyền chính trị cơ bản của công dân là một điểm nổi trội của Hiến pháp năm 1946.*

3.2. Hiến pháp năm 1959

- Chương các quyền lợi và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được đưa sang Chương III sau các vấn đề về chính trị, kinh tế và xã hội.

- Về cơ bản, Hiến pháp năm 1959 tiếp tục kế thừa đa số các quyền dân sự, chính trị đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946.

- Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1959 có một số thay đổi: quyền tự do xuất bản không được đề cập mà thay vào đó là quyền tự do báo chí; bổ sung quyền tự do tôn giáo bên cạnh tự do tín ngưỡng; bổ sung quyền khiếu nại, tố cáo cho công dân; các quyền về tư pháp và quyền biểu quyết khi nhà nước trưng cầu ý dân không được đề cập ở Chương III về quyền lợi và nghĩa vụ cơ bản của công dân, mà được thể hiện ở các chương khác như Chương IV về Quốc hội, hay Chương VIII quy định về Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân.

3.3. Hiến pháp năm 1980

- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được Hiến pháp năm 1980 ghi nhận tại Chương V sau các chương về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, khoa học, kỹ thuật.

- Hiến pháp năm 1980 tiếp tục kế thừa các quyền dân sự, chính trị đã được ghi nhận trong các Hiến pháp trước.

- Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1980 có một số thay đổi đó là bổ sung một số quyền so với Hiến pháp trước như: quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân, quyền không bị truy bức, nhục hình; một số quyền của công dân được mở rộng như quyền có nhà ở. Một số quyền lại bị giới hạn hơn như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình; quyền ứng cử của công dân… Điểm đáng nói ở Hiến pháp năm 1980 là nhiều điều khoản phần lớn mang tính cương lĩnh, định hướng và thiếu tính thực tiễn. Điều này đã tác động rất lớn tới nội dung quyền công dân trong lĩnh vực dân sự, chính trị.

3.4. Hiến pháp năm 1992

- Các quyền dân sự, chính trị được ghi nhận tại Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

- Hiến pháp năm 1992 tiếp tục kế thừa

các quyền dân sự, chính trị đã được ghi nhận trong các Hiến pháp trước.

- Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1992 có một số sửa đổi, bổ sung quan trọng: lần đầu tiên ghi nhận nguyên tắc tôn trọng quyền con người trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội (Điều 50); các quyền của công dân trong lĩnh vực chính trị, dân sự mang tính cương lĩnh, định hướng thiếu tính khả thi của Hiến pháp năm 1980 cũng đã có nhiều thay đổi, phù hợp hơn với khả năng của nhà nước, điều kiện kinh tế, xã hội của quốc gia; một số quyền tự do dân chủ lại được quy định rộng rãi, khách quan hơn để công dân có thể thực hiện nhiều hơn các quyền cơ bản của mình, như quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp…; Hiến pháp năm 1992 bổ sung quyền rất quan trọng đó là quyền được suy đoán vô tội tại Điều 72; Hiến pháp năm 1992 kế thừa Hiến pháp năm 1946 khi ghi nhận lại quyền trưng cầu ý dân.

3.5. Hiến pháp năm 2013

- Hiến pháp năm 2013 kế thừa cách quy định của Hiến pháp năm 1946 khi đưa vấn đề này trở lại vị trí Chương II với tên gọi "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân".

- Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa nhiều quyền dân sự, chính trị đã được ghi nhận trong các Hiến pháp trước.

- Hiến pháp năm 2013 có nhiều điểm mới nổi bật và được coi là một trong những kết quả quan trọng của quá trình phát triển và đổi mới nhận thức về quyền con người. Cụ thể: Hiến pháp năm 2013 mở rộng phạm vi chủ thể được hưởng quyền, rất nhiều quyền liệt kê ở trên trước đây quy định là quyền cơ bản của công dân thì giờ đây đã chuyển sang quyền con người với chủ thể được hưởng là "mọi người". Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung khá nhiều quyền con người mới trong lĩnh vực dân sự như: quyền được sống, quyền được hiến mô, bộ phận cơ thể người; quyền được xác định dân tộc, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp…

Qua các bản Hiến pháp Việt Nam 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013 có thể thấy:

- Nội dung các quyền dân sự và chính trị qua các Hiến pháp ngày càng đầy đủ hơn, toàn diện hơn, phù hợp hơn với Công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia ký kết.

- Kỹ thuật lập hiến trong việc ghi nhận quyền dân sự và chính trị cũng ngày càng tiến bộ và phát triển hơn, thể hiện ở cách diễn đạt trong các điều luật ngày càng ngắn gọn hơn, rõ ràng hơn, đầy đủ hơn.

- Hiến pháp năm 2013 đặt ra các nguyên tắc để đảm bảo và thúc đẩy việc thực hiện quyền con người nói chung và trong lĩnh vực dân sự và chính trị nói riêng như: đề cao trách nhiệm của nhà nước trong việc đảm bảo thực hiện quyền con người (khoản 2 Điều 24, khoản 2 Điều 26, khoản 2 Điều 28, khoản 2 Điều 30, khoản 2 Điều 31, khoản 2 Điều 36, khoản 2 Điều 37); đưa ra nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân chỉ có thể quy định bằng 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 cộng đồng (khoản 2 Điều 14).

4. Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong việc tổ chức thực thi các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân

Đề tài đã phân tích và rút ra kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong việc tổ chức thực thi các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân tập trung vào ba khía cạnh đó là:

- Cải cách pháp luật và hành chính: sửa đổi hoặc ban hành mới các đạo luật sau khi gia nhập các công ước quốc tế về quyền con người nói chung và quyền con người trong lĩnh vực dân sự, chính trị nói riêng (như Papua New Guinea, Swaziland, Bỉ…).

- Củng cố vai trò của Tòa án (như tại Papua New Guinea) và các thiết chế bảo vệ quyền con người.

- Về thiết chế bảo vệ quyền con người, xu thế được nhiều quốc gia áp dụng đó là thiết kế một thiết chế nhân quyền chuyên biệt. Cơ quan nhân quyền được thành lập khá đa dạng ở mỗi quốc gia nhưng có thể tựu trung lại có ba loại mô hình sau:

i) Ủy ban nhân quyền quốc gia (National Human Rights Commission/Committee);

ii) Thanh tra Quốc hội (Ombudsman);

iii) Cơ quan chuyên trách về một vấn đề nhân quyền cụ thể (Specialized Institution).

- Nâng cao nhận thức của quan chức nhà nước và của người dân về quyền dân sự, chính trị qua việc tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng cho các quan chức tư pháp và người dân về các công ước quốc tế mà quốc gia này là thành viên (tại Swaziland), hay tiến hành nhiều hội thảo để nâng cao nhận thức về quyền con người cho các chức danh tư pháp chủ chốt ở cả cấp trung ương và địa phương, trong đó chú trọng tới các khoá đào tạo tại Toà án cấp cơ sở (ở Papua New Guinea).

- Việc tổ chức thực thi các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân ở các quốc gia ASEAN theo các cơ chế:

+ Thông qua các cơ quan nhân quyền quốc gia (như Indonesia, Malaysia, Philippines, Thái Lan và Myanmar);

+ Thông qua hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự (như Malaysia, Thái Lan, Philippines);

+ Thông qua hoạt động giáo dục nhân quyền ở các nước ASEAN (như Philippines, Thái Lan và Indonesia);

+ Vận dụng cơ chế khu vực để thực thi các quyền dân sự, chính trị: Ủy ban liên Chính phủ ASEAN về nhân quyền (AICHR); Ủy ban thực hiện Tuyên bố ASEAN về bảo vệ và thúc đẩy các quyền của người lao động di trú (ACMW); và Ủy ban thúc đẩy và bảo vệ quyền phụ nữ và trẻ em ASEAN (ACWC).

II. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY TRONG VIỆC BẢO ĐẢM THỰC HIỆN CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

1. Thực trạng thực hiện các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân theo Hiến pháp năm 2013 ở Việt Nam

1.1. Những thành tựu đã đạt được

- Nội dung, phạm vi các quyền được mở

rộng và được quy định chính xác hơn, đầy đủ hơn, cụ thể hơn so với các quyền được quy định trong các luật, bộ luật được ban hành trước Hiến pháp năm 2013 (chẳng hạn: mở rộng phạm vi hưởng quyền với các quyền con người như tín ngưỡng, tôn giáo; quyền chăm sóc trẻ em; thể chế hóa quyền cấm tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015…)

- Trách nhiệm của nhà nước trong việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm các quyền dân sự, chính trị của con người, của công dân được tăng cường qua việc thể chế hóa thành các quy định theo hướng nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc tổ chức thực hiện quyền dân sự, chính trị của công dân.

- Quy định quyền dân sự, chính trị trong các luật, bộ luật đã có sự thống nhất với luật nhân quyền quốc tế. Ví dụ như: nguyên tắc suy đoán vô tội; các quy định về các hành vi bị cấm và chủ thể được bảo vệ trong việc thực hiện quyền tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình trong Bộ luật Tố tụng hình sự phù hợp với Công ước của Liên hợp quốc về chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục con người mà nước ta ký kết năm 2013.

1.2. Những hạn chế và bất cập

- Nội hàm của một số quyền dân sự, chính trị chưa được thể chế hóa đầy đủ, phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp. Ví dụ: Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 mới chỉ thể chế hóa quyền được thông tin, quyền được yêu cầu cung cấp thông tin, mà chưa bao hàm quyền được chia sẻ, phổ biến thông tin. Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 mới chỉ quy định phạm vi áp dụng trưng cầu ý dân là trong phạm vi cả nước, mà chưa quy định trưng cầu ý dân ở địa phương, mặc dù hoạt động trưng cầu ý dân ở địa phương cũng là một vấn đề thực sự cần thiết…

- Nhiều quyền mới trong lĩnh vực dân sự, chính trị được Hiến pháp năm 2013 thừa nhận và ngay cả những quyền vốn có trước đây vẫn chưa được thể chế hóa thành luật (như quyền hội họp, lập hội, biểu tình; quyền của mọi người về bất khả xâm phạm đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình…).

- Chưa hình thành được cơ chế hữu hiệu để thúc đẩy, bảo vệ, bảo đảm nhân quyền (chẳng hạn, các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Báo chí, Luật Tiếp cận thông tin… đều quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền rất đầy đủ nhưng cơ chế kiểm soát, tuân thủ thực hiện trách nhiệm đó như thế nào thì chưa được thiết lập một cách rõ ràng, minh bạch…).

- Việc giới hạn quyền còn chưa thực sự phù hợp (như giới hạn quyền bằng các quy định về trình tự, thủ tục để chủ thể quyền thực hiện còn nặng về quản lý nhà nước, chưa chú trọng đến giới hạn chủ thể thực hiện quyền và giới hạn nội dung của quyền…).

- Các luật về tổ chức nhà nước như: Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân chưa quy định

về trách nhiệm, thẩm quyền cụ thể trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

2. Xác lập các nguyên tắc và tiêu chí đảm bảo thực hiện các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân

Các nguyên tắc đảm bảo thực hiện các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân ở Việt Nam là những định hướng cơ bản, xuyên suốt, làm nền tảng cho việc xây dựng, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Có những nguyên tắc căn bản về các quyền dân sự và chính trị như sau:

- Nguyên tắc quyền con người, quyền công dân phải được ghi nhận, đảm bảo thực hiện trên nền tảng của chế độ dân chủ và chủ quyền nhân dân.

- Nguyên tắc không đồng nhất quyền con người và quyền công dân (thể hiện qua việc Hiến pháp không chỉ sử dụng hai thuật ngữ "mọi người" và "công dân" để phân biệt quyền con người và quyền công dân).

- Nguyên tắc nhà nước không chỉ phải tôn trọng mà còn có nghĩa vụ bảo vệ và bảo đảm quyền con người, trong đó có các quyền dân sự và chính trị (Điều 3 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc các quyền dân sự và chính trị của con người, của công dân chỉ bị giới hạn bởi luật trong những trường hợp cụ thể (khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc quy định của Hiến pháp về các quyền dân sự và chính trị phải phù hợp và tuân thủ những cam kết quốc tế (Điều 12 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc bình đẳng giữa các chủ thể, nghiêm cấm phân biệt đối xử (Điều 16 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc đảm bảo tố tụng công bằng (Điều 31 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc bất khả xâm phạm về thân thể, nhân phẩm (Điều 20 Hiến pháp năm 2013).

- Nguyên tắc thực hiện các quyền chính trị và dân sự phải đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích nhà nước, xã hội và cá nhân (khoản 2, 3, 4 Điều 15 Hiến pháp năm 2013).

Các tiêu chí đảm bảo thực hiện các quyền hiến định về dân sự và chính trị của con người và công dân ở Việt Nam là những điều kiện cần thiết, quan trọng để hiện thực hóa các quyền con người, quyền công dân quy định trong Hiến pháp vào đời sống thực tiễn một cách có hiệu quả nhất.

- Tiêu chí hiệu lực pháp lý của các quyền con người, quyền công dân: cần xác định rõ khả năng áp dụng trực tiếp các quy định về quyền con người, quyền công dân khi Hiến pháp có hiệu lực. Vấn đề này chưa được Hiến pháp làm rõ.

- Tiêu chí cơ chế hiến định độc lập về nhân quyền: Hiến pháp năm 2013 không có quy định về việc thành lập Cơ quan nhân quyền quốc gia. Tuy nhiên, việc thành lập thiết chế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người độc lập là rất cần thiết hiện nay.

- Tiêu chí quyền lực nhà nước bị giới hạn và hạn chế bởi các quyền con người, quyền công dân. Hiến pháp năm 2013 đã bước đầu nêu rõ nguyên tắc "kiểm soát quyền lực

nhà nước". Theo đó, trong mọi trường hợp, cơ quan công quyền không được phép xâm phạm những quyền hiến định của con người, của công dân. Nhà nước phải có trách nhiệm đảm bảo thực hiện những quyền con người, quyền công dân đã được quy định ở trong Hiến pháp.

- Tiêu chí cơ chế bảo vệ Hiến pháp: Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên nhắc đến cụm từ "cơ chế bảo vệ Hiến pháp" và xác định Nhân dân là một trong các chủ thể bảo vệ Hiến pháp, bên cạnh đó Điều 119 xác định cơ chế bảo vệ Hiến pháp sẽ "do luật định" mở ra một khả năng mới sẽ có một đạo luật riêng về bảo vệ Hiến pháp.

- Tiêu chí khuyến khích sự tham gia của các đoàn thể, tổ chức xã hội: Hiến pháp ghi nhận Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn, Đoàn thanh niên, các hiệp hội, đoàn thể và tổ chức nghề nghiệp, nhân dân có thể phát huy quyền làm chủ của mình trong quản lý nhà nước và xã hội.

3. Điều kiện, cơ chế thực hiện quyền dân sự, chính trị của con người và công dân ở Việt Nam

3.1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam trong việc ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền dân sự, chính trị

Đảng Cộng sản Việt Nam với vai trò là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội luôn đề cao quyền làm chủ của Nhân dân, đề cao quyền con người. Đây là yếu tố cơ bản để có thể đảm bảo thực thi các quyền dân sự. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khu vực hiện nay, Việt Nam sẽ phải chấp nhận và thực thi nhiều hơn những chuẩn mực về nhân quyền. Bên cạnh đó, xu hướng cải cách chính trị được Đảng Cộng sản đề cao và thực hiện. Đây là những bảo đảm chính trị quan trọng cho việc ghi nhận và thực hiện quyền dân sự, chính trị tại Việt Nam hiện nay.

3.2. Sự tác động của điều kiện kinh tế - xã hội đến việc thực hiện quyền dân sự, chính trị của con người và của công dân

Điều kiện kinh tế - xã hội có ảnh hưởng không nhỏ theo hướng tác động hai chiều đến việc thực hiện quyền dân sự, chính trị của con người và của công dân. Kinh tế phát triển, đời sống người dân được nâng cao thì điều kiện đi lại, điều kiện sống và sinh hoạt của mọi người ngày càng tăng cao. Nhờ vậy việc thực hiện các quyền này cũng dễ dàng hơn. Hay kinh tế phát triển giúp người dân quan tâm hơn đến đời sống chính trị, mức độ phổ biến các phương tiện thông tin đại chúng khiến người dân biết rõ hơn về các vấn đề của nhà nước và xã hội, người dân có cơ hội để đóng góp ý kiến của mình một cách dễ dàng hơn… Tuy nhiên, việc phát triển kinh tế ở Việt Nam hiện nay cũng có những điểm tác động tiêu cực tới việc thực hiện quyền con người trong lĩnh vực dân sự, chính trị. Chẳng hạn: nền kinh tế thị trường sẽ làm gia tăng sự phân hóa giàu nghèo dẫn đến sự bất bình đẳng giữa mọi người trong xã hội; người lao động bị đối xử bất bình đẳng và có nguy cơ bị cưỡng bức lao động…

3.3. Đặc điểm con người Việt Nam trong việc nhận thức và thực hiện quyền dân sự, chính trị của con người và công dân

Đặc điểm con người, văn hóa Việt Nam

cũng có tác động hai chiều đến việc nhận thức và thực hiện quyền dân sự, chính trị của con người và công dân hiện nay. Chẳng hạn, tính dung hòa, mềm dẻo khiến cho tinh thần dân chủ, dân quyền trở nên dễ dàng xâm nhập hơn vào Việt Nam, nhưng cùng với đó tinh thần phản kháng ở mức thấp khiến cho người ta không đủ dũng khí chống lại hành vi vi phạm quyền, dễ dẫn tới hiện tượng xin - cho quyền…

3.4. Hệ thống văn bản pháp luật trong việc bảo đảm quyền dân sự, chính trị của con người và công dân ở Việt Nam

- Về quyền dân sự

+ Ưu điểm: các quyền con người về dân sự được pháp luật Việt Nam nội luật hóa khá đầy đủ, làm cơ sở để Việt Nam thực hiện nghiêm túc các công ước quốc tế về quyền con người; Quốc hội đã tiến hành xây dựng và thông qua nhiều văn bản pháp luật mới nhằm thể chế hóa các quyền dân sự của con người và của công dân phù hợp với nội dung Hiến pháp năm 2013 như Luật An toàn thông tin mạng năm 2015; Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015; Luật Nhà ở năm 2014…

+ Hạn chế: một số quyền dân sự của con người và công dân ở Việt Nam vẫn chưa được bảo đảm thực hiện do pháp luật chưa được hoàn thiện như: quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo…

- Về quyền chính trị

+ Ưu điểm: các quyền chính trị của con người và công dân được ghi nhận khá đầy đủ trong Hiến pháp năm 2013, trên cơ sở đó, một loạt các văn bản luật có liên quan đã được thay thế hoặc sửa đổi để phù hợp với tinh thần của Hiến pháp mới như: Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015; Luật Trưng cầu ý dân năm 2015.

+ Hạn chế: một số quyền chính trị vẫn chưa có luật quy định như quyền lập hội, quyền biểu tình.

3.5. Hệ thống các cơ quan nhà nước trong việc đảm bảo thực hiện quyền dân sự, chính trị ở Việt Nam

Ở Việt Nam hiện nay chưa có cơ quan riêng bảo vệ quyền con người nói chung và quyền dân sự, chính trị của con người và công dân nói riêng. Việc bảo đảm quyền con người và của công dân hiện nay thông qua vai trò của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, cụ thể:

- Quốc hội: là cơ quan có vị trí cao nhất trong bộ máy nhà nước, Quốc hội bảo đảm các quyền dân sự của con người, của công dân thông qua chức năng của mình: lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

- Chính phủ đảm bảo quyền dân sự của con người và công dân thông qua việc triển khai thực hiện các văn bản pháp luật về quyền con người, quyền công dân do Quốc hội ban hành; Chính phủ cũng đã thành lập Ban Chỉ đạo quốc gia về nhân quyền.

- Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân đảm bảo quyền con người, quyền công dân thông qua thực hiện chức năng truy tố, xét xử.

- Cơ quan hiến định độc lập: Hiến pháp năm 2013 đã hiến định hai cơ quan là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước nhằm kiểm soát việc bầu cử và kiểm soát việc sử dụng, quản lý tài sản công, tài chính công.

- Chính quyền địa phương: góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong phạm vi địa phương.

- Ngoài các cơ quan nhà nước nêu trên, quyền dân sự của con người và của công dân còn được bảo đảm thông qua vai trò của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ở Việt Nam.

Việc chưa có một thiết chế nhân quyền riêng là một hạn chế trong cơ chế bảo đảm và thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam hiện nay.

4. Nhu cầu xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam đảm bảo thực hiện các quyền dân sự và chính trị

Nhu cầu xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam đảm bảo các quyền dân sự, chính trị thể hiện ở một số điểm sau:

- Nhà nước với tư cách một tổ chức được lập nên bởi Nhân dân có nghĩa vụ phải bảo vệ các quyền cơ bản của người dân thông qua các biện pháp cả về pháp lý lẫn thực tiễn. Dưới góc độ này, nhà nước phải coi việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền dân sự, chính trị là nhiệm vụ quan trọng vì nó là bước đầu cho việc tiến tới bảo đảm một cách sâu sắc hơn các quyền dân sự, chính trị của người dân trong thực tế.

- Hiến pháp năm 2013 đã đặt vấn đề quyền con người lên một mức ưu tiên cao hơn hẳn với vị trí thuộc Chương II. Vì vậy, việc cụ thể hóa các nội dung liên quan đến quyền dân sự, chính trị phải được ưu tiên trước. Trong thời gian tới, chúng ta càng cần phải mạnh dạn và quyết liệt hơn nữa trong việc thúc đẩy việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền dân sự, chính trị.

- Tiếp cận dựa trên quyền là hướng đi quan trọng và đúng đắn đã được mở ra từ sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, cũng như nhận được những sự trợ giúp đáng kể từ quốc tế. Vì vậy, nhu cầu triển khai và áp dụng phương pháp tiếp cận này trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật đang được đặt ra một cách cấp bách. Trong bối cảnh pháp luật Việt Nam về các quyền dân sự, chính trị vẫn còn nhiều hạn chế cả về số lượng lẫn nội dung, chúng ta cần rà soát, kiểm tra, thay thế các văn bản vẫn còn mang nặng tư duy lập pháp cũ, với cách tiếp cận dựa trên nhu cầu quản lý, để áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền tiên tiến và đúng đắn hơn.

- Bối cảnh hội nhập và gia tăng các mối quan hệ quốc tế cũng là một điều rất đáng cân nhắc trong việc xác định nhu cầu xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền dân sự chính trị. Để làm tròn nghĩa vụ quốc tế, đồng thời khẳng định vị thế của đất nước, bước đầu tiên chúng ta cần làm trước khi đi sâu hơn trong việc gia tăng các nỗ lực bảo vệ quyền dân sự, chính trị chính là phải hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật về vấn đề này.

Có thể nói, nhu cầu đặt ra đối với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật Việt Nam về các quyền dân sự, chính trị là hết sức bức thiết. Nó không những đến từ những sức ép nội tại, mà còn chịu những áp lực từ bên ngoài, đặc biệt là của cộng đồng nhân loại.

III. PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM ĐẢM BẢO THỰC HIỆN CÁC QUYỀN DÂN SỰ, CHÍNH TRỊ THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

1. Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm thực hiện các quyền dân sự, chính trị trong Hiến pháp năm 2013

- Đáp ứng yêu cầu nội luật hóa các công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị

Về cơ bản, Hiến pháp năm 2013 và pháp luật Việt Nam tương thích với Luật nhân quyền quốc tế. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật ở nước ta vẫn có một số hạn chế, chưa thể chế và bảo đảm đầy đủ các quyền dân sự và chính trị như: quy định của Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự liên quan đến quyền sống chưa được đảm bảo do vẫn còn hình phạt tử hình; quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự còn bất cập trong việc bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, danh dự, nhân phẩm; quyền tự do lập hội chưa được thực hiện đầy đủ do chưa có Luật về hội và những giới hạn về quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn,...

- Đáp ứng yêu cầu giải quyết, khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành so với Hiến pháp năm 2013

So với các quy định tiến bộ của Hiến pháp năm 2013, hiện nay Việt Nam chưa có khuôn khổ pháp lý đầy đủ để bảo đảm thực hiện các quyền dân sự, chính trị trong Hiến pháp năm 2013, thể hiện ở các mặt cơ bản sau:

+ Một số luật nền tảng về các quyền dân sự - chính trị chưa được ban hành như Luật về hội, Luật về biểu tình,…

+ Một số luật về (hoặc liên quan) đến quyền con người, quyền công dân được ban hành trong cơ chế cũ chủ yếu đề cao mục tiêu đảm bảo pháp chế, mà chưa dựa trên cách tiếp cận dựa trên quyền.

+ Một số quy định pháp luật hiện hành còn có những hạn chế trong việc thực hiện các quyền dân sự - chính trị trong Hiến pháp năm 2013 cần phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung (như Luật Báo chí; Luật Trợ giúp pháp lý…).

- Đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền dân sự, chính trị trong Hiến pháp năm 2013

Ở Việt Nam, hiện chưa có một cơ quan chuyên trách về bảo vệ các quyền con người, quyền công dân được hiến định, mà việc này được xem là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị. Hiến pháp năm 2013 đã tăng cường cơ chế bảo vệ các quyền được hiến định thông qua việc ghi nhận cả ba nghĩa vụ của nhà nước trong lĩnh vực nhân quyền, đó là tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm (Điều 3, Điều 14). Cùng với đó, Hiến pháp đã ấn định nhiệm vụ mới là "bảo vệ quyền con người, quyền công dân" cho Chính phủ (Điều 96), Tòa án nhân dân (Điều 102) và Viện kiểm

sát nhân dân (Điều 107). Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên quy định nguyên tắc giới hạn quyền (Điều 14) và cũng lần đầu tiên đề cập đến cụm từ "cơ chế bảo vệ Hiến pháp" (Điều 119). Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền dân sự, chính trị trong Hiến pháp năm 2013.

2. Những định hướng cơ bản trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị theo Hiến pháp năm 2013

- Tiếp tục hoàn thiện cơ chế lồng ghép bảo đảm quyền con người trong hoạt động lập pháp. Trong thời gian sắp tới, cần nghiên cứu, bổ sung việc lồng ghép, xem xét về quyền con người trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trước mắt có thể giao cho Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải xem xét các khía cạnh liên quan đến quyền con người trong quá trình thẩm tra các dự án luật, nghị quyết, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đồng thời, cần tăng cường sự tham gia của người dân, các tổ chức xã hội trong hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm hạn chế các quy định có khả năng trái với quy định của Hiến pháp và các điều ước quốc tế về quyền con người. Về lâu dài, cần luật pháp hóa sự tham gia của cơ quan nhân quyền quốc gia trong việc tham gia ý kiến vào các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong những vấn đề liên quan đến bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

- Tiếp tục hoàn thiện quy trình lập pháp bảo đảm tính thống nhất và tính khả thi của hệ thống pháp luật, trong đó cần chú trọng đến việc hoàn thiện quy định về việc bảo đảm kỹ thuật lập pháp.

- Cần phải xây dựng cơ chế bảo hiến. Thông qua việc đình chỉ thực hiện hay bãi bỏ những văn bản vi phạm Hiến pháp giúp ngăn chặn sự vi phạm của các cơ quan nhà nước, giảm bớt thiệt hại cho công dân. Ngoài ra, thông qua hoạt động phán quyết về tính hợp hiến của hành vi không kịp thời ban hành văn bản pháp luật quy định cụ thể hóa các quyền và tự do của công dân đã được quy định trong Hiến pháp, hoạt động bảo vệ Hiến pháp cũng góp phần tạo cơ sở pháp lý một cách đầy đủ và vững chắc hơn cho công dân thực hiện các quyền và tự do cơ bản của mình.

- Thực tiễn bảo vệ Hiến pháp thời gian qua của Việt Nam còn nhiều hạn chế như hoạt động bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều chủ thể thực hiện, không tập trung, hoạt động bảo vệ Hiến pháp là hoạt động mang tính chuyên nghiệp. Do vậy, để bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, việc thiết lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở nước ta là cần thiết, là cơ sở để tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quyền dân sự, chính trị.

- Nghiên cứu bổ sung hoàn thiện các đạo luật về quyền chính trị, dân sự để hiện thực hóa các quyền này của Hiến pháp. Việc sửa

đổi, bổ sung và xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật để đảm bảo sự phù hợp và đảm bảo thực thi Hiến pháp sẽ góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả, đáp ứng ngày càng tốt hơn các quyền dân sự, chính trị, phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người.

3. Các giải pháp cụ thể về xây dựng và hoàn thiện pháp luật đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân

3.1. Hoàn thiện pháp luật dân sự và tố tụng dân sự đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân

a) Hoàn thiện pháp luật dân sự

Bộ luật Dân sự năm 2015 đã thể hiện có sự đổi mới nhằm đảm bảo quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực dân sự hiệu quả hơn so với Bộ luật Dân sự năm 2005. Cụ thể, Bộ luật Dân sự năm 2015 đã thể hiện trách nhiệm của nhà nước trong việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực dân sự, phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013; Bộ luật Dân sự năm 2015 tạo điều kiện để các chủ thể trong quan hệ dân sự thực hiện các quyền dân sự dễ dàng, thuận lợi hơn. Tuy nhiên, việc cụ thể hóa các quyền dân sự thông qua các luật chuyên ngành vẫn còn nhiều điểm hạn chế cần phải được hoàn thiện. Cụ thể như:

- Cần phải hoàn thiện một số luật chưa thể chế hóa đầy đủ nội hàm một số quyền dân sự của con người và của công dân như: hoàn thiện quy định của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 về quyền "tiếp cận thông tin" của công dân (không chỉ bao gồm quyền được thông tin, mà còn bao gồm quyền được chia sẻ, phổ biến thông tin).

- Một số quyền dân sự của công dân, của con người cần phải sớm được cụ thể hóa thành luật để đảm bảo việc thực hiện như: lập hội, biểu tình; quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình…

- Nguyên tắc giới hạn quyền được quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 cần phải được đảm bảo đầy đủ hơn trong luật chuyên ngành.

b) Hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự

- Nội dung của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 đã thể hiện tư duy lập pháp mới, đảm bảo nguyên tắc tiếp cận dựa trên quyền, giúp quyền dân sự của con người và của công dân được bảo vệ tốt hơn. Tuy nhiên, một số vấn đề trong pháp luật tố tụng dân sự vẫn phải tiếp tục xem xét để hoàn thiện xét trên phương diện bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực dân sự. Cụ thể: Bộ luật Tố tụng dân sự cần phải đảm bảo hơn nữa quyền bình đẳng và tự định đoạt của các bên đương sự. Để đảm bảo nguyên tắc này, thực chất, Tòa án xét xử các vụ án dân sự là để hai bên đương sự có thể đi đến giải quyết được vấn đề tranh chấp trên cơ sở phù hợp với quy định pháp luật. Quy trình tố tụng cần phải đảm bảo cho các bên tham gia tố tụng được bình đẳng trong việc thực hiện nghĩa vụ và hưởng các quyền. Sự tham

gia của Viện kiểm sát trong hoạt động tố tụng dân sự chỉ nhằm đảm bảo kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án, đảm bảo các thủ tục tố tụng được tuân thủ chứ không nên can thiệp quá sâu về nội dung giải quyết tranh chấp của các bên đương sự.

3.2. Hoàn thiện pháp luật hình sự và tố tụng hình sự đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân

a) Hoàn thiện pháp luật hình sự

Để đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân, việc hoàn thiện pháp luật hình sự của Việt Nam trong thời gian tới cần theo các hướng cơ bản sau:

- Giảm khả năng áp dụng hình phạt tù; theo đó, áp dụng hình phạt tù khi xét thấy nếu để người phạm tội ở ngoài xã hội sẽ còn gây nguy hại cho xã hội; đối với những trường hợp còn lại thì xem xét áp dụng các hình phạt không phải là tước tự do. Cùng với đó, mở rộng phạm vi áp dụng các hình phạt không mang tính giam giữ như: phạt tiền, cải tạo không giam giữ đối với các nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, tội xâm phạm an toàn, trật tự công cộng, trật tự quản lý hành chính và một số tội xâm phạm sở hữu.

- Từng bước hạn chế phạm vi áp dụng hình phạt tử hình được thực hiện ở cả hai khía cạnh là giảm tối đa quy định hình phạt tử hình đối với các tội phạm và hạn chế việc áp dụng hình phạt tử hình. Theo đó, hình phạt tử hình chỉ nên áp dụng đối với một số trường hợp phạm các tội đặc biệt nghiêm trọng có tính chất dã man, tàn bạo xâm phạm tính mạng của con người; đe doạ sự tồn vong của nhà nước (một số tội xâm phạm an ninh quốc gia, một số tội xâm phạm nghĩa vụ, trách nhiệm của quân nhân); đe dọa nghiêm trọng đến trật tự, an toàn xã hội và sự phát triển giống nòi (một số tội phạm về ma tuý); các tội phạm mang tính toàn cầu, đe dọa hoà bình và an ninh quốc tế (khủng bố, tham nhũng, các tội phá hoại hoà bình, chống loài người và tội phạm chiến tranh).

- Bổ sung chế định "tha tù có điều kiện" và cần khẩn trương có những hướng dẫn cụ thể về chế định tha tù trước thời hạn có điều kiện để đưa vào thực tiễn áp dụng sau khi Bộ luật Hình sự sửa đổi có hiệu lực. Đây là một giải pháp cho phép đưa người phạm tội bị xử phạt tù quay trở về với cộng đồng sớm hơn để phục thiện, sửa chữa lỗi lầm với sự giúp đỡ và giám sát của gia đình, các cơ quan, đoàn thể xã hội. Việc áp dụng biện pháp này còn góp phần đáp ứng được mục tiêu cải cách tư pháp về nâng cao hiệu quả phòng ngừa và tính hướng thiện trong xử lý người phạm tội mà Đảng và nhà nước ta đã đặt ra.

- Bảo đảm quyền của người chưa thành niên theo hướng hoàn thiện chính sách hình sự liên quan đến người chưa thành niên phù hợp với tinh thần Công ước Liên hợp quốc về quyền trẻ em. Cụ thể, cần hoàn thiện các nguyên tắc xử lý người chưa thành niên phạm tội theo hướng bảo đảm lợi ích tốt nhất cho các em, và cần có cơ chế bảo vệ tốt hơn người chưa thành niên bị tội phạm xâm hại;

nghiên cứu khả năng hạn chế phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi theo hướng chỉ coi là tội phạm khi người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện một số tội phạm cụ thể và được quy định trực tiếp trong phần các tội phạm; nghiên cứu hạn chế khả năng áp dụng hình phạt tù đối với người chưa thành niên; tăng cường áp dụng các hình phạt không tước tự do đối với người chưa thành niên từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi phạm tội ít nghiêm trọng, tội nghiêm trọng; người chưa thành niên từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi phạm tội rất nghiêm trọng và bổ sung quy định áp dụng biện pháp xử lý thay thế biện pháp hình sự đối với người chưa thành niên phạm tội.

b) Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự

- Một số các quyền khác của nhóm người bị buộc tội cần được nghiên cứu, xem xét. Ví dụ, quyền của bị can được trợ giúp miễn phí về người phiên dịch khi dùng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình trong quá trình tố tụng, mở rộng quyền của bị can được yêu cầu thay đổi không chỉ người tiến hành tố tụng mà cả người phiên dịch, người giám định.

- Bộ luật Tố tụng hình sự cần có quy định đảm bảo đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của những người tham gia tố tụng. Bên cạnh đó, cần mở rộng phạm vi các vụ án có sự tham gia bắt buộc của người bào chữa như người già yếu, phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi.

- Bộ luật Tố tụng hình sự cần tăng cường những bảo đảm cho tính công khai của hoạt động điều tra, tăng cường giám sát hoạt động điều tra theo hướng gắn công tố với điều tra.

- Bộ luật Tố tụng hình sự cần có những quy định về chế tài đối với các chủ thể tiến hành tố tụng khi họ có những hành vi vi phạm các quyền của người tham gia tố tụng, nhất là vi phạm các quyền của những người bị buộc tội.

3.3. Hoàn thiện pháp luật hành chính và tố tụng hành chính đảm bảo việc thực hiện các quyền dân sự và chính trị của con người và công dân

a) Hoàn thiện pháp luật về phương thức giải quyết tranh chấp hành chính

- Luật Tố tụng hành chính cần xác định cả quyết định, hành vi hành chính xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng cũng được coi là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

- Quy định cách tính thời hiệu khách quan hơn về thời hiệu khiếu nại, khởi kiện.

b) Hoàn thiện pháp luật về xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính

- Luật Tố tụng hành chính nên bổ sung quy định người khởi kiện có quyền đề nghị Hội đồng xét xử, Chánh án Tòa án xem xét văn bản quy phạm pháp luật liên quan khi có căn cứ cho rằng văn bản quy phạm pháp luật đó trái pháp luật.

- Luật nên quy định trong mọi trường hợp khi thấy văn bản quy phạm pháp luật liên quan có dấu hiệu trái pháp luật và có quy định ở văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn

quy định khác thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án để quyền, lợi ích của người khởi kiện được bảo vệ kịp thời.

c) Hoàn thiện pháp luật về cơ chế tiếp nhận, giải quyết kiến nghị của nhân dân đối với văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp, không hợp lý

- Về người có quyền kiến nghị: pháp luật không nên hạn chế phạm vi người có quyền kiến nghị bởi bất kì điều kiện nào, ngoại trừ điều kiện về năng lực hành vi của cá nhân. Nói cách khác mọi công dân có năng lực hành vi dân sự đầy đủ đều có quyền kiến nghị đối với văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết để góp phần phát hiện nhanh chóng, kịp thời các văn bản khiếm khuyết.

- Về thẩm quyền tiếp nhận và giải quyết kiến nghị: Để thuận tiện cho người kiến nghị, cơ quan tiếp nhận kiến nghị không nhất thiết phải là cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ quyết định bị kiến nghị. Trong trường hợp cơ quan tiếp nhận kiến nghị không phải là cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản thì cơ quan đó phải chuyển kiến nghị tới cơ quan có thẩm quyền xử lý và thông báo cho người kiến nghị biết về việc chuyển kiến nghị đó.

- Về việc giải quyết kiến nghị: cần phải công khai hóa việc giải quyết kiến nghị để cho người kiến nghị. Việc công khai hóa kết quả giải quyết kiến nghị cũng đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm hơn, nghiêm túc hơn trong việc tiếp nhận, giải quyết kiến nghị.

3.4. Hoàn thiện thiết chế bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực dân sự, chính trị ở Việt Nam

Việc thành lập thiết chế nhân quyền là xu thế của nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Đối với Việt Nam, mặc dù Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa hiến định cơ quan nhân quyền quốc gia, tuy nhiên, khi Việt Nam đã tham gia các công ước quốc tế về quyền con người thì vấn đề xây dựng cơ quan bảo vệ nhân quyền để đảm bảo thực hiện những cam kết về quyền con người đang trở nên cấp thiết.

Việt Nam có thể nghiên cứu lựa chọn một trong các thiết chế bảo vệ quyền con người nói chung, quyền con người trong lĩnh vực dân sự, chính trị nói riêng sau đây:

Một là, mô hình Ủy ban nhân quyền quốc gia: Ủy ban nhân quyền quốc gia có thể thuộc Quốc hội hoặc Chính phủ nhưng có tính độc lập tương đối trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Công việc của Ủy ban nhân quyền hoặc theo kiểu ban tư vấn: giám sát, tham vấn cho các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, triển khai các chính sách, pháp luật có liên quan đến nhân quyền hoặc kiểu Ủy ban nhân quyền với vai trò điều tra vi phạm nhân quyền, công tác giáo dục và quan hệ công chúng, cũng như tham gia các thủ tục pháp lý.

- Hai là, mô hình Thanh tra Quốc hội: Thanh tra Quốc hội thông thường thuộc nhánh lập pháp, được Quốc hội thành lập nhưng có tính độc lập tương đối với Quốc hội trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Công

việc của Thanh tra Quốc hội dưới góc độ là cơ quan nhân quyền thường là điều tra các vụ việc xâm phạm đến quyền con người, nhất là trong lĩnh vực hành chính công, thông qua cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân, hoặc tự mình khởi xướng theo thẩm quyền. Kết quả của việc điều tra là một bản báo cáo, trong đó, đề xuất kiến nghị nhưng không mang tính bắt buộc được gửi đến Quốc hội.

- Ngoài hai mô hình phổ biến trên thì cơ quan nhân quyền còn có thể được thành lập dưới dạng ủy ban chuyên trách một vấn đề cụ thể như Ủy ban quốc gia về người thiểu số, người bản địa, phụ nữ, trẻ em…

Điều cần lưu ý là dù các mô hình được thiết kế khác nhau nhưng đảm bảo những yêu cầu đối với cơ quan nhân quyền quốc gia như: tính độc lập để đảm bảo tính khách quan trong hoạt động; tính linh hoạt và dễ tiếp cận.

3.5. Mở rộng các hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật về quyền con người trong nhân dân

Số liệu điều tra xã hội học cho thấy, trình độ hiểu biết pháp luật của một số địa phương trong cả nước còn thấp. Do đó, nhà nước cần phải có các biện pháp mở rộng các hình thức tuyên truyền, giáo dục pháp luật như xây dựng các chương trình giáo dục pháp luật về quyền con người, quyền công dân qua các kênh vô tuyến truyền hình, radio và báo chí, mở các cuộc thi tìm hiểu pháp luật về quyền con người, quyền công dân, đào tạo đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên để tăng cường công tác giáo dục, tuyên truyền pháp luật đến các khu dân cư đô thị và nông thôn./.

ĐỀ TÀI
CƠ CHẾ PHÁP LÝ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC ĐẤT ĐAI THUỘC SỞ HỮU TOÀN DÂN DO NHÀ NƯỚC ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VÀ THỐNG NHẤT QUẢN LÝ

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: TS. Võ Đình Toàn, Phó Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ quản: Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ trì: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2017

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Luật Đất đai năm 2013 được ban hành thay thế Luật Đất đai năm 2003 đã giải tỏa được nhiều quy định bất cập của pháp luật liên quan đến quản lý nhà nước về đất đai và quyền, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sử dụng đất. Tuy nhiên, thực tế ở Việt Nam trong nhiều năm qua cho thấy, đất đai là một lĩnh vực phức tạp cả về phương diện pháp luật và cả trong thi hành pháp luật. Luật Đất đai năm 2013 đã có hiệu lực thi hành nhưng nhiều văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đang trong quá trình nghiên cứu soạn thảo. Mặt khác, Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội thông qua đòi hỏi Nhà nước phải ban hành nhiều đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước các cấp. Điều đó thay đổi nội dung phân công, phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền trong các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực đất đai. Do đó, cần có những nghiên cứu cần thiết về cơ chế này để phục vụ việc xây dựng nhiều văn bản quy phạm pháp luật trong đó có các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013.

Bên cạnh đó, bộ máy thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân (SHTD) do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý trên thực tế đã bộc lộ nhiều bất cập, kém hiệu quả. Điều đó thể hiện trên các mặt: (i) Nhà nước là đại diện chủ SHTD về đất đai nhưng trên thực tế chưa kiểm soát được hành vi sử dụng đất của tổ chức, cá nhân trong thực tế, dẫn đến tình trạng lãng phí về đất đai như quy hoạch "treo", chuyển mục đích sử dụng đất bừa bãi vừa tổn hại đến lợi ích của tổ chức cá nhân có quyền sử dụng đất vừa gây thiệt hại cho Nhà nước; (ii) việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn và thực tế thi hành pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước về đất đai trên danh nghĩa là tập trung và thống nhất nhưng trên thực tế là phân tán, khó kiểm soát dẫn đến nhiều vụ việc tiêu cực, nhiều địa phương có khiếu kiện đông người và kéo dài; (iii) cơ chế phân chia lợi ích từ đất chưa công bằng giữa các nhóm lợi ích khác nhau, giữa người sử dụng đất và Nhà nước, mức chênh lệch quá lớn giữa giá đất đô thị trong các dự án chuyển

đổi đất nông nghiệp thành đất đô thị và giá đền bù cho người nông dân… là những bằng chứng hiển nhiên về phân chia lợi ích từ đất không có lợi cho người dân có quyền sử dụng đất khi bị thu hồi; (iv) tình trạng quy hoạch bị điều chỉnh tùy tiện, quy hoạch treo, tình trạng đất thu hồi bị bỏ hoang còn người mất đất lâm vào tình trạng thất nghiệp, khó khăn… cho thấy quản lý của Nhà nước chưa tương xứng với yêu cầu cần phải có trong chế độ SHTD.

Ngoài ra, chất lượng nhân lực thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý cũng có nhiều bất cập về năng lực chuyên môn và phẩm chất chính trị; tồn tại nhiều trường hợp lạm dụng quyền lực công phục vụ cho mục tiêu riêng của cá nhân, của gia đình, của nhóm lợi ích.

Từ thực trạng trên, để có thể phát huy vai trò của đất đai trong đảm bảo an ninh lãnh thổ, phát triển kinh tế và ổn định đời sống nhân dân, yêu cầu cấp bách hiện nay là cần hoàn thiện cơ chế pháp lý nhằm đảm bảo thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Xuất phát từ lý do trên, việc nghiên cứu Đề tài khoa học cấp Bộ: *"Cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý"* là cần thiết.

Mục tiêu Nhóm nghiên cứu thực hiện Đề tài đó là tìm kiếm các giải pháp góp phần thể chế hóa, phát triển và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật và thiết chế thực thi pháp luật về đất đai nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất, đồng thời góp phần thiết thực triển khai Hiến pháp và Luật Đất đai năm 2013.

Dưới đây là nội dung tóm tắt những kết quả nghiên cứu của đề tài:

1. Một số vấn đề chung về cơ chế pháp lý đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

1.1. Khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai

Quan hệ sở hữu về đất đai từ xa xưa đã được các nhà kinh tế học kinh điển đặc biệt quan tâm nghiên cứu. Một trong những vấn đề cốt lõi của sở hữu ở các nước trên thế giới cũng như Việt Nam là vấn đề sở hữu đất đai. Qua nghiên cứu Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật khác từ trước đến nay cho thấy, ở Việt Nam, khái niệm SHTD đối với đất đai được đề cập rất nhiều nhưng thực chất chỉ đề cập hai khía cạnh là chủ thể nhân dân và đối tượng là đất đai, còn những khía cạnh khác không có quy định, quyền của chủ sở hữu, cơ chế chuyển giao quyền cho Nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền đối với chủ thể đại diện... Pháp luật hiện hành chỉ khẳng định được hình thức SHTD đối với đất đai, chưa xây dựng được cơ chế pháp lý để bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Điều này, về mặt pháp lý, đòi hỏi phải tạo ra một cơ chế để tất cả mọi người dân (đồng chủ sở hữu) đều

có quyền tham gia "định đoạt" và "hưởng lợi" từ quyền sở hữu chung khổng lồ này. Do vậy, SHTD là một hình thức sở hữu tài sản được pháp luật quy định, trong đó, cá nhân, tổ chức tham gia quan hệ pháp luật đó có quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản phải tuân theo trình tự luật định; Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý tài sản thuộc SHTD.

Qua nghiên cứu có thể xác định các đặc điểm của chế độ sở hữu đất đai này như sau: (i) Luôn có sự tách rời giữa người chủ sở hữu và người thực thi quyền năng. Người sở hữu không thực thi được quyền năng và người thực thi quyền năng không phải chủ sở hữu. (ii) Nhà nước là người đại diện nhưng đồng thời là người đặt ra pháp luật để thực hiện quyền đại diện. (iii) Do hai đặc điểm nêu trên nên việc thực thi nguyên tắc này luôn tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền, dẫn đến chế độ SHTD bị lạm dụng và bị hưởng lợi bởi một nhóm người trong khi không mang lại lợi ích cho người chủ sở hữu thực sự của nó.

Như vậy, về bản chất, sở hữu toàn dân là sở hữu của chủ sở hữu tượng trưng, không phải là chủ thể quan hệ pháp luật. Do đó, chủ SHTD thực hiện quyền chủ sở hữu thông qua người đại diện là Nhà nước. Nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, do vậy, đòi hỏi một cơ chế pháp lý chặt chẽ và hiệu quả nhằm khắc phục các nguy cơ trên. Chính vì chủ SHTD về đất đai không phải là chủ thể quan hệ pháp luật nên chủ sở hữu phải có người đại diện.

1.2. Cơ sở lý luận và thực tiễn của cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Cơ sở lý luận:

Thứ nhất, xuất phát từ đường lối lãnh đạo của Đảng về vấn đề SHTD và việc quản lý đất đai. Từ Đại hội VI (năm 1986) trở đi, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quan hệ sở hữu và về các thành phần kinh tế đã có những thay đổi cơ bản. Có thể nói rằng, đây vừa là kết quả rút ra từ thực tiễn xây dựng đất nước theo quan niệm cũ về xây dựng chủ nghĩa xã hội, vừa là kết quả của sự nhận thức lại quan điểm của C. Mác về quan hệ sản xuất phải "*phù hợp với một trình độ phát triển nhất định của các lực lượng sản xuất*"[1].

Thứ hai, sự ghi nhận nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý trong Hiến pháp năm 2013 đã góp phần quan trọng trong việc xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc này. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận đất đai là tài sản công thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Khi Hiến pháp ghi "Đất đai thuộc SHTD" thì có thể coi đó là Tuyên ngôn chính trị về vấn đề sở hữu hơn là một chế định về pháp lý. Bởi đất đai nói chung, đất tự nhiên với tư cách là địa bàn hoạt động của con người, đặc biệt với tư cách là sản phẩm của tự nhiên, không thể là "tài sản"

[1] C. Mác và Ph. Ăngghen toàn tập, t.13. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1993, tr.15.

thuộc phạm trù của Bộ luật Dân sự, mà các "mảnh đất", "thửa đất" cụ thể khi con người đầu tư vào đất đai để sinh lợi, lao động đã kết tinh vào đất mới là đối tượng sở hữu theo pháp luật[2].

Như vậy, Nhà nước chỉ là đại diện cho chủ SHTD, tức là toàn thể công dân của một nước. Nhà nước thay mặt toàn dân quy định việc phân định các quyền năng và cơ cấu các chủ thể thực hiện các quyền năng này nhằm khai thác, sử dụng có hiệu quả đất đai. Và quy định việc phân chia lợi ích thu được từ đất đai đáp ứng yêu cầu của toàn dân và của toàn xã hội. Để đảm bảo thực hiện quyền này, Luật Đất đai năm 2013 ghi nhận nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Từ đó, xây dựng một cơ chế pháp lý để bảo đảm thực hiện bao gồm một tập hợp các quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu.

Cơ sở thực tiễn:

(i) Yếu tố lịch sử: Truyền thống lập pháp ở nước ta đã xây dựng rất nhiều cơ sở pháp lý để thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Luật Đất đai có lẽ là phần trọng yếu nhất của luật tài sản của mọi quốc gia. Ở nước ta từ điền sản trong Quốc triều hình luật tới vật quyền trong Dân luật năm 1931, không ngạc nhiên luật đất đai chiếm phần trang trọng bậc nhất trong các quy định về tài sản. Từ năm 1945 cho đến nay, mọi chính sách kinh tế, thành hay bại, đều liên quan trực tiếp đến chính sách đất đai.

Do vậy, trong quá trình đổi mới thông qua những lần sửa đổi, hoàn thiện, Luật Đất đai đã và đang tháo gỡ dần những vướng mắc của chế độ sở hữu đất đai ở nước ta. Song, mâu thuẫn lớn nhất trong xử lý quan hệ sở hữu đất đai hiện nay là hệ thống lợi ích giữa chủ thể đại diện SHTD với các chủ thể chiếm hữu, sử dụng đất đai mà xét cho cùng, cần phải được xử lý một cách cơ bản, có bài bản. Chính vì lẽ đó, khi Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013 được thông qua, việc thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý càng đòi hỏi phải có một cơ chế pháp lý để bảo đảm thực hiện, trong thực tế khắc phục những quy định trước đây chưa đầy đủ, chưa quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước khi thực hiện đại diện quyền sở hữu và quản lý đất đai. Tuy nhiên, việc xây dựng cơ sở pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc vẫn phải dựa trên sự kế thừa các quy định pháp luật trước đây đã có nhưng chưa rõ, thiếu cụ thể và điều chỉnh phù hợp với vị trí, vai trò, chức năng của Nhà nước và trách nhiệm của các chủ thể khác trong việc quản lý và sử dụng đất đai, bảo đảm sự tương thích với các văn bản pháp luật ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 2013.

(ii) Yếu tố truyền thống văn hóa, tâm lý: Tập quán văn hóa Việt ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện chế độ sở hữu ruộng đất. Quan hệ ruộng đất trong mối liên hệ nhà -

[2] Quan điểm của GS.TS. Chu Văn Cấp - Nguyên Viện trưởng Viện Kinh tế chính trị, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

làng - nước là một kiểu quan hệ đã chi phối xuyên suốt lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc Việt Nam. Chính kiểu quan hệ ruộng đất này đã tạo ra sự cố kết về văn hóa xã hội, sự tương đồng về tâm lý và đến lượt nó lại làm cho quan hệ tâm lý tập quán văn hóa thêm chặt chẽ.

Truyền thống văn hóa: "*An cư mới lạc nghiệp*" đã thấm đẫm vào trong tâm thức người Việt. Mỗi một gia đình, những người thuộc thế hệ trước luôn mong muốn và chủ động tạo lập cho con cái họ những diện tích đất nhất định để có thể ổn định cuộc sống. Ruộng đất thì hữu hạn, trong khi đó, dân số luôn gia tăng. Kết quả là, quy mô bình quân ruộng đất mà các thành viên trong xã hội theo đó giảm dần. Các thành viên trong xã hội dù muốn có sở hữu đất đai quy mô lớn thông qua con đường tập trung cũng gặp phải những giới hạn của điều kiện tự nhiên và xã hội, đặc biệt là giới hạn của sự phát triển lực lượng sản xuất.

Thực tế, trong lịch sử có nhiều nhân tố tác động có tính chất tấn công vào ruộng đất công để biến ruộng công thành ruộng tư, làm cho quan hệ đất đai biến đổi[3].

(iii) Điều kiện kinh tế - xã hội, hội nhập quốc tế: Điều kiện kinh tế - xã hội của từng quốc gia có ảnh hưởng đến chính sách pháp luật nói chung, chính sách quản lý đất đai nói riêng. Trong đó, cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý được xây dựng trong điều kiện nước ta kiên định xây dựng kinh tế thị trường định hướng XHCN.

1.3. Bản chất và đặc điểm của cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Qua phân tích nghiên cứu, nhóm nghiên cứu đã đưa ra những nhận diện sau:

- Khái niệm cơ chế: cơ chế là tập hợp các yếu tố liên kết, phụ thuộc vào nhau trong một hệ thống và có cách thức thực hiện bảo đảm cho sự vận hành của cơ chế đó.

Từ cách hiểu như trên có thể nhận diện cơ chế có các dấu hiệu sau:

Thứ nhất, cơ chế do con người tạo ra và con người có thể thay đổi nó. Cơ chế không phải là một hiện tượng tự nhiên mà là một hiện tượng xã hội do con người tạo ra để thực hiện mục tiêu của mình. Chủ thể tạo ra cơ chế có thể là một con người cụ thể, một cơ quan, tổ chức và có thể chủ thể tạo ra cơ chế là nhà nước.

Thứ hai, cơ cấu của cơ chế gồm hai bộ phận hợp thành là bộ máy và các quy tắc vận hành để vận hành.

Thứ ba, cơ chế vận hành theo mục tiêu người sử dụng đặt ra. Do đó, khi cơ chế vận hành không đạt được mục tiêu thì người sử dụng phải cải tạo hay chấm dứt sự vận hành của nó.

- Cách hiểu cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống

[3] Phạm Xuân Nam: *Phát triển nông thôn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997.

nhất quản lý: cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý được hiểu là tổng thể các hình thức, biện pháp hợp thành các yếu tố phụ thuộc nhau trong một hệ thống do nhà nước tạo lập hoặc được nhà nước cho phép sử dụng để thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD trên thực tế.

- Đặc điểm của cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Thứ nhất, do Nhà nước tạo ra và bị chi phối bởi quyền lực Nhà nước. Điều này thể hiện ở chỗ, các hình thúc, biện pháp bảo đảm thực hiện nguyên tắc này đều do Nhà nước tạo lập ra hay thừa nhận như: Tạo lập bộ máy, ban hành pháp luật, cho phép các tổ chức phi chính phủ, người dân tham gia bảo vệ pháp luật đất đai hay bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất…

Thứ hai, mục tiêu vận hành của cơ chế là bảo đảm toàn dân thực hiện quyền sở hữu của mình bằng Nhà nước để đất đai phục vụ lợi ích lâu dài của quốc gia, dân tộc.

Thứ ba, bị chi phối trực tiếp bởi cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước. Điều này thể hiện ở chỗ, các yếu tố hợp thành cơ chế này là những yếu tố "động" như sự thay đổi cơ cấu bộ máy nhà nước, sự thay đổi của pháp luật v.v…

Thứ tư, là bộ phận thuộc kiến trúc thượng tầng của xã hội. Đặc điểm này thể hiện ở chỗ trong các yếu tố thuộc cấu trúc của cơ chế này thì nhà nước và pháp luật là yếu tố đóng vai trò quyết định.

Các cấu thành cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý bao gồm: (i) Các quy định của pháp luật; (ii) Bộ máy bảo đảm thực thi. Cơ chế bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD còn có các điều kiện vật chất bảo đảm thực hiện. Tuy nhiên, suy cho cùng thì các điều kiện vật chất được sử dụng để bảo đảm thực hiện nguyên tắc này phải được quy định trong văn bản pháp luật.

1.4. Các yêu cầu của cơ chế pháp lý đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Thứ nhất, cơ chế pháp lý đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý phải đảm bảo cân bằng về lợi ích giữa Nhà nước và toàn dân.

Thứ hai, xây dựng một cơ chế quản lý đặc thù, phân công, phân cấp quản lý đất đai rõ ràng.

Thứ ba, đảm bảo tính công khai, minh bạch, phát huy được quyền kiểm tra, giám sát của người dân và có chế tài để xử lý hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

1.5. Các công cụ để quản lý đất đai nhằm đảm bảo thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Cơ chế quản lý đất đai để bảo thực hiện

nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý thực hiện qua các công cụ quản lý bao gồm pháp luật đất đai, quy hoạch sử dụng đất, tài chính đất đai và hành chính đất đai.

2. Kinh nghiệm các nước về quản lý đất đai và bài học trong việc thực hiện cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý ở Việt Nam

Có thể nói, hầu hết các quốc gia trên thế giới, dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau, đều có xu hướng ngày càng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của các nước trên thế giới, nhất là kinh nghiệm của Trung Quốc về thực thi chế độ SHTD về đất đai cho phép rút ra những kết luận sau đây:

(i) Những quốc gia có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai vẫn được quyền thu hồi đất bắt buộc thì việc lạm dụng cũng rất phổ biến. Do vậy, cái gốc của tranh chấp đất đai ở Việt Nam hiện nay cũng như nhiều nơi trên thế giới không nằm ở vấn đề sở hữu. Chẳng hạn như ở Hoa Kỳ, mặc dù công nhận quyền sở hữu tư nhân, nhưng luật đất đai của Hoa Kỳ vẫn khẳng định vai trò ngày càng lớn và có vị trí quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai. Quyền thu hồi đất thuộc sở hữu tư nhân để phục vụ các lợi ích công cộng trên cơ sở đền bù công bằng cho người bị thu hồi vẫn thuộc một trong các quyền định đoạt của Nhà nước. Do đó, về bản chất, quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở Hoa Kỳ cũng chỉ tương đương quyền sử dụng đất ở Việt Nam[4].

(ii) Quản lý nhà nước về đất đai phải giải quyết được lợi ích lâu dài của quốc gia và lợi ích của thu hút vốn đầu tư nước ngoài; giải quyết hài hòa lợi ích của người có quyền sử dụng đất với lợi ích của nhà đầu tư, lợi ích của nhà nước và xã hội.

(iii) Trong quản lý nhà nước về đất đai phải đảm bảo sự kiểm soát có hiệu quả của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương; công khai, minh bạch các chính sách quy hoạch, có sự tham vấn ý kiến của nhân dân, của các tổ chức chính trị - xã hội, của các tổ chức cộng đồng. Đồng thời, các quy định của pháp luật phải cụ thể, chẳng hạn việc ban hành danh mục các thửa đất được giao của Bộ Đất đai và Tài nguyên Trung Quốc là một cách làm cần được nghiên cứu để áp dụng ở Việt Nam.

(iv) Về hồ sơ đất đai: Phải xây dựng được hệ thống dữ liệu thông tin đất đai thống nhất, đồng bộ trên cơ sở công nghệ tin học điện tử hiện đại từ trung ương đến địa phương. Muốn đạt được điều đó cần phải đầu tư đồng bộ để có được hệ thống hồ sơ địa chính cơ sở (hồ sơ gốc) có độ tin cậy cao ở tất cả các địa phương trong cả nước. Thống nhất phương pháp phân loại, quản lý hồ sơ đất đai và công khai thông tin từ trung ương đến địa phương. Thực tế cho

[4] TS. Nguyễn Trọng Tuấn, *Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới và vấn đề đối với Việt Nam*, Trang tin điện tử Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam ngày 19/10/2010 http://www.vusta.vn

thấy, hệ thống hồ sơ địa chính được lưu trữ ở nước ta rất kém, chắp vá không đáp ứng được yêu cầu quản lý. Việc triển khai lập hồ sơ địa chính ở các địa phương khác nhau đã không được tiến hành vào cùng một thời điểm như chỉ đạo của trung ương, số liệu tổng hợp của tất cả các cấp có độ chính xác thấp. Các thông tin về đất (như thay đổi về loại đất, diện tích, chủ sử dụng đất, và giá cả của đất trong cùng thời điểm...), không được cập nhật thường xuyên, đầy đủ, vì vậy Nhà nước không thể quản lý chặt chẽ đất đai.

(v) Về giải quyết tranh chấp đất đai: Tranh chấp đất đai luôn là vấn đề nóng bỏng, bức xúc của các quốc gia và vùng lãnh thổ trong quá trình phát triển Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), khu vực châu Mỹ Latinh, Indonesia, Philippines, Trung Quốc, Ai Cập, Ấn Độ… chính quyền đều đã mang xe ủi đi cưỡng chế giải tỏa đất đai cho mục tiêu phát triển kinh tế của mình. Khiếu kiện liên quan đến đất đai luôn chiếm phần lớn nhất trong các vụ khiếu kiện ở hầu hết các quốc gia trong giai đoạn phát triển và đô thị hóa.

Thêm vào đó, dù thuộc hình thức sở hữu nào thì Nhà nước luôn có quyền thu hồi đất bắt buộc trong những trường hợp cần thiết hay vì mục đích công cộng. Tuy nhiên, rất nhiều trường hợp khó có thể phân định công - tư, nên việc lạm dụng trong thu hồi đất dẫn đến tranh chấp là rất phổ biến. Nói chung, đất đai, địa tô và những vấn đề liên quan luôn rất phức tạp và có rất nhiều người như Marx, Webber, Harvey, de Soto... đã đưa ra những phân tích mang tính nền tảng nhưng luôn gây tranh cãi. Ví dụ, nghiên cứu về quyền sở hữu đất đai vào đầu thập niên 2000 của de Soto đã được đánh giá rất cao, nhưng nó lại không thể giải thích tại sao những nơi không theo chế độ tư hữu về đất đai như Đài Loan (Trung Quốc), Trung Quốc (đại lục) hay Việt Nam lại có thể có những giai đoạn tăng trưởng kinh tế rất cao, trong khi khoảng cách chênh lệch giàu nghèo không quá lớn như nhiều quốc gia khác. Nói cách khác, cái gốc của vấn đề không hẳn là những quy định về sở hữu trong luật[5].

Bên cạnh đó, xã hội càng phát triển, tính cạnh tranh càng gay gắt, để đảm bảo thế mạnh trong cạnh tranh, công tác quản lý của Nhà nước phải mạnh và có hiệu lực cao. Tuy nhiên, tăng cường quyền lực của nhà nước không có nghĩa là hạn chế quyền của các chủ thể sử dụng đất. Quyền lực nhà nước phải mạnh, để đảm bảo cho mọi chủ thể được hoạt động đúng khuôn khổ pháp luật quy định và mọi chủ thể đều được tự do phát triển. Với các nước có công tác quản lý đất đai tốt, có hiệu quả sử dụng đất cao, hầu như các vi phạm pháp luật trong quản lý sử dụng đất đều bị xử lý rất nặng và rất triệt để. Đây chính là kinh nghiệm rất quan trọng cho Việt Nam, kỷ cương pháp luật có nghiêm minh thì xã hội mới ổn định và phát triển được.

3. Quy định pháp luật hiện hành về nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 đã ghi

[5] http://www.thesaigontimes.vn/159664/Tranh-chap-dat-dai-cai-goc-khong-phai-la-van-de-so-huu.html

nhận nguyên tắc "*Đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này*". Đồng thời, Luật Đất đai cũng cụ thể hóa nội dung quyền đại diện chủ sở hữu của nhà nước trong nội dung Chương II Luật Đất đai năm 2013.

Theo quy định tại Điều 13 Luật Đất đai, quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước bao gồm tám quyền sau: (i) Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; (ii) Quyết định mục đích sử dụng đất; (iii) Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; (iv) Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; (v) Quyết định giá đất; (vi) Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; (vii) Quyết định chính sách tài chính về đất đai và (viii) Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Để bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. Theo các hình thức khác nhau, người sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ pháp lý theo luật định. Do tính chất đặc thù của chế độ SHTD về đất đai ở nước ta nên quyền sử dụng đất được hình thành trên cơ sở SHTD về đất đai. Điều này có nghĩa là người sử dụng đất có quyền sử dụng đất khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định lâu dài. Tuy nhiên, do pháp luật cho phép người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất nên quyền sử dụng đất tách khỏi quyền sở hữu đất đai và trở thành một loại quyền tương đối độc lập so với quyền sở hữu. Quyền sở hữu đất đai là quyền ban đầu (có trước) còn quyền sử dụng đất đai là quyền phái sinh (có sau) xuất hiện khi được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hay công nhận quyền sử dụng đất.

Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được quy định tại Chương XI Luật Đất đai năm 2013. Trong đó, người sử dụng đất có các quyền và nghĩa vụ chung tại Điều 166 và Điều 170. Tuy nhiên, người sử dụng đất không có đầy đủ các quyền năng như Nhà nước với tính cách là đại diện chủ SHTD về đất đai. Nhà nước trao cho người sử dụng đất tám quyền năng là quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất (Điều 167 Luật Đất đai năm 2013). Hơn nữa, không phải đối với bất cứ người sử dụng đất nào cũng có đầy đủ các quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất do pháp luật đất đai quy định. Bên cạnh đó, Luật Đất đai còn ghi nhận quyền giám sát, phản biện và minh bạch thông tin của cá nhân, tổ chức trong việc thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD.

4. Thực tế vận hành cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

4.1. Những khó khăn, vướng mắc và hạn chế của cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc

thực hiện các quy định pháp luật đất đai đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Việc quản lý đất đai luôn là vấn đề bức bách không những được Đảng và Nhà nước mà còn được toàn xã hội quan tâm. Do nhiều nguyên nhân khác nhau, những năm gần đây tình hình tranh chấp đất đai diễn ra ngày càng nhiều, gia tăng về số lượng, gay gắt và phức tạp về tính chất. Điều này bắt nguồn từ việc thực thi các quy định pháp luật liên quan đến bảo đảm thực thi nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý còn nhiều hạn chế như:

***(1)** Vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất vẫn còn nhiều bất cập*

Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: ngoài quy hoạch sử dụng đất, một diện tích đất còn phải chịu nhiều loại quy hoạch khác nhau (quy hoạch ngành, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng…) dẫn đến tình trạng quy hoạch chồng quy hoạch ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất cũng như công tác quản lý đất đai. Hiện nay, nước ta có đến 19.200 bản quy hoạch. Do có quá nhiều quy hoạch nên đã diễn ra tình trạng quy hoạch chồng quy hoạch. Việc triển khai lập 19.200 bản quy hoạch rất tốn kém, nhưng giá trị của các quy hoạch trên đóng góp cho đất nước rất hạn chế, thậm chí cản trở sự phát triển của đất nước[6].

Chất lượng của nhiều quy hoạch còn thấp, thiếu đồng bộ trong sử dụng đất cũng như chưa đầy đủ căn cứ pháp lý thể hiện ở việc các quy hoạch phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần; thiếu tính khả thi, không đảm bảo nguồn lực đất đai để thực hiện. Việc không đồng nhất các chỉ tiêu thống kê các loại đất dẫn đến việc đánh giá các chỉ tiêu thực hiện quy hoạch không đầy đủ, chính xác. Chỉ tiêu phê duyệt chưa đảm bảo diện tích đất tối thiểu so với quy chuẩn xây dựng về giao thông, y tế, giáo dục… Nhiều địa phương còn gặp khó khăn, bị động khi giải quyết đối với trường hợp biến động các chỉ tiêu sử dụng đất trong quá trình thực hiện so với các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch được duyệt, phát sinh các dự án, công trình chưa có trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm ở cấp huyện. Hay, một số hạng mục công trình đã có trong chỉ tiêu kế hoạch sử dụng đất hàng năm nhưng cơ quan chủ đầu tư chưa lập xong dự án và hồ sơ đất đai, phải lùi tiến độ thực hiện.

Công tác quản lý thực hiện quy hoạch còn nhiều hạn chế, bất cập về cơ chế, nhiều nơi bị buông lỏng, thiếu sự phân cấp, phân công hợp lý về chức năng đối với các sở chuyên ngành như xây dựng, quy hoạch - kiến trúc và Ủy ban nhân dân các quận, huyện trong quản lý, theo dõi việc lập, thẩm định, trình duyệt và thực hiện quy hoạch. Lực lượng cán bộ chuyên trách cho công tác này còn nhiều hạn chế về năng lực.

[6] http://bizlive.vn/dia-oc/doanh-nghiep-dia-oc-se-gap-kho-ve-dieu-chinh-quy-hoach-khi-luat-moi-duoc-thong-qua-2629956.html

Công tác quản lý, kiểm tra, giám sát chưa chặt chẽ, thường xuyên dẫn tới tình trạng vi phạm quy hoạch diễn ra phổ biến nhưng chưa được phát hiện và xử lý kịp thời và gây thiệt hại không nhỏ về kinh tế, nhất là trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội.

Công tác lấy ý kiến của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai chưa thực sự được chú trọng. Tình trạng quy hoạch "treo" còn phổ biến. Trên cả nước vẫn còn hàng ngàn dự án "treo" chưa được thu hồi. Việc xử các dự án sau khi thu hồi cũng đang gặp nhiều khó khăn, vướng mắc.

Về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất: Theo quy định tại khoản 1 Điều 46 Luật Đất đai năm 2013, quy hoạch sử dụng đất chỉ được điều chỉnh trong bốn trường hợp. Tuy nhiên, việc thực hiện quy định về điều chỉnh quy hoạch còn gặp nhiều khó khăn như: Hiện việc điều chỉnh dự án, điều chỉnh quy hoạch xây dựng gây thay đổi hoàn toàn quy hoạch sử dụng đất. Đây là một thực trạng diễn ra khá nhiều tại các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh… Theo quy hoạch sử dụng đất, diện tích đất ban đầu là đất nông nghiệp nhưng khi doanh nghiệp nhận chuyển nhượng của người dân mới đầu xây dựng dự án cơ sở sản xuất rau sạch, sau một thời gian điều chỉnh dự án lại xin xây dựng dự án nhà ở. Chủ đầu tư còn tác động chính quyền sửa đổi, bổ sung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất của địa phương để phù hợp với nhu cầu mở rộng dự án, thu hồi thêm đất của người sử dụng đất. Hơn nữa, tồn tại tình trạng địa phương chia nhỏ các dự án để lách, không thông qua phê duyệt của Hội đồng nhân dân, Thủ tướng Chính phủ về việc chấp thuận cho chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đất trồng lúa hoặc chính quyền địa phương thực hiện thu hồi đất trồng lúa trước khi làm thủ tục xin sự chấp thuận của Thủ tướng.

***(2)** Về chuyển mục đích sử dụng đất*

Hiện nay, nước ta có 60 trường hợp doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nhà nước cổ phần được cơ quan có thẩm quyền cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất[7]. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này không tính giá trị quyền sử dụng đất vào việc xác định giá trị doanh nghiệp để cổ phần hóa và không thực hiện đấu giá khi cổ phần hóa. Ngoài ra, việc thực hiện sắp xếp lại cơ sở nhà đất được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố cho chuyển mục đích để xây dựng trung tâm thương mại, văn phòng cho thuê và nhà ở để bán nhưng không thực hiện đấu giá theo quy định của Luật Đất đai[8].

***(3)** Thời hạn và hạn mức sử dụng đất*

Thời hạn được quy định từ Luật Đất đai năm 1993 với tinh thần "hết thời hạn vẫn được tiếp tục sử dụng đất nếu sử dụng đất có hiệu quả". Vấn đề phức tạp thực tế được đặt ra:

Thứ nhất, việc quy định thời hạn và hạn điền ẩn chứa nguy cơ tiêu cực. Cơ chế quy

[7] Văn bản của Bộ Tài chính dẫn số liệu của Tổng cục Thuế rà soát từ ngày 01/7/2014 đến ngày 30/11/2016.

[8] http://baophapluat.vn/bat-dong-san/ca-thi-truong-bat-dong-san-lao-dao-vi-1-van-ban-334251.html

định thời hạn và hạn điền bắt người nông dân phải phụ thuộc vào chính quyền để giữ được đất. Thậm chí, có trường hợp lấy lý do hết thời hạn sử dụng đất, chính quyền tiến hành thu hồi đất của người dân đang sản xuất trên đất nông nghiệp, điển hình phải kể đến là vụ tranh chấp đất đai tại Tiên Lãng - Hải Phòng[9].

Thứ hai, quy định về thời hạn sử dụng đất và hạn điền khiến người nông dân khó đầu tư dài hạn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn, nhất là với mô hình sản xuất lớn có giá trị gia tăng cao.

Thứ ba, trên thực tế, hệ thống quản lý đất đai ở nước ta không phát hiện được và cũng không có chế tài xử lý các trường hợp vượt hạn điền. Thực tế hiện nay, các mức hạn điền như gấp 10 lần hạn mức đất nông nghiệp, vẫn là không đủ (Luật Đất đai năm 2013 cho phép các hộ gia đình được tích tụ đất đai không quá 10 lần hạn mức đất nông nghiệp).

***(4)** Căn cứ thu hồi đất và vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện chưa thống nhất giữa các địa phương, không công bằng giữa các trường hợp*

Về căn cứ thu hồi đất: Luật Đất đai năm 2013 quy định việc thu hồi đất theo các điều 61, 62, 64 và 65 là cần thiết nhằm bảo vệ và sử dụng hiệu quả tài nguyên đất để phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất ngoài mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, còn có thể thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế. Quy định này đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư thu hồi đất một cách ồ ạt, xây dựng cơ sở hạ tầng cho các khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp dịch vụ, khu dân cư nông thôn, đô thị… Nhiều doanh nghiệp không có kinh nghiệm, năng lực tài chính lợi dụng quy định này để "giữ đất", "ôm đất", "chạy dự án" để bán dự án kiếm lời. Nhiều dự án "treo" cũng sinh ra từ đây.

Về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: Theo Báo cáo PAPI 2016[10], trước khi Luật Đất đai năm 2013 được ban hành, trung bình có 9% người dân được hỏi cho biết hộ gia đình họ bị thu hồi đất. Hiện trạng bị thu hồi đất theo trải nghiệm từ người dân trong 2016 có 6,8% số người được hỏi cho biết hộ gia đình đã bị thu hồi đất. Điều này cho thấy, việc người dân bị thu hồi đất có chiều hướng giảm xuống khá nhiều. Qua đó có thể thấy rằng, các quy định pháp luật liên quan đến thu hồi đất chặt chẽ hơn có tác dụng làm hạn chế phần nào sự tùy tiện của chính quyền địa phương trong thu hồi đất.

Tuy nhiên, tỷ lệ người dân bị thu hồi đất vẫn chưa giảm nhiều. Điều này xuất phát từ việc chưa giải quyết triệt để cách hiểu để áp dụng căn cứ thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Nội hàm khái niệm

[9] http://danviet.vn/tin-tuc/diem-lai-dien-bien-chinh-trong-vu-doan-van-vuon-122928.html

[10] CECODES - UNDP (2016), PAPI 2016 - Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam, đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, tr.13-14.

thu hồi đất phục vụ mục đích phát triển kinh tế - xã hội rất rộng và trong nhiều trường hợp không thể trả lời được câu hỏi một dự án đầu tư sẽ mang lại lợi ích phát triển kinh tế cho địa phương, cộng đồng được thụ hưởng hay phần lớn lợi ích mang lại cho nhà đầu tư.[11] Trong nhiều trường hợp xảy ra tranh luận, nhiều ý kiến trái chiều giữa các nhà nghiên cứu, xây dựng chính sách pháp luật, thực thi pháp luật và cả những người có đất thu hồi.

Quá trình thi hành quy định Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phục vụ mục đích phát triển kinh tế - xã hội trong nhiều trường hợp đã và đang bị biến tướng; hiểu, vận dụng không thống nhất và bị lợi dụng. Tồn tại tình trạng "lách luật" hoặc thực hiện không đúng các quy định pháp luật về căn cứ thu hồi đất.

***(5)** Về đăng ký, cấp giấy chứng nhận, xây dựng hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu địa chính còn chậm chưa đồng bộ trong cả nước.*

***(6)** Việc thực hiện quy định liên quan đến giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất, định giá đất vẫn còn chưa được áp dụng trong các dự án đầu tư:* Hiện nay tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khi giao đất, cho thuê đất đối với đất nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc... thuộc sở hữu nhà nước lại không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất. Các tỉnh, thành phố chủ yếu tính giá đất để thu tiền sử dụng đất dựa vào kết quả của doanh nghiệp tư vấn là không đầy đủ và sát giá thị trường. Thậm chí, có tỉnh, thành xác định giá đất không thực hiện đầy đủ trình tự, thủ tục theo quy định, không báo cáo và xin ý kiến Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố theo quy định. Hậu quả, các dự án có dấu hiệu làm thất thu nghiêm trọng ngân sách của Nhà nước[12].

Thậm chí việc đấu giá quyền sử dụng đất không được thực hiện hoặc thực hiện rất hình thức để giao đất cho doanh nghiệp. Điển hình phải kể đến việc giao đất rừng tại Phú Quốc[13], giao đất tại Bình Phước.

***(7)** Một số hạn chế trong việc thực hiện cơ chế giám sát, phản biện xã hội, minh bạch thông tin trong lĩnh vực quản lý đất đai.*

***(8)** Khiếu nại, tố cáo về đất đai còn nhiều khó khăn.*

***(9)** Việc giải quyết tranh chấp về đất đai tại Tòa án ngày càng gia tăng và phức tạp.*

---

[11] Ví dụ dự án đổi đất lấy hạ tầng tại huyện Khoái Châu, tỉnh Hưng Yên (hay còn gọi là dự án Ecopark): Theo đó, tháng 6/2004, Thủ tướng Chính phủ có quyết định thu hồi và giao đất cho dự án xây dựng tuyến đường từ cầu Thanh Trì đi thị xã Hưng Yên, đoạn từ Văn Giang đến xã Dân Tiến, huyện Khoái Châu (đoạn giữa, hai đoạn hai đầu do các nhà đầu tư khác thực hiện). Với quyết định này, có khoảng 555 ha đất, chủ yếu là đất nông nghiệp, bị thu hồi, trong đó đất cho tuyến đường giao thông nói trên là 55 ha, còn lại là giao cho chủ đầu tư đã bỏ vốn làm đường. Chủ đầu tư sử dụng diện tích đất nói trên theo quy hoạch và dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

[12] http://phunuonline.com.vn/mua-sam/de-nghi-dinh-chi-xay-dung-va-thanh-tra-60-du-an-co-dau-hieu-su-dung-dat-trai-quy-dinh-99939/

[13] http://thanhtra.com.vn/phap-luat/dieu-tra-qua-don-thu/cong-dan-kien-nghi-lam-ro-sai-pham-ve-dat-dai-tai-phu-quoc_t114c39n119160

4.2. Nguyên nhân những khó khăn, vướng mắc của cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Về nguyên nhân chung: Nguyên nhân đầu tiên là xuất phát từ việc còn nhiều cách hiểu SHTD, nên việc bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý[14]. Thậm chí, có một số ý kiến ủng hộ với đa sở hữu về đất đai. Theo quan điểm của nhóm ủng hộ đa dạng hóa sở hữu đất đai, Việt Nam sẽ có chế độ sở hữu đất đai không khác gì các nước tư bản chủ nghĩa[15].

Nguyên nhân thứ hai, xuất phát từ cơ chế quản lý vốn và tài sản công của Nhà nước chưa có cơ chế đặc thù để quản lý tài sản thuộc SHTD nói chung, trong đó có đất đai. Dẫn đến, khi đất đai được đưa vào làm góp vốn trong các doanh nghiệp không được sử dụng hiệu quả. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 cho phép góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Chính vì vậy, Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 đã quy định quyền sử dụng đất của doanh nghiệp để đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên đều phải tuân thủ quy định pháp luật đất đai. Tuy nhiên, chỉ với quy định này, việc quản lý và sử dụng vốn Nhà nước góp bằng quyền sử dụng đất vẫn còn hạn chế, khó tránh khỏi những tiêu cực nêu trên.

Nguyên nhân thứ ba, xuất phát từ hệ thống pháp luật chưa đầy đủ, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan chưa được ban hành dẫn đến tình trạng chính sách pháp luật chưa có tính ổn định cao. Điển hình là hiện nay dự thảo Luật Quy hoạch mới đang được trình Quốc hội[16]. Việc chưa có Luật Quy hoạch đã khiến tình trạng nhiều loại quy hoạch không phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Trong đó, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng có ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất ở nước ta hiện nay[17]. Hơn thế, khi Luật Quy hoạch được thông qua, quy định về quy hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013 sẽ phải sửa đổi, bổ sung và phải tổ chức thi hành tại các địa phương.

Nguyên nhân thứ tư, việc phối hợp giữa Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án, các sở, ban, ngành liên quan trong việc xác minh thu thập, đánh giá

[14] PGS.TS. Dương Đăng Huệ (2012), *Các hình thức sở hữu và việc hiến định các hình thức sở hữu ở Việt Nam*, tr.19-20.

[15] PGS.TS. Vũ Văn Phúc (2013), *SHTD về đất đai: Tất yếu lịch sử trong điều kiện nước ta hiện nay*, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 20/3/2013.

[16] Xem: Dự thảo Luật Quy hoạch (Dự thảo trình cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIV).

[17] Khi Luật Quy hoạch được thông qua trong thời gian tới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư rà soát có tới 44 luật liên quan, trong đó có 12 luật đang trong quá trình sửa đổi. Trong số 32 luật còn lại, có 28 luật cần chỉnh sửa một số điều và 4 luật (Luật Tài nguyên nước, Luật Đất đai, Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch đô thị) cần sửa nhiều hơn.

chứng cứ, định giá quyền sử dụng đất... còn thiếu chặt chẽ.

Về một số nguyên nhân khác: Ngoài những nguyên nhân chung nêu trên, những vướng mắc trong việc thực hiện cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý xuất phát từ những nguyên nhân trong từng lĩnh vực cụ thể trong công tác đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ địa chính, hệ thống thông tin đất đai, định giá đất, và nguyên nhân của các hạn chế trong cơ chế giám sát, phản biện xã hội và minh bạch thông tin trong quản lý đất đai.

5. Một số giải pháp về hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

(1) *Hoàn thiện chế độ SHTD về đất đai thông qua giới hạn quyền của chủ thể đại diện và kiểm soát việc thực hiện quyền sở hữu để nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*

Để đáp ứng yêu cầu của một nhà nước pháp quyền phải có hệ thống pháp luật đầy đủ, rõ ràng và đồng bộ, bên cạnh hình thức và đối tượng sở hữu, Nhà nước cần phải hoàn thiện các nội dung còn lại của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Cùng với việc hoàn thiện các nội dung của cơ chế pháp lý bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý cần có các quy định giới hạn của chủ thể đại diện cho nhân dân để chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai. Hiện nay, pháp luật chưa có quy định hạn chế quyền đại diện của Nhà nước, chưa ghi nhận những quyền cho nhân dân để thực hiện quyền năng chủ sở hữu. Nhân dân chưa được ghi nhận quyền năng nào đối với tài sản của mình và Nhà nước với tư cách đại diện quyền sở hữu không thể thực hiện hết tất cả các quyền của chủ sở hữu. Do đó, quyền hạn của Nhà nước đối với đất đai cần được giới hạn để bảo đảm một số quyền cụ thể cho nhân dân. Hơn nữa, việc xây dựng một cơ chế để nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền đại diện của Nhà nước. Điều này là cần thiết nhằm tránh sự lạm dụng quyền đại diện và rời xa nhân dân trong các quyết sách về đất đai[18].

(2) *Hoàn thiện pháp luật dân sự theo hướng ghi nhận quyền sử dụng đất là một vật quyền để đảm bảo việc thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*

Sự cần thiết của việc xây dựng chế định về quyền bề mặt thay cho quyền sử dụng đất hiện nay là hết sức cần thiết bởi các lý do sau đây:

Thứ nhất, quy định quyền sử dụng đất là một quyền tài sản làm hình thành nên một hình thức sở hữu hoàn toàn không giống với bất kỳ quyền tài sản nào khác.

[18] Đinh Thanh Phương, *Sở hữu đất đai trong Hiến pháp Việt Nam và một số kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 01/2016, tr.24-25.

Với việc quy định quyền sử dụng đất là tài sản và đất đai cũng là tài sản (thuộc sở hữu toàn dân, đại diện là Nhà nước) tạo nên một chế độ sở hữu đa tầng, một điều không có ở bất cứ một loại tài sản nào khác. Chẳng hạn, nhìn vào loại đất chưa sử dụng, ta dễ dàng nhận thấy vấn đề này: Nhà nước đại diện toàn dân một mặt, nắm giữ quyền sở hữu đất đai (tài sản 1), mặt khác, lại nắm giữ quyền sử dụng đất (tài sản 2). Việc tách quyền sử dụng đất ra khỏi quyền sở hữu đất dẫn đến cách hiểu rất vô lý, đó là: Nhà nước nắm giữ một đối tượng nhưng là 2 tài sản. Còn đối với loại đất đã được giao cho các tổ chức, cá nhân sử dụng thì pháp luật quy định là "Nhà nước trao quyền sử dụng đất", liệu có phải quyền sử dụng đất của Nhà nước đã mất đi, vào tay người được giao đất? Quyền sở hữu phải chăng có thể tồn tại mà không cần đủ các nội hàm cơ bản? Hay Nhà nước trao quyền sử dụng đất đi rồi nhưng lại vẫn còn nắm giữ quyền sử dụng đất? Tất cả những cách giải thích cho quy định hiện hành của pháp luật đều tỏ ra không thỏa đáng.

Chính điều này đặt ra yêu cầu là quyền sử dụng đất phải được giữ nguyên là nội hàm của quyền sở hữu chứ không thể tách ra như một quyền năng độc lập như vậy. Quyền của các tổ chức, cá nhân sử dụng đất trong xã hội phải là một quyền năng khác, đúng với tính chất của việc sử dụng đất thuộc về sở hữu của một chủ thể khác. Đó là lý do cần xây dựng chế định về quyền bề mặt thay vì quyền sử dụng đất như hiện nay. Quyền bề mặt là quyền sử dụng đất của một chủ thể trên đất thuộc sở hữu của một chủ thể khác và chịu các hạn chế về sử dụng cũng như định đoạt. Biện pháp này sẽ tránh được tình trạng "bùng nhùng" trong chính sách pháp luật.

Thứ hai, quyền sử dụng đất vừa được hiểu là một yếu tố nội hàm của khái niệm quyền sở hữu đất, nhưng đồng thời cũng được hiểu là một quyền độc lập (một tài sản ngang hàng với chính đất đai), trong khi quyền sử dụng đất trong hai trường hợp này có sự biểu hiện khác nhau.

Quyền sử dụng với tính chất là yếu tố cấu thành của quyền sở hữu đất đai cho phép chủ sở hữu toàn quyền sử dụng tài sản của mình, dựa trên ý chí của mình. Là đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước có quyền quyết định đất sẽ được sử dụng vào mục đích gì, đâu là đất trồng cây nông nghiệp, đâu là đất xây dựng khu kinh tế, đâu là đất ở… thông qua các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong khi đó, các chủ thể sử dụng đất khác trong xã hội cũng có quyền sử dụng đất (được Nhà nước giao/cho thuê/công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển nhượng từ chủ thể khác). Không chỉ sử dụng, người sử dụng đất cũng bị giới hạn về các quyền định đoạt. Có tất cả 9 quyền năng chuyển quyền đối với quyền sử dụng đất gồm: chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn, để thừa kế, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại. Tuy vậy, không phải bất kì chủ sử dụng đất nào cũng có đủ cả chín quyền

năng này. Thêm vào đó, có những chủ thể được chuyển quyền sử dụng đất, có những chủ thể lại chỉ được quyền chuyển nhượng quyền sở hữu tài sản trên đất mà không được chuyển quyền sử dụng đất.

Như vậy, hai loại "quyền sử dụng đất" này đã khác nhau về bản chất của nội dung quyền. Việc sử dụng cùng một tên gọi cho hai loại quyền năng khác nhau như vậy là không hợp lý[19].

Thứ ba, sự cần thiết phải phân định quyền giữa người có quyền sử dụng đất trên bề mặt và dưới lòng đất. Hiện nay, Bộ luật Dân sự năm 2015 đã ghi nhận quyền bề mặt là một vật quyền. Tuy nhiên, Bộ luật Dân sự năm 2015 mới chỉ ghi nhận quyền sử dụng đất là quyền tài sản - một loại tài sản (Điều 115), chưa ghi nhận quyền sử dụng đất là một loại vật quyền - quyền bề mặt. Điều này chỉ giải quyết được những quan hệ về việc sử dụng đất đai còn tương đối đơn giản hiện nay.

Như vậy, với quy định về quyền sử dụng đất như hiện nay thì trong tương lai, khi Nhà nước muốn trực tiếp sử dụng hoặc giao cho các chủ thể khác sử dụng phần lòng đất mà diện tích đất bề mặt được đăng ký thuộc về quyền sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân sẽ gặp nhiều khó khăn, nhất là khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng các công trình ngầm là thu hồi đất hay chỉ thu hồi phần lòng đất mà không thu hồi bề mặt tự nhiên. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả quản lý, sử dụng đất của Nhà nước cũng như việc bảo đảm thực thi nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

***(3)** Hoàn thiện quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*

Luật Đất đai năm 2013 cần hoàn thiện quy định pháp luật về các trường hợp, điều kiện và trình tự, thủ tục điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất theo hướng chặt chẽ hơn, tránh tình trạng lạm dụng, sửa đổi, bổ sung quy hoạch một cách tùy tiện trên thực tế. Trong những trường hợp thật sự cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất như việc điều chỉnh để tăng diện tích cây xanh, không gian công cộng, trường học,… thì cần phải tuân thủ các nguyên tắc, các quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng. Vì vậy, việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất chi tiết trong quá trình thực hiện dự án cần phải được quy định chặt chẽ, có tiêu chí rõ ràng cho phép những trường hợp chủ đầu tư có thể xin điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất so với dự án đã được phê duyệt lúc ban đầu, điều này chưa được thể hiện trong các quy định pháp luật hiện nay.

***(4)** Bỏ quy định hạn điền và thời hạn sử dụng đất nông nghiệp*

Xóa thời hạn được coi là phương án tốt nhất để người chuyên làm nông nghiệp yên tâm dồn tâm trí, tiền bạc, sức lực để tạo nên khu vực nông nghiệp có năng suất và sản lượng rất cao. Đây chính là động lực mới từ

[19] Lê Thị Ngọc Mai, Luận văn thạc sĩ Luật học: *Quyền bề mặt - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Hà Nội, 2014, tr.61-66.

chính sách đất đai để phát triển kinh tế nông nghiệp. Đầu tư cho nông nghiệp có khi phải kéo dài cả hàng chục năm mới thay đổi được phương thức canh tác làm tăng đáng kể lợi nhuận. Việc giải phóng thời hạn sử dụng đất đồng nghĩa với việc giải phóng tâm lý lo lắng, phấp phỏng của nông dân, để họ yên tâm đưa ra một kế hoạch đầu tư dài hạn. Tất nhiên, để tránh trường hợp có đất nhưng không sử dụng, cần đặt ra nhiều chính sách khác như điều tiết bằng thuế, thu hồi đất, không dùng cách hạn chế bằng thời hạn sử dụng đất.

Việc xóa bỏ hạn điền cũng là cần thiết, điều đó sẽ giúp người nông dân có điều kiện hình thành các trang trại lớn, yên tâm đầu tư chiều sâu, nông nghiệp sẽ phát triển mạnh hơn. Để tránh hiện tượng hình thành tầng lớp "địa chủ" mới, chúng ta cũng vẫn giải quyết được bằng chính sách thuế, bằng các chế tài thu hồi đối với đất đã phát canh thu tô, quy định cụ thể về phân chia địa tô, không giải quyết bằng hạn điền vì chưa hiệu quả.

Tuy nhiên, việc xóa bỏ hạn điền cần một sự chuẩn bị "dài hơi" đòi hỏi phải thực hiện dần từng bước. Trong thời gian tới, khi các quy định Luật Đất đai năm 2013 đang thi hành thì cá nhân, tổ chức có nhu cầu sử dụng bề mặt đất, không gian trong lòng đất... có thể sử dụng quy định quyền bề mặt tại Bộ luật Dân sự năm 2015 để có được mặt bằng canh tác nông nghiệp quy mô lớn. Mặc dù, những quy định về quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự chưa thật sự đáp ứng được đòi hỏi, nhu cầu sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn ở nước ta hiện nay, nhưng cũng là một hướng để phần nào đáp ứng đòi hỏi này.

***(5)** Hoàn thiện quy định về căn cứ thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội*

Mặc dù đã có những sửa đổi, bổ sung và khoanh vùng phạm vi các dự án Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội, nhóm nghiên cứu cho rằng, cách tiếp cận này của Luật Đất đai năm 2013 vẫn không thể giải quyết được những vướng mắc bất cập trên thực tiễn. Về bản chất, căn cứ thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vẫn không có sự thay đổi so với Luật Đất đai năm 2003. Chúng tôi cho rằng pháp luật về thu hồi đất cần được hoàn thiện theo hướng sau:

Thứ nhất, cơ quan có thẩm quyền đề xuất về việc thu hồi đất có trách nhiệm chứng minh được với chính quyền địa phương, người có đất thu hồi, cộng đồng dân cư rằng việc thu hồi đất nông nghiệp là giải pháp cuối cùng vì không có giải pháp nào phù hợp hơn cho việc triển khai quy hoạch, dự án đầu tư cụ thể. Việc xây dựng nguyên tắc này dựa trên nguyên lý: đất nông nghiệp cần được bảo vệ như là một điều kiện tiên quyết cho phát triển bền vững; người nông dân là người yếu thế trong quan hệ với chính quyền, với nhà đầu tư; cần hạn chế tối đa việc thay đổi bắt buộc về môi trường sống, môi trường làm việc của người nông dân.

Thứ hai, cần xây dựng và ban hành bộ tiêu chí xác định thế nào là Dự án đầu tư vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Hệ tiêu chí này cần có các yếu tố định tính và định lượng, giải đáp được bài toán lợi ích (người có đất thu hồi và cộng

đồng, xã hội - các lợi ích này phải cân bằng, đặc biệt là không thể chỉ thiên về lợi ích của nhà đầu tư) và xác định được thiệt hại trước mắt và lâu dài khi triển khai dự án đầu tư. Việc thu hồi đất chỉ đặt ra khi đáp số của bài toán về lợi ích và thiệt hại là một con số dương. Nhóm nghiên cứu đề xuất một số chỉ tiêu như sau:

+ Xác định diện tích đất cần thu hồi, cần chuyển đổi mục đích sử dụng; tính cân đối các loại đất; vấn đề đảm bảo an ninh lương thực;

+ Xác định số người chịu sự tác động, số người cần được đào tạo nghề, số người cần giải quyết về chỗ ở, việc làm; số người không có khả năng chuyển đổi nghề nghiệp cần tiếp tục được tạo điều kiện duy trì nghề nghiệp cũ;

+ Chi phí nhà nước bỏ ra cho việc bồi thường, hỗ trợ, vận hành bộ máy trong quá trình thu hồi đất;

+ Số tiền thuế, tiền sử dụng đất thu được từ hoạt động của doanh nghiệp;

+ Dự báo tác động của dự án đối với tình hình xã hội (lợi ích về dịch vụ, tinh thần mà cộng đồng được thụ hưởng; dự báo sự tăng, giảm tệ nạn xã hội, tình trạng thất nghiệp, thay đổi về lối sống; tâm lý người dân, văn hóa tín ngưỡng);…

+ Kết quả tham vấn cộng đồng[20];

+ Chỉ tiêu khác.

Từ việc tính toán các chỉ số trên, cần phải trả lời được câu hỏi việc triển khai dự án có đảm bảo phát triển bền vững kinh tế - xã hội hay không mới có thể quyết định triển khai hay không triển khai dự án.

Trong trường hợp không thể nhận dạng, đánh giá một cách rõ ràng các lợi ích tiềm ẩn sự xung đột; không thể dự báo một cách chắc chắn và chính xác những hệ lụy về mặt kinh tế, xã hội của một dự án khi giải toả một vùng đất, thì không triển khai dự án bằng cách thu hồi đất mà có thể sử dụng phương thức khác như nhà đầu tư nhận chuyển nhượng từ người sử dụng đất hoặc huy động người sử dụng đất góp vốn vào dự án, sử dụng công cụ quyền ưu tiên mua[21],…

***(6)** Sửa đổi, bổ sung các quy định trong việc thực hiện về định giá đất của Luật Đất đai năm 2013*

Trên cơ sở đánh giá những quy định hiện hành của Luật Đất đai năm 2013 bao gồm những quy định mới cũng như những quy định kế thừa từ Luật Đất đai năm 2003, có thể thấy trong thời gian tới có khá nhiều những nội dung cần được hướng dẫn chi tiết, thậm chí điều chỉnh để nâng cao chất lượng của hoạt động định giá.

Thứ nhất, quy định làm rõ khái niệm "mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá".

Thứ hai, về việc định giá của các thửa đất liền kề tại khu vực giáp ranh các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ ba, về việc định giá đất cụ thể. Qua khảo sát[22], những kiến nghị của người dân

[20] Việc thu hồi đất ở Hàn Quốc được thực hiện dựa trên cơ sở tham vấn cộng đồng từ phía người bị thu hồi đất theo nguyên tắc đồng thuận tương đối.

[21] Nhà nước cho phép thành lập các công ty chuyên trách mua đất với quyền ưu tiên mua những mảnh đất thuộc khu vực có quy hoạch, định hướng phát triển của nhà nước. Khi nào tất cả các chủ đất trong vùng quy hoạch bán hết đất của họ một cách tự nguyện, theo nhu cầu riêng, thì quy hoạch mới được triển khai. Nhà đầu tư cần có năng lực tài chính và sự kiên trì để theo đuổi Dự án.

[22] Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý, *Dự án điều tra*

chủ yếu xoay quanh hai vấn đề: *một là,* giá bồi thường thấp; *hai là,* sự chênh lệch về giá giữa các thửa đất liền kề khi chúng được thu hồi để sử dụng cho các dự án khác nhau hoặc có thể để sử dụng cho cùng một mục đích nhưng những thửa đất này lại nằm trên hai địa bàn giáp ranh và hai Ủy ban nhân dân cấp tỉnh định giá có sự chênh lệch lớn.

Để giải quyết cả hai vấn đề này, bảo đảm quyền lợi tốt nhất cho người có đất bị thu hồi, đồng thời tuân thủ nguyên tắc "*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau*" thì giá đất tính bồi thường nên được xác định trong mối tương quan về giá trị kinh tế với mục đích sử dụng của đất đó sau khi nhà nước đã thu hồi. Nói cách khác, cần tiến hành đánh giá và cân đối tổng tiền bồi thường với hiệu quả kinh tế sau đó. Việc định giá bồi thường cho người dân trên cơ sở cân đối tổng tiền bồi thường với hiệu quả kinh tế của dự án trong tương lai là vấn đề cần được quy định, nếu làm được điều này, quyền lợi của người dân được đảm bảo, cũng sẽ làm giảm một lượng rất lớn những khiếu nại mà Nhà nước đang "quá tải" trong quá trình giải quyết hiện nay.

Thứ tư, cần có quy định rõ về thời hạn chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ là bao nhiêu ngày kể từ ngày có Quyết định phê duyệt phương án bồi thường để đảm bảo quyền lợi cho người dân.

(7) Cần có quy định cụ thể về quy trình, thủ tục để nâng cao hiệu quả giám sát, phản biện và minh bạch thông tin trong quản lý đất đai: Các hình thức lấy ý kiến nhân dân phải được tổ chức chặt chẽ, thực sự thể hiện nguyện vọng của người dân. Hoàn thiện quy định tại điểm a khoản 2 Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng bổ sung các hình thức lấy ý kiến khác (lấy ý kiến bằng thư, qua internet; phiếu khảo sát;...) đối với dự thảo phương án đền bù, bồi thường ngoài hình thức họp dân. Người dân phải được tham gia ý kiến đối với các chi tiết của dự án, các chi tiết được thảo luận, phân tích cụ thể về lợi ích kinh tế chung và riêng, về tác động xã hội tới từng nhóm dân và về tác động của ô nhiễm môi trường. Ngoài ra, cần có quy định cụ thể về thời gian tổ chức lấy ý kiến; bổ sung phương thức lấy ý kiến đặc thù đối với những nhóm yếu thế như đồng bào dân tộc thiểu số, phụ nữ, người nghèo; phương thức tiếp thu ý kiến và phản hồi với người dân về việc hoàn thiện theo những vấn đề đã đóng góp ý kiến.

(8) Hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai: pháp luật đất đai cần quy định quyền khiếu nại, tố cáo của người dân được thực hiện ở tất cả các công đoạn của quá trình thu hồi đất và hoàn thiện pháp luật về xử lý hành vi vi phạm của người giải quyết khiếu nại, tố cáo, của người tiếp dân.

Ngoài các giải pháp nêu trên, Nhà nước cần có những quy định cụ thể để nâng cao hiệu quả của bộ máy và điều kiện bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc SHTD do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

cơ bản "Thực trạng đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cộng đồng trong các dự án có thu hồi đất nông nghiệp", Hà Nội, 2016.

ĐỀ TÀI
XÁC ĐỊNH NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG, CHÍNH SÁCH LỚN PHỤC VỤ CHO VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT LÝ LỊCH TƯ PHÁP

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: ThS. Hoàng Quốc Hùng, Giám đốc Trung tâm Lý lịch tư pháp quốc gia

Cơ quan chủ quản: Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ trì: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2017

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Luật lý lịch tư pháp (LLTP) được Quốc hội thông qua ngày 17/6/2009 trên cơ sở kế thừa những kết quả, kinh nghiệm từ quá trình hình thành và phát triển của hoạt động LLTP tại Việt Nam. Sau hơn 07 năm thi hành, Luật LLTP đã đạt được kết quả trên nhiều mặt[1]; Luật LLTP đã tạo cơ sở pháp lý có hiệu lực cao để triển khai xây dựng Cơ sở dữ liệu (CSDL) LLTP; chủ động xóa án tích cho những người đã từng bị kết án có đủ điều kiện đương nhiên được xóa án tích, tái hòa nhập cộng đồng. Thông qua việc triển khai thi hành Luật LLTP, nhận thức của xã hội về ý nghĩa, giá trị của LLTP ngày càng được nâng lên, qua đó LLTP trở thành công cụ pháp lý quan trọng góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân trong việc chứng minh nhân thân tư pháp của mình khi tham gia vào các quan hệ pháp lý, bảo đảm công khai, minh bạch, dân chủ. LLTP cũng phát huy vai trò là công cụ quan trọng hỗ trợ cho các cơ quan nhà nước trong quản lý dân cư, quản lý xã hội[46].

Để thực hiện có hiệu quả các quy định về quyền con người theo Hiến pháp năm 2013, tạo sự phù hợp, đồng bộ giữa Luật LLTP và các văn bản luật có liên quan, qua đó nâng cao hiệu quả thực hiện Luật LLTP trong thực tiễn, đặt ra yêu cầu sửa đổi Luật LLTP. Tuy nhiên, chất lượng và hiệu quả của dự thảo Luật sửa đổi Luật LLTP phụ thuộc rất nhiều vào việc hoạch định chính sách.

Xuất phát từ những lý do trên, việc nghiên cứu đề tài *"Xác định những định hướng, chính sách lớn phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Luật LLTP"* là hết sức cần thiết.

Việc nghiên cứu đề tài nhằm đạt được những mục tiêu cơ bản sau:

- Làm rõ một số vấn đề lý luận xác định những định hướng, chính sách lớn phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Luật LLTP;

[1] Tính đến ngày 31/12/2015, trên phạm vi toàn quốc đã cấp được 1.240.579 Phiếu LLTP, gấp đôi số lượng Phiếu LLTP được cấp trong 10 năm thực hiện Thông tư liên tịch số 07/1999/TTLT-BTP-BCA ngày 08/02/1999 của Bộ Tư pháp, Bộ Công an quy định việc cấp phiếu LLTP (hơn 600.000 Phiếu LLTP được cấp). Tính đến ngày 31/12/2015, trên cơ sở các thông tin LLTP nhận được, Trung tâm Lý lịch tư pháp quốc gia (Trung tâm LLTPQG) và các Sở Tư pháp đã tiến hành lập xử lý được hơn 2.000.000 thông tin LLTP theo thẩm quyền để đưa vào lưu trữ, sử dụng và khai thác trong CSDL LLTP.

- Đánh giá thực trạng quy định và thực tiễn thi hành Luật LLTP;

- Đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện và sửa đổi về Luật LLTP trong thời gian tới.

Dưới đây là nội dung tóm tắt những kết quả nghiên cứu của đề tài:

Chương 1
CƠ SỞ LÝ LUẬN XÁC ĐỊNH NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT LÝ LỊCH TƯ PHÁP

I. Khái niệm, đặc điểm của lý lịch tư pháp

1. Khái niệm lý lịch tư pháp

Có thể hiểu khái niệm về LLTP như sau: "*LLTP là tập hợp toàn bộ các thông tin, tài liệu, giấy tờ về tình trạng án tích của người bị kết án bằng bản án, quyết định hình sự của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, tình trạng thi hành án và về việc cấm cá nhân đảm nhiệm chức vụ, thành lập, quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã trong trường hợp doanh nghiệp, hợp tác xã bị Tòa án tuyên bố phá sản. LLTP của cá nhân được bảo quản, lưu trữ tại cơ quan quản lý CSDL LLTP và được dùng để tra cứu, cấp Phiếu LLTP cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định*".

2. Đặc điểm của lý lịch tư pháp

Một là, LLTP có mục tiêu cơ bản và chủ yếu là công cụ hỗ trợ cho hoạt động điều tra, truy tố và xét xử. Đây được coi là mục tiêu cơ bản, quan trọng hàng đầu của hoạt động quản lý LLTP. Những thông tin trong LLTP là cơ sở để các cơ quan tiến hành tố tụng xem xét, xác định bị can, bị cáo tái phạm hay không tái phạm. LLTP giúp Tòa án xác định một người là có tội hay không có tội, các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ trách nhiệm hình sự của bị cáo trong các vụ án hình sự.

Hai là, LLTP là những giấy tờ, thông tin, tài liệu phản ánh tình trạng pháp lý của một người, nội dung ghi lại các bản án, các quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân các cấp và các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm chứng minh quá khứ của người đó về phương diện tư pháp.

Ba là, LLTP được dùng để tra cứu, cấp Phiếu LLTP cho đối tượng chủ yếu là các cá nhân (các cơ quan tố tụng hình sự chỉ yêu cầu Phiếu LLTP trong những trường hợp cần thiết). Đối với công dân, LLTP có ý nghĩa đáp ứng yêu cầu của cá nhân cần chứng minh bản thân có hay không có án tích, có bị cấm hay không bị cấm đảm nhiệm chức vụ, thành lập, quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã trong trường hợp doanh nghiệp, hợp tác xã bị Tòa án tuyên bố phá sản…

II. Một số vấn đề cơ bản về Luật lý lịch tư pháp

1. Sự ra đời của Luật lý lịch tư pháp

Ngày 08/02/1999, Bộ Tư pháp và Bộ Công an ban hành Thông tư liên tịch số 07/1999/TTLT-BTP-BCA quy định việc cấp Phiếu LLTP nhằm xác nhận một người có hay không có tiền án. Thông tư này là cơ sở pháp lý duy nhất quy định một cách thống nhất trình tự, thủ tục, trách nhiệm và cơ chế

phối hợp giữa ngành Tư pháp và ngành Công an trong việc cung cấp thông tin dựa trên Hệ thống tàng thư căn cước can phạm để các Sở Tư pháp cấp Phiếu LLTP cho công dân Việt Nam và người nước ngoài có thời gian cư trú tại Việt Nam. Sau 10 năm triển khai thi hành, Thông tư liên tịch số 07/1999/TTLT-BTP-BCA đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Trước xu hướng đổi mới, phát triển của xã hội đã đặt ra những yêu cầu mới trong công tác quản lý nhà nước về LLTP, Luật LLTP đã được Quốc hội khoá XII, kỳ họp thứ 5 thông qua ngày 17/6/2009 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2010.

2. Đặc điểm của Luật lý lịch tư pháp

- Luật LLTP thiết lập cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

- Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan được gắn bó, đồng bộ trên cơ sở tích hợp CSDL LLTP và được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước.

- Trình tự, thủ tục của Luật LLTP được quy định chặt chẽ ở các giai đoạn khác nhau và các đối tượng điều chỉnh khác nhau.

- Luật LLTP quy định đầy đủ về việc xác định tình trạng án tích và cập nhật điều kiện đương nhiên được xóa án tích cho người bị kết án.

3. Vai trò của Luật lý lịch tư pháp

3.1. Vai trò đối với quyền con người

LLTP là một hình thức quản lý con người hiện đại trong một xã hội dân sự khi mà quyền công dân ngày càng được tôn trọng và bảo vệ. Luật LLTP có vai trò nổi bật nhất đối với quyền con người là thực hiện việc xoá án tích. Đây có thể được coi là một trong những chức năng quan trọng và nhân đạo nhất trong các quy định của hệ thống pháp luật Việt Nam. Luật LLTP là phương tiện để thực hiện việc xoá án tích theo quy định của pháp luật hình sự. Nguyên tắc pháp lý cơ bản nhất của chế định xoá án tích là ở chỗ: "*Người được xoá án tích coi như chưa bị kết án…* " (Điều 63 Bộ luật Hình sự năm 1999). Nếu như lúc trước khi chưa có Luật LLTP, việc một người đã đủ các điều kiện để được xoá án tích muốn xin xác nhận xóa án tích phải thực hiện nhiều thủ tục rất phức tạp. Luật LLTP ra đời đã khắc phục các khiếm khuyết trên.

3.2. Vai trò đối với đời sống chính trị, xã hội

Quản lý con người qua LLTP giúp cho các quan hệ xã hội được phát triển lành mạnh, bền vững, theo khuôn khổ của pháp luật, qua đó góp phần phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác nhằm giữ gìn an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ nhà nước, bảo vệ chế độ.

Để quản lý xã hội và hoạch định chính sách thì công tác thống kê hình sự, đánh giá tình hình tội phạm là hết sức quan trọng, Luật LLTP là một trong những công cụ quan trọng để thực hiện vấn đề này.

3.3. Vai trò đối với pháp quyền

Luật LLTP là một trong những công cụ hữu hiệu bảo vệ pháp chế, đặc biệt là hỗ trợ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử.

Thứ nhất, Luật LLTP có ý nghĩa trong việc xác định bị cáo có tội hay không có tội; giúp Tòa án quyết định áp dụng tình tiết tăng nặng

"tái phạm, tái phạm nguy hiểm" trong các điều luật của BLHS. Xét theo góc độ này thì những tình tiết mà cơ quan quản lý CSDL LLTP cung cấp có giá trị chứng cứ về tái phạm hay không tái phạm. Thông tin LLTP được sử dụng như một công cụ hữu ích để xác định về nhân thân con người. Một người chưa có tiền án, tiền sự khi phạm tội thì khác hẳn một người đã bị kết án mà chưa được xoá án tích. Trong công tác xét xử các vụ án hình sự, việc xác định nhân thân của một con người có ý nghĩa rất quan trọng khi Tòa án quyết định một người là có tội hay không có tội.

Thứ hai, Luật LLTP có ý nghĩa quyết định qua việc giúp Tòa án trong quá trình giải quyết các tranh chấp dân sự - hôn nhân và gia đình, kinh tế - thương mại, lao động và hành chính.

4. Những nội dung cơ bản của Luật lý lịch tư pháp

4.1. Luật lý lịch tư pháp xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh thông tin lý lịch tư pháp của cá nhân

Luật LLTP điều chỉnh thông tin LLTP của cá nhân trên cơ sở quy định về trình tự, thủ tục cung cấp, tiếp nhận, cập nhật thông tin LLTP; lập LLTP; tổ chức và quản lý CSDL LLTP; mối quan hệ và trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong công tác xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác thông tin LLTP, Phiếu LLTP và cấp Phiếu LLTP; quản lý nhà nước về LLTP.

4.2. Xác định cơ chế quản lý Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp và cơ chế quản lý nhà nước về lý lịch tư pháp

Luật LLTP xác định Cơ quan quản lý CSDL LLTP bao gồm 02 cấp, 64 đầu mối là Trung tâm LLTPQG và 63 Sở Tư pháp nhưng chỉ quy định Bộ Tư pháp giúp Chính phủ quản lý nhà nước về LLTP và không quy định cơ quan nào thuộc Bộ Tư pháp quản lý nhà nước về LLTP. Trung tâm LLTPQG có nhiệm vụ quản lý CSDL LLTP và giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp một số nhiệm vụ quản lý nhà nước về LLTP.

4.3. Xác định phương thức xây dựng Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan

Luật LLTP quy định các mối quan hệ và phương thức quan hệ giữa Trung tâm LLTPQG, Sở Tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền thuộc các ngành như Công an, Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án dân sự có liên quan đến công tác cung cấp thông tin để xây dựng, tích hợp CSDL LLTP và tra cứu, xác minh thông tin phục vụ cho công tác cấp Phiếu LLTP; về thẩm quyền lập LLTP và cập nhật LLTP; về tích hợp thông tin LLTP và kiểm tra, rà soát, phân loại, đính chính thông tin LLTP; về cập nhật thông tin LLTP bổ sung.

Luật LLTP quy định cơ chế phối hợp cung cấp thông tin LLTP để xây dựng CSDL LLTP và cấp Phiếu LLTP.

4.4. Xác định cơ chế bảo đảm cho tích hợp thông tin lý lịch tư pháp và nguồn thông tin để xây dựng Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp quốc gia

Luật LLTP đã xác định cụ thể nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan như: Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan thi hành án dân sự, cơ quan có thẩm quyền thuộc Bộ Công an,

cơ quan thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng và cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc cung cấp thông tin LLTP. Việc cung cấp thông tin LLTP đòi hỏi phải đầy đủ, chính xác, kịp thời, đúng trình tự, thủ tục cho Trung tâm LLTPQG, các Sở Tư pháp để xây dựng CSDL LLTP đã được xác định rõ trong Luật LLTP là tài sản quốc gia. Nguồn thông tin cũng được Luật LLTP xác định rõ là các bản án, quyết định của các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án dân sự.

4.5. Xác định mục đích và cách thức tiếp cận với thông tin về lý lịch tư pháp, quyền và nghĩa vụ tiếp cận thông tin và quyền yêu cầu cung cấp Phiếu lý lịch tư pháp, nội dung về Phiếu lý lịch tư pháp, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn cấp Phiếu lý lịch tư pháp

Luật LLTP quy định cá nhân, cơ quan tố tụng có quyền tiếp cận toàn bộ thông tin LLTP đã được lập trong LLTP, tức là có quyền được xin Phiếu LLTP số 2; cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội được quyền tiếp cận thông tin LLTP cá nhân ở mức độ hạn chế tức là chỉ phục vụ cho công tác tổ chức, nhân sự và chỉ được xin cấp Phiếu LLTP số 1.

Luật LLTP quy định nghĩa vụ của người có yêu cầu cấp Phiếu LLTP; nghĩa vụ của cơ quan có thẩm quyền cấp Phiếu LLTP.

4.6. Quy định về đương nhiên được xóa án tích khi lập lý lịch tư pháp, cấp Phiếu lý lịch tư pháp

Giá trị pháp lý và ý nghĩa chính trị - xã hội của những thông tin về LLTP của cá nhân là nhằm chứng minh cá nhân đó có hay không có án tích, ghi nhận việc xóa án tích, tạo điều kiện cho người đã từng bị kết án tái hòa nhập cộng đồng, hỗ trợ hoạt động tố tụng hình sự, thống kê tư pháp hình sự, công tác quản lý nhân sự, hoạt động đăng ký kinh doanh, thành lập, quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã.

5. Nhu cầu sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp

Từ đặc điểm, vai trò của Luật LLTP và xuất phát từ yêu cầu khách quan của sự phát triển kinh tế, xã hội, yêu cầu về bảo vệ quyền con người, yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế đã tạo nên nhu cầu cần sửa đổi, bổ sung Luật LLTP về những nội dung sau: phạm vi, đối tượng điều chỉnh về thông tin LLTP của cá nhân; phương thức điều chỉnh và khung điều chỉnh các cơ chế để xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác và cấp Phiếu LLTP gồm: quản lý CSDL LLTP và quản lý nhà nước về LLTP, phương thức xây dựng CSDL LLTP và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan với Luật LLTP để tích hợp thông tin LLTP, cơ chế bảo đảm cho tích hợp thông tin LLTP để xây dựng CSDL LLTP quốc gia, mục đích và cách thức tiếp cận với thông tin về LLTP, quyền yêu cầu cung cấp Phiếu LLTP, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn cấp Phiếu LLTP được Luật LLTP, các chế định có liên quan đến vấn đề đương nhiên được xóa án tích.

6. Yêu cầu sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp

6.1. Yêu cầu về nội dung

- Nội dung sửa đổi, bổ sung Luật LLTP

phù hợp với quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng với việc phát triển pháp luật về LLTP.

- Phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội tồn tại một cách khách quan, thể hiện sự tương quan giữa trình độ của Luật LLTP với sự phát triển của nền kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội ở mỗi thời kỳ phát triển cũng như hệ thống pháp luật nói chung.

- Phù hợp với những nguyên tắc, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, yêu cầu xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo phát triển, quyết liệt hành động, vì người dân và doanh nghiệp, thể hiện ở những tiêu chí như tính công khai, minh bạch, dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

- Phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực, thông lệ quốc tế pháp luật về LLTP của các nước trên thế giới, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trong việc điều chỉnh bằng pháp luật các quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, bảo đảm cho Luật LLTP trở thành *"cầu nối"* hội nhập quốc tế về LLTP; đồng thời phải phù hợp với truyền thống và điều kiện kinh tế, chính trị của Việt Nam.

6.2. Yêu cầu về mặt hình thức

- Luật LLTP phải được sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện;

- Việc sửa đổi, bổ sung Luật LLTP phải bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật;

- Việc sửa đổi, bổ sung Luật LLTP phải bảo đảm tính đồng bộ hệ thống pháp luật;

- Luật LLTP được sửa đổi, bổ sung phải bảo đảm tính minh bạch, hiệu quả và khả thi.

III. Kinh nghiệm quốc tế về lý lịch tư pháp và những giá trị có thể vận dụng ở Việt Nam

1. Mô hình tổ chức, quản lý nhà nước về lý lịch tư pháp

Hiện nay trên thế giới tồn tại 02 mô hình tổ chức, quản lý nhà nước về LLTP: Cơ quan quản lý nhà nước về LLTP được tập trung tại Trung ương (CHLB Đức, Pháp, Phần Lan, Newzealand) và được quản lý tại cả Trung ương và địa phương (Bỉ, Italia, Nhật Bản). Với tình hình kinh tế, xã hội của Việt Nam, nhóm nghiên cứu đề xuất theo mô hình của Cơ quan quản lý nhà nước về LLTP tập trung tại Trung ương như CHLB Đức, Pháp, Phần Lan, Newzealand.

2. Đối tượng, phạm vi quản lý lý lịch tư pháp

Về cơ bản, pháp luật về LLTP của tất cả các quốc gia đều quy định đối tượng quản lý pháp luật về LLTP là cá nhân bị kết án bởi một bản án đã có hiệu lực pháp luật trong lĩnh vực hình sự, bao gồm: công dân, người nước ngoài cư trú tại quốc gia đó; công dân nước đó bị Tòa án nước ngoài tuyên theo hiệp định và điều ước quốc tế mà nước đó tham gia có quy định như Pháp, Singapore, CHLB Đức…; một số nước còn quản lý hồ sơ LLTP của đối tượng là pháp nhân thương mại phạm tội như Pháp, Nhật Bản. Từ các nghiên cứu bằng phương pháp so sánh pháp luật nêu trên cho thấy, pháp luật về LLTP của Việt Nam cần được điều chỉnh theo mô hình

của CHLB Đức là phù hợp đối với đối tượng điều chỉnh là cá nhân phạm tội và đối tượng là pháp nhân thương mại phạm tội theo mô hình của Pháp.

3. Về mô hình Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp

Hiện nay, trên thế giới tồn tại mô hình tổ chức, quản lý CSDL LLTP điện tử được quản lý tập trung tại Trung ương (CHLB Đức, Pháp, Phần Lan, Newzealand). Áp dụng mô hình quản lý CSDL LLTP như các nước nêu trên, nhóm nghiên cứu đề xuất chuyển đổi mô hình quản lý CSDL LLTP hiện tại từ 02 cấp, 64 đầu mối tập trung thành 01 cấp, 01 đầu mối tại Bộ Tư pháp, các Sở Tư pháp chỉ làm đầu mối tiếp nhận, chuyển giao dữ liệu điện tử lên Hệ thống quản lý CSDL LLTP thuộc Bộ Tư pháp và nhận kết quả tra cứu thông tin từ Cơ quan này để cấp Phiếu LLTP.

4. Phương thức xây dựng Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan cung cấp thông tin lý lịch tư pháp

Về hình thức lưu trữ của CSDL LLTP: Tác giả đề xuất dữ liệu LLTP được xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác và cấp Phiếu LLTP dưới dạng điện tử như CHLB Đức.

Về cung cấp, tiếp nhận và cập nhật thông tin, xử lý thông tin, lập LLTP: Việt Nam cần học kinh nghiệm của CHLB Đức. Những thông tin LLTP được thu thập từ các cơ quan có liên quan về một đầu mối tại CSDL LLTP tại liên bang. Sau một thời gian thực hiện, toàn bộ dữ liệu LLTP đã được thu thập về một cấp tập trung tại CSDL LLTP ở trung ương.

Về thời hạn lưu giữ, bảo quản thông tin: Đề xuất học hỏi kinh nghiệm của CHLB Đức, Phần Lan, Italia (pháp luật về LLTP hiện hành của Việt Nam quy định lưu giữ thông tin LLTP đến khi người được lập LLTP bị chết): Về cơ bản, thông tin LLTP được lưu giữ trong một thời hạn nhất định. Khi đã đủ điều kiện theo quy định của pháp luật, thông tin LLTP sẽ được xóa khỏi hệ thống CSDL (đối với thông tin lưu trữ điện tử) và được hủy (đối với thông tin LLTP bằng giấy).

5. Việc tiếp cận với thông tin về lý lịch tư pháp, quyền yêu cầu cung cấp thông tin lý lịch tư pháp, Phiếu lý lịch tư pháp, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn cấp Phiếu lý lịch tư pháp

- Về việc tiếp cận với thông tin lý lịch tư pháp

+ Đối với cá nhân: người có yêu cầu cấp Phiếu LLTP trực tiếp tới đăng ký tại cơ quan cấp Phiếu hoặc có thể gửi yêu cầu cấp Phiếu qua ứng dụng trực tuyến, thư điện tử, Fax, qua đường bưu điện. Tuy nhiên, để bảo đảm giữ bí mật đời tư cá nhân, hầu hết các quốc gia đều quy định Phiếu LLTP chỉ được trả trực tiếp cho người yêu cầu cấp Phiếu tại cơ quan cấp Phiếu hoặc trả qua đường bưu điện theo địa chỉ đã đăng ký trong đơn yêu cầu cấp Phiếu.

+ Đối với cơ quan, tổ chức: Với việc ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý CSDL LLTP, tại Vương quốc Bỉ đã cho phép các cơ quan tư pháp, cơ quan hành chính được phép truy cập CSDL để tra cứu các thông tin LLTP trong phạm vi chức

năng, nhiệm vụ của cơ quan. Tại Anh, về cơ bản, chỉ có cá nhân mới có quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP. Tại CHLB Đức, các cơ quan tư pháp hình sự và các cơ quan công quyền quan trọng khác có quyền tiếp cận trực tiếp và không hạn chế đến toàn bộ thông tin LLTP. Các thông tin đó phải có đơn yêu cầu chính thức. Đơn yêu cầu tiếp cận thông tin phải tuân thủ những thủ tục nhất định trong đó nêu rõ lý do (đoạn 41 Luật BZRG)[2].

- Về Phiếu LLTP

Các quốc gia khác nhau có quy định khác nhau về Phiếu LLTP. Có những nước quy định cụ thể về các loại Phiếu LLTP (Pháp, CHLB Đức...) dùng cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, một số nước khác quy định về việc cấp cho cơ quan nhà nước theo hình thức truy cập, không cấp Phiếu LLTP, chỉ cấp Phiếu LLTP cho cá nhân (Bỉ, Anh...). Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu đề xuất nên học tập kinh nghiệm của CHLB Đức để xử lý thực trạng lạm dụng Phiếu LLTP số 2. Cụ thể, CHLB Đức có Phiếu LLTP tư (tương tự như Phiếu LLTP số 1 của Việt Nam): được cấp cho công dân khi có nhu cầu cấp Phiếu LLTP, trong trường hợp công dân có yêu cầu tiếp cận thông tin cá nhân thì sẽ đến cơ quan quản lý CSDL để được xem thông tin (như thông tin trên Phiếu LLTP số 2 của Việt Nam) trên màn hình mà không được sao chép dưới bất kỳ hình thức nào.

- Về quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP, thẩm quyền cấp Phiếu LLTP và phương thức cấp Phiếu LLTP, trình tự, thủ tục cấp Phiếu LLTP

Tác giả đề xuất cần học tập kinh nghiệm của CHLB Đức, Bỉ, Anh để đảm bảo thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4, cụ thể giúp cho người dân có thể xin cấp Phiếu LLTP ở bất cứ nơi đâu, bất cứ lúc nào, không phụ thuộc vào địa giới hành chính.

6. Về xóa án tích trong lĩnh vực lý lịch tư pháp

Theo nhóm nghiên cứu, Việt Nam cần học tập kinh nghiệm của CHLB Đức: quy định của pháp luật CHLB Đức, một người đã được xóa án tích thì coi như chưa hề phạm tội. Việc xóa thông tin phải đảm bảo thông tin không còn được lưu giữ dưới bất cứ hình thức nào hoặc nếu còn ở đâu đó thì pháp luật cũng nghiêm cấm không được sử dụng các thông tin đó nữa. Việc xóa án tích luôn theo bản án cuối cùng. Việc quy định này bảo đảm và tạo điều kiện thuận lợi cho người đã từng phạm tội tái hòa nhập cộng đồng. Việc xóa án tích được thực hiện tự động.

Chương 2
THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH LUẬT LÝ LỊCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

I. Quy định pháp luật hiện hành của Luật lý lịch tư pháp

Nhóm nghiên cứu tổng hợp các quy định của Luật LLTP và Nghị định số 111/2010/NĐ-CP ngày 23/11/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật LLTP và Thông tư số 06/2013/TT-BTP ngày 06/02/2013 của Bộ Tư pháp

[2] Luật về đăng ký Trung ương của CHLB Đức.

hướng dẫn việc quản lý, sử dụng và khai thác CSDL LLTP về: đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật LLTP; quản lý nhà nước về LLTP; quản lý CSDL LLTP; phương thức xây dựng CSDL LLTP và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan; Cơ chế bảo đảm cho tích hợp thông tin LLTP và nguồn thông tin để xây dựng CSDL LLTP quốc gia; Mục đích và cách thức tiếp cận với thông tin về LLTP; Quy định về Phiếu LLTP, thẩm quyền, trình tự, thủ tục cấp Phiếu LLTP; Về đương nhiên xóa án tích trong lĩnh vực LLTP.

II. Thực tiễn triển khai thi hành Luật lý lịch tư pháp hiện nay

1. Quản lý nhà nước về lý lịch tư pháp

Trung tâm LLTPQG đã giúp Bộ trưởng thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về LLTP trên phạm vi toàn quốc cụ thể những nội dung sau: công tác xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật LLTP; công tác tổ chức triển khai thi hành Luật LLTP; công tác phổ biến, tuyên truyền, quán triệt Luật LLTP và các văn bản hướng dẫn thi hành; công tác kiện toàn tổ chức bộ máy, nhân lực làm công tác LLTP; công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ LLTP.

2. Quản lý Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp

- Tổ chức bộ máy thực hiện nhiệm vụ xây dựng, quản lý CSDL LLTP từng bước được kiện toàn.

- CSDL LLTP được xây dựng tại Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp theo hướng chuyên nghiệp, từng bước hiện đại.

3. Về phương thức xây dựng Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan với pháp luật về lý lịch tư pháp để tích hợp thông tin lý lịch tư pháp

Một là, CSDL LLTP được xây dựng tại Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp nhưng được tích hợp đầy đủ tại Trung tâm LLTPQG theo hướng chuyên nghiệp, từng bước hiện đại. CSDL LLTP được xây dựng dưới 02 hình thức: bằng giấy và điện tử.

Hai là, tích hợp thông tin LLTP và lập LLTP bằng giấy và điện tử.

4. Về thực hiện cơ chế bảo đảm cho việc tích hợp thông tin lý lịch tư pháp và nguồn thông tin để xây dựng Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp quốc gia

Về tiếp nhận, xử lý thông tin nhằm xây dựng CSDL LLTP, thực hiện nhiệm vụ được giao, trong thời gian qua, Trung tâm LLTPQG và một số Sở Tư pháp đã được quan tâm đầu tư nhân lực, cơ sở vật chất để thực hiện nhiệm vụ xây dựng, quản lý CSDL LLTP. Bên cạnh việc tiếp nhận thông tin bằng giấy, từ ngày 01/5/2015, Trung tâm LLTPQG bắt đầu thực hiện tiếp nhận dữ liệu LLTP điện tử (LLTP và thông tin LLTP bổ sung điện tử) do các Sở Tư pháp cung cấp. Tính đến ngày 31/12/2016, Trung tâm LLTPQG đã nhận và tích hợp vào CSDL LLTP tại Trung tâm 203.023 dữ liệu LLTP điện tử.

Để triển khai kịp thời có hiệu quả Luật LLTP, cũng như kịp thời chỉ đạo, hướng dẫn tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật LLTP, Bộ Tư pháp đã có nhiều văn bản đề nghị các Bộ, ngành có liên quan, Ủy ban nhân dân

các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phối hợp triển khai và chỉ đạo triển khai thi hành Luật LLTP và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật LLTP.

5. Về thực hiện quyền tiếp cận thông tin, quyền yêu cầu cung cấp Phiếu lý lịch tư pháp

5.1. Phiếu lý lịch tư pháp, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn cấp Phiếu lý lịch tư pháp

Một là, về quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP:

Công dân Việt Nam, người nước ngoài đã hoặc đang cư trú tại Việt Nam có quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP của mình. Quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP của cá nhân không bị hạn chế về mục đích sử dụng Phiếu LLTP.

Hai là, về Phiếu LLTP:

Có hai loại Phiếu LLTP: Phiếu LLTP số 1 được cấp cho công dân Việt Nam, người nước ngoài đã hoặc đang cư trú tại Việt Nam và cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Án tích đã được xoá thì ghi "không có án tích" vào nội dung của Phiếu. Thông tin về cấm đảm nhiệm chức vụ, thành lập, quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã chỉ ghi vào Phiếu LLTP số 1 khi cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu. Phiếu LLTP số 2 được cấp cho các cơ quan tiến hành tố tụng và cấp theo yêu cầu của cá nhân. Trường hợp một người đã bị kết án thì Phiếu LLTP số 2 ghi tất cả các án tích (bao gồm án tích chưa được xóa và án tích đã được xoá). Để đảm bảo tính minh bạch và quyền dân chủ của công dân, pháp luật quy định Phiếu LLTP số 2 cũng được cấp theo yêu cầu của cá nhân để người đó biết được nội dung về LLTP của mình và không được ủy quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP.

Ba là, về cấp Phiếu LLTP:

Để bảo đảm thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ cấp Phiếu LLTP, trong 06 năm qua, Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp đã phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có liên quan và áp dụng một số giải pháp nhằm đáp ứng tốt nhất yêu cầu cấp Phiếu LLTP của cá nhân, cơ quan tổ chức như: xây dựng phần mềm hỗ trợ công tác tiếp nhận hồ sơ, tra cứu, xác minh và trả kết quả tại cơ quan có thẩm quyền cấp Phiếu; trực tiếp chuyển yêu cầu tra cứu, xác minh thông tin và trực tiếp nhận kết quả tra cứu, xác minh thông tin LLTP tại các cơ quan phối hợp thay vì gửi qua đường bưu điện; triển khai dịch vụ chuyển phát kết quả giải quyết hồ sơ LLTP đến địa chỉ người dân qua bưu điện; triển khai cấp Phiếu LLTP qua bưu điện cho học sinh, sinh viên đang du học ở nước ngoài, người Việt Nam đang cư trú tại nước ngoài.

- Việc thực hiện nhiệm vụ cấp Phiếu LLTP đã được Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp quan tâm, chú trọng và thực hiện theo đúng chức năng, nhiệm vụ được giao.

5.2. Cải cách thủ tục hành chính trong việc nộp hồ sơ xin cấp Phiếu lý lịch tư pháp

Hiện nay, một số Sở Tư pháp thực hiện cải cách hành chính, đơn giản hóa thủ tục hành chính theo hướng không yêu cầu tổ chức, cá nhân phải nộp bản sao có chứng thực, công chứng mà khi tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả thì Sở Tư pháp thực hiện xác

nhận đã đối chiếu và chịu trách nhiệm tính chính xác giữa bản sao và bản chính.

6. Về đương nhiên được xóa án tích

Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp có trách nhiệm phải xác minh điều kiện đương nhiên được xóa án tích cho người có án tích khi có yêu cầu cấp Phiếu LLTP. Tuy nhiên, việc tra cứu, xác minh về án tích, các điều kiện đương nhiên được xóa án tích là hết sức khó khăn, phức tạp nên những hồ sơ loại này trong thực tế thường bị chậm thời hạn cấp phiếu so với luật định.

III. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân

1. Những hạn chế, bất cập của Luật lý lịch tư pháp

- Quy định về quản lý CSDL LLTP và quản lý nhà nước về LLTP đang dần bộc lộ những thiếu sót, hạn chế.

Hiện nay, theo quy định tại khoản 5 Điều 2 Luật LLTP, mô hình quản lý CSDL LLTP gồm hai cấp là Trung tâm LLTPQG và các Sở Tư pháp. Trong điều kiện phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, việc xây dựng CSDL theo mô hình hai cấp sẽ sớm không còn phù hợp do mô hình này dẫn đến nhiều khó khăn, bất cập cho cơ quan quản lý CSDL vì thông tin thường xuyên phải trao đổi qua lại giữa các cơ quan ở Trung ương và địa phương, mất nhiều chi phí và thời gian. Mặt khác, mô hình quản lý CSDL hai cấp cũng khó bảo đảm yêu cầu về an toàn, tính chính xác và đồng bộ của dữ liệu do có quá nhiều đầu mối tiếp nhận, xử lý, cập nhật thông tin.

- Luật LLTP nói riêng và các luật có liên quan trong lĩnh vực LLTP nói chung chưa có sự thống nhất, đồng bộ.

- Quy định của Luật LLTP hiện nay chưa bảo đảm phù hợp, đồng bộ với các quy định về quyền con người, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 2013.

- Quy định về đối tượng và phạm vi quản lý LLTP có những điểm không phù hợp, đồng bộ với quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

- Quy định về quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP số 2 hiện nay đang bị lạm dụng, ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 và chủ trương tái hòa nhập cộng đồng đối với người đã từng bị kết án.

- Hoạt động xây dựng CSDL LLTP chưa đáp ứng được yêu cầu của Luật LLTP. Số lượng thông tin LLTP chưa được xử lý, cập nhật vào CSDL còn tồn đọng khá lớn.

- Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác LLTP còn hạn chế.

- Sự phối hợp trong việc cung cấp, trao đổi, xác minh, tra cứu thông tin LLTP chưa thực sự hiệu quả.

2. Nguyên nhân của những bất cập, hạn chế

2.1. Nguyên nhân chủ quan

- Nhận thức của một bộ phận cán bộ, công chức, kể cả những người làm công tác tư pháp, cán bộ lãnh đạo còn chưa đầy đủ và đúng mức về vai trò, ý nghĩa của pháp luật về LLTP. Một số Sở Tư pháp chưa năng động, tranh thủ sự ủng hộ và chưa kịp thời

phản ánh những khó khăn, vướng mắc, bất cập cho các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương. Tại nhiều địa phương, cán bộ đã được tham gia đào tạo về nghiệp vụ LLTP lại điều chuyển sang làm công việc khác theo chính sách luân chuyển cán bộ, điều này đã tạo ra sự thiếu hụt cán bộ có kinh nghiệm trong lĩnh vực LLTP.

- Công tác xây dựng, quản lý CSDL LLTP tại một số Sở Tư pháp chưa được quan tâm, chú trọng, đầu tư kinh phí, nguồn nhân lực đúng mức. Công tác phối hợp cung cấp thông tin để xây dựng CSDL LLTP và cấp Phiếu LLTP giữa các cơ quan có liên quan tại một số địa phương chưa chặt chẽ và hiệu quả.

- Nhiều cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin LLTP chưa được đầu tư kinh phí, trang thiết bị, nhân lực cho công tác này, chưa có giải pháp công nghệ thông tin đồng bộ trong việc kết nối, chia sẻ thông tin.

2.2. Nguyên nhân khách quan

- Luật LLTP chưa bảo đảm cập nhật được những quy định mới được ban hành của pháp luật có liên quan đến LLTP:

+ Do được ban hành từ năm 2009 nên một số quy định của Luật LLTP chưa phản ánh được những nội dung mới về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013. Đồng thời, nhiều văn bản luật mới được ban hành như Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2014, Luật Thi hành án hình sự năm 2010, Luật Phí và lệ phí năm 2015… đã làm cho một số quy định của Luật LLTP không còn phù hợp.

+ Quy định của Luật LLTP hiện nay chưa bảo đảm thực hiện chế định về đương nhiên được xóa án tích theo quy định của Bộ luật Hình sự 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

+ Luật LLTP chưa có chế định điều chỉnh đối tượng là pháp nhân thương mại được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015.

- Quy định về quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP số 2 hiện nay đang bị lạm dụng, thực trạng này đã ảnh hưởng tới quyền được pháp luật bảo đảm bí mật cá nhân theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và chính sách nhân đạo của pháp luật hình sự của nhà nước ta, ảnh hưởng đến việc tái hòa nhập cộng đồng của người bị kết án, đặc biệt là những người đã từng bị kết án và đã được xóa án tích.

- Quy định của Luật LLTP liên quan đến hoạt động xây dựng, quản lý, khai thác, sử dụng CSDL LLTP còn hạn chế về mô hình xây dựng CSDL LLTP theo hai cấp tại Sở Tư pháp và Bộ Tư pháp đã bộc lộ những bất cập và lãng phí nguồn lực; tình trạng chậm gửi hoặc không gửi đúng thời hạn vẫn còn xảy ra dẫn đến tình trạng CSDL không được cập nhật đầy đủ thông tin kịp thời. Do hạn chế nguồn lực con người và kinh phí nên hiện vẫn tồn tại tình trạng các bản án, quyết định của các cơ quan tiến hành tố tụng gửi đến chưa được điện tử hóa, đưa vào CSDL LLTP để khai thác một cách có hiệu quả.

- Quy định của Luật LLTP hiện nay chưa

đáp ứng được yêu cầu cải cách thủ tục hành chính: Theo quy định của Luật LLTP, hồ sơ yêu cầu cấp Phiếu LLTP, ngoài Tờ khai còn phải kèm theo bản sao một số giấy tờ như Chứng minh nhân dân, Hộ chiếu, hộ khẩu, giấy xác nhận tạm trú… mà không có quy định ngoại lệ áp dụng cho một số đối tượng như người chưa đủ 14 tuổi hoặc người nước ngoài đã từng cư trú tại Việt Nam… Những quy định này không chỉ gây khó khăn cho người yêu cầu cấp Phiếu LLTP mà còn tạo ra sự lúng túng cho cơ quan giải quyết yêu cầu.

Chương 3
ĐỀ XUẤT NHỮNG CHÍNH SÁCH LỚN PHỤC VỤ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT LÝ LỊCH TƯ PHÁP

I. Mục tiêu xây dựng chính sách phục vụ sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp

1. Tập trung thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước

1.1. Sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Luật LLTP được xây dựng trong bối cảnh thực hiện cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, trên tinh thần quán triệt và thể chế hóa các Nghị quyết của Đảng.

Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã đề ra phương hướng và nhiệm vụ cải cách tư pháp, trong đó có nhiệm vụ hoàn thiện chính sách, pháp luật hình sự và dân sự phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến lĩnh vực tư pháp phù hợp mục tiêu của chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

1.2. Sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp xuất phát từ yêu cầu tăng cường hợp tác quốc tế về pháp luật, tư pháp và hội nhập quốc tế

Trong thời gian qua, các hoạt động hợp tác quốc tế về pháp luật nói chung và Luật LLTP nói riêng đã hỗ trợ tích cực quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Đồng thời, các hoạt động này đóng vai trò là cầu nối thiết thực và hiệu quả, không chỉ dừng lại ở sự chuyển giao kiến thức, kinh nghiệm pháp lý mà còn giúp bạn bè quốc tế hiểu rõ hơn về chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, hệ thống pháp luật Việt Nam.

1.3. Quán triệt các quan điểm của Đảng, Nhà nước về cải cách thủ tục hành chính liên quan tới pháp luật về lý lịch tư pháp

Để nâng cao hiệu quả trong lĩnh vực LLTP, cần đáp ứng tiến trình cải cách tổng thể nền hành chính quốc gia và công cuộc cải cách tư pháp hiện nay. Việc nâng cao hiệu quả giải quyết hoạt động cấp Phiếu trong lĩnh vực LLTP và hoạt động phối

hợp tra cứu, xác minh, cung cấp thông tin LLTP phải được đặt trong lộ trình cải cách hành chính, nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh và hiệu quả. Khi những hoạt động này được giải quyết có hiệu quả sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về LLTP và góp phần xây dựng nền hành chính đạt được mục tiêu nêu trên của công cuộc cải cách hành chính nhà nước.

2. Bảo đảm các quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013

Việc xây dựng, ban hành và thực hiện Luật LLTP phải đảm bảo những nội dung sau:

2.1. Về bảo đảm nhân quyền

Tôn trọng, bảo vệ quyền con người, quyền công dân luôn là mục tiêu xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta, vì vậy, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn có một vị trí đặc biệt quan trọng trong tất cả Hiến pháp của nước ta từ năm 1946 đến nay. Do đó, việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Luật LLTP phải hướng tới việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013.

2.2. Về bảo đảm nguyên tắc pháp quyền XHCN Việt Nam

Việc sửa đổi, bổ sung Luật LLTP cần phải bảo đảm tính hợp Hiến, hợp pháp và thống nhất giữa các luật có liên quan như pháp luật hình sự, pháp luật tố tụng hình sự, pháp luật thi hành án hình sự, thi hành án dân sự. Đồng thời, thực tiễn thực hiện Luật LLTP cần phải tuân theo nguyên tắc chung về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

2.3. Nâng cao khả năng kiểm soát, kiểm tra, giám sát của các thiết chế quyền lực, thiết chế xã hội và của toàn xã hội

Nội dung này có ý nghĩa bổ trợ và bảo đảm cho cả nội dung về nhân quyền và pháp quyền ở trên. Về phía cơ quan nhà nước, bằng việc tăng cường kiểm soát, kiểm tra, giám sát sẽ hạn chế được việc vi Hiến và vi phạm pháp luật trong lĩnh vực LLTP, qua đó góp phần bảo đảm và phát huy được nhiều hơn quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực này.

II. Nội dung cụ thể của chính sách phục vụ sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp

1. Sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp nhằm bảo đảm thống nhất, đồng bộ với quy định có liên quan của Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015

Thứ nhất, sửa đổi các quy định có liên quan đến đương nhiên được xóa án tích (xóa án tích).

Thứ hai, xem xét lộ trình và điều kiện để bổ sung đối tượng quản lý LLTP là pháp nhân thương mại phạm tội.

2. Sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp nhằm bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp năm 2013 đề cao quyền con người, trong đó quy định rõ mọi người có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân được pháp luật bảo đảm an toàn (khoản 1 Điều 21). Theo quy

định hiện nay của Luật LLTP, Phiếu LLTP số 2 thể hiện cả những án tích đã được xóa của người từng bị kết án (khoản 2 Điều 43). Tình trạng lạm dụng yêu cầu cấp Phiếu LLTP số 2 đã ảnh hưởng tới chính sách nhân đạo trong pháp luật hình sự của Nhà nước ta, ảnh hưởng đến việc tái hòa nhập cộng đồng của người bị kết án, đặc biệt là những người đã được xóa án tích, gây khó khăn cho cá nhân khi tham gia các quan hệ pháp lý. Vì vậy, nhóm nghiên cứu kiến nghị bãi bỏ Phiếu LLTP số 2, chỉ có các cơ quan tiến hành tố tụng, các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội mới có quyền yêu cầu Cơ quan quản lý CSDL LLTP cung cấp thông tin dưới dạng văn bản cung cấp thông tin như nội dung của Phiếu LLTP số 2 theo quy định của pháp luật.

3. Sửa đổi, bổ sung quy định về cơ cấu tổ chức của cơ quan quản lý nhà nước về lý lịch tư pháp

Cơ cấu tổ chức của Trung tâm LLTPQG theo quy định của Luật LLTP và Nghị định số 111/2010/NĐ-CP đã bộc lộ những bất cập, ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của công tác LLTP. Hiện nay, Trung tâm LLTPQG được xác định là đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Bộ Tư pháp. Luật LLTP quy định 10 nhiệm vụ của Bộ Tư pháp, riêng Trung tâm LLTPQG chỉ quy định duy nhất 01 nhiệm vụ là quản lý CSDL LLTP quốc gia nhưng do Luật LLTP không quy định cụ thể cơ quan quản lý nhà nước về LLTP và do công tác xây dựng CSDL LLTP có mối quan hệ mật thiết với công tác quản lý nhà nước về LLTP nên theo Quyết định số 97/QĐ-BTP ngày 26/01/2011 của Bộ Tư pháp, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã giao cho Trung tâm thực hiện 9 nhiệm vụ còn lại do Luật LLTP giao cho Bộ Tư pháp, thực chất là các nội dung về quản lý nhà nước về LLTP. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ (khoản 1 Điều 15), thì các tổ chức giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước không có tên gọi là "trung tâm" và đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Bộ không có chức năng quản lý nhà nước (khoản 2 Điều 21).

4. Sửa đổi, bổ sung quy định về quản lý Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp

Thời gian đầu khi Luật LLTP mới có hiệu lực, mô hình quản lý CSDL LLTP hai cấp là khả thi. Mô hình này tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan ở địa phương trong việc phối hợp cung cấp, tiếp nhận thông tin; giảm sức ép về khối lượng thông tin phải tiếp nhận, xử lý. Tuy nhiên, trong điều kiện phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, việc xây dựng CSDL theo mô hình hai cấp đã sớm không còn phù hợp do mô hình này dẫn đến nhiều khó khăn, bất cập cho cơ quan quản lý CSDL vì thông tin thường xuyên phải trao đổi qua lại giữa các cơ quan ở Trung ương và địa phương, mất nhiều chi phí và thời gian. Mặt khác, mô hình quản lý CSDL hai cấp cũng khó bảo đảm yêu cầu về an toàn, tính chính xác và đồng bộ của dữ liệu do có quá nhiều đầu mối tiếp nhận, xử lý, cập nhật thông tin.

Tác giả nhận thấy việc sửa đổi, thu gọn mô hình quản lý CSDL LLTP từ hai cấp về một cấp là một vấn đề lớn, làm thay đổi toàn bộ cơ cấu tổ chức bộ máy hiện nay về công tác LLTP, cụ thể:

Xây dựng CSDL LLTP quốc gia tập trung thống nhất, được quản lý tại Bộ Tư pháp. Sẽ chỉ có 01 cơ quan duy nhất thuộc Bộ Tư pháp (Cục LLTP được thành lập trên cơ sở Trung tâm LLTPQG) thực hiện nhiệm vụ xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác CSDL LLTP quốc gia còn các Sở Tư pháp chỉ tiếp nhận, chuyển giao thông tin LLTP và cấp Phiếu LLTP (không thực hiện các nhiệm vụ: nhập dữ liệu, kiểm soát chất lượng dữ liệu, tích hợp dữ liệu, quản lý, vận hành dữ liệu). Cơ quan quản lý CSDL quốc gia của Bộ Tư pháp sẽ thực hiện nhiệm vụ nhập dữ liệu, tích hợp, phân tích, kiểm tra, rà soát, thẩm định thông tin trước khi cho nhập dữ liệu vào kho dữ liệu; xử lý thông tin, cập nhật, quản lý, sử dụng, khai thác CSDL về LLTP quốc gia để trực tiếp cấp Phiếu LLTP và cung cấp thông tin cho các Sở Tư pháp để cấp Phiếu LLTP.

- Ưu điểm: Mô hình này có ưu điểm là vẫn kế thừa được tổ chức, biên chế, các mối quan hệ với các cơ quan liên quan tại địa phương, trang thiết bị, cơ sở vật chất hiện nay tại các Sở Tư pháp, không làm xáo trộn về tổ chức, biên chế hiện nay tại Sở Tư pháp. Bên cạnh đó, việc các Sở Tư pháp tiếp tục làm đầu mối tiếp nhận thông tin từ các cơ quan có liên quan tại địa phương sẽ bảo đảm chặt chẽ, nhanh chóng và thuận tiện hơn, khắc phục được các hạn chế, bất cập của mô hình cũ.

- Nhược điểm: Tuy các Sở Tư pháp không phải xây dựng, quản lý, vận hành CSDL LLTP nhưng vẫn phải là đầu mối tiếp nhận và chuyển giao thông tin qua đường điện tử cho Cơ quan quản lý CSDL quốc gia của Bộ Tư pháp.

5. Mở rộng phạm vi quản lý lý lịch tư pháp theo hướng bổ sung trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong cung cấp thông tin nhằm bảo đảm thực hiện chế định về đương nhiên được xóa án tích theo quy định của Bộ luật Hình sự và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015

Với yêu cầu đặt ra để thống nhất, đồng bộ trong tổ chức thi hành quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 về xóa án tích và trách nhiệm của cơ quan quản lý CSDL LLTP trong cập nhật, xác minh về điều kiện đương nhiên được xóa án tích, cần thiết mở rộng phạm vi quản lý LLTP theo hướng bổ sung quy định về trách nhiệm phối hợp cung cấp thông tin về hành vi phạm tội mới của Viện kiểm sát. Khoản 4 Điều 70 Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định cơ quan quản lý CSDL LLTP có trách nhiệm cập nhật thông tin về tình hình án tích của người bị kết án và khi có yêu cầu thì cấp Phiếu LLTP xác nhận không có án tích, nếu có đủ điều kiện quy định tại khoản 2 hoặc khoản 3 Điều 70.

6. Cải cách thủ tục hành chính trong công tác tiếp nhận hồ sơ và cấp Phiếu lý lịch tư pháp

Bên cạnh những kết quả đạt được, quy

định của Luật LLTP về trình tự, thủ tục cấp Phiếu LLTP đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, gây khó khăn, trở ngại cho người dân như quy định về quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP, thủ tục cấp Phiếu LLTP còn chưa thuận tiện, bất cập trong thực tiễn, phương thức nộp hồ sơ, trả kết quả yêu cầu cấp Phiếu, phương thức phối hợp, tra cứu, xác minh thông tin để cấp Phiếu LLTP còn hạn chế…, cần thiết phải sửa đổi nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, đáp ứng tốt nhất yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức, cụ thể:

- Mở rộng quyền yêu cầu cấp Phiếu LLTP của cơ quan nhà nước: Để tạo thuận lợi hơn cho cơ quan nhà nước trong thực hiện chức năng quản lý của ngành, cơ quan, đơn vị, nhóm nghiên cứu đề xuất mở rộng quy định về quyền cho các cơ quan nhà nước trong yêu cầu cấp Phiếu LLTP của cá nhân để phục vụ các yêu cầu quản lý nhà nước của ngành, cơ quan, đơn vị.

- Sửa đổi quy định về hồ sơ yêu cầu cấp Phiếu LLTP đối với một số đối tượng đặc biệt: Để bảo đảm phù hợp với thực tiễn, pháp luật khác có liên quan về người dưới 14 tuổi, người không quốc tịch… đề xuất sửa đổi về hồ sơ yêu cầu cấp Phiếu LLTP đối với những đối tượng này. Ngoài ra, để tiết kiệm chi phí và giảm bớt khó khăn cho người nước ngoài đã từng cư trú tại Việt Nam, đề nghị quy định về thủ tục yêu cầu cấp Phiếu LLTP cho người nước ngoài có thêm sự lựa chọn trong việc sử dụng các loại giấy tờ xác định thời gian cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam phù hợp với thực tiễn và quy định của pháp luật.

- Bổ sung quy định về các phương thức tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả yêu cầu cấp Phiếu LLTP; phương thức tra cứu, xác minh thông tin để cấp Phiếu LLTP; mở rộng thẩm quyền cấp Phiếu LLTP; đề xuất quy định chặt chẽ về giá trị thông tin LLTP và Phiếu LLTP dưới dạng điện tử.

Với thực tế nêu trên về thực tiễn tra cứu, xác minh thông tin để cấp Phiếu LLTP thì đòi hỏi phải sửa đổi Luật LLTP nhằm mở rộng đối tượng tra cứu, cơ quan tra cứu để tạo sự thông thoáng, hạn chế hiện tượng ách tắc, quá tải trong tra cứu, xác minh, đảm bảo đáp ứng kịp thời cho nhu cầu cấp Phiếu LLTP của người dân và đảm bảo tính chính xác, khách quan, toàn diện của thông tin LLTP. Cần quy định rõ trong Luật LLTP việc trao đổi, cung cấp thông tin bằng dữ liệu điện tử, đảm bảo trao đổi thông tin giữa các CSDL kết nối giữa các ngành nhằm tạo ra sự đột phá về thủ tục hành chính, phục vụ tốt hơn nữa cho người dân và doanh nghiệp.

Ngoài ra, cần đề xuất mở rộng thẩm quyền cấp Phiếu LLTP cho cơ quan quản lý CSDL LLTP và các Sở Tư pháp, để tạo thuận lợi nhất cho người dân và cơ quan, tổ chức có nhu cầu xin cấp Phiếu LLTP thì phải tạo điều kiện cho người dân có quyền lựa chọn bất cứ cơ quan có thẩm quyền cấp Phiếu nào hoặc thông qua mạng Internet, thông qua bưu điện để xin Phiếu LLTP mà không phải phụ thuộc vào địa giới hành chính. Do đó, người dân ở bất cứ nơi đâu

(trong và ngoài lãnh thổ Việt Nam) đều có thể dễ dàng xin cấp Phiếu LLTP mà không phải đến trực tiếp cơ quan có thẩm quyền để xin Phiếu LLTP.

- Bổ sung quy định về thời hạn sử dụng của Phiếu LLTP

Để bảo đảm Phiếu LLTP được sử dụng một cách hiệu quả, tránh trường hợp bỏ lọt tội phạm hoặc tùy tiện quy định thời hạn sử dụng Phiếu LLTP gây khó khăn cho người dân, đề xuất bổ sung quy định về thời hạn sử dụng của Phiếu LLTP bảo đảm phù hợp với quy trình tố tụng hình sự (khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử một vụ án theo trình tự rút gọn).

III. Một số giải pháp tổ chức thực hiện

1. Nâng cao nhận thức về ý nghĩa, vai trò của lý lịch tư pháp đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp

Việc phổ biến, tuyên truyền, quán triệt Luật LLTP và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật cần được Bộ Tư pháp, các Bộ, ngành có liên quan và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiến hành dưới nhiều hình thức.

Thứ nhất, tại Bộ Tư pháp

Với vai trò là cơ quan xây dựng, tổ chức và quản lý Luật LLTP, Bộ Tư pháp cần tiến hành xây dựng, biên soạn các tài liệu tuyên truyền, phổ biến Luật LLTP như: đề cương giới thiệu Luật LLTP; số chuyên đề về Luật LLTP để đưa lên Trang thông tin phổ biến, giáo dục pháp luật của Bộ; tổ chức Hội nghị trực tuyến phổ biến, quán triệt Luật LLTP cho lãnh đạo Sở Tư pháp, lãnh đạo Phòng Hành chính tư pháp, Phòng LLTP thuộc Sở Tư pháp, cơ quan thi hành án dân sự…

- Phối hợp với các cơ quan truyền thông thực hiện tuyên truyền các quy định của Luật LLTP, đặc biệt là các quy định liên quan đến thủ tục cấp Phiếu LLTP trên các phương tiện thông tin đại chúng dưới nhiều hình thức như truyền hình, đài, báo. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp cần thường xuyên đăng tải các tin bài về hoạt động, nghiên cứu, trao đổi, hướng dẫn nghiệp vụ LLTP trên Trang thông tin điện tử LLTP, trên một số báo ở Trung ương, địa phương.

Thứ hai, tại các Bộ, ngành có liên quan

Việc tuyên truyền phổ biến các quy định của Luật LLTP và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật, đặc biệt là những văn bản có liên quan trực tiếp đến trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ, ngành trong việc phối hợp tra cứu, xác minh, trao đổi, cung cấp thông tin cần được các Bộ, ngành phổ biến, quán triệt tới đội ngũ cán bộ, công chức của bộ, ngành thông qua các hội nghị tập huấn, tuyên truyền thông qua các buổi họp trao đổi nghiệp vụ, hội nghị giao ban. Những nội dung tuyên truyền Luật LLTP cũng cần được tiến hành biên tập, phát hành rộng rãi.

Thứ ba, tại địa phương

Cần có các công tác tuyên truyền, phổ biến Luật LLTP giữa Trung tâm LLTPQG và các cơ quan có liên quan như: Tòa án, Công an, Viện kiểm sát, Thi hành án dân sự, Ủy

ban nhân dân các cấp và cán bộ, công chức, viên chức ngành tư pháp trong đó có đội ngũ trực tiếp làm công tác LLTP; lồng ghép tuyên truyền, quán triệt của Luật LLTP và các văn bản hướng dẫn thi hành trong các hội nghị, hội nghị tập huấn; thực hiện tuyên truyền, đăng tải các bản tin LLTP trên các phương tiện thông tin đại chúng; in ấn sách, phát hành tập san pháp luật chuyên đề, sổ tay pháp luật, cẩm nang nghiệp vụ, sách hỏi đáp pháp luật, báo cáo viên trực tiếp tuyên truyền, tờ rơi, tờ gấp về LLTP...; các hội thi tìm hiểu pháp luật trong đó có Luật LLTP. Ngoài ra, các cơ quan Công an, Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án dân sự một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng cần tổ chức quán triệt, triển khai đến các cán bộ, công chức trong đơn vị nhằm nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức về công tác LLTP và trách nhiệm của bộ, ngành trong công tác LLTP.

2. Nâng cao hiệu quả thực hiện Luật lý lịch tư pháp

- Tăng cường sự phối hợp về công tác tra cứu, cung cấp thông tin LLTP giữa cơ quan quản lý dữ liệu LLTP và các cơ quan thuộc bộ, ngành có liên quan.

Hiện nay, Luật LLTP cũng như các luật có liên quan chưa có văn bản quy định về chế độ, chính sách cho đội ngũ công chức, viên chức làm công tác tra cứu, xác minh, trao đổi, cung cấp thông tin LLTP, cũng như cơ chế bảo đảm cho việc phối hợp trao đổi, cung cấp thông tin LLTP giữa các cơ quan. Do đó, việc quy định rõ các cơ chế bảo đảm kiểm soát được tình hình cung cấp thông tin của các CSDL LLTP cũng như các cơ quan liên quan là rất cần thiết.

Ngoài ra, riêng đối với Trung tâm LLTPQG cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, đặc biệt là phối hợp với các cơ quan liên quan trong việc kiểm tra liên ngành để nắm bắt tình hình thi hành Luật LLTP, để kịp thời uốn nắn các sai sót, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động LLTP. Qua đó, kịp thời phát hiện những bất cập trong hoạt động LLTP và có giải pháp để khắc phục.

3. Bảo đảm nguồn nhân lực để thực hiện hiệu quả pháp luật về lý lịch tư pháp

Nâng cao chất lượng công chức, viên chức làm công tác LLTP theo hướng tập trung đào tạo, bồi dưỡng theo chiều sâu, tăng cường kiến thức chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng tiếp nhận, xử lý thông tin, xây dựng CSDL LLTP, nhằm xây dựng đội ngũ công chức, viên chức làm công tác LLTP có chuyên môn cao, có đạo đức và uy tín nghề nghiệp, trên cơ sở xây dựng và triển khai thực hiện có hiệu quả các Đề án xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ làm công tác LLTP.

4. Bảo đảm cơ sở vật chất cho công tác lý lịch tư pháp

Để bảo đảm công tác LLTP được thực hiện một cách kịp thời và hiệu quả, công tác LLTP cũng cần được bố trí cung cấp kinh phí một cách hợp lý, đồng thời vấn đề trang bị cơ sở vật chất và các trang thiết bị cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý và cung cấp thông tin cũng cần được quan

tâm. Công tác LLTP cần được đầu tư hơn về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực phục vụ công tác LLTP ở Trung ương và địa phương. Đặc biệt là tại các cơ quan có thẩm quyền trong việc cung cấp, trao đổi thông tin LLTP để xây dựng CSDL LLTP.

5. Ứng dụng công nghệ thông tin ở cấp độ tự động hóa trong xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác Cơ sở dữ liệu lý lịch tư pháp

Để có thể xây dựng, chuyển đổi CSDL theo mô hình 01 cấp như đã nêu trên, đồng thời nhằm giải quyết những khó khăn, hạn chế cơ bản hiện nay trong công tác LLTP, đặc biệt là khó khăn về nguồn nhân lực tại các địa phương hiện nay, cần triển khai ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong xây dựng và quản lý CSDL LLTP.

Thứ nhất, để khắc phục tình trạng tồn đọng thông tin LLTP, hướng tới xây dựng CSDL LLTP ngày càng hoàn thiện, góp phần thực hiện có hiệu quả vai trò quản lý nhà nước về LLTP, Trung tâm LLTPQG đã đề xuất xây dựng, triển khai giải pháp ứng dụng công nghệ thông tin, tự động hóa hoạt động xây dựng, quản lý, sử dụng và khai thác CSDL LLTP tại cơ quan quản lý CSDL LLTP (gọi tắt là giải pháp phần mềm "Khắc nhập, khắc xuất"). Nhằm ứng dụng công nghệ để tự động hóa hoạt động xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác CSDL LLTP tại Trung tâm LLTPQG và 63 Sở Tư pháp trong toàn quốc, Trung tâm đã đề ra nội dung cụ thể cho giải pháp này, đó là:

+ Tự động hóa việc cập nhật thông tin: Bằng cách chuyển hóa thông tin dưới dạng văn bản giấy (được thể hiện trong các bản án hình sự đã có hiệu lực pháp luật; quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm về hình sự; quyết định thi hành án hình sự,…), các loại thông tin khác nhau (hình ảnh, âm thanh,…) thành thông tin dưới dạng CSDL điện tử (Database) nhằm giảm chi phí, thời gian và nhân lực, nâng cao chất lượng thông tin, tạo ra hệ thống thông tin đồng bộ.

+ Tự động hóa việc quản lý thông tin, thống kê số liệu thông tin, tổng hợp thông tin, tra cứu, phân loại thông tin, tạo lập báo cáo, in ấn biểu mẫu và các yêu cầu khác trong quản lý nhà nước về LLTP.

+ Tự động hóa việc vận hành thông tin, phát hiện sai sót, trùng lặp thông tin, cảnh báo thông tin về án tích theo quy định của Bộ luật Hình sự và Luật LLTP, kết nối, liên thông dữ liệu với các CSDL khác.

+ Tự động hóa việc khai thác, tra cứu thông tin; thu nhận yêu cầu tra cứu và trả lời kết quả tra cứu; kết xuất Phiếu LLTP, tích hợp kết quả tra cứu vào CSDL.

Việc ứng dụng giải pháp "Khắc nhập, khắc xuất" dự kiến sẽ mang lại hiệu quả thiết thực như sau:

+ Giải quyết triệt để tình trạng tồn đọng thông tin LLTP; cập nhật đầy đủ, kịp thời số lượng thông tin LLTP mới phát sinh;

+ Bảo đảm chất lượng thông tin đã được cập nhật;

+ Tiết kiệm triệt để, giảm chi phí, thời gian và nhân lực; giảm biên chế tại các Sở Tư pháp nhưng đạt hiệu quả cao.

+ Đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước, nhu cầu của người dân trong việc xin cấp Phiếu LLTP.

Thứ hai, cần xúc tiến thiết lập đồng bộ hệ thống cung cấp, trao đổi thông tin LLTP giữa các cơ quan có nhiệm vụ cung cấp thông tin và cơ quan quản lý CSDL LLTP trên môi trường mạng, hướng tới thông tin LLTP được chính thức trao đổi giữa Trung tâm LLTPQG, các Sở Tư pháp và các cơ quan có liên quan được thực hiện dưới dạng điện tử.

Trước mắt, tiến hành chuyển thông tin dưới dạng dữ liệu điện tử trên nền tảng Phần mềm Quản lý LLTP hiện nay đang sử dụng, loại bỏ việc chuyển thông tin dưới dạng bản giấy.

Thứ ba, thiết lập và thực hiện kết nối, chia sẻ thông tin giữa CSDL LLTP với CSDL quốc gia về dân cư và các CSDL chuyên ngành khác có liên quan (CSDL của Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án dân sự, Thi hành án hình sự, hộ tịch…).

ĐỀ TÀI
XÁC ĐỊNH NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG, CHÍNH SÁCH LỚN PHỤC VỤ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Mạnh Cường, Phó Hiệu trưởng Trường Trung cấp Luật Thái Nguyên

Cơ quan chủ quản: Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ trì: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2017

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) là trách nhiệm bắt buộc khi cơ quan nhà nước xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đây không chỉ là vấn đề dân sự mà còn là vấn đề chính trị - pháp lý - xã hội, phản ánh trình độ phát triển và dân chủ của chế độ Nhà nước, phản ánh một Nhà nước do dân làm chủ. Nhà nước với tư cách là một chủ thể công quyền trong chế độ chính trị - xã hội, được hình thành từ nhân dân và được nhân dân ủy thác trách nhiệm điều hành, quản lý xã hội, trong đó có nhiệm vụ quan trọng là bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích tập thể, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Với tinh thần đó, TNBTCNN là một trong những yếu tố góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ, mở rộng dân chủ xã hội, tạo lập sự công bằng trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Luật TNBTCNN năm 2009 ra đời là sự can thiệp kịp thời của Nhà nước đối với việc tổ chức, cá nhân trước những thiệt hại xuất phát từ việc làm sai trái, thiếu tinh thần trách nhiệm, cách hành xử thiếu tính khách quan của một số cán bộ, công chức dẫn đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm. Theo đó, TNBTCNN đối với cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong hoạt động quản lý hành chính, hoạt động tố tụng và hoạt động thi hành án. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thi hành và áp dụng, Luật TNBTCNN vẫn còn nhiều bất cập.

Để phát huy được đúng vai trò, thể hiện bản chất của một xã hội dân sự, pháp quyền thì pháp luật về TNBTCNN cần phải có những đổi mới mang tính đột phá, mang tính mạnh dạn hơn, tăng cường hơn nữa việc bảo vệ quyền lợi của công dân, của bên yếu thế thường phải chịu sự bất bình đẳng trong mối quan hệ pháp lý với Nhà nước. Do đó, việc nghiên cứu Đề tài *"Xác định những định hướng, chính sách lớn phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước"* là hết sức cần thiết.

Dưới đây là những tóm tắt kết quả nghiên cứu chính của Đề tài:

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

1. Cơ sở lý luận về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

1.1. Lý luận về trách nhiệm bồi thường thiệt hại

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại là một hình thức trách nhiệm dân sự mà theo đó bên có hành vi vi phạm gây ra thiệt hại về mặt vật chất hoặc tinh thần cho chủ thể khác thì phải bồi thường những tổn thất mà mình gây ra cho bên bị thiệt hại.

1.2. Lý luận về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước

TNBTCNN là một loại trách nhiệm pháp lý nhằm khôi phục những tổn thất về tài sản, bù đắp những tổn thất về tinh thần trong trường hợp người thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước vì lợi ích chung đã gây thiệt hại về tài sản, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của cá nhân, tài sản, uy tín của tổ chức, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác trong một số lĩnh vực hoạt động của Nhà nước.

2. Phân biệt trách nhiệm bồi thường dân sự khác với trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

TNBTCNN là loại trách nhiệm phát sinh từ hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, vì vậy, nó có những đặc trưng riêng biệt sau đây:

Thứ nhất, TNBTCNN là loại "trách nhiệm trực tiếp".

Thứ hai, phạm vi TNBTCNN chỉ áp dụng trong một số lĩnh vực nhất định.

Thứ ba, TNBTCNN chỉ phát sinh nếu được xác định trong một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và khi hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật.

Thứ tư, TNBTCNN được đặt ra cả trong trường hợp không cần xác định lỗi và hành vi trái pháp luật của người thực thi công vụ.

Thứ năm, sự khác nhau về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường và phương thức bồi thường trong TNBTCNN so với phương thức bồi thường trong dân sự.

3. Quá trình hình thành và phát triển của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước từ trước tới nay

3.1. Lược sử về quá trình hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tại một số quốc gia trên thế giới

Chế định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước là một vấn đề còn rất mới cả về mặt khoa học lẫn thực tiễn pháp luật thực định trên thế giới. Trước thế kỷ XIX, từ quan điểm chủ quyền tuyệt đối của Nhà nước nên quan niệm phổ biến trên thế giới được biết đến vẫn là quan niệm về quyền miễn trừ của Nhà nước, theo đó "Vua không thể làm gì sai" (the king can do no wrong) và vì vậy không phải chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của mình. Có thể gọi giai đoạn trước thế kỷ XIX là giai đoạn phủ định toàn diện của TNBTCNN. Đến tận trước khi diễn ra Chiến tranh thế giới lần thứ II, chế định TNBTCNN vẫn là một vấn đề còn rất mới cả về mặt khoa học lẫn thực tiễn pháp luật thực định trên thế giới. Về mặt lịch sử, khi xã hội ngày càng phát triển, đặc biệt là sau

Chiến tranh thế giới lần thứ II, nhiều nước giành được độc lập, nhiều cuộc cách mạng dân chủ đòi quyền lợi chính đáng kể cả trong trường hợp lợi ích bị xâm phạm bởi cơ quan công quyền. Do quá trình lịch sử như vậy mà trong Hiến pháp của nhiều nước đã ghi nhận trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước và nhiều quốc gia trên thế giới đã có Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước. Nhìn chung, có thể thấy rằng, sự hình thành và phát triển của pháp luật về TNBTCNN gắn liền với sự phát triển chung của đời sống kinh tế - xã hội, nhất là sự thừa nhận ngày càng rộng rãi các quyền tự do, dân chủ của người dân, cũng như yêu cầu, đòi hỏi của việc phúc đáp các quyền đó trên thực tiễn[1].

3.2. Lược sử về quá trình hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tại Việt Nam

TNBTCNN đã được Nhà nước Việt Nam ghi nhận tại Điều 29 của Hiến pháp năm 1959: "*Người bị thiệt hại vì hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền được bồi thường*". Hiến pháp năm 1980 khẳng định pháp luật bảo hộ tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm của công dân bên cạnh việc xác định mọi hành động xâm phạm quyền lợi chính đáng của công dân phải được kịp thời sửa chữa và xử lý nghiêm minh (Điều 70), người bị thiệt hại có quyền được bồi thường "... *Mọi hành động xâm phạm quyền lợi chính đáng của công dân phải được kịp thời sửa chữa và xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường*" (Điều 73). Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định nguyên tắc "... *Mọi hành động xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lý theo pháp luật*" (Điều 12), nhưng đã phân biệt hai loại trách nhiệm, trách nhiệm bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự "*Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý nghiêm minh*" (Điều 72) và trách nhiệm bồi thường nói chung "... *Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự*" (Điều 74).

Từ nguyên tắc hiến định trên, Bộ luật Dân sự năm 1995 đã quy định hai điều về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước tại Điều 623 về trách nhiệm bồi thường của cơ quan nhà nước nói chung và Điều 624 về trách nhiệm bồi thường của cơ quan tiến hành tố tụng. Cụ thể hóa quy định của Bộ luật Dân sự năm 1995, ngày 03/5/1997 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 47/CP về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng

[1] Tham khảo thêm pháp luật về TNBTCNN của một số quốc gia như: Đức, Pháp, Anh, Hoa Kỳ, Canada, Nhật Bản, Trung Quốc tại Báo cáo phúc trình của Đề tài.

gây ra (Nghị định số 47/CP); sau khi Nghị định số 47/CP được ban hành, đã có 02 văn bản hướng dẫn là Thông tư số 38/1998/TT-BTC ngày 30/3/1998 của Bộ Tài chính về hướng dẫn việc lập dự toán, sử dụng và quyết toán ngân sách nhà nước cho bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước, cơ quan tiến hành tố tụng gây ra và Thông tư số 54/1998/TT-TCCP ngày 04/6/1998 của Ban Tổ chức - cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện một số nội dung Nghị định số 47/CP của Chính phủ quy định thủ tục giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra.

Ngày 17/3/2003, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng gây ra. Cùng với đó là 02 văn bản hướng dẫn Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 được ban hành là Thông tư liên tịch số 01/2004/TTLT-VKSNDTC-BCA-TANDTC-BTP-BQP-BTC ngày 25/3/2004 hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 và Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BQP-BTC ngày 22/11/2006 hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết 388/2003/NQ-UBTVQH11.

Ngày 26/11/2003, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XI đã thông qua Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, sửa đổi, bổ sung một cách cơ bản, toàn diện các quy định tố tụng hình sự của nước ta cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề bồi thường cho người bị oan quy định tại Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 đã ghi nhận quyền được bồi thường thiệt hại và phục hồi danh dự, quyền lợi của người bị oan trở thành một nguyên tắc cơ bản của Bộ luật, cụ thể Điều 29 Bộ luật quy định: "*Người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra có quyền được bồi thường thiệt hại và phục hồi danh dự, quyền lợi.*

Cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự đã làm oan phải bồi thường thiệt hại và phục hồi danh dự, quyền lợi cho người bị oan; người đã gây thiệt hại có trách nhiệm bồi hoàn cho cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật"[2].

Bộ luật Dân sự năm 2005 - Bộ luật điều chỉnh một lĩnh vực rộng lớn các quan hệ dân sự của cá nhân, pháp nhân, tổ chức và thay thế Bộ luật Dân sự năm 1995 đã tiếp tục ghi nhận trách nhiệm bồi thường thiệt hại của cán bộ, công chức và người có thẩm quyền của cơ quan tố tụng. Cụ thể: "*Cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công chức phải bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức của mình gây ra trong khi thi hành công vụ. Cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công chức có trách nhiệm yêu*

[2] Bộ luật Tố tụng hình sự Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2003).

cầu cán bộ, công chức phải hoàn trả một khoản tiền theo quy định của pháp luật, nếu cán bộ, công chức có lỗi trong khi thi hành công vụ"[3]. Cơ quan tiến hành tố tụng phải bồi thường thiệt hại do người có thẩm quyền của mình gây ra khi thực hiện nhiệm vụ trong quá trình tố tụng, cụ thể: "*Cơ quan tiến hành tố tụng có trách nhiệm yêu cầu người có thẩm quyền đã gây thiệt hại phải hoàn trả một khoản tiền theo quy định của pháp luật, nếu người có thẩm quyền có lỗi trong khi thi hành nhiệm vụ*"[4].

Hiện nay, trong Bộ luật Dân sự năm 2015 tiếp tục quy định nội dung này tại các Điều 597 về bồi thường thiệt hại do người của pháp nhân gây ra và Điều 598 về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra. Đặc biệt, Điều 598 quy định*: "Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra theo quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước".* Quy định này được hiểu là khi người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại thì việc bồi thường thiệt hại sẽ được áp dụng theo quy định của Luật TNBTCNN. Tức là Bộ luật Dân sự không còn là cơ sở pháp lý trực tiếp để giải quyết các vấn đề liên quan đến bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra. Trong đó, định rõ chủ thể phải bồi thường thiệt hại là Nhà nước mà không phải cơ quan quản lý cán bộ, công chức hay cơ quan tiến hành tố tụng.

Những văn bản này về cơ bản là chuẩn mực pháp lý hướng dẫn và chỉ dẫn trong thực hiện và áp dụng trên thực tế; đánh dấu một bước tiến mới trong việc Nhà nước nhận trách nhiệm của mình trước các cá nhân, tổ chức bị thiệt hại và hướng dẫn chi tiết, cụ thể để triển khai thực hiện trên thực tế. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện và áp dụng giải quyết tranh chấp, có thể nhận thấy, các quy định pháp luật về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra còn có những hạn chế nhất định:

Thứ nhất, hiệu lực pháp lý của các văn bản pháp luật không cao. Mặc dù, quyền được bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức gây ra đã được ghi nhận mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp và các đạo luật quan trọng khác, tuy nhiên, quyền được bồi thường của người bị thiệt hại cũng như TNBTCNN lại chỉ được quy định cụ thể tại các văn bản dưới luật[5].

Thứ hai, quy định của pháp luật hiện hành về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra chưa được xây dựng trên quan điểm coi đây là TNBTCNN mà chỉ coi là trách nhiệm bồi thường của từng cơ quan nhà nước cụ thể (cơ quan quản lý người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại) dẫn tới một số bất cập, vướng mắc như: Không tạo được sự

[3] Điều 619 Bộ luật Dân sự Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005).

[4] Điều 620 Bộ luật dân sự Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005).

[5] Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra,* Hà Nội.

thuận lợi cho người bị thiệt hại trong quá trình thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình, nhất là trong trường hợp thiệt hại do công chức thuộc nhiều cơ quan nhà nước quản lý khác nhau gây ra; gây nhiều khó khăn cho cơ quan trực tiếp quản lý công chức đã gây ra thiệt hại trong quá trình giải quyết yêu cầu bồi thường do thiếu quy định về trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ của các cơ quan nhà nước khác có liên quan đối với cơ quan này[6].

Thứ ba, cơ quan có trách nhiệm giải quyết bồi thường trong nhiều trường hợp chưa được xác định rõ hoặc khó xác định. Theo nguyên tắc chung thì cơ quan giải quyết bồi thường là cơ quan trực tiếp quản lý công chức đã có hành vi gây thiệt hại hoặc cơ quan cuối cùng làm sai (trong lĩnh vực tố tụng hình sự). Nguyên tắc này dẫn đến hệ quả là nếu người bị thiệt hại không xác định được cơ quan nào đã gây thiệt hại cho mình hoặc nếu xác định được nhưng không có sự chấp thuận đơn yêu cầu bồi thường của cơ quan đó thì họ sẽ không thực hiện được quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại[7].

Thứ tư, các loại thiệt hại được bồi thường, mức bồi thường và nhiều vấn đề liên quan khác được pháp luật quy định không thống nhất, chưa hợp lý gây bất lợi cho cả cơ quan giải quyết bồi thường nhà nước lẫn người bị thiệt hại; trách nhiệm hoàn trả của công chức chưa được quy định rõ ràng[8]. Pháp luật thời điểm này về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức được áp dụng bởi nhiều văn bản khác nhau trong từng lĩnh vực cụ thể khiến việc áp dụng trở nên phức tạp, thiếu tính thống nhất dẫn đến sự thiếu công bằng trong việc thực hiện hiệu quả chính sách bồi thường của Nhà nước đối với những thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong các lĩnh vực khác nhau.

Ngoài những bất cập, vướng mắc từ các quy định của pháp luật thì thực tiễn thi hành các văn bản cũng thể hiện nhiều hạn chế, cụ thể:

Đối với Nghị định số 47/CP của Chính phủ hầu như không phát huy tác dụng, chưa được áp dụng để giải quyết bồi thường thiệt hại trong các lĩnh vực tố tụng hình sự, dân sự và hành chính. Tổng hợp báo cáo của các Bộ, ngành và địa phương cho thấy: việc giải quyết bồi thường của các cơ quan hành chính nhà nước chủ yếu được thực hiện gắn với thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính mà không trực tiếp áp dụng Nghị định số 47/CP của Chính phủ; số lượng vụ việc được giải quyết bồi thường không tương xứng so với yêu cầu thực tế[9].

Đối với Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 thì việc ban hành Nghị quyết này đã được dư luận nhân dân ủng hộ và

---

[6] Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra,* Hà Nội.

[7] Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra,* Hà Nội.

[8] Chính phủ (2013), *Báo cáo số 413/BC-CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ về công tác bồi thường nhà nước năm 2013,* Hà Nội.

[9] Chính phủ (2013), *Báo cáo số 413/BC-CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ về công tác bồi thường nhà nước năm 2013,* Hà Nội.

đồng tình cao. Tuy nhiên, do phạm vi điều chỉnh hẹp (chỉ bồi thường cho các trường hợp bị oan trong tố tụng hình sự) nên tác động của Nghị quyết này còn thấp[10].

Như vậy, có thể thấy pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước trong giai đoạn này vẫn còn tản mạn, hiệu lực pháp lý thấp, thiếu cụ thể, thiếu tính khả thi; trên thực tế thi hành còn nhiều bất cập, chưa bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại một cách đầy đủ.

Trước thực trạng này, ngày 18/6/2009, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật TNBTCNN và chính thức có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2010. Luật TNBTCNN ra đời đã khắc phục cơ bản những hạn chế của các văn bản trước đó quy định trong lĩnh vực bồi thường của Nhà nước, xác định rõ nhiệm vụ, cơ quan quản lý nhà nước về bồi thường. Đồng thời, đây là lần đầu tiên chế định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước được ghi nhận tương đối đầy đủ và toàn diện ở tầm văn bản luật nhằm tạo cơ chế khả thi của chế định này trên thực tế.

II. THỰC TRẠNG ÁP DỤNG VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH LUẬT TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

1. Thực trạng áp dụng và tổ chức thi hành Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính

Hoạt động quản lý hành chính là hoạt động có phạm vi rất rộng, phức tạp, diễn ra hàng ngày, tác động tới mọi mặt của đời sống xã hội và do nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương thuộc bộ máy hành chính nhà nước thực hiện. Quản lý hành chính là một trong các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật TNBTCNN. Đây là lĩnh vực có phạm vi hoạt động và đối tượng tác động rộng và do đó, cũng dễ phát sinh nhiều yêu cầu bồi thường nhất. Trong quá trình thực thi công vụ, với nhiều lý do khác nhau, đội ngũ cán bộ, công chức thuộc bộ máy đó đã gây ra thiệt hại cho cá nhân, tổ chức. Do khả năng phát sinh TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính là tương đối lớn, đòi hỏi một hệ thống pháp luật phải đồng bộ, thống nhất. Thông tư liên tịch số 19/2010/TTLT/BTP-BTC-TTCP ngày 26/11/2010 của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thực hiện TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính được ban hành đã tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức trong việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình, cũng như cho cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết từng vụ việc yêu cầu bồi thường cụ thể.

Trong hoạt động quản lý hành chính, trách nhiệm giải quyết bồi thường có liên quan đến trách nhiệm của cơ quan hành chính ở cả 04 cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã)[11]. Tính đến thời điểm hết năm 2013,

[10] Chính phủ (2013), *Báo cáo số 413/BC-CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ về công tác bồi thường nhà nước năm 2013,* Hà Nội.

[11] Báo cáo số 114/BC-BTP ngày 31/5/2013 của Bộ Tư pháp báo cáo Chính phủ về sơ kết 3 năm thi hành Luật TNBTCNN.

trong lĩnh vực quản lý hành chính, các cơ quan quản lý hành chính đã thụ lý 57 vụ việc yêu cầu bồi thường, trong đó, số vụ việc đã giải quyết bồi thường là 45 vụ việc (đạt tỷ lệ 78,9%) với tổng số tiền Nhà nước phải bồi thường là 12.742.442.000 đồng, còn 12 vụ việc tiếp tục giải quyết. Các vụ việc đã phát sinh, các vụ việc yêu cầu bồi thường nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính chủ yếu liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, thuế, hải quan, xử lý vi phạm hành chính là những lĩnh vực trực tiếp liên quan đến quyền về tài sản của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp[12]. Lĩnh vực phát sinh nhiều vụ việc bồi thường là: thuế, đất đai, xử lý vi phạm hành chính[13].

Nguyên nhân là:

Thứ nhất, nhận thức pháp luật về TNBTCNN của một bộ phận người dân còn chưa đầy đủ, thậm chí nhiều người dân còn chưa biết đến có Luật TNBTCNN.

Thứ hai, tâm lý của một bộ phận người dân cho rằng, họ coi trọng việc cơ quan nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận và xử lý kịp thời những khiếu nại, phản ánh và kiến nghị của họ hơn là việc yêu cầu bồi thường, bởi "*chỉ cần được giải quyết khiếu nại và xem xét giải quyết kiến nghị về thiệt hại là có thể xem xét lại chính yêu cầu của mình mà không tiếp tục yêu cầu bồi thường theo Luật TNBTCNN*"[14]. Chính vì đặc điểm tâm lý này mà nhiều người dân mặc dù thực tế đã bị thiệt hại nhưng họ đã không khởi kiện yêu cầu Nhà nước bồi thường[15].

Thứ ba, việc thống kê số liệu vụ việc yêu cầu bồi thường chưa đầy đủ, toàn diện. Việc thống kê số liệu mới chủ yếu được thực hiện đối với yêu cầu bồi thường và được giải quyết bồi thường theo quy định của Luật TNBTCNN, mà rất hạn chế được thực hiện đối với các vụ việc yêu cầu bồi thường trong quá trình khiếu nại và yêu cầu bồi thường trong quá trình khởi kiện vụ án hành chính.

Thứ tư, có sự "*chưa ăn khớp*" giữa số liệu vụ việc bồi thường và kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thứ năm, nhận thức của một số cơ quan nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính còn chưa thống nhất, thấu đáo.

Thứ sáu, nhiều vụ việc yêu cầu bồi thường đã được giải quyết thông qua thương lượng trực tiếp giữa người thi hành công vụ gây ra thiệt hại và người bị thiệt hại,

---

[12] Báo cáo số 114/BC-BTP ngày 31/5/2013 của Bộ Tư pháp báo cáo Chính phủ về sơ kết 03 năm thi hành Luật TNBTCNN.

[13] Một số vụ việc yêu cầu bồi thường nhà nước trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai xảy ra tại Bình Dương, Cà Mau, Ninh Thuận, Nghệ An; trong hoạt động xử lý vi phạm hành chính xảy ra tại Thành phố Hồ Chí Minh, Đắk Lắk; trong lĩnh vực thuế xảy ra tại Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Tháp, Phú Yên, Bình Dương, Quảng Nam.

[14] Báo cáo số 102/BC-BTNN ngày 30/9/2013 của Cục Bồi thường nhà nước báo cáo kết quả kiểm tra công tác bồi thường nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án dân sự tại tỉnh Bạc Liêu.

[15] Lê Thái Phương, *"Thực tiễn giải quyết bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính"*, Hội thảo *"Nhận diện những vướng mắc, bất cập của Luật TNBTCNN và định hướng sửa đổi, bổ sung"* do Cục Bồi thường nhà nước tổ chức, Ninh Bình, 08/5/2014.

trong đó, người thi hành công vụ đã bỏ tiền của mình ra để chi trả cho những thiệt hại của người bị thiệt hại. Chính việc làm này đã khiến người bị thiệt hại không yêu cầu cơ quan hành chính bồi thường theo thủ tục đã được quy định trong Luật TNBTCNN và những vụ việc như vậy đã không được thống kê để báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền[16].

Thứ bảy, nhiều vụ việc yêu cầu bồi thường đã được Tòa án thụ lý giải quyết yêu cầu bồi thường mà trước đó, vụ việc chưa được giải quyết bồi thường thông qua thương lượng bắt buộc giữa người bị thiệt hại và cơ quan có trách nhiệm bồi thường theo đúng trình tự, thủ tục mà Luật TNBTCNN quy định.

Thực tiễn cho thấy, các cơ quan hành chính nhà nước và kể cả Tòa án các cấp đã gặp nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện các quy định của pháp luật TNBTCNN, cụ thể:

- Quy định về căn cứ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường chưa đầy đủ, toàn diện.

- Quy định về thời hiệu yêu cầu bồi thường chưa hợp lý.

- Nhiều cơ quan do chưa thực sự hiểu đúng tinh thần các quy định của Luật TNBTCNN nên đã dẫn tới tình trạng né tránh việc thực hiện trách nhiệm bồi thường.

- Về phía người bị thiệt hại, trong một số vụ việc mặc dù cơ quan hành chính đã thiện chí giải quyết nhưng lại gặp phải sự thiếu hợp tác của người bị thiệt hại, dẫn đến việc giải quyết bồi thường bị chậm trễ.

- Tình trạng một số cơ quan có thẩm quyền không thực hiện đúng thủ tục giải quyết bồi thường theo quy định của pháp luật.

- Sự tồn tại của nhiều cơ chế pháp luật để yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính.

- Một số quy định của Luật TNBTCNN còn chưa phù hợp.

2. Thực trạng áp dụng và tổ chức thi hành Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động tố tụng

So với các quy định về bồi thường Nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính thì bồi thường trong hoạt động tố tụng là khá đầy đủ và chặt chẽ. Bồi thường Nhà nước trong hoạt động tố tụng được kế thừa từ những quy định cơ bản của Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng gây ra. Đồng thời được tổng kết kinh nghiệm từ thực tiễn 10 năm (từ năm 2003 đến năm 2013) thi hành Nghị quyết này.

Tổng kết thi hành Luật TNBTCNN cho thấy, các Tòa án nhân dân đã triển khai nghiêm túc công tác giải quyết bồi thường Nhà nước, kịp thời bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do người thi hành công vụ

[16] Báo cáo số 146/BC-BTNN ngày 28/11/2013 của Cục Bồi thường nhà nước báo cáo kết quả kiểm tra công tác bồi thường nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án dân sự tại tỉnh Hậu Giang.

gây ra, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại. Hơn 06 năm qua, các cơ quan tố tụng đã thụ lý, giải quyết 163 vụ việc, đã giải quyết xong 133 vụ việc, (đạt tỷ lệ 81,5 %), với tổng số tiền Nhà nước phải bồi thường là 56.759.384.000 đồng, còn 30 vụ việc đang giải quyết, cụ thể:

Trong hoạt động tố tụng hình sự: Tòa án các cấp đã thụ lý, giải quyết 38 vụ việc, đã giải quyết xong 32 vụ việc, với số tiền phải bồi thường là 37.772.742.000 đồng (trong đó có 7.272.247.000 đồng của ông Nguyễn Thanh Chấn (Bắc Giang), 22.977.183.000 đồng của ông Lương Ngọc Phi (Thái Bình), còn 06 vụ việc đang giải quyết; Viện kiểm sát các cấp đã thụ lý, giải quyết đối với 113 trường hợp yêu cầu bồi thường, đã giải quyết xong 93 trường hợp, với tổng số tiền phải bồi thường là 16.415.005.000 đồng, còn 20 trường hợp đang giải quyết; Ngành Công an đã thụ lý, giải quyết 11 vụ việc, đã giải quyết xong 7 vụ việc, với số tiền phải bồi thường là 2.221.637.000 đồng, còn 04 vụ việc đang tiếp tục giải quyết; cơ quan tiến hành tố tụng thuộc phạm vi quản lý của Bộ Quốc phòng đã thụ lý, giải quyết 01 vụ việc với số tiền bồi thường là 350.000.000 đồng (Quân khu III). Việc thương lượng về mức bồi thường, tổ chức xin lỗi công khai người được bồi thường được thực hiện nghiêm túc theo đúng quy định; sau khi có quyết định bồi thường, các Tòa án đã khẩn trương hoàn tất thủ tục để chi trả tiền bồi thường cho đương sự. Đồng thời các Tòa án đã thụ lý 51 vụ án dân sự do đương sự khởi kiện các cơ quan Nhà nước yêu cầu bồi thường theo quy định của Luật này (trong đó, có 39 vụ yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự, 01 vụ yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng dân sự; 05 vụ yêu cầu bồi thường trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước và 06 vụ yêu cầu bồi thường trong lĩnh vực thi hành án dân sự); đã giải quyết, xem xét 39 vụ[17]; còn lại 12 vụ đang trong quá trình xem xét; giải quyết. Tòa án đã tuyên các cơ quan có trách nhiệm bồi thường tổng số tiền trên 32.400.000.000 đồng[18].

Trong bối cảnh pháp luật về bồi thường nhà nước không còn mới ở Việt Nam nhưng vẫn đang từng bước được hoàn thiện, thì việc thực hiện công tác bồi thường nhà nước trong hoạt động tố tụng tại Tòa án nhân dân vẫn gặp phải những khó khăn, vướng mắc, cụ thể:

Một là, quy định về phạm vi, TNBTCNN theo Luật đã không còn phù hợp với các luật có liên quan mới được ban hành, như Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Xử lý vi phạm hành chính,… Như vậy, những sửa đổi, bổ sung mới của Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật này đặt ra yêu cầu cần phải rà soát, sửa đổi, bổ sung phạm vi TNBTCNN; bảo

[17] Trong 39 vụ Tòa án nhân dân các cấp đã giải quyết, xét xử, có 35 bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật; 04 vụ đang trong quá trình xét xử phúc thẩm do có kháng cáo.

[18] Số liệu theo Thông báo số 159/TANDTC-TH ngày 09/12/2016 thông báo kết quả tổng kết thực tiễn thi hành Luật TNBTCNN của Tòa án nhân dân tối cao.

đảm sự phù hợp của Luật với Hiến pháp và sự đồng bộ, thống nhất với các đạo luật có liên quan.

Hai là, về thời hiệu yêu cầu bồi thường thiệt hại: tại khoản 1 Điều 5 Luật TNBTCNN không hợp lý theo nguyên tắc tính thời hiệu thông thường. Việc tính thời hiệu từ thời điểm ban hành văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây bất lợi cho người bị thiệt hại. Theo nguyên tắc chung, cần phải xác định thời điểm này kể từ khi người bị thiệt hại nhận được văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ. Trên thực tế, có thể có những trường hợp người bị thiệt hại không nhận được văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi của người thi hành công vụ là trái pháp luật hoặc không nhận được bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của cơ quan tiến hành tố tụng hình sự xác định người bị thiệt hại thuộc trường hợp được bồi thường, điều này thực sự gây khó khăn, vướng mắc trong việc thụ lý yêu cầu của người bị thiệt hại hoặc khi người bị thiệt hại có được văn bản này thì đã hết thời hiệu yêu cầu giải quyết bồi thường.

Ba là, về quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại: Theo quy định tại Điều 6 Luật TNBTCNN, một trong những căn cứ xác định TNBTCNN là phải *"có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi của người thi hành công vụ là trái pháp luật…"*. Theo đó, sau khi có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ, thì người bị thiệt hại do hành vi này gây ra mới có quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường thiệt hại. Liên quan đến vấn đề này có một số khó khăn, vướng mắc như sau: (i) Người bị thiệt hại bị cản trở thực hiện quyền của mình nếu như cơ quan nhà nước chậm ban hành hoặc không ban hành văn bản xác định hành vi của người thi hành công vụ là trái pháp luật vì lý do nào đó; (ii) Trường hợp hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ cấu thành tội phạm, nhưng đang trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử thì bị chết. Trường hợp này, Tòa án chưa ra bản án, quyết định kết tội đối với người thi hành công vụ, do đó người thi hành công vụ đó không bị coi là có tội. Nếu trước khi người thi hành công vụ bị chết, cơ quan nhà nước đã ban hành một trong những văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ, thì người bị thiệt hại có thể yêu cầu cơ quan nhà nước đã quản lý người thi hành công vụ đó giải quyết bồi thường thiệt hại cho mình. Tuy nhiên, vướng mắc phát sinh trong trường hợp không có bất cứ văn bản nào xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ đã chết, mặc dù thực tế người này đã thực hiện hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại cho cá nhân, tổ chức. Nhà nước sẽ giải quyết như thế nào để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại.

Bốn là, về thời hạn giải quyết bồi thường: Với tinh thần giải quyết nhanh chóng để đảm bảo quyền lợi cho người bị thiệt hại, Luật TNBTCNN quy định về thời hạn giải quyết

bồi thường qua từng giai đoạn là rất ngắn: Thời hạn xem xét thụ lý và thông báo thụ lý đơn là 05 ngày làm việc (Điều 17), thời hạn xác minh thiệt hại là 20 ngày (Điều 18), thời hạn thương lượng việc bồi thường là 30 ngày (Điều 19), thời hạn ra quyết định giải quyết bồi thường là 10 ngày kể từ ngày kết thúc việc thương lượng (Điều 20). Tuy nhiên, thực tế giải quyết bồi thường cho thấy, quy định về thời hạn này là kém khả thi, bởi lẽ, nhiều trường hợp yêu cầu cần bồi thường rất phức tạp, cần đủ quỹ thời gian để thực hiện, đặc biệt là đối với việc xác minh thiệt hại và thương lượng việc bồi thường. Bởi vậy, thực tế không ít trường hợp các cơ quan có TNBTCNN không thể hoàn thành việc giải quyết bồi thường trong thời gian quy định, gây bức xúc cho cá nhân, tổ chức bị thiệt hại.

***Năm là*,** về xác định thiệt hại phải bồi thường: Xác định thiệt hại để bồi thường và mức bồi thường là một trong những vấn đề nan giải để giải quyết bồi thường hiện nay, bởi lẽ hầu như những trường hợp yêu cầu bồi thường thiệt hại, thì thiệt hại thường xảy ra đã lâu, nhiều chứng cứ chứng minh thiệt hại không còn hoặc còn rất ít, việc thu thập chứng cứ của người bị thiệt hại hoặc của Tòa án là rất khó khăn và mất rất nhiều thời gian. Công tác định giá, giám định để xác minh thiệt hại hiện nay được thực hiện rất chậm vì chưa có sự phối hợp tốt của các cơ quan chuyên môn, đặc biệt đối với việc giám định thiệt hại và định giá đối với những tài sản không còn tồn tại để xác định thiệt hại trong những vụ án có yêu cầu bồi thường là nguyên nhân chủ yếu làm cho việc giải quyết các vụ án yêu cầu bồi thường thiệt hại bị kéo dài.

Sáu là, về thiệt hại được bồi thường: thực tiễn cho thấy, có nhiều loại thiệt hại thực tế mà người bị thiệt hại phải gánh chịu nhưng chưa được luật quy định như: thiệt hại là chi phí để có được văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ làm căn cứ để yêu cầu bồi thường (chi phí đi lại, ăn ở trong quá trình khiếu nại, tố cáo,…); thiệt hại về tiền lãi đáng lẽ được hưởng từ khoản tiền được nhận theo các quy định về chính sách của Nhà nước; thiệt hại về tài sản được hình thành trong tương lai (như do bị xét xử sai trong một vụ án dân sự, Giám đốc của một doanh nghiệp bị mất uy tín và đối tác hủy việc ký hợp đồng kinh doanh, thiệt hại từ hợp đồng kinh doanh này có thể gây tổn thất nặng nề hoặc dẫn đến phá sản doanh nghiệp này), nhưng theo cơ chế hiện nay thì những thiệt hại này sẽ không được xem xét.

Bảy là, về người đại diện thương lượng việc bồi thường: Trường hợp đang trong quá trình tổ chức việc thương lượng giữa cơ quan có trách nhiệm bồi thường và người bị thiệt hại thì người bị thiệt hại chết, việc xem xét bồi thường thiệt hại vẫn được tiến hành, tuy nhiên, xác định người đại diện của người bị thiệt hại để tiếp tục thương lượng như thế nào trong nhiều trường hợp đang là vấn đề rất khó khăn. Đặc biệt khi những người thừa kế của người bị thiệt hại có tranh chấp

hoặc không đồng thuận về việc cử người đại diện tiếp tục tham gia thương lượng về việc bồi thường.

Tám là, về mô hình quản lý và cấp phát kinh phí: Theo quy định tại Điều 54 của Luật TNBTCNN quy định việc cấp kinh phí được thực hiện trong thời hạn 05 ngày làm việc, kể từ ngày bản án, quyết định giải quyết bồi thường có hiệu lực pháp luật, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải chuyển ngay hồ sơ đề nghị bồi thường đến cơ quan có thẩm quyền và sau 05 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ đề nghị cấp kinh phí, cơ quan nhận được hồ sơ có trách nhiệm kiểm tra tính hợp lệ của hồ sơ đề nghị bồi thường để cấp kinh phí hoặc có văn bản gửi cơ quan tài chính cùng cấp đề nghị cấp kinh phí bồi thường. Trường hợp hồ sơ chưa hợp lệ thì hướng dẫn cơ quan có trách nhiệm bồi thường bổ sung hồ sơ hoặc sửa đổi, bổ sung quyết định giải quyết bồi thường. Thời hạn bổ sung hồ sơ không quá 15 ngày. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 20 về quyết định giải quyết bồi thường và Điều 21 về hiệu lực của quyết định giải quyết bồi thường của Luật thì: Quyết định giải quyết bồi thường phải được ban hành trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày kết thúc việc thương lượng và quyết định giải quyết bồi thường có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày người bị thiệt hại nhận được quyết định, trừ trường hợp người bị thiệt hại không đồng ý và khởi kiện ra Tòa án.

Như vậy, việc cấp phát kinh phí phải qua nhiều cơ quan xem xét, thẩm định và phê duyệt sẽ không bảo đảm thời hạn có hiệu lực của quyết định giải quyết bồi thường, dẫn đến phải chi trả thêm lãi suất số tiền bồi thường do chậm trả. Đồng thời, quy định này gây phiền hà cho người bị thiệt hại và cơ quan có trách nhiệm bồi thường cũng như phát sinh thêm hoạt động nghiệp vụ, mà cụ thể cho cơ quan quản lý nhà nước của Bộ Tài chính.

Chín là, về xác định cơ quan có TNBTCNN: Xác định cơ quan có TNBTCNN trong lĩnh vực tố tụng đặc biệt là tố tụng hình sự là một trong những vấn đề gặp nhiều vướng mắc trong những năm qua. Tố tụng hình sự là quá trình tố tụng có sự tham gia của nhiều cơ quan tố tụng khác nhau, mỗi cơ quan có thẩm quyền, vai trò khác nhau, nhưng không ít trường hợp thiệt hại cá nhân, tổ chức bị gây ra bởi hành vi của nhiều người thi hành công vụ ở nhiều cơ quan khác nhau và giữa các cơ quan tố tụng còn có sự đùn đẩy trong việc đứng ra giải quyết bồi thường cho người bị thiệt hại gây bức xúc cho cá nhân, tổ chức và chính các cơ quan nhà nước có liên quan. Điều này đặt ra đòi hỏi cần có nghiên cứu, quy định cơ chế xác định cơ quan có trách nhiệm giải quyết bồi thường cho người bị thiệt hại một cách nhanh chóng, hiệu quả, bảo đảm quyền lợi cho người bị thiệt hại.

Mười là, công tác giải quyết bồi thường, quản lý nhà nước về bồi thường trong hoạt động tố tụng tại Tòa án nhiều nơi còn lúng túng, gặp không ít khó khăn dẫn tới việc giải quyết đôi khi còn chậm, thiếu chuyên

nghiệp. Do cán bộ, công chức của các Tòa án nhân dân được phân công nhiệm vụ giải quyết bồi thường Nhà nước hầu hết là kiêm nhiệm, việc thực hiện nhiệm vụ đôi khi quá tải. Trong khi đó, một số quy định hướng dẫn liên quan đến công tác bồi thường chưa được hướng dẫn hoặc hướng dẫn chưa cụ thể nên việc triển khai công tác giải quyết bồi thường và công tác quản lý nhà nước về bồi thường trên thực tế gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc nhất là về nghiệp vụ.

***Mười một là*,** việc xác định lỗi và trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại đôi khi chưa triệt để. Nhiều trường hợp việc xem xét trách nhiệm hoàn trả gặp nhiều khó khăn do khó khăn trong việc xác định lỗi của người thi hành công vụ, bởi hầu hết các vụ việc bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực tố tụng hình sự mà hành vi người thi hành công vụ đã xảy ra từ rất lâu, có những trường hợp tài liệu đã bị thất lạc, hỏng hóc, mất mát không thể đánh giá được mức độ lỗi của người thi hành công vụ.

3. Thực trạng áp dụng và tổ chức thi hành Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động thi hành án

Có thể nói, Luật TNBTCNN; Nghị định số 16/2010/NĐ-CP; Thông tư liên tịch số 24/2011/TTLT-BTP-BQP; Thông tư liên tịch số 71/2012/TTLT-BTC-BTP; Thông tư liên tịch số 04/2013/TTLT-BTP-BQP; Thông tư liên tịch số 04/2014/TTLT-BTP-TANDTC-VKSNDTC... đã tạo thành hệ thống văn bản đồng bộ, tạo cơ sở pháp lý, góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ của cơ quan nhà nước gây ra nói chung và do người thi hành công vụ của cơ quan thi hành án dân sự gây ra nói riêng.

Qua quá trình áp dụng Luật TNBTCNN cho thấy, lãnh đạo, chấp hành viên nói riêng và công chức làm công tác thi hành án dân sự nói chung đã ý thức rõ ràng về TNBTCNN trong lĩnh vực thi hành án dân sự. Có thể nói rằng, thi hành án dân sự là một hoạt động rất nhạy cảm và phức tạp. Việc đưa bản án, quyết định của Tòa án ra để thi hành đã động chạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, không chỉ đối với người được thi hành án, người phải thi hành án mà còn cả với người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến đương sự. Hơn nữa, giữa các đối tượng liên quan đến hoạt động thi hành án dân sự là người được thi hành án và người phải thi hành án vốn dĩ là có mâu thuẫn về quyền, nghĩa vụ; thêm vào đó là người có quyền, nghĩa vụ liên quan có thể đứng về phía người phải thi hành án hoặc người được thi hành án hoặc người có quyền, nghĩa vụ độc lập với những người trên. Vì thế, có thể khẳng định đặc thù của việc thi hành án vốn bản thân nó chứa đựng mâu thuẫn, nên thường xuyên có xung đột quyền lợi. Cũng từ đó, luôn tiềm ẩn sự không hài lòng của ít nhất một bên trong hoạt động thi hành án dân sự, những trường hợp cố tình lợi dụng quyền dân chủ để tạo lý do để khiếu nại, tố cáo, trì hoãn việc thi hành án

dân sự, nhưng cũng có những trường hợp bất bình thực sự do hoạt động thi hành án dân sự không đúng gây ra, dẫn đến thiệt hại phải đặt ra TNBTCNN.

Qua nắm bắt tình hình thực tiễn bồi thường thiệt hại do cơ quan thi hành án dân sự gây ra, chúng tôi thấy rằng có một số khó khăn, vướng mắc như sau:

Thứ nhất, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật TNBTCNN trong hoạt động thi hành án dân sự còn chậm ban hành.

Thứ hai, đối với thời hạn giải quyết bồi thường: Trình tự, thủ tục về giải quyết bồi thường được quy định từ Điều 17 đến Điều 22 Luật TNBTCNN. Riêng đối với hoạt động giải quyết bồi thường thông qua thương lượng bắt buộc giữa cơ quan thi hành án dân sự với người bị thiệt hại thì bao gồm các bước: Xác minh thiệt hại (tối đa là 40 ngày đối với trường hợp vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp hoặc phải xác minh tại nhiều địa điểm), thương lượng việc giải quyết bồi thường (tối đa là 45 ngày đối với vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp), ra quyết định giải quyết bồi thường (trong thời hạn 10 ngày) và chuyển giao quyết định giải quyết bồi thường (phải thực hiện ngay). Như vậy, với thời hạn mà Luật quy định thì thời hạn tối đa cho các bước nêu trên chỉ là 95 ngày để giải quyết. Tuy nhiên, đến nay trên thực tế cho thấy, đại đa số các vụ việc giải quyết bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự không đảm bảo đúng thời hạn. Có nhiều lý do để lý giải cho tình trạng này như việc các bên không thỏa thuận, thương lượng được về các thiệt hại mà người bị thiệt hại yêu cầu hay trường hợp người bị thiệt hại là người nước ngoài đã có yêu cầu giải quyết bồi thường nhưng vì lý do riêng họ không có mặt tại Việt Nam vào thời điểm tiến hành xác minh, thương lượng... Cá biệt đã có trường hợp người yêu cầu bồi thường thiệt hại đã làm giả các chứng cứ nhằm nâng khống thiệt hại thực tế lên để yêu cầu bồi thường cũng làm mất thời gian để cơ quan giải quyết bồi thường thẩm định, xác định thiệt hại,... Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, một phần nguyên nhân cũng là do các quy định của Luật TNBTCNN về thời hạn giải quyết bồi thường, dù chặt chẽ, nhưng chưa đảm bảo tính linh hoạt cho cơ quan thi hành án dân sự có trách nhiệm bồi thường, bởi nếu đã quy định về thương lượng giải quyết bồi thường thì quyền tự định đoạt của các bên tham gia thương lượng phải được tôn trọng.

Thứ ba, về việc cấp kinh phí, khoản 3 Điều 54 Luật TNBTCNN quy định: "*Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ đề nghị bồi thường hợp lệ thì cơ quan tài chính có thẩm quyền cấp kinh phí cho cơ quan có trách nhiệm bồi thường để chi trả cho người bị thiệt hại*". Tuy nhiên, thực tế cho thấy các vụ việc đã được cấp kinh phí bồi thường thì chưa có vụ nào được cơ quan tài chính cấp theo đúng thời hạn được quy định, do đó, người được bồi thường liên tục có đơn khiếu nại vì chậm chi trả, gây khó khăn cho cơ quan thi hành án dân sự.

Thứ tư, về việc thực hiện quyền yêu cầu

bồi thường của người bị thiệt hại. Thực tiễn giải quyết bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự đã cho thấy, trong một số vụ việc, mặc dù cơ quan thi hành án dân sự đã thiện chí, chủ động giải quyết nhưng lại gặp phải sự thiếu hợp tác của người bị thiệt hại, dẫn đến việc giải quyết bồi thường bị chậm trễ. Trong nhiều vụ việc, người bị thiệt hại do thực hiện không đúng quy định của pháp luật về yêu cầu bồi thường thiệt hại nên gây khó khăn cho cơ quan thi hành án dân sự khi giải quyết bồi thường như: Có nhiều trường hợp người bị thiệt hại gửi hồ sơ yêu cầu bồi thường khi thời hiệu yêu cầu bồi thường đã hết; có trường hợp thì gửi hồ sơ không đầy đủ hoặc không đúng quy định của pháp luật như không gửi đơn hoặc gửi đơn không đúng mẫu, không cung cấp bản sao văn bản xác định hành vi trái pháp luật, không cung cấp tài liệu, chứng cứ,… hoặc khi được cơ quan thi hành án dân sự hướng dẫn bổ sung thì không bổ sung. Nhiều trường hợp cơ quan thi hành án dân sự đã phối hợp với chính quyền địa phương các cấp nhiều lần động viên, thuyết phục và hướng dẫn người bị thiệt hại làm đơn đúng quy định nhưng vẫn không thực hiện.

Thứ năm, về việc một số cơ quan không tuân thủ quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường. Thực tế hiện nay cho thấy, có nhiều vụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại trong hoạt động thi hành án dân sự mà Tòa án đã thụ lý đơn khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại của người dân, tiến hành xét xử và tuyên phần trách nhiệm bồi thường đối với cơ quan có trách nhiệm bồi thường mặc dù vụ việc chưa được giải quyết thông qua quy trình thương lượng giữa cơ quan thi hành án dân sự với người bị thiệt hại. Tình trạng này đã được phản ánh lên các cơ quan có thẩm quyền nhưng đến nay vẫn chưa có một biện pháp nào từ phía các cơ quan tố tụng để giải quyết dứt điểm.

Thứ sáu, về công chức làm công tác giải quyết bồi thường. Hiện nay, đa số công chức làm công tác giải quyết bồi thường trong ngành thi hành án dân sự trên địa bàn một số tỉnh đều chưa bố trí được công chức chuyên trách làm công tác giải quyết bồi thường nhà nước mà đều làm theo chế độ kiêm nhiệm. Việc chưa bố trí được công chức làm công tác bồi thường chuyên trách cũng khiến cho công chức được giao làm công tác giải quyết bồi thường khó có thể đầu tư thời gian để nghiên cứu chuyên sâu, kỹ lưỡng những quy định của pháp luật cũng như thực hiện một cách thành thục trên thực tiễn.

III. GIẢI PHÁP ĐỂ XÁC ĐỊNH NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG, CHÍNH SÁCH VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

Để khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật, việc xây dựng dự án Luật TNBTCNN (sửa đổi) phải đảm bảo một số nguyên tắc cơ bản: Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về bảo đảm quyền con người, quyền cơ bản của công dân; đồng bộ, thống nhất với các bộ luật, luật hiện hành; quy định cụ thể, rõ ràng, hạn chế những nội dung cần phải có văn bản hướng

dẫn thi hành sau khi Luật (sửa đổi) được ban hành; công tác giải quyết bồi thường bảo đảm sự thống nhất, khách quan, chuyên nghiệp trong quy định về cơ quan giải quyết bồi thường theo nguyên tắc đề cao quyền tự, thỏa thuận, định đoạt theo nguyên tắc dân sự; hạn chế các thủ tục mang tính hành chính, các thủ tục giải quyết bồi thường đơn giản, hiệu quả, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước, trách nhiệm của người thi hành công vụ, quyền lợi ích hợp pháp của công dân. Trên cơ sở đó, Luật (sửa đổi) cần nghiên cứu, đưa ra những giải pháp để xác định những định hướng, chính sách về TNBTCNN như sau:

1. Nghiên cứu, bổ sung một số phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đáp ứng yêu cầu thực thi Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Dân sự năm 2015 và các đạo luật có liên quan

Nhằm bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất, phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành, cần bổ sung phạm vi TNBTCNN, cụ thể như sau:

- Bổ sung các trường hợp thuộc phạm vi TNBTCNN gồm: Buộc thôi việc đối với công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống để phù hợp với Luật Khiếu nại năm 2011.

- Bổ sung trường hợp bị bắt, bị giữ trong trường hợp khẩn cấp; pháp nhân thương mại bị khởi tố, truy tố, xét xử, thi hành án mà cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự xác định pháp nhân đó không thực hiện hành vi phạm tội để phù hợp với quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

- Bổ sung áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng thời hạn theo quy định của pháp luật hoặc không áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời mà không có lý do chính đáng, ra bản án, quyết định trái pháp luật hoặc làm sai lệch hồ sơ vụ án, các trường hợp khác theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính để phù hợp với quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính.

- Bổ sung các trường hợp không thực hiện quyết định giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù của Tòa án đối với người đang chấp hành hình phạt tù, không thực hiện quyết định của Tòa án có thẩm quyền về việc tha tù trước thời hạn đối với người bị kết án phạt tù, không thực hiện quyết định đặc xá của Chủ tịch nước đối với người bị kết án phạt tù được đặc xá, không thực hiện quyết định đại xá của Quốc hội đối với người bị kết án được đại xá.

2. Nghiên cứu quy định bổ sung một số thiệt hại được bồi thường

Thực tiễn thi hành Luật cho thấy, nhiều khoản thiệt hại thực tế mà người bị thiệt hại phải gánh chịu nhưng không được xem xét bồi thường vì chưa được quy định. Vì vậy, cần nghiên cứu quy định thêm một số thiệt hại được bồi thường để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người bị thiệt hại. Cụ thể như: thiệt hại do bị phạt hợp đồng; thiệt hại về chi phí để làm văn bản có căn cứ yêu cầu bồi thường; thiệt hại trong trường hợp người

bị thiệt hại chết bao gồm cả thiệt hại trước khi chết và các thiệt hại khác sau khi người bị thiệt hại chết; thiệt hại về tinh thần trong trường hợp công chức bị xử lý kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; quy định cụ thể hơn cách thực hiện khôi phục danh dự, khôi phục các quyền lợi ích hợp pháp khác và trả lại tài sản.

Đồng thời, để tạo thuận lợi cho việc xác định, thương lượng giá trị thiệt hại được bồi thường, nhất là những trường hợp khó xác minh thiệt hại hoặc người bị thiệt hại không thể cung cấp các tài liệu, chứng cứ thì cần lượng hóa mức bồi thường cho một số thiệt hại.

3. Nghiên cứu quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan giải quyết bồi thường Nhà nước tại Tòa án

Để hạn chế những vướng mắc, bất cập về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường của Luật TNBTCNN năm 2009, cần nghiên cứu quy định theo hướng: Cơ chế giải quyết bồi thường được thực hiện theo nguyên tắc dân sự. Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường cần được cải cách mạnh mẽ, đơn giản hóa thủ tục hành chính.

- Quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan giải quyết bồi thường cụ thể hơn, trong đó, đơn giản hóa các thủ tục từ thụ lý hồ sơ, cử người đại diện, xác minh thiệt hại, tổ chức thương lượng, ra quyết định giải quyết bồi thường, chi trả tiền bồi thường.

- Quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại Tòa án theo hướng, Tòa án chỉ thụ lý, giải quyết yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại trong trường hợp người bị thiệt hại không đồng ý với quyết định giải quyết bồi thường của cơ quan giải quyết bồi thường. Để đảm bảo tính khách quan trong hoạt động giải quyết bồi thường, Luật (sửa đổi) sẽ quy định thẩm quyền giải quyết bồi thường của Tòa án cho phù hợp.

- Để đảm bảo tính chuyên môn hóa sâu của hoạt động giải quyết bồi thường, sự thống nhất trong áp dụng pháp luật cũng như bảo đảm sự giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường đối với hoạt động giải quyết bồi thường của cơ quan giải quyết bồi thường, cần quy định cụ thể về nội dung, thời hạn thẩm định, giá trị pháp lý của văn bản thẩm định và giao quyền này cho cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường thực hiện.

4. Nghiên cứu về khôi phục danh dự

Cần quy định cụ thể trình tự, thủ tục khôi phục danh dự (bao gồm xin lỗi, cải chính công khai và đăng báo) của cơ quan gây thiệt hại đối với người bị thiệt hại trong hoạt động quản lý hành chính và tố tụng hình sự.

5. Nghiên cứu cụ thể về kinh phí bồi thường và thủ tục chi trả

- Để đảm bảo nguồn kinh phí bồi thường, cần có quy định, trong mục lục ngân sách nhà nước có một mục riêng về kinh phí bồi thường. Bộ Tài chính, Sở Tài chính có trách nhiệm kịp thời cấp phát cho cơ quan giải quyết bồi thường thực hiện chi trả. Hằng năm, căn cứ thực tế bồi thường của năm

trước, Bộ Tài chính, Sở Tài chính lập dự toán kinh phí bồi thường để tổng hợp vào dự toán ngân sách cấp mình, trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

- Quy định cơ quan giải quyết bồi thường có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường khi quyết định giải quyết bồi thường, bản án, quyết định của Tòa án về giải quyết bồi thường có hiệu lực pháp luật.

6. Nghiên cứu để đưa ra những định hướng, chính sách về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động tố tụng (dân sự, hình sự, hành chính)

Trên cơ sở đánh giá những khó khăn, vướng mắc trong việc tổ chức thi hành TNBTCNN trong hoạt động tố tụng, tác giả cho rằng, trong thời gian tới, pháp luật về TNBTCNN cần sửa đổi theo hướng:

Thứ nhất, về phạm vi TNBTCNN trong hoạt động tố tụng. Đề nghị bổ sung TNBTCNN phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành như Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2018).

Thứ hai, về quyền yêu cầu bồi thường. Cần làm rõ trường hợp tổ chức, pháp nhân chấm dứt tồn tại thì tổ chức, pháp nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ của tổ chức, pháp nhân đó có quyền yêu cầu bồi thường.

Thứ ba, về thủ tục yêu cầu bồi thường, Luật TNBTCNN (sửa đổi) cần quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường đơn giản, từ khâu thụ lý hồ sơ, cử người đại diện, xác minh thiệt hại, tổ chức thương lượng, ra quyết định giải quyết bồi thường, chi trả tiền bồi thường…

Thứ tư, cần bổ sung quy định về chế tài đối với cá nhân, tổ chức cố tình giả mạo hồ sơ, tài liệu, giấy tờ để được bồi thường hoặc lợi dụng việc yêu cầu bồi thường để nhằm mục đích vụ lợi, vu khống, làm giảm uy tín của cán bộ, công chức, cơ quan nhà nước…

Thứ năm, cần xem xét nghiên cứu bổ sung quy định của Luật TNBTCNN về bồi thường và xác định thiệt hại để bồi thường cho những tài sản hình thành trong tương lai.

Thứ sáu, cần nghiên cứu để quy định thống nhất, cụ thể về thời hạn, phương thức của việc cấp kinh phí bồi thường, đảm bảo tính chất của giải quyết bồi thường, đảm bảo tính chất của giải quyết bồi thường là phải thực hiện nhanh gọn, hiệu quả, đảm bảo tối đa quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại.

7. Nghiên cứu để đưa ra những định hướng, chính sách về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án

Thông qua thực trạng và những khó khăn vướng mắc trong việc thực hiện TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án, tác giả đưa ra một số định hướng, chính sách nhằm hoàn thiện quy định về TNBTCNN, bao gồm:

Thứ nhất, mở rộng phạm vi TNBTCNN nhằm khắc phục những bất cập về tính thiếu đồng bộ và thống nhất của Luật TNBTCNN

năm 2009 trong tương quan với Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, Luật Thi hành án dân sự năm 2008 (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2014) và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

Thứ hai, thu gọn đầu mối cơ quan có trách nhiệm bồi thường và cơ quan giải quyết bồi thường. Đây là một trong những vấn đề được thảo luận nhiều trong quá trình nghiên cứu sửa đổi Luật TNBTCNN.

Thứ ba, thời hiệu, thủ tục và cơ chế giám sát xã hội cần quy định dài hơn và có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận, bảo đảm tính công khai, minh bạch của hoạt động giải quyết bồi thường và sự kiểm soát của xã hội đối với thực hiện pháp luật về bồi thường.

8. Nghiên cứu để đưa ra những giải pháp hoàn thiện cơ chế, tổ chức về trách nhiệm hoàn trả

Xuất phát từ thực tế một số quy định của Luật TNBTCNN về trách nhiệm hoàn trả và xử lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại còn hạn chế, chưa phù hợp khi thi hành trong thực tiễn, tác giả xin đưa ra một số đề xuất và kiến nghị giải pháp hoàn thiện cơ chế, tổ chức về trách nhiệm hoàn trả và xử lý người thi hành công vụ:

Thứ nhất, cần thống nhất về trách nhiệm hoàn trả trong ba hoạt động: Quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án.

Thứ hai, về thời điểm có hiệu lực của quyết định hoàn trả, cần sửa đổi theo hướng quy định thời điểm có hiệu lực của quyết định hoàn trả được tính từ ngày người thi hành công vụ có nghĩa vụ hoàn trả nhận được quyết định hoàn trả.

Thứ ba, cần bổ sung, quy định trách nhiệm hoàn trả trong một số trường hợp đặc biệt như: Người thi hành công vụ đã nghỉ hưu, người thi hành công vụ chết, người thi hành công vụ đã chuyển sang cơ quan nhà nước khác hoặc người thi hành công vụ không còn làm việc trong các cơ quan nhà nước.

Thứ tư, về mức khấu trừ thu nhập từ tiền lương hàng tháng, bên cạnh quy định mức tối thiểu và tối đa như quy định hiện hành thì cần bổ sung cơ chế cho người thi hành công vụ và cơ quan quản lý họ có quyền thỏa thuận, thống nhất mức trừ cao hơn 30% thu nhập từ tiền lương hàng tháng.

Thứ năm, để nghĩa vụ hoàn trả được thực hiện nghiêm chỉnh thì Luật TNBTCNN cần quy định cơ quan quản lý công chức có quyền khởi kiện yêu cầu người thi hành công vụ thực hiện nghĩa vụ hoàn trả.

Thứ sáu, cần quy định trách nhiệm hoàn trả của tổ chức, cá nhân nhận ủy quyền thực hiện nhiệm vụ, công vụ.

Thứ bảy, cần quy định cụ thể trong Luật về các trường hợp xử lý kỷ luật, căn cứ xem xét, xử lý kỷ luật đó, mức độ, hình thức kỷ luật tương ứng với hành vi vi phạm pháp luật của người thi hành công vụ và mức thiệt hại mà Nhà nước phải bồi thường theo nguyên tắc mọi trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại đều phải chịu một hình thức kỷ luật.

9. Những khuyến nghị cho việc xác định những định hướng, chính sách cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

9.1. Khuyến nghị hoàn thiện cơ chế tổ chức, áp dụng, thi hành cơ chế giải quyết trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

9.1.1. Về đối tượng được bồi thường

Luật TNBTCNN năm 2009 quy định về đối tượng được bồi thường bao gồm: tổ chức, cá nhân bị thiệt hại. Riêng đối với đối tượng là cá nhân thì Luật chưa có một quy định nào rõ ràng về việc người thừa kế của người bị thiệt hại có quyền yêu cầu bồi thường hay không. Việc xác định quyền yêu cầu bồi thường trong trường hợp người bị thiệt hại chết mới chỉ được quy định một cách gián tiếp qua một số quy định sau đây:

Thứ nhất, quy định về thiệt hại do tổn thất về tinh thần trong trường hợp người bị thiệt hại chết (khoản 3 Điều 47).

Thứ hai, quy định về thiệt hại về vật chất do người bị thiệt hại chết (Điều 48).

Thứ ba, quy định về khôi phục danh dự cho người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự, trong trường hợp người bị thiệt hại chết (khoản 4 Điều 51).

Thứ tư, quy định về hồ sơ yêu cầu bồi thường trong hoạt động thi hành án hình sự (Điều 42).

9.1.2. Phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Như đã nêu trên, pháp luật của đa số các nước đều có quy định theo hướng liệt kê các trường hợp được bồi thường. Chỉ một số ít nước là quy định những điều kiện chung làm phát sinh TNBTCNN. Đối chiếu với điều kiện của Việt Nam hiện nay thì Luật TNBTCNN (sửa đổi) cần tiếp tục quy định về các trường hợp được bồi thường theo hướng liệt kê cụ thể các trường hợp này. Việc quy định liệt kê cụ thể các trường hợp được bồi thường có những thuận lợi là:

Thứ nhất, về phạm vi TNBTCNN nói chung, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*". Như vậy, quyền con người và quyền công dân nếu nhìn nhận dưới góc độ hẹp là quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường, thì quy định nêu trên đặt ra một số vấn đề sau đây đối với Luật TNBTCNN: *một là*, quyền yêu cầu bồi thường 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; *hai là*, việc hạn chế quyền yêu cầu bồi thường chỉ được quy định trong luật.

Thứ hai, về phạm vi TNBTCNN trong hoạt động tố tụng dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định cụ thể về TNBTCNN trong 02 trường hợp: (i) nếu người tiến hành tố tụng trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại cho cơ quan, tổ chức, cá nhân thì cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật đó phải

bồi thường cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật về TNBTCNN (khoản 5 Điều 13); (ii) trong trường hợp Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng mà gây thiệt hại cho người bị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời hoặc cho người thứ ba thì Tòa án phải bồi thường...

***Thứ ba*,** về phạm vi TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính đã mở rộng thêm phạm vi TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính là: (i) Quyết định kỷ luật buộc thôi việc và (ii) Quyết định giải quyết khiếu nại về danh sách cử tri. Do đó, Luật TNBTCNN (sửa đổi) cần có quy định cụ thể để bảo đảm tính tương thích với Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

9.1.3. Cơ quan bồi thường nhà nước

Luật TNBTCNN năm 2009 quy định về cơ quan bồi thường nhà nước theo hướng vừa là cơ quan có trách nhiệm bồi thường, vừa là cơ quan có thẩm quyền giải quyết bồi thường (ngoài tố tụng) - *mô hình phân tán*. Về mặt nguyên tắc, cơ quan này được xác định là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại. Đồng thời, Luật còn xác định 05 trường hợp ngoại lệ xác định cơ quan bồi thường nhà nước là: (i) trường hợp có sự chia tách, sáp nhập, hợp nhất hoặc bị giải thể cơ quan bồi thường nhà nước, (ii) trường hợp tại thời điểm thụ lý đơn yêu cầu bồi thường mà người thi hành công vụ gây ra thiệt hại không còn làm việc tại cơ quan quản lý người đó tại thời điểm người đó gây ra thiệt hại, (iii) trường hợp có sự uỷ quyền hoặc uỷ thác thực hiện công vụ, (iv) trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan cùng gây ra thiệt hại và (v) trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc cơ quan trung ương và cơ quan địa phương cùng gây ra thiệt hại.

9.1.4. Thiệt hại được bồi thường

Ngoài các quy định về bồi thường thiệt hại được thể hiện trong Luật TNBTCNN năm 2009 thì Luật TNBTCNN (sửa đổi) cần tiếp thu để quy định bổ sung một số loại thiệt hại sau:

***Thứ nhất*,** bổ sung quy định về thiệt hại trong trường hợp người bị thiệt hại không thực hiện được các giao dịch dân sự, kinh tế. Trong trường hợp này thì thiệt hại sẽ được xác định là lợi nhuận mất đi và số tiền phạt hợp đồng do vi phạm hợp đồng.

***Thứ hai*,** bổ sung quy định về nguyên tắc áp dụng án lệ trong xác định thiệt hại được bồi thường.

9.1.5. Thi hành án bản án về bồi thường

Luật TNBTCNN (sửa đổi) cần bỏ quy định về tổ chức thi hành án đối với các bản án về TNBTCNN của Tòa án. Đồng thời, cần quy định cụ thể trách nhiệm chi trả tiền bồi thường kịp thời cho người bị thiệt hại.

9.2. Khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong thời gian tới

Thứ nhất, bổ sung các thiệt hại được bồi thường phát sinh trong thực tế nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về TNBTCNN, phù hợp với Hiến pháp năm 2013, đồng bộ, thống nhất với văn bản pháp luật hiện hành;

thiết lập cơ chế pháp lý minh bạch, khả thi để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong hoạt động quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án.

Thứ hai, sửa đổi Luật TNBTCNN năm 2009 cho phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội.

Việc sửa đổi Luật TNBTCNN theo hướng cần làm rõ các thiệt hại được bồi thường và căn cứ xác định mức bồi thường, đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian giải quyết yêu cầu bồi thường, nâng cao trách nhiệm của người thi hành công vụ, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị thiệt hại[19].

[19] Hiện nay, Luật TNBTCNN năm 2017 đã được ban hành và có hiệu lực. Về cơ bản, Luật TNBTCNN năm 2017 đã tiếp thu, khắc phục và hoàn thiện những nội dung trên trong quá trình xây dựng Luật.

ĐỀ TÀI
ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH TẠI CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

A. THÔNG TIN ĐỀ TÀI

Cấp đề tài: Đề tài khoa học cấp bộ

Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Đỗ Kiên, Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ - Hiệu trưởng Trường Trung cấp Luật Thái Nguyên, Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ quản: Bộ Tư pháp

Cơ quan chủ trì: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Năm bảo vệ: 2016

B. NỘI DUNG TÓM TẮT

Công tác đăng ký hộ tịch là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ghi và lưu lại những sự kiện hộ tịch quan trọng của công dân như khai sinh, khai tử, kết hôn, thay đổi, cải chính hộ tịch, xác định lại dân tộc, xác định lại giới tính... Quản lý hộ tịch là công việc hành chính thường xuyên, được thực hiện để theo dõi thực trạng và sự biến động về hộ tịch, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, từ đó góp phần tạo cơ sở cho nhà nước xây dựng, phát triển chính sách an ninh, quốc phòng, kinh tế, xã hội, giáo dục, thực thi chính sách dân số, kế hoạch hóa gia đình... Đây đồng thời là công tác có ý nghĩa nền tảng giúp nhà nước ban hành quyết sách phù hợp, hướng đến phát triển đồng đều, toàn diện các khu vực, vùng, miền trong cả nước. Nếu việc đăng ký hộ tịch không được triển khai đồng bộ, với hệ thống dữ liệu thống kê cập nhập, đầy đủ, nhà nước sẽ không thể nâng cao, thậm chí không thể đảm bảo quyền lợi cho mọi người dân, cũng như không thể quản lý được các tệ nạn phát sinh và hoạt động tội phạm.

Để thực hiện công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch, tại thời điểm nghiên cứu đề tài, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 158/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của về đăng ký và quản lý hộ tịch (Nghị định số 158/2005/NĐ-CP) thay thế Nghị định số 83/1998/NĐ-CP ngày 10/10/1998 của Chính phủ về đăng ký hộ tịch và Nghị định số 06/2012/NĐ-CP ngày 02/02/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về hộ tịch, hôn nhân và gia đình và chứng thực (Nghị định số 06/2012/NĐ-CP). Mặc dù đã có nhiều điểm tiến bộ, xong các văn bản trên có hiệu lực pháp lý thấp (dưới Luật), nội dung vẫn còn tồn tại khá nhiều vấn đề chưa phù hợp với tình hình thực tế, dẫn đến hiệu quả đăng ký hộ tịch không cao, đặc biệt là tại các tỉnh miền núi phía Bắc - với đặc thù là vùng biên giới, khu vực có địa hình tương đối phức tạp, hiểm trở, các xã, các hộ trong thôn, xóm cách nhau khá xa, trụ sở các cấp chính quyền không gần dân, tập quán du canh du cư, và tập trung số đông đồng bào dân tộc thiểu số, dân trí thấp nên việc

thực hiện đăng ký hộ tịch càng có nhiều hạn chế. Tình trạng tảo hôn, hôn nhân cận huyết, trẻ sinh ra nhưng không được đăng ký khai sinh, khai sinh lại, người chết không đăng ký khai tử... tại khu vực này còn diễn ra nhiều.

Nhận thức tầm quan trọng của việc đăng ký và quản lý Hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc, trong bối cảnh nhà nước đang xây dựng Luật Hộ tịch, cùng với những đòi hỏi cấp thiết của việc nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc, đề tài khoa học cấp bộ: *"Đăng ký hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc - thực trạng và giải pháp"* đã được triển khai thực hiện. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đề tài, Luật Hộ tịch năm 2014 đã được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2014, do đó, việc nghiên cứu đề tài hướng đến việc phân tích các đặc thù của khu vực miền núi phía Bắc và thực trạng thực thi pháp luật về hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc, đồng thời nêu ra những điểm mới của Luật Hộ tịch năm 2014 và đề xuất vận dụng quy định này nhằm tăng hiệu quả công tác đăng ký hộ tịch trên địa bàn các tỉnh miền núi phía Bắc.

Dưới đây là nội dung tóm tắt những kết quả nghiên cứu của đề tài:

I. ĐẶC THÙ CỦA CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC VÀ BẢO ĐẢM CHO VIỆC THỰC THI QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ HỘ TỊCH TẠI CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC

1. Một số nét đặc thù của các tỉnh miền núi phía Bắc

Khu vực miền núi phía Bắc gồm: khu vực Tây Bắc Bộ với 06 tỉnh: Lào Cai, Yên Bái, Điện Biên, Hoà Bình, Lai Châu, Sơn La và khu vực Đông Bắc Bộ với 09 tỉnh: Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Phú Thọ, Bắc Giang, Quảng Ninh.

Về dân cư: Các tỉnh miền núi phía Bắc có trên 30 dân tộc anh em chung sống. Các dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc thường sống tập trung thành làng bản và sống xen kẽ nhiều dân tộc trong một khu vực. Những dân tộc có số dân đông hơn gồm dân tộc Tày, dân tộc Thái, dân tộc Mường, dân tộc Mông, dân tộc Nùng,... Các dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc đều có những phong tục, tập quán riêng của dân tộc mình.

Về điều kiện kinh tế: Ở các tỉnh miền núi phía Bắc, đại bộ phận nhân dân sinh sống ở các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn. Đây là vùng có địa hình tự nhiên bị chia cắt, nhiều núi cao, hiểm trở, địa hình bị chia cắt bởi các dãy núi cao (đặc biệt là khu vực Tây Bắc), giao thông đi lại khó khăn ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội của khu vực. Đây cũng là vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao, nhiều gia đình vì thiếu lao động nên khi các con đang trong độ tuổi cắp sách tới trường vẫn phải nghỉ học để "dựng vợ gả chồng" với mục đích thêm người lao động. Bên cạnh đó, vẫn còn một bộ phận không nhỏ người dân mù chữ và không thông thạo tiếng phổ thông.

Khu vực miền núi phía Bắc là khu vực chịu ảnh hưởng nặng nề của phong tục tập quán lạc hậu: Phong tục, tập quán được hình thành trong quá trình lịch sử lao động, sản

xuất, sinh hoạt của cộng đồng, gắn bó chặt chẽ với những thói quen, nếp sống của các cộng đồng xã hội, bởi vậy nó có mối quan hệ mật thiết đến các yếu tố nhân thân của cá nhân, đặc biệt là có ảnh hưởng lớn đến hoạt động đăng ký hộ tịch như đăng ký kết hôn, khai sinh, khai tử... Trên thực tế, có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến công tác đăng ký và quản lý hộ tịch, trong đó phong tục tập quán là một trong những yếu tố tác động nhiều nhất đến hoạt động này tại khu vực miền núi phía Bắc.

2. Yêu cầu đối với việc đăng ký hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc

Cũng như các khu vực khác trên cả nước, việc đăng ký hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc cần đảm bảo các yêu cầu như:

- Đăng ký hộ tịch phải được thực hiện đúng thẩm quyền;

- Đăng ký hộ tịch phải thực hiện đúng thủ tục;

- Đăng ký hộ tịch phải thực hiện đúng nội dung.

Đăng ký hộ tịch là công việc do người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện, nhưng trong tuyệt đại đa số các trường hợp, việc đăng ký chỉ tiến hành khi có sự đề nghị, yêu cầu của các cá nhân có quyền hoặc có nghĩa vụ đi đăng ký hộ tịch. Vì vậy, các bảo đảm cho việc đăng ký hộ tịch phải hướng tới cả hai nhóm chủ thể: chủ thể có thẩm quyền đăng ký hộ tịch và chủ thể có quyền, nghĩa vụ đi đăng ký hộ tịch. Hơn nữa, để đảm bảo cho việc đăng ký hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc thì phải chú ý đến những đặc thù về địa lý, dân cư, phong tục tập quán của đồng bào sinh sống trong khu vực. Các bảo đảm bao gồm:

Bảo đảm về pháp luật: Để đăng ký hộ tịch được thực hiện thuận lợi, dễ dàng, chính xác thì các quy định của pháp luật về đăng ký hộ tịch không chỉ phải đầy đủ, cụ thể, rõ ràng, mà còn cần phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh tự nhiên, xã hội của khu vực đăng ký và người đi đăng ký hộ tịch. Có thể kể đến một số biểu hiện phù hợp được thể hiện trong các quy định cụ thể của pháp luật về đăng ký hộ tịch như: *Một là,* phù hợp với yếu tố địa lý của khu vực đăng ký hộ tịch và đối tượng phải đi đăng ký hộ tịch; *hai là,* phù hợp với tâm lý của nhân dân; và *ba là,* phù hợp với yêu cầu, điều kiện đăng ký hộ tịch.

Bảo đảm về thực hiện pháp luật: Thực hiện pháp luật là hoạt động của hai chủ thể là nhà nước mà trực tiếp là cán bộ, công chức có thẩm quyền trong việc đăng ký các sự kiện hộ tịch và nhân dân là những người đi đăng ký hộ tịch. Bảo đảm việc thực hiện pháp luật về đăng ký hộ tịch thể hiện qua các nội dung sau: *Một là,* bảo đảm từ phía cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện việc đăng ký hộ tịch; *hai là,* sự đảm bảo từ phía nhân dân.

Bảo đảm về phương tiện, cơ sở vật chất để thực hiện việc đăng ký hộ tịch: Các sự kiện hộ tịch cần đăng ký rất phong phú, nảy sinh ở nhiều thời điểm khác nhau trong cuộc đời của từng con người. Trong khi đó, sự phát triển về kinh tế - xã hội dẫn đến sự di chuyển dân cư giữa các vùng, miền ngày

càng nhiều. Vì vậy, việc đăng ký hộ tịch và quản lý hộ tịch ngày càng phức tạp. Điều đó đòi hỏi những thay đổi tương ứng cả về pháp luật, con người và các điều kiện vật chất cần thiết để thực hiện công việc. Hiện nay, với phần lớn các trường hợp khi đăng ký hộ tịch cần có sự chứng minh liên quan đến sự kiện hộ tịch thì đều cần các giấy tờ tương ứng của các cơ quan có thẩm quyền. Chính vì vậy, bên cạnh việc ghi các thông tin về sự kiện hộ tịch được đăng ký vào sổ đăng ký, vào các giấy tờ hiện nay thì rất cần có sự số hóa các thông tin đó và được lưu trữ trong một cơ sở dữ liệu liên thông trên phạm vi toàn quốc. Không những thế, việc số hóa thông tin và liên thông thông tin hộ tịch giữa các cơ quan có thẩm quyền trong phạm vi toàn quốc còn mở ra cơ hội đăng ký hộ tịch qua mạng Internet để giảm thời gian, chi phí cho cả nhà nước và công dân.

II. THỰC TRẠNG ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH TẠI CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC

1. Thực trạng công tác đăng ký hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc

Qua nghiên cứu thực trạng đăng ký và quản lý hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc, Đề tài đã đưa ra một số bất cập, tồn tại điển hình sau:

Thứ nhất, còn tồn tại nhiều sai sót, vi phạm pháp luật về đăng ký và quản lý hộ tịch

Các sai sót, vi phạm trong hoạt động đăng ký và quản lý hộ tịch diễn ra trong hầu hết các sự kiện hộ tịch từ đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn, đăng ký khai tử, cải chính hộ tịch... ở nhiều mức độ và hình thức khác nhau.

Thứ hai, sự thiếu trách nhiệm trong hoạt động đăng ký hộ tịch dẫn đến tình trạng lợi dụng đăng ký hộ tịch nhằm động cơ vụ lợi, hưởng chính sách ưu đãi của nhà nước có dấu hiệu gia tăng:

Khi giải quyết hồ sơ thay đổi, cải chính hộ tịch, cán bộ Tư pháp chưa kiểm tra, xem xét kỹ các hồ sơ xin thay đổi, cải chính hộ tịch đã trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký Quyết định cho phép thay đổi, nhất là những trường hợp cải chính năm sinh dẫn đến công dân lợi dụng việc cải chính để hợp thức hoá giấy tờ cá nhân vì mục đích khác. Có những trường hợp phức tạp, do quen biết, nể nang, sợ người dân phản ánh nên không đi thực tế xác minh, làm rõ mà vẫn ký cấp. Thực tế có nhiều trường hợp tên, chữ đệm hoặc ngày, tháng, năm sinh trong tờ khai cấp lại bản chính Giấy khai sinh không trùng với sổ đăng ký khai sinh (như vậy, rất có thể bản chính giấy khai sinh được cấp lại sẽ có nội dung sai lệch so với sổ gốc).

Thứ ba, tình trạng không đăng ký hoặc đăng ký hộ tịch quá hạn vẫn còn tồn tại.

Nguyên nhân của những tồn tại trong công tác đăng ký hộ tịch trên địa bàn các tỉnh miền núi phía Bắc

Thứ nhất, quy định của pháp luật hiện hành về đăng ký và quản lý hộ tịch còn tồn tại nhiều bất cập:

- Trước khi có Luật Hộ tịch, văn bản điều chỉnh trực tiếp trong lĩnh vực hộ tịch chỉ là Nghị định, Thông tư, thiếu văn bản có hiệu lực pháp lý cao ở cấp độ Luật nên tính ổn

định thấp, hiệu lực thi hành còn hạn chế, ảnh hưởng không nhỏ đến việc đảm bảo quyền nhân thân cơ bản của cá nhân.

- Hiện nay, có quá nhiều văn bản cùng điều chỉnh trong lĩnh vực hộ tịch, tạo nên sự phức tạp, gây khó khăn cho cơ quan đăng ký, quản lý hộ tịch khi áp dụng; mặt khác người dân cũng khó phân biệt sự kiện hộ tịch của mình sẽ được áp dụng theo văn bản nào. Dẫn đến tình trạng đăng ký không kịp thời, chưa đầy đủ và thiếu chính xác, dữ liệu hộ tịch của cá nhân bị phân tán, đăng ký quá hạn, đăng ký lại còn chiếm tỷ lệ tương đối cao...

- Quy định của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP về phân cấp quản lý, đăng ký hộ tịch còn nhiều bất cập. Hiện nay, cả ba cấp chính quyền (tỉnh, huyện, xã) đều có thẩm quyền đăng ký hộ tịch dẫn đến chồng chéo, không rõ ràng giữa chức năng quản lý và đăng ký hộ tịch. Ở nhiều địa phương, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp chỉ chú ý đến nhiệm vụ đăng ký, ít quan tâm đến nhiệm vụ giúp Ủy ban nhân dân cấp mình thực hiện quản lý nhà nước về công tác hộ tịch.

- Trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một số địa phương chưa xác định văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật nên khó khăn cho việc thực thi pháp luật ở cơ sở.

- Trình tự, thủ tục đăng ký các việc hộ tịch theo pháp luật hiện nay còn rườm rà, bất cập, nhiều quy định còn thiên về việc tạo thuận lợi cho cơ quan quản lý nhà nước hơn là tạo thuận lợi cho người dân. Việc tồn tại nhiều loại sổ sách, giấy tờ về hộ tịch đã gây bất lợi, tạo nhiều áp lực cho cả cơ quan nhà nước và người dân trong việc lưu giữ, bảo quản, sử dụng.

- Pháp luật hiện hành chưa có quy định mang tính đột phá, tạo hành lang pháp lý trong việc ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký, quản lý hộ tịch và xây dựng cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử nhằm tăng cường khả năng tra cứu, khai thác dữ liệu hộ tịch phục vụ yêu cầu của người dân và của cơ quan, tổ chức.

Thứ hai, trình độ hiểu biết và ý thức tuân thủ, chấp hành pháp luật về hộ tịch của người dân còn thấp

Một bộ phận không nhỏ người dân chưa nhận thức được giá trị và tầm quan trọng của việc đăng ký hộ tịch, dẫn đến không thực hiện đúng thủ tục cũng như thời gian trong việc khai sinh, khai tử, kết hôn. Bên cạnh đó, đặc thù của các tỉnh miền núi phía Bắc là nơi đồng bào dân tộc thiểu số chiếm đa số, trình độ văn hóa và nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của người dân còn rất thấp; việc khai sinh, khai tử, kết hôn... còn bị ảnh hưởng nhiều bởi các hủ tục, tập quán lạc hậu. Những yếu tố đó thường dẫn đến hệ lụy người dân không chủ động đăng ký hộ tịch, hoặc đăng ký quá hạn.

Thứ ba, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, trợ giúp pháp lý về đăng ký và quản lý hộ tịch chưa thực sự sâu rộng:

- Đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung trong đó có đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền

viên phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch nói riêng còn mỏng về số lượng.

- Kinh phí dành cho công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn hạn chế, trong khi các tỉnh miền núi phía Bắc, dân cư phân bố rải rác, giao thông đi lại nhiều khu vực còn rất khó khăn làm cho công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý gặp nhiều trở ngại;

- Trình độ dân trí ở nhiều khu vực chưa cao, nhất là các khu vực vùng sâu, vùng xa lại là tỉnh có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống, do đó, đòi hỏi công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật phải có hình thức phù hợp với điều kiện kinh tế - văn hóa, xã hội của từng dân tộc, địa bàn. Đây là những nguyên nhân dẫn đến sự khó khăn trong công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý về hộ tịch trên địa bàn nhiều tỉnh miền núi phía Bắc.

Thứ tư, trình độ năng lực và ý thức trách nhiệm của đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch chưa đáp ứng được yêu cầu

- Ở một số địa phương, việc bố trí cán bộ làm công tác hộ tịch chưa hợp lý, hạn chế trong công tác tập huấn về nghiệp vụ hộ tịch định kỳ. Trình độ năng lực, am hiểu chuyên môn nghiệp vụ của một bộ phận cán bộ tư pháp - hộ tịch, đặc biệt ở các tỉnh, huyện vùng sâu, vùng xa còn hạn chế nên việc giải quyết hồ sơ chưa bảo đảm được tính chính xác và đúng theo thời gian quy định. Nhiều cán bộ tư pháp - hộ tịch do trình độ chuyên môn thấp nên chưa xác định rõ thẩm quyền, cũng như trình tự, thủ tục thực hiện, vì vậy, trong công việc không hướng dẫn cụ thể được cho người dân, hoặc hướng dẫn không đúng. Cũng do trình độ chuyên môn chưa cao nên nhiều trường hợp cán bộ hộ tịch áp dụng quy định của pháp luật để giải quyết yêu cầu đăng ký hộ tịch của người dân một cách máy móc nên một số trường hợp quyền lợi của người dân giải quyết sai quy định, thậm chí có trường hợp không được giải quyết.

- Tinh thần, thái độ phục vụ của cán bộ hộ tịch chưa tốt. Nhiều trường hợp, cán bộ hộ tịch không hướng dẫn, giải thích cụ thể cho người dân khi đến làm thủ tục đăng ký hộ tịch, hoặc từ chối nhận hồ sơ khi chưa đầy đủ, dẫn đến người dân phải đi lại nhiều lần mới được giải quyết. Thậm chí, có nơi cán bộ hộ tịch tự đặt thêm thủ tục giấy tờ khi người dân có yêu cầu đăng ký hộ tịch để gây khó khăn, nhũng nhiễu người dân, làm phát sinh nhiều khiếu nại, khiếu kiện...

- Việc thực thi quy định của pháp luật chưa nghiêm, nhiều nơi còn buông lỏng quản lý. Tùy tiện trong việc đăng ký, cấp giấy tờ hộ tịch cho công dân; chưa bảo đảm độ chính xác khi cấp giấy tờ hộ tịch.

- Tổ chức bộ máy, bố trí và phân công cán bộ công chức làm công tác hộ tịch cũng còn khó khăn. Công chức tư pháp - hộ tịch không chỉ phải làm các nhiệm vụ tư pháp mà còn kiêm nhiệm nhiều việc khác do Ủy ban nhân dân giao như: Tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và công tác kiểm soát thủ tục hành chính,... dẫn đến những hạn chế nhất định trong chuyên môn quản lý hộ tịch.

- Ở một số nơi được trang bị máy tính

thì việc ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký hộ tịch còn ở mức rất hạn chế do trình độ tin học của cán bộ hộ tịch vẫn chưa được nâng cao.

Thứ năm, điều kiện cơ sở vật chất phục vụ cho công tác đăng ký và quản lý hộ tịch còn hết sức hạn chế

- Sự quan tâm và đầu tư cho công tác hộ tịch chưa đồng đều ở các địa phương, nhiều nơi, việc đầu tư cơ sở, vật chất phục vụ công tác hộ tịch chưa được chú trọng. Cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc còn quá khó khăn, thiếu thốn, nhất là đối với tư pháp cấp huyện và cấp xã. Đặc biệt là các huyện miền núi, các xã vùng sâu, vùng xa điều kiện làm việc còn rất hạn chế, chưa có điều kiện ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký và quản lý hộ tịch, thậm chí có nơi chưa có điện lưới nên việc sử dụng máy vi tính, mạng Internet cũng như phần mềm hộ tịch chưa thực hiện được.

- Công tác đăng ký và quản lý hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc hiện nay được thực hiện chủ yếu bằng phương pháp thủ công, công chức tư pháp - hộ tịch phải trực tiếp điền vào biểu mẫu hộ tịch và sổ đăng ký hộ tịch. Nhiều trường hợp, việc điền các dữ kiện vào sổ và biểu mẫu không chính xác, sai chính tả, chữ viết không rõ ràng... Các tài liệu, sổ sách dễ dàng bị thất lạc hoặc hư hại (do bão lụt, cháy), ảnh hưởng tới quá trình lưu trữ, bảo quản, tra cứu. Đây là một trong những vấn đề gây khó khăn cho việc quản lý cơ sở dữ liệu về hộ tịch và gây phiền hà, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thứ sáu, chưa có cơ sở dữ liệu quản lý thống nhất về hộ tịch

- Hiện nay, cơ sở dữ liệu hộ tịch còn phân tán, không xâu chuỗi, kết nối được với nhau, khả năng tra cứu, khai thác phục vụ yêu cầu của người dân và của cơ quan, tổ chức rất hạn chế. Các huyện, thành, thị đang tự tìm các công ty cung cấp phần mềm trong nước để ký hợp đồng thực hiện việc cài đặt phần mềm mà chưa có sự thống nhất, đồng bộ nên nhiều dịch vụ cung ứng phần mềm cũng như cán bộ kỹ thuật, hướng dẫn sử dụng chất lượng chưa cao. Mặt khác, các sổ, sách hộ tịch thực hiện thao tác thủ công tồn tại nhiều năm, nên khi thực hiện cập nhật vào phần mềm dữ liệu rất khó và nhiều thao tác không thực hiện được. Nguồn kinh phí để thực hiện việc nâng cấp phần mềm chưa đảm bảo. Mặt khác, các biểu mẫu hộ tịch thay đổi thường xuyên nên việc chỉnh sửa, cài đặt phần mềm cho phù hợp với các văn bản chưa thực hiện kịp thời một phần cũng do thiếu kinh phí.

Bên cạnh đó, việc quản lý các thông tin biến động hộ tịch còn bất cập, chưa có được sự liên thông giữa các ngành ở Trung ương và địa phương. Cùng với hệ thống sổ hộ tịch chưa được cải tiến hợp lý như đã nói ở trên và việc lưu sổ hộ tịch và hồ sơ đăng ký hộ tịch cũng chưa khoa học đã dẫn đến hệ thống dữ liệu hộ tịch (thực chất là những kho dữ liệu độc lập) bị phân tán, không tập trung, không kết nối được với nhau nên không tích hợp được thông tin về hộ tịch của từng cá nhân; khả năng tra cứu, khai thác phục vụ

cho yêu cầu của người dân và của các cơ quan, tổ chức là rất hạn chế. Điều này một mặt làm giảm hiệu quả công tác quản lý dân cư, quản lý xã hội, mặt khác, vừa thiếu cơ sở pháp lý vững chắc bảo đảm cho người dân thực hiện các quyền công dân của mình, vừa tạo kẽ hở cho một số cá nhân lợi dụng trốn tránh việc thực hiện nghĩa vụ công dân theo quy định của pháp luật.

- Công tác cải cách thủ tục hành chính, đơn giản hóa giấy tờ hộ tịch tuy đã được quan tâm nhưng vẫn chưa thực sự tạo thuận lợi cho người dân trong giải quyết các yêu cầu hộ tịch.

- Do chưa có cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử, nên việc lưu sổ giấy dễ dẫn đến bị hỏng, bị mất, từ đó không đáp ứng được yêu cầu thống kê số liệu cũng như yêu cầu cấp giấy tờ hộ tịch cho người dân. Hơn nữa, phương thức đăng ký hộ tịch này không phù hợp với định hướng xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại.

Những hạn chế, yếu kém trên đây đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, làm giảm hiệu quả quản lý dân cư, quản lý nhà nước và xã hội.

Thứ bảy, những nguyên nhân khách quan khác

- Do quy định về thủ tục đăng ký các loại việc hộ tịch còn quá nhiều loại giấy tờ khác nhau, lệ thuộc vào nơi cư trú đã dẫn đến trường hợp công dân không đáp ứng đủ thì không được đăng ký. Các tỉnh miền núi phía Bắc có địa hình bị chia cắt, giao thông đi lại không thuận tiện, người dân lại sinh sống rải rác ở nhiều nơi... dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện đăng ký hộ tịch một cách tập trung.

- Mặt khác, các tỉnh miền núi phía Bắc cũng là biên giới tiếp giáp với các nước láng giềng Trung Quốc và Lào, người dân di cư tới nhiều địa bàn khác nhau (kể cả ở nước ngoài). Vì vậy, các sự kiện hộ tịch của cá nhân cũng được đăng ký ở nhiều địa phương khác nhau, nhiều cấp khác nhau, kể cả ở Cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài; trong khi đó lại không có 01 sổ hộ tịch chung để tích hợp mọi thông tin về hộ tịch của mỗi cá nhân. Do đó, trong nhiều trường hợp, các dữ liệu hộ tịch của cá nhân bị phân tán, không xâu chuỗi, kết nối được với nhau nên nhà nước không kiểm soát được thông tin về hộ tịch của từng cá nhân, khả năng tra cứu, khai thác phục vụ cho yêu cầu của người dân và của các cơ quan, tổ chức rất hạn chế. Cùng với thông tin ghi trong sổ hộ tịch, các giấy tờ hộ tịch được cấp cho cá nhân công dân cũng chỉ có nội dung ghi về một sự kiện hộ tịch đã được đăng ký nên khi cần chứng minh tình trạng hộ tịch, thì người dân phải nộp cùng một lúc tất cả các loại giấy tờ hộ tịch đã được cấp. Dữ liệu hộ tịch của cá nhân bị phân tán ở các sổ hộ tịch khác nhau, các cấp khác nhau và ở các địa phương khác nhau.

2. Thực trạng các cơ quan đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc

Mặc dù các tỉnh miền núi phía Bắc có

điều kiện tự nhiên và xã hội đặc thù nhưng quy định về đăng ký và quản lý hộ tịch được tổ chức thực hiện thống nhất với các địa phương khác trong cả nước.

- *Ở cấp tỉnh:* Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện việc đăng ký kết hôn, nhận cha, mẹ, con, nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. Sở Tư pháp thực hiện đăng ký việc khai sinh, khai tử, giám hộ có yếu tố nước ngoài; đăng ký việc thay đổi, cải chính hộ tịch; bổ sung, điều chỉnh hộ tịch; cấp bản sao giấy tờ hộ tịch từ sổ hộ tịch; cấp lại bản chính Giấy khai sinh cho người nước ngoài và người Việt Nam định cư tại nước ngoài trong trường hợp trước đây họ đã đăng ký hộ tịch tại Việt Nam. Các giao dịch có yếu tố nước ngoài của công dân Việt Nam, người nước ngoài ở Việt Nam và nhất là của cư dân các tỉnh biên giới phía Bắc có đường biên giới với các quốc gia láng giềng là Trung Quốc và Lào trong những năm vừa qua tăng nhanh nên các công việc về hộ tịch có yếu tố nước ngoài ở cấp tỉnh cũng gia tăng về số lượng và phức tạp về nội dung.

- *Ở cấp huyện:* Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện quản lý nhà nước về hộ tịch trong địa bàn huyện và thực hiện đăng ký việc thay đổi, cải chính hộ tịch cho người từ đủ 14 tuổi trở lên, xác định lại dân tộc, xác định lại giới tính và bổ sung hộ tịch, điều chỉnh hộ tịch cho mọi trường hợp, không phân biệt độ tuổi; cấp lại bản chính Giấy khai sinh, cấp bản sao giấy tờ hộ tịch từ sổ hộ tịch. Phòng Tư pháp giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trong đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch trong phạm vi địa phương.

- *Ở cấp xã:* Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện việc đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch trong địa phương mình. Công chức Tư pháp - Hộ tịch có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về hộ tịch. Các công việc hộ tịch thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã gồm: đăng ký khai sinh; đăng ký kết hôn; đăng ký khai tử; đăng ký nhận nuôi con nuôi; đăng ký việc giám hộ; đăng ký việc nhận cha, mẹ, con; thay đổi, cải chính hộ tịch cho người dưới 14 tuổi và bổ sung hộ tịch, điều chỉnh hộ tịch cho công dân Việt Nam cư trú ở trong nước (bao gồm cả trường hợp đăng ký khai sinh cho con của người nước ngoài cư trú ổn định, lâu dài tại Việt Nam và con của công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài).

3. Thực trạng phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc

Tại các tỉnh miền núi phía Bắc, phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch đã được quan tâm thực hiện. Ủy ban nhân dân các cấp, Sở Tư pháp, phòng tư pháp và các cơ quan liên quan đã vận dụng linh hoạt các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch. Trên thực tế, các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch đã được các địa phương tổ chức thực hiện phù hợp với trình độ dân trí, điều kiện tự nhiên, xã hội của các tỉnh miền núi phía Bắc là:

- Phổ biến trực tiếp, tư vấn, hướng dẫn trực tiếp pháp luật về hộ tịch đến nhân dân: các Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, công

chức tư pháp - hộ tịch đã trực tiếp phổ biến các quy định của pháp luật về hộ tịch, cụ thể là các quy định của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP về đăng ký và quản lý hộ tịch đến nhân dân. Người dân khi đến các cơ quan nhà nước để đăng ký hộ tịch cũng được công chức làm công tác hộ tịch tư vấn, hướng dẫn cụ thể hoàn thiện các giấy tờ, hồ sơ có liên quan.

- Các cơ quan tư pháp tổ chức biên soạn và phát các tờ rơi về pháp luật, trong đó có pháp luật về hộ tịch, thực hiện việc tuyên truyền thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống loa truyền thanh ở huyện, xã, thông qua panô, áp phích, tranh cổ động...

- Cùng với pháp luật về bảo vệ rừng, pháp luật về hôn nhân và gia đình, dân số, pháp luật hộ tịch cũng đã được đưa vào các chương trình sinh hoạt tại cộng đồng dân cư, các hoạt động văn hóa, văn nghệ tại các thôn, làng, bản.

- Các trung tâm trợ giúp pháp lý tại các Sở Tư pháp đã tích cực thực hiện các hoạt động trợ giúp pháp lý cho đồng bào các dân tộc thiểu số, trong đó tăng cường trợ giúp pháp lý lưu động tại địa bàn.

Mặc dù, khả năng tiếp cận các thông tin đăng trên trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước đối với đa số nhân dân tại các tỉnh miền núi phía Bắc, nhất là các tỉnh có địa hình tự nhiên không thuận lợi như Cao Bằng, Hà Giang, Điện Biên, Lai Châu... nhưng Ủy ban nhân dân các tỉnh, Sở Tư pháp vẫn triển khai việc phổ biến, giáo dục pháp luật trên trang thông tin điện tử của cơ quan mình. Việc đăng tải các quy định của pháp luật, các mẫu giấy tờ hộ tịch, các hướng dẫn, giải đáp về hộ tịch được duy trì thường xuyên qua kênh thông tin này. Các địa phương thực hiện tốt việc phổ biến, giáo dục pháp luật hộ tịch trên trang thông tin điện tử là Thái Nguyên, Bắc Giang, Lạng Sơn, Lào Cai...

Từ sau khi Nghị định số 158/2005/NĐ-CP được ban hành, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch đã được thực hiện tích cực. Tại các tỉnh miền núi phía Bắc, tùy vào tình hình thực tế, khả năng tài chính của từng địa phương, các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương các cấp đã quan tâm, đầu tư hơn cho công tác tuyên truyền pháp luật về hộ tịch, qua đó phần lớn nhân dân đã nhận thức được ý nghĩa của việc đăng ký hộ tịch nên đã tự giác đi đăng ký khi có các sự kiện hộ tịch xảy ra. Cùng với việc tổ chức các hình thức đăng ký phù hợp như đăng ký lưu động tại địa bàn theo đợt tại các huyện, xã vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, khu vực miền núi đã làm cho tỉ lệ đăng ký hộ tịch đã gia tăng đáng kể. Ví dụ, tại các thành phố thuộc tỉnh, các thị xã, thị trấn tỉ lệ trẻ em sinh ra được đăng ký khai sinh đạt trên 90%, tại các xã khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tỉ lệ này cũng đạt đến 80%, chỉ cá biệt có ít xã đạt kết quả thấp hơn.

Mặc dù đạt được những kết quả nhất định nhưng thực tế vẫn còn những sự kiện

hộ tịch của nhân dân chưa được đăng ký theo quy định của pháp luật. So với yêu cầu của việc bảo đảm cho mọi người dân đều nắm được nội dung cơ bản các quy định pháp luật hộ tịch, hiểu được ý nghĩa của việc đăng ký hộ tịch để tự giác thực hiện thì công tác phổ biến, giáo dục pháp luật hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc vẫn còn bộc lộ những hạn chế, như:

- Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật hộ tịch chưa được duy trì thường xuyên. Trong khoảng thời gian đầu sau khi Nghị định số 158/2005/NĐ-CP được ban hành, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch được triển khai tích cực với nhiều hình thức khác nhau. Sau đó, do khó khăn về kinh phí, về nhân lực và để tập trung cho việc phổ biến, giáo dục các văn bản pháp luật khác ví dụ như Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, Luật Đất đai... việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch không được thực hiện tốt như trước.

- Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch có phát triển về chiều rộng nhưng chưa chú trọng chiều sâu. Việc tuyên truyền pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng, các khẩu hiệu, panô, áp phích được chú trọng thực hiện nhưng những hình thức tuyên truyền trực tiếp tại các thôn, bản khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống chưa được quan tâm thực hiện thường xuyên, liên tục.

- Chưa xây dựng được các hình thức tuyên truyền pháp luật về hộ tịch phù hợp với điều kiện xã hội đặc thù của các tỉnh miền núi phía Bắc, đó là khu vực có nhiều đồng bào các dân tộc thiểu số sinh sống với những nét văn hóa, phong tục, tập quán riêng.

- Việc tuyên truyền pháp luật chú trọng đến nội dung các quy định của pháp luật mà chưa chú trọng đúng mực việc giải thích ý nghĩa của đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch nên chưa tạo ra sự thay đổi căn bản nhận thức trong một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống ở những vùng núi cao.

4. Xử lý vi phạm trong lĩnh vực đăng ký hộ tịch

Hoạt động xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hôn nhân, gia đình và đăng ký hộ tịch, hộ khẩu có lẽ không phải là một vấn đề mới đối với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước nhưng sự diễn biến trong thực tiễn của hoạt động này đang chỉ ra những khó khăn, vướng mắc nhất định. Thực tế vi phạm hành chính trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình trong thời gian qua ở nước ta khá đa dạng và phức tạp cả về số lượng vụ việc và tính chất của các vụ việc. Tỷ lệ tảo hôn nhìn chung đã giảm trên quy mô toàn quốc nhưng vẫn còn cao ở những khu vực miền núi, vùng cao nơi có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống. Bên cạnh việc vi phạm quy định về hôn nhân và gia đình, việc vi phạm trong lĩnh vực đăng ký và quản lý hộ tịch, hộ khẩu cũng rất phổ biến. Hiện nay, việc đăng ký khai sinh, khai tử đã được miễn lệ phí hoàn toàn nhưng việc trẻ em sinh ra không đăng ký khai sinh theo đúng thời hạn, luật định vẫn còn tương đối đáng kể. Thông tin cá nhân trong sổ hộ khẩu, giấy khai sinh

bị tẩy xóa, sửa chữa lem nhem để nhằm hợp lý hóa các loại hồ sơ, giấy tờ khi chứng thực hay đăng ký hộ tịch cũng xảy ra khá thường xuyên và có nhiều trường hợp phức tạp.

Việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hộ tịch chủ yếu nhằm mục đích giáo dục cá nhân, tổ chức vi phạm nhận thức được sai phạm, tự nguyện sửa chữa, thực hiện nghĩa vụ mà pháp luật quy định hoặc chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật và để răn đe, phòng ngừa chung. Đặc biệt đối với các tỉnh miền núi phía Bắc, nơi đa số là vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hộ tịch có đặc thù riêng. Một trong những yếu tố rất quan trọng ảnh hưởng đến việc xử phạt hành chính trong lĩnh vực hộ tịch ở đây là do trình độ nhận thức và hiểu biết pháp luật của nhiều bà con người dân tộc thiểu số còn hạn chế nên việc tự nguyện tự giác chấp hành các quy định của pháp luật về hôn nhân - gia đình và hộ tịch còn gặp nhiều khó khăn. Chính vì nhận thức của người dân còn hạn chế nên việc xem xét xử lý hành chính đối với bà con người dân tộc thiểu số lại càng khó khăn, mặc dù có xử phạt ở mức thấp nhất là cảnh cáo thì họ cũng không chấp hành bởi tính răn đe không cao. Còn nếu áp dụng hình thức xử phạt bằng tiền có tính răn đe cao hơn thì phần lớn người dân nghèo không có điều kiện nộp phạt, dẫn đến việc xử phạt thiếu tính khả thi. Bên cạnh đó, việc xử lý vi phạm đối với các trường hợp chung sống như vợ chồng không đăng ký kết hôn hoặc tảo hôn cũng gặp nhiều trở ngại. Bởi cũng chỉ có hai hình thức xử phạt là cảnh cáo hoặc phạt tiền. Thậm chí, có không ít cặp tảo hôn cứ tổ chức cưới hỏi và sẵn sàng đến xã nộp phạt. Họ coi việc nộp phạt là đã tuân thủ pháp luật và sau khi nộp phạt thì họ đương nhiên được xã công nhận là vợ chồng theo pháp luật. Có nhiều trường hợp cán bộ thực thi nhiệm vụ phát hiện ra những vi phạm của công dân nhưng vì nể nang là chỗ thân quen, người làng, người xã nên vẫn giúp họ giải quyết các công việc không đủ điều kiện theo quy định hoặc biết việc vi phạm nhưng cố tình làm ngơ. Vì thế, việc xử phạt vi phạm hành chính trong các trường hợp này cũng như "bắt cóc bỏ đĩa".

Một khó khăn khác đối với các cơ quan chức năng đó là trong một số trường hợp tảo hôn, cả nam giới và nữ giới chưa đến tuổi kết hôn theo quy định của pháp luật nhưng lại chung sống và sinh con với nhau. Trong trường hợp này, cơ quan chức năng có thể tiến hành xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật nhưng sau đó cũng không thể giải quyết triệt để vấn đề khi không thể chấm dứt hành vi vi phạm cũng như về tình trạng tài sản và con cái của người vi phạm sau khi bị xử phạt.

Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bổ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã (Nghị định số 110/2013/NĐ-CP) là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc đấu tranh phòng, chống các hành vi vi

phạm trong lĩnh vực tư pháp, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với từng lĩnh vực. Tuy nhiên, qua thực tế áp dụng Nghị định vào thực tiễn quản lý, thì có một số hành vi vi phạm mà Nghị định chưa quy định, vì vậy khi phát hiện hành vi này cũng không thể xử phạt như:

- Đối với đăng ký hộ tịch: Hành vi khai không đúng sự thật về nơi đăng ký kết hôn trước đây trong hồ sơ ghi vào sổ hộ tịch việc đã ly hôn ở nước ngoài (thủ tục ghi chú ly hôn). Thực tế cho thấy, có trường hợp công dân vì mục đích cá nhân, đã khai báo không đúng sự thật nơi đã kết hôn trước đây khi làm thủ tục ghi chú ly hôn để làm thủ tục kết hôn, làm thời gian xác minh kéo dài tại Sở Tư pháp cũng như các cơ quan có liên quan khác, gây trễ hẹn hồ sơ.

- Về vấn đề xử lý vi phạm trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình: Theo quy định tại điểm b, c khoản 1 Điều 48 Nghị định số 110/2013/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 01 - 03 triệu đồng đối với một trong các hành vi đang có vợ hoặc đang có chồng mà chung sống như vợ chồng với người khác; chưa có vợ hoặc chưa có chồng mà chung sống như vợ chồng với người mà mình biết rõ là đang có chồng hoặc đang có vợ. Trên thực tế, việc xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi này rất khó vì theo quy định tại Mục 3.1 Thông tư liên tịch số 01/2001/TTLTBTP-BCA-TANDTC-VKSNDTC ngày 03/01/2001 về việc hướng dẫn áp dụng các quy định tại Chương XV "Các tội xâm phạm chế độ hôn nhân và gia đình" của Bộ luật Hình sự năm 1999 thì *"Chung sống như vợ chồng là việc người đang có vợ, có chồng chung sống với người khác hoặc người chưa có vợ, chưa có chồng mà lại chung sống với người mà mình biết rõ là đang có chồng, có vợ một cách công khai hoặc không công khai nhưng cùng sinh hoạt chung như một gia đình"*. Việc sống chung như vợ chồng thường được chứng minh bằng việc có con chung, được hàng xóm và xã hội xung quanh coi như vợ chồng, có tài sản chung đã được cơ quan, đoàn thể giáo dục mà vẫn duy trì tiếp tục quan hệ đó... Như vậy theo hướng dẫn này, thì phải có đủ các yếu tố như: sống chung, có con chung, có tài sản chung và hành vi này đã được cơ quan, đoàn thể giáo dục mà vẫn tiếp tục duy trì việc sống chung, thì được gọi là "chung sống như vợ chồng". Nhưng trên thực tế, hành vi vi phạm này thường được thực hiện không công khai, không sống chung, không có tài sản chung, có hoặc không có con chung, hành vi này xã hội thường gọi là "ngoại tình". Vậy, hành vi "ngoại tình" không giống với hành vi "chung sống như vợ chồng" nhưng về hậu quả của hai hành vi này là như nhau. Do vậy, việc áp dụng quy định của pháp luật về xử phạt hành vi "chung sống như vợ chồng" trên thực tế tưởng dễ nhưng thật sự hết sức khó khăn.

Nhìn chung, quá trình triển khai thực hiện Nghị định số 158/2005/NĐ-CP và Nghị định số 06/2012/NĐ-CP trên thực tế tại các tỉnh miền núi phía Bắc còn gặp nhiều điểm khó khăn, vướng mắc. Hiện nay, Luật Hộ tịch[1] và

[1] Được Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ tám thông qua ngày 20/11/2014 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2016.

các văn bản hướng dẫn thi hành (Nghị định số 123/2015/NĐ-CP ngày 15/11/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Hộ tịch (Nghị định số 123/2015/NĐ-CP) và Thông tư số 15/2015/TT-BTP ngày 16/11/2015 của Bộ Tư pháp quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hộ tịch và Nghị định số 123/2015/NĐ-CP) đã có hiệu lực thi hành và đã được áp dụng trên thực tế. Về cơ bản Luật Hộ tịch và các văn bản hướng dẫn thi hành đã giải quyết được phần lớn những điểm hạn chế, tồn tại, cụ thể:

+ Luật quy định xây dựng cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử để lưu giữ thông tin hộ tịch của cá nhân (cùng với cơ sở dữ liệu giấy), kết nối để cung cấp thông tin hộ tịch cơ bản của cá nhân cho cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Theo đó, thông tin hộ tịch của cá nhân sẽ được quản lý tập trung, thống nhất; các Bộ, ngành, địa phương sử dụng thông tin công dân từ cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để phục vụ công tác quản lý của Bộ, ngành, địa phương mình (mà không phải nhập lại), cũng như giải quyết thủ tục hành chính cho người dân. Việc triển khai hệ thống cơ sở dữ liệu trên thực tế sẽ giúp nhà nước dễ dàng quản lý trong công tác hộ tịch, số liệu, báo cáo thống kê chính xác, giảm thiểu tình trạng đăng ký lại việc sinh đang vướng mắc hiện nay.

+ Luật có những quy định cải cách mạnh mẽ về trình tự, thủ tục đăng ký hộ tịch, tạo thuận lợi tối đa cho người dân (như: đơn giản hóa và cắt giảm nhiều giấy tờ không cần thiết khi đăng ký hộ tịch; cải tiến phương thức nộp hồ sơ để người dân lựa chọn - nộp trực tiếp, gửi qua bưu chính hoặc qua hệ thống đăng ký hộ tịch trực tuyến khi điều kiện cho phép; giảm thời hạn giải quyết đối với hầu hết các việc hộ tịch). Cùng với đó, Luật hộ tịch cũng đã quy định cá nhân có quyền lựa chọn cơ quan đăng ký hộ tịch cho mình mà không phải phụ thuộc vào nơi cư trú như trước đây. Theo quy định của Luật thì cá nhân có thể được đăng ký hộ tịch tại cơ quan đăng ký hộ tịch nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi đang sinh sống. Đồng thời, Luật quy định khi đăng ký hộ tịch, người dân được cấp trích lục hộ tịch. Đối với một số việc hộ tịch quan trọng liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày của người dân là khai sinh, kết hôn, Luật hộ tịch quy định sau khi đăng ký người dân vẫn được cấp bản chính Giấy khai sinh, Giấy chứng nhận kết hôn giúp giảm thiểu tình trạng sử dụng giấy tờ bừa bãi như hiện nay.

+ Luật quy định rõ việc miễn lệ phí Đăng ký hộ tịch cho người thuộc gia đình có công với cách mạng, người thuộc hộ nghèo, người khuyết tật; đăng ký khai sinh, khai tử đúng hạn, giám hộ, kết hôn của công dân Việt Nam cư trú ở trong nước; quy định rõ ràng về việc đăng ký hộ tịch lưu động. Đây là điểm tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình thực hiện đăng ký hộ tịch tại địa bàn các tỉnh miền núi phía Bắc nơi tập trung nhiều khu vực dân cư có điều kiện kinh tế khó khăn.

+ Với quan điểm thực hiện phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương/cơ sở, Luật quy định Ủy ban nhân dân cấp huyện

giải quyết toàn bộ các việc đăng ký hộ tịch có yếu tố nước ngoài; thay đổi, cải chính hộ tịch cho người từ đủ 14 tuổi trở lên cư trú trong nước, xác định lại dân tộc, trừ việc đăng ký khai sinh cho trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam thường trú tại khu vực biên giới còn người kia là công dân của nước láng giềng thường trú tại khu vực biên giới với Việt Nam; kết hôn, nhận cha, mẹ, con của công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới với công dân của nước láng giềng thường trú ở khu vực biên giới với Việt Nam, khai tử cho người nước ngoài cư trú ổn định lâu dài tại khu vực biên giới của Việt Nam. Ủy ban nhân dân cấp xã đăng ký các việc hộ tịch còn lại. Quy định này, nhằm phát huy tối đa năng lực, trách nhiệm của chính quyền địa phương; bảo đảm tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tiến tới mục tiêu lâu dài là phân cấp triệt để thẩm quyền đăng ký hộ tịch cho chính quyền cơ sở khi điều kiện cho phép.

+ Luật quy định rõ tiêu chuẩn, trình độ của đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch, nhằm nâng cao năng lực của đội ngũ này, tăng cường trách nhiệm và tính chuyên nghiệp, hạn chế sai sót, vi phạm. Cùng với đó, Luật quy định rõ trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp về công tác đăng ký, quản lý hộ tịch và những sai phạm trong công tác đăng ký, quản lý hộ tịch tại địa phương do buông lỏng quản lý.

Với những quy định mới, Luật Hộ tịch đã giải quyết phần lớn những tồn tại, hạn chế của việc đăng ký hộ tịch trước đây. Tuy nhiên, để triển khai trên thực tế các cơ quan có thẩm quyền cần có hướng dẫn chi tiết hơn, việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu mới ở giai đoạn đầu thí điểm. Đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch còn hạn chế về trình độ chuyên môn để có thể đáp ứng được yêu cầu theo quy định. Việc phối hợp giữa các cơ quan trong đăng ký hộ tịch, ví dụ cơ quan tư pháp với Ủy ban nhân dân các cấp trong việc ghi chú sự kiện hộ tịch chưa cao. Một số nội dung đăng ký hộ tịch còn mâu thuẫn trong cách áp dụng, ví dụ trường hợp đăng ký nhận cha, mẹ, con trong trường hợp con sinh ra không phải là con chung của vợ chồng; trường hợp đăng ký lại việc sinh nhưng cá nhân không xuất trình được giấy tờ nào làm căn cứ cho việc đăng ký lại việc sinh; trường hợp cá nhân có nhiều nơi cư trú khác nhau hoặc người dân không có nơi cư trú; Việc quy định rút ngắn thời hạn giải quyết tuy mang tính cải cách hành chính nhưng khó khăn cho công chức làm công tác hộ tịch do số lượng công chức tư pháp hộ tịch ở địa phương hiện nay ít, trong khi đó nhiệm vụ của đối tượng cán bộ này tại Ủy ban nhân dân cấp xã lại nhiều; việc chuyển giao thẩm quyền đăng ký hộ tịch từ Ủy ban nhân dân cấp xã về Ủy ban nhân dân cấp huyện đòi hỏi cán bộ làm công tác hộ tịch phải có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm công tác trong lĩnh vực này cao, trong khi đó phần lớn công chức làm công tác hộ tịch tại đây chưa có nhiều kinh nghiệm, đặc biệt liên quan đến các việc hộ tịch có yếu tố nước ngoài dẫn

đến việc thực hiện đăng ký hộ tịch cũng như hướng dẫn thực hiện cho Ủy ban nhân dân cấp dưới chưa thực sự đúng quy định. Nghị định số 123/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Hộ tịch nhưng mới ở giai đoạn chuyển tiếp, chưa có hướng dẫn chi tiết tổng thể.

Qua việc phân tích các yếu tố đặc thù cũng như thực trạng thực thi pháp luật về hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc, đồng thời nêu ra những điểm mới của Luật Hộ tịch năm 2014, kết hợp với việc nghiên cứu, tham khảo pháp luật về hộ tịch của một số quốc gia và vùng lãnh thổ như Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, Đài Loan (Trung Quốc), Nhật Bản, Cộng hòa Pháp, Cộng hòa liên bang Đức, Đề tài đã đưa ra một số kiến nghị cụ thể nhằm tăng cường hiệu quả công tác đăng ký hộ tịch nói chung cũng như công tác đăng ký hộ tịch trên địa bàn các tỉnh miền núi phía Bắc nói riêng.

III. KIẾN NGHỊ

1. Kiến nghị về cơ chế chính sách

Như đã phân tích, Luật Hộ tịch và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có hiệu lực, tuy nhiên, văn bản hướng dẫn thi hành Luật Hộ tịch mới hướng dẫn ở giai đoạn chuyển tiếp, chưa có văn bản hướng dẫn chung tổng thể Luật Hộ tịch. Do đó, song song với việc triển khai Luật Hộ tịch trong giai đoạn chuyển tiếp nhà nước cần thực hiện khảo sát, đánh giá thường xuyên về việc triển khai thực hiện trên cơ sở đó sớm có hướng dẫn cụ thể chung để áp dụng Luật Hộ tịch.

Cần sớm triển khai thực hiện cấp Số định danh cá nhân cho mỗi công dân Việt Nam (nhằm mã hóa những thông tin cơ bản của công dân) trong cả nước, xây dựng hoàn thiện cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử để lưu giữ thông tin hộ tịch của cá nhân (cùng với cơ sở dữ liệu giấy), kết nối để cung cấp thông tin hộ tịch cơ bản của cá nhân cho cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Theo đó, thông tin hộ tịch của cá nhân sẽ được quản lý tập trung, thống nhất; các Bộ, ngành, địa phương sử dụng thông tin công dân từ cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để phục vụ công tác quản lý của Bộ, ngành, địa phương mình (mà không phải nhập lại), cũng như giải quyết thủ tục hành chính cho người dân.

Hoàn thiện thể chế gắn liền với đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong đăng ký hộ tịch, trong đó, các thủ tục hành chính phải thuận tiện cho nhân dân và bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch, không để xảy ra tình trạng quá thông thoáng dẫn đến buông lỏng quản lý, hoặc kiểm soát quá chặt chẽ, cứng nhắc, sẽ không hiệu quả, đồng thời phân định rõ trách nhiệm của từng cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực hộ tịch, tránh chồng chéo về thẩm quyền hoặc phân định thẩm quyền quá phức tạp. Nghiên cứu thực hiện cơ chế một cửa liên thông giữa các thủ tục đăng ký hộ tịch; cấp bảo hiểm xã hội và đăng ký hộ khẩu cho công dân, bảo đảm hạn chế tối đa chi phí về thời gian, công sức và tiền bạc cho người dân khi thực hiện các thủ tục hành chính tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Những quy định mới trong Luật Hộ tịch hiện nay đã cải cách đáng kể về trình tự, thủ tục đăng ký

hộ tịch, tạo thuận lợi tối đa cho người dân (như: đơn giản hóa và cắt giảm nhiều giấy tờ không cần thiết khi đăng ký hộ tịch; cải tiến phương thức nộp hồ sơ để người dân lựa chọn - nộp trực tiếp, gửi qua bưu chính hoặc qua hệ thống đăng ký hộ tịch trực tuyến khi điều kiện cho phép; giảm thời hạn giải quyết đối với hầu hết các việc hộ tịch). Luật Hộ tịch cũng quy định cá nhân có quyền lựa chọn cơ quan đăng ký hộ tịch cho mình mà không phải phụ thuộc vào nơi cư trú như trước đây. Cá nhân có thể được đăng ký hộ tịch tại cơ quan đăng ký hộ tịch nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi đang sinh sống. Khi đăng ký hộ tịch, người dân được cấp trích lục hộ tịch. Đối với một số việc hộ tịch quan trọng liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày của người dân là khai sinh, kết hôn, Luật Hộ tịch quy định sau khi đăng ký người dân vẫn được cấp bản chính Giấy khai sinh, Giấy chứng nhận kết hôn. Tuy nhiên, để thực hiện trên thực tế cần có cơ chế khen thưởng, kỷ luật rõ ràng với công chức làm công tác hộ tịch trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính về hộ tịch.

Biên soạn thêm các tài liệu liên quan đến nghiệp vụ đăng ký và quản lý hộ tịch. Tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật cũng như kỹ năng nghiệp vụ, hướng dẫn thực hiện ứng dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực này cho cho đội ngũ làm công tác tư pháp - hộ tịch ở địa phương.

Xây dựng các quy phạm pháp luật quy định danh mục các phong tục, tập quán lạc hậu về hôn nhân và gia đình không được áp dụng và danh mục các phong tục, tập quán tốt đẹp về hôn nhân và gia đình được khuyến khích và phát huy.

Hỗ trợ kinh phí cho các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách trong việc lắp đặt phần mềm điện tử về hộ tịch. Hàng năm tổ chức sơ, tổng kết, xây dựng mô hình thí điểm trong việc ứng dụng công nghệ thông tin để đánh giá kết quả, rút kinh nghiệm và nhân rộng mô hình trong cả nước.

2. Tăng cường năng lực của đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch

Đội ngũ công chức tốt có thể giúp giải quyết các hạn chế, vướng mắc trong công tác hộ tịch một cách hiệu quả hơn. Nhưng có thể thấy, mặc dù trong thời gian vừa qua các công chức thực hiện các công việc về hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc đã cố gắng hoàn thành các công việc về hộ tịch theo quy định của pháp luật, song những hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ đã cản trở họ hoàn thành có chất lượng công việc. Sở dĩ công chức làm công tác hộ tịch còn hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ là do việc tuyển dụng công chức chưa căn cứ vào các điều kiện, tiêu chuẩn chuyên môn đối với người dự tuyển mà pháp luật đã quy định; việc bố trí sử dụng công chức chưa khoa học, hợp lý và việc đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho công chức chưa được thực hiện thường xuyên. Vì vậy, để tăng cường năng lực cho công chức làm công tác hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc cần tập trung giải quyết những tồn tại trên với các giải pháp hợp lý.

Thứ nhất, cần quy hoạch lại đội ngũ công

chức làm công tác hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc.

Nhìn chung đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc vẫn còn thiếu, hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ và chưa đồng đều. Nếu như công chức ở các Sở Tư pháp hầu hết đã có trình độ đại học bao gồm đại học luật và các chuyên ngành khác, trong khi ở cấp huyện và nhất là cấp xã, những người có chuyên môn luật còn thấp, chủ yếu có trình độ trung cấp luật. Tuy nhiên, theo Luật Hộ tịch thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không còn thực hiện các công việc hộ tịch mà chỉ thực hiện quản lý nhà nước về hộ tịch, các công việc hộ tịch sẽ được thực hiện trực tiếp tại Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã. Với thực trạng công chức làm công tác hộ tịch rất thiếu và yếu ở hai cấp này thì việc quy hoạch lại đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch là công việc cần làm ngay. Việc thống kê, phân loại, đánh giá năng lực công chức làm công tác hộ tịch để nắm rõ số công chức đã đáp ứng được các yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ và số công chức chưa có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp để có kế hoạch thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng cũng như xác định rõ số lượng công chức cần có để thực hiện việc tuyển dụng phù hợp.

Thứ hai, thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng để chuẩn hóa trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho công chức làm công tác hộ tịch. Việc đào tạo, bồi dưỡng được thực hiện theo hướng bảo đảm tất cả công chức làm công tác hộ tịch đều phải có chuyên môn luật và nghiệp vụ hộ tịch theo quy định của Luật Hộ tịch.

Đối với cấp huyện, để đáp ứng được yêu cầu của công tác hộ tịch có yếu tố nước ngoài theo quy định của Luật Hộ tịch, là những hoạt động rất phức tạp về chuyên môn, nghiệp vụ, nên công chức thực hiện phải có trình độ cử nhân luật và được bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch. Để đáp ứng yêu cầu này, các địa phương miền núi phía Bắc cần có kế hoạch đào tạo hợp lý. Trước hết, ưu tiên đào tạo với những người chưa có trình độ chuyên môn luật và tuổi đời còn trẻ để có thể sử dụng lâu dài, ổn định.

Đối với công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã cũng cần chuẩn hóa để bảo đảm ít nhất có trình độ trung cấp luật và được đào tạo nghiệp vụ về hộ tịch. Nên các tỉnh sau khi rà soát nếu nhận thấy công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã chưa có trình độ trung cấp luật đủ số lượng quy mô theo lớp thì có thể kết hợp với các trường Trung cấp Luật mở lớp tại địa phương (có thể ở tỉnh hoặc ở huyện) để tạo thuận lợi nhất cho người theo học.

Trong thời gian ngắn, trước mắt tất cả các công chức đang làm công tác hộ tịch phải được tập huấn kỹ càng và đầy đủ Luật Hộ tịch để khi Luật có hiệu lực, các địa phương có thể tổ chức thực hiện công tác hộ tịch theo Luật được ngay. Về lâu dài, các địa phương phải có kế hoạch cho công chức đang làm công tác hộ tịch tham gia đào tạo để có trình độ đại học hoặc trung cấp luật, trước hết, ưu tiên các địa phương đang "trắng" công

chức làm công tác hộ tịch có trình độ chuyên môn luật. Việc đào tạo cũng cần ưu tiên đối với các công chức có tuổi đời còn trẻ, công chức là người thuộc các dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, việc bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch cần được thực hiện thường xuyên để các công chức làm công tác hộ tịch có thể cập nhật những quy định mới của pháp luật, được giải đáp những vướng mắc, tình huống có thể phát sinh trong thực tiễn.

3. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý về hộ tịch cho người dân

Nhận thức của người dân ở các tỉnh miền núi phía Bắc đối với quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch còn hạn chế, đặc biệt là khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, là nguyên nhân dẫn đến tình trạng trẻ em sinh ra không được đăng ký khai sinh đúng hạn, thậm chí không được đăng ký khai sinh; nam nữ chung sống với nhau như vợ chồng, nhưng không đăng ký kết hôn; người chết không đăng ký khai tử. Để thực hiện tốt công tác về đăng ký và quản lý hộ tịch, một trong những điều kiện quan trọng đó là cần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật về đăng ký và quản lý hộ tịch của người dân, vì về mặt bản chất, hộ tịch là những sự kiện gắn liền với nhân thân của mỗi cá nhân, công dân, do đó, yếu tố chủ động, tích cực của mỗi cá nhân, công dân có ý nghĩa hết sức quan trọng. Để làm được điều này, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý thông qua đó nâng cao ý thức chấp hành pháp luật nói chung trong đó có pháp luật về đăng ký hộ tịch nói riêng cho người dân có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về hộ tịch cho người dân là việc làm hết sức cần thiết nhằm hình thành và nâng cao văn hoá pháp lý trong đăng ký và quản lý hộ tịch. Để thu hút sự tham gia của người dân, cần có những tài liệu chuẩn phục vụ công tác tuyên truyền, nghiên cứu, đa dạng hóa hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, dân cư của từng vùng, miền, trong đó cần chú trọng hình thức dịch các quy định của pháp luật ra ngôn ngữ các dân tộc và thu băng cassette để phát trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc phát đến người dân các khu vực vùng sâu, vùng xa, vì đặc trưng của người dân các dân tộc ở vùng sâu, vùng xa đó là ở cách xa nhau và cách xa trung tâm của xã, thị trấn, do đó việc tập trung mở các hội nghị tuyên truyền, phổ biến pháp luật hộ tịch sẽ khó có hiệu quả cao bằng giải pháp nêu trên.

Nội dung tuyên truyền cho nhân dân tập trung vào những điểm mới của pháp luật trong lĩnh vực đăng ký hộ tịch, các quy định về thẩm quyền, thời hạn, thủ tục... đăng ký hộ tịch; Vận động mọi người dân thực hiện đăng ký hộ tịch đầy đủ, kịp thời; Giải đáp những vướng mắc cho nhân dân về đăng ký hộ tịch.

Hình thức tuyên truyền có thể lồng ghép trong các cuộc họp xóm, bản, tổ dân phố... Cùng với tuyên truyền miệng, nhân dân còn được phát miễn phí các tờ rơi, tờ gấp, có

nội dung tuyên truyền về đăng ký hộ tịch; Tuyên truyền qua các phương tiện thông tin đại chúng và các thiết chế văn hóa cơ sở; Thông qua các ấn phẩm sách, báo, tài liệu pháp luật... được phát hành miễn phí; Tuyên truyền thông qua trợ giúp pháp lý, nhằm tư vấn, giải đáp thắc mắc về công tác đăng ký hộ tịch cho người dân; thực hiện kết hợp với tuyên truyền về dân số, với các nội dung pháp luật khác như dân sự, hôn nhân và gia đình, đất đai... Việc kết hợp này một mặt làm cho thông tin tuyên truyền có sự liên kết hợp lý, có nội dung toàn vẹn dễ nghe, dễ hiểu, dễ nhớ. Mặt khác sẽ làm giảm chi phí cho công tác tuyên truyền đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước nói chung, pháp luật về hộ tịch nói riêng.

Trong tuyền truyền, phổ biến pháp luật về hộ tịch phải có sự kết hợp giữa cơ quan tư pháp với các tổ chức, đoàn thể. Trước hết là sự kết hợp với tổ chức Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, đây là hai tổ chức tập hợp quần chúng là những đối tượng có vai trò quan trọng trong công tác hộ tịch, bên cạnh đó thông qua các Đoàn viên, hội viên Hội phụ nữ còn có thể tác động sâu rộng đến những nhóm người khác trong xã hội. Các cơ quan tư pháp (Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp) có thể vận động ngay tổ chức Đoàn, Hội trong cơ quan mình cùng tham gia tích cực vào công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, kết hợp với các cấp tổ chức Đoàn, Hội ở từng địa phương để có các hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật hợp lý, hiệu quả nhất.

Ở các địa phương có biên giới quốc gia với các nước láng giềng, đồng thời cũng là các địa phương có địa hình hiểm trở, đi lại khó khăn, các cơ quan tư pháp cần phối hợp với bộ đội biên phòng đóng ở địa phương. Lực lượng bộ đội biên phòng do nhiệm vụ bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia nên thường xuyên bám sát địa bàn có điều kiện giúp đỡ nhân dân nhất là đồng bào các dân tộc thiểu số ở vùng sâu, vùng có khó khăn về đi lại, vùng xa trong sản xuất, phát triển sản xuất kinh tế gia đình nên được bà con tin tưởng. Vì vậy, lực lượng bộ đội biên phòng tuyên truyền pháp luật bà con dễ tin theo, cũng do điều kiện công tác, bộ đội biên phòng có thể bám địa bàn vận động kiên trì, thường xuyên với bà con.

Một lực lượng rất quan trọng cũng cần được phối hợp để tuyên truyền pháp luật về hộ tịch đó là các cộng tác viên dân số. Hiện nay, ở tất cả các địa phương đều có lực lượng cộng tác viên dân số tham gia tuyên truyền, phổ biến các chính sách, pháp luật về dân số, hướng dẫn thực hiện kế hoạch hóa gia đình, vì thế cộng tác viên dân số là những người có điều kiện gần gũi, tiếp xúc trực tiếp với nhân dân. Các công việc của cộng tác viên dân số cũng có mối quan hệ với các công việc về hộ tịch nhất là các việc về kết hôn, sinh đẻ nên việc kết hợp tuyên truyền, phổ biến pháp luật về hộ tịch với các công tác dân số có thể có kết quả cao. Để có thể tạo ra sự kết hợp hoạt động nhuần nhuyễn, đưa tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về hộ tịch vào hoạt động

của cộng tác viên dân số thì phải có chương trình phối hợp hoạt động giữa Sở Tư pháp với Sở Y tế các địa phương, nội dung lồng ghép cũng phải được xây dựng phù hợp.

Tuyên truyền, vận động, thuyết phục theo kiểu "mưa dầm thấm lâu" đến từng người dân, cần chỉ rõ cho họ nhận thấy lợi ích về chế độ, chính sách, các quyền và nghĩa vụ có liên quan trong việc đăng ký khai sinh, khai tử đúng hạn và đăng ký kết hôn đúng độ tuổi, đúng quy định. Đây vẫn được xem là giải pháp đầu tiên được đề cập và được xác định là giải pháp tốt nhất, có khả năng đem lại hiệu quả cao nhất và bền vững nhất. Công tác vận động, thuyết phục được làm tốt sẽ góp phần tích cực giảm thiểu số vụ việc vi phạm pháp luật trong lĩnh vực hôn nhân - gia đình và hộ tịch, hộ khẩu, giúp kiểm soát tốt sự biến động dân số và ổn định về an ninh trật tự của địa phương. Bên cạnh đó, thực tiễn cũng đã chỉ ra rằng, để có thể thực hiện tốt công việc này, ngoài những lực lượng chuyên trách thuộc về Ủy ban dân số, gia đình và trẻ em cũng như lực lượng công an các cấp thì các già làng, trưởng bản ở các địa phương miền núi đóng vai trò hết sức quan trọng. Bởi vì, trong công tác tuyên truyền, thuyết phục đồng bào các dân tộc thiểu số chấp hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hôn nhân - gia đình, đăng ký hộ tịch, các già làng, trưởng bản chính là những người gần gũi và có uy tín nhất đối với những người dân khi mà giữa họ không gặp phải bất kỳ rào cản nào về ngôn ngữ, phong tục và tập quán.

Cần đầu tư những khoản kinh phí cần thiết và hợp lý để phục vụ cho công tác tuyên truyền, bảo đảm hiệu quả của công tác tuyên truyền; phân bổ ngân sách cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên cơ sở xác định nhu cầu thực tế hợp lý của địa phương thay vì việc phân bổ kinh phí bình quân hàng năm và hạn chế như hiện nay.

Tiếp tục xây dựng, củng cố và nâng cao chất lượng đội ngũ báo cáo viên pháp luật, đặc biệt là đội ngũ báo cáo viên pháp luật về hộ tịch nhất là đội ngũ báo cáo viên pháp luật ở cấp huyện và cấp xã.

Nâng cao chất lượng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho học sinh, sinh viên tại các tỉnh miền núi phía Bắc cũng có vai trò rất quan trọng vì học sinh, sinh viên khi có kiến thức pháp luật về hộ tịch có thể lại là người thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về hộ tịch cho gia đình và cộng đồng. Tại các trường học từ bậc trung học cơ sở trở lên, đề xuất xây dựng các bài học pháp luật để giáo dục thường xuyên với học sinh trong đó có pháp luật về hộ tịch.

4. Tăng cường cơ sở vật chất, kinh phí, trang thiết bị phục vụ cho công tác đăng ký và quản lý hộ tịch

Tiếp tục đầu tư, đảm bảo kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện đáp ứng yêu cầu cho việc thực hiện tin học hóa trong công tác hộ tịch; lồng ghép việc thực hiện công tác này với các chương trình đề án khác ở địa phương; huy động sự đóng góp tự nguyện của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân cho việc thực hiện

ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký và quản lý hộ tịch để tạo điều kiện cho đội ngũ cán bộ, công chức tư pháp - hộ tịch cấp huyện, cấp xã hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao; góp phần hoàn thành nhiệm vụ chính trị, phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng chính quyền cơ sở vững mạnh.

Tăng cường triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký hộ tịch. Việc triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác hộ tịch là xu thế tất yếu và rất cần thiết, giúp cho công tác đăng ký hộ tịch được thực hiện một cách khoa học, chính xác; các dữ liệu đăng ký hộ tịch đều được cập nhật vào hệ thống lưu trữ dữ liệu, để công chức tư pháp - hộ tịch có thể cập nhật hồ sơ và truy xuất dữ liệu khi cần thiết. Áp dụng công nghệ thông tin trong đăng ký, quản lý hộ tịch sẽ tạo điều kiện thuận lợi trong đăng ký và tra cứu thông tin cũng như công tác thanh tra, kiểm tra và hướng dẫn nghiệp vụ, tạo được tính thống nhất và xuyên suốt trong công tác quản lý nhà nước về hộ tịch từ Trung ương đến địa phương.

5. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong công tác hộ tịch

Bên cạnh việc nâng cao năng lực chuyên môn, nghiệp vụ cho các công chức trực tiếp làm công tác hộ tịch thì việc kiện toàn tổ chức các cơ quan thực hiện, quản lý hộ tịch ở địa phương cũng như tạo ra cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thực hiện, quản lý hộ tịch với nhau, với các cơ quan khác cũng là vấn đề quan trọng, cần thực hiện trong thời gian tới.

Để kiện toàn tổ chức, các tỉnh miền núi phía Bắc cần tổ chức các cơ quan nhà nước thực hiện, quản lý hộ tịch theo hướng:

Thứ nhất, bảo đảm đủ biên chế theo quy định của pháp luật ở các cơ quan làm công tác hộ tịch theo quy định của Luật Hộ tịch. Theo đó, không cần thiết duy trì biên chế chuyên trách thực hiện công tác hộ tịch ở cấp tỉnh vì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cụ thể là Sở Tư pháp không còn là nơi trực tiếp đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch. Ở cấp huyện, bên cạnh việc nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho công chức thực hiện công việc hộ tịch ở Phòng Tư pháp thì đối với các huyện còn yếu kém về công tác hộ tịch trong khoảng thời gian trước mắt có thể thực hiện việc luân chuyển công chức từ cấp tỉnh về tăng cường cho cấp huyện để bảo đảm có người đảm nhận ngay các công việc hộ tịch theo quy định mới của Luật. Các Phòng Tư pháp thực hiện việc bố trí một công chức chuyên về công tác hộ tịch và phân công một lãnh đạo phụ trách công tác hộ tịch để bảo đảm giải quyết kịp thời các công việc phát sinh. Ở cấp xã, tùy theo điều kiện thực tế của địa phương (số lượng công việc, trình độ của công chức tư pháp - hộ tịch), các tỉnh miền núi phía Bắc có thể thực hiện việc bố trí hai công chức thực hiện các công việc về hộ tịch. Trước mắt, để bảo đảm triển khai thuận lợi các quy định của Luật hộ tịch, các địa phương nên bố trí hai công chức làm công tác hộ tịch, khi công việc ổn

định mới tùy tình hình thực tế duy trì hai công chức hoặc chỉ một công chức chuyên trách làm công tác hộ tịch.

Thứ hai, để bảo đảm bộ máy thực hiện và quản lý nhà nước về hộ tịch luôn đáp ứng được nhu cầu công việc, các tỉnh miền núi phía Bắc cần nghiêm túc chấn chỉnh việc tuyển dụng không đúng quy định của pháp luật, không tuyển dụng những người không đáp ứng được các quy định về điều kiện dự tuyển làm công tác tư pháp - hộ tịch, nhất là ở cấp huyện, cấp xã. Đối với những người đã tuyển dụng, đang làm việc mà không đáp ứng các tiêu chuẩn về chuyên môn, nghiệp vụ nhưng vẫn hoàn thành nhiệm vụ được giao thì có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, những người không hoàn thành nhiệm vụ hoặc để xảy ra sai sót trong công việc do thiếu chuyên môn, nghiệp vụ có thể loại ra khỏi biên chế hoặc chuyển công việc khác phù hợp hơn.

Thứ ba, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác hộ tịch

Công tác đăng ký và quản lý hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc hiện nay được thực hiện chủ yếu bằng phương pháp thủ công, công chức tư pháp - hộ tịch trực tiếp điền vào biểu mẫu hộ tịch, sổ đăng ký hộ tịch. Tình trạng điền các thông tin, dữ kiện vào biểu mẫu, sổ đăng ký hộ tịch không chính xác, sai chính tả, chữ viết không rõ ràng..., việc bảo quản, lưu trữ sổ đăng ký hộ tịch không thống nhất, không bảo đảm an toàn, thuận tiện khi tra cứu... còn phổ biến. Tình trạng này có thể được khắc phục tương đối hiệu quả nếu việc tin học hóa công tác hộ tịch triển khai có kết quả. Ứng dụng công nghệ thông tin vào đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho công tác đăng ký, tra cứu thông tin khi cần thiết cũng như công tác thanh tra, kiểm tra và hướng dẫn nghiệp vụ. Ứng dụng công nghệ thông tin giúp cho công tác đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch được thực hiện một cách chính xác, khoa học, thống nhất trong phạm vi toàn quốc, từ trung ương đến địa phương. Dưới góc độ tổ chức, ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch được coi là một giải pháp để kiện toàn tổ chức bộ máy vì ứng dụng công nghệ thông tin sẽ giảm bớt sức lao động thủ công của công chức, vừa tạo ra sự kết nối giữa các cơ quan thực hiện đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch.

Tuy nhiên, ứng dụng công nghệ thông tin, tiến tới thực hiện cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử đòi hỏi các tỉnh miền núi phía Bắc phải đầu tư cơ sở vật chất đồng bộ mà cơ bản nhất là bảo đảm có máy tính riêng cho công tác đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch có kết nối mạng internet. Ở cấp huyện, có thể bố trí mỗi công chức làm công tác hộ tịch một máy tính, ở cấp xã, công chức tư pháp - hộ tịch được bố trí riêng một máy tính trong số các máy tính thuộc định mức sử dụng tài sản nhà nước ở xã. Ngoài ra, tất cả các công chức thực hiện đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch được tập huấn nghiệp vụ ứng dụng công nghệ thông tin đầy đủ, thường xuyên.

Thứ tư, thực hiện tốt việc phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch

Công tác hộ tịch ở địa phương do Sở Tư pháp ở cấp tỉnh, Phòng Tư pháp ở cấp huyện và công chức tư pháp - hộ tịch ở Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện. Tuy nhiên, công tác hộ tịch còn liên quan đến nhiệm vụ quản lý nhà nước của nhiều cơ quan khác như cơ quan quản lý nhân khẩu, hộ khẩu, cơ quan quản lý về dân số,... Nên để công tác đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch được thực hiện một cách hiệu quả cần có sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan với nhau.

Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan trong đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc có thể được thực hiện cả về tổ chức và trong hoạt động nghiệp vụ. Về tổ chức, cần có sự liên kết, hỗ trợ nhau trong việc bảo đảm biên chế, nhân lực thực hiện công tác hộ tịch. Cụ thể, ở mỗi tỉnh cần có quy hoạch công chức tư pháp, trong đó có công chức thực hiện công tác hộ tịch để thống nhất trong tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện việc điều chuyển linh hoạt khi cần thiết. Về chuyên môn, Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã phải phối hợp với nhau để thực hiện việc xác minh khi đăng ký các sự kiện hộ tịch như xác minh sự việc sinh khi đăng ký khai sinh, xác minh tình trạng hôn nhân khi đăng ký kết hôn... Thực hiện phối hợp trong công tác lưu trữ sổ đăng ký hộ tịch, trong kiểm tra, thanh tra và hướng dẫn nghiệp vụ hộ tịch tại địa phương. Ví dụ, khi đăng ký hộ tịch tại cấp xã nếu các giấy tờ hoặc sổ đăng ký hộ tịch ở xã lưu không đầy đủ thì công chức tư pháp - hộ tịch phải phối hợp với Phòng Tư pháp để kiểm tra, đối chiếu bản lưu tại cấp huyện. Công chức làm công tác đăng ký hộ tịch của Phòng Tư pháp khi tiến hành đăng ký hộ tịch có yếu tố nước ngoài cần xác minh tại nơi cư trú của người đi đăng ký có thể yêu cầu công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã nơi người đăng ký cư trú tiến hành xác minh. Giữa các cơ quan có sự phối hợp nhịp nhàng sẽ giảm bớt thời gian, chi phí đi lại của cơ quan nhà nước đồng thời tạo thuận lợi cho công dân khi đăng ký hộ tịch.

Ngoài ra, đăng ký hộ tịch cũng liên quan mật thiết đến các hoạt động quản lý nhân khẩu, hộ khẩu thuộc thẩm quyền của các cơ quan công an, công tác dân số, kế hoạch hóa gia đình thuộc thẩm quyền của cơ quan y tế, đối với các khu vực biên giới công tác hộ tịch còn liên quan đến các hoạt động bảo vệ biên giới thuộc lực lượng bộ đội biên phòng... nên cũng cần có sự phối hợp giữa các cơ quan thực hiện đăng ký hộ tịch với các cơ quan này. Cơ quan đăng ký và quản lý nhà nước về hộ tịch phối hợp với cơ quan công an thực hiện công tác xác minh các thông tin về nhân thân trước khi đăng ký hộ tịch, ngược lại các thông tin về hộ tịch được cung cấp cho cơ quan công an để thực hiện hoạt động quản lý nhân khẩu, hộ khẩu. Để có thể chủ động thực hiện đăng ký hộ tịch,

các Phòng Tư pháp, công chức tư pháp - hộ tịch phải phối hợp với cơ quan y tế để nắm bắt sự kiện sinh, theo dõi các biến động về dân số. Công tác quản lý nhà nước ở địa phương nói chung sẽ giảm bớt số lượng công việc đáng kể nếu các thông tin do các cơ quan nhà nước thu thập được trong hoạt động của mình được chia sẻ rộng rãi giữa các cơ quan với nhau hoặc khi thực hiện thu thập thông tin có sự kết hợp mục đích sử dụng thông tin trước khi tiến hành thu thập, xử lý, sử dụng thông tin.

Ngoài ra, để tăng cường sự phối hợp của các cơ quan trong đăng ký hộ tịch cần nâng cao vai trò lãnh đạo của các tổ chức Đảng đối với công tác tư pháp nói chung trong công tác hộ tịch nói riêng. Các tổ chức Đảng phải kịp thời nắm bắt, chỉ đạo các cơ quan nhà nước giải quyết các vấn đề phát sinh trong đăng ký, quản lý nhà nước về hộ tịch ở địa phương mình. Trước mắt, Tỉnh ủy, Huyện ủy, các tổ chức Đảng cơ sở phải lãnh đạo Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan tư pháp ở địa phương chuẩn bị đầy đủ cả về bộ máy, cán bộ, công chức, cơ sở vật chất và thực hiện việc tuyên truyền sâu rộng về Luật Hộ tịch để khi Luật có hiệu lực thì việc tổ chức thực hiện được chủ động, có hiệu quả. Mặt khác, Ủy ban nhân dân các cấp tăng cường kiểm tra, đôn đốc các cơ quan chuyên môn, công chức thuộc Ủy ban nhân dân thực hiện nghiêm chỉnh các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, của công chức trong công tác hộ tịch, tham mưu cho Ủy ban nhân dân trong quản lý nhà nước về hộ tịch, về kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ hộ tịch.

Tóm lại, đăng ký hộ tịch là hoạt động quản lý nhà nước vừa liên quan đến những quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, vừa góp phần xây dựng các chính sách về kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng và dân số của đất nước. Đăng ký hộ tịch ở các tỉnh miền núi phía Bắc vừa có những điểm chung của đăng ký hộ tịch trong cả nước, vừa có những nét đặc thù do những yếu tố riêng về tự nhiên, xã hội. Việc quy định về đăng ký hộ tịch, việc thực hiện đăng ký hộ tịch trên thực tế phải hài hòa giữa yếu tố phổ biến và yếu tố đặc thù trên cơ sở ứng dụng tối đa thành tựu khoa học, kĩ thuật vào quản lý, đăng ký hộ tịch nhằm bảo hộ tối đa quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Đăng ký hộ tịch phát sinh trên thực tế thường xuyên biến động, việc triển khai thực hiện Luật Hộ tịch cần có hướng dẫn cụ thể linh hoạt và thường xuyên. Hệ thống cơ sở dữ liệu, chuyển đổi cơ sở dữ liệu từ dữ liệu giấy trước đây vào hệ thống dữ liệu điện tử cần nhanh chóng thực hiện để có hệ thống cơ sở dữ liệu chung với nguồn số liệu thống kê đáng tin cậy, giúp nhà nước quản lý dân cư, hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội từng vùng miền, từng khu vực. Việc đăng ký hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc cần được quan tâm hơn do đây là khu vực tập trung nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, trình độ dân trí không đồng đều, nhiều khu vực miền núi dân trí thấp; đây cũng là khu vực có đường biên giới dài

với Trung Quốc và Lào nên việc quản lý dân cư tại khu vực này cần chặt chẽ. Đội ngũ công chức làm công tác hộ tịch về cơ bản đã cấp chuẩn trình độ theo quy định nhưng đây là đội ngũ thường xuyên có sự biến động, trình độ chuyên môn, tin học còn nhiều hạn chế để có thể đáp ứng yêu cầu triển khai hệ thống dữ liệu hộ tịch do đó cần thường xuyên bồi dưỡng bài bản. Các cơ quan có liên quan thường xuyên kiểm tra, thanh tra kịp thời phát hiện những sai phạm để có hướng dẫn kịp thời trong công tác đăng ký hộ tịch.

MỤC LỤC

Lời nói đầu 5

1. Đổi mới hoạt động giảng dạy và đánh giá kết quả học tập của người học nhằm nâng cao chất lượng đào tạo nhân lực pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội 7

2. Nghiên cứu đánh giá khoa học về kết quả 10 năm thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam (Nghị quyết số 48-NQ/TW) 33

3. Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo đảm thi hành quy định của Hiến pháp năm 2013 về các quyền dân sự, chính trị 57

4. Cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý 77

5. Xác định những định hướng, chính sách lớn phục vụ cho việc sửa đổi, bổ sung Luật lý lịch tư pháp 97

6. Xác định những định hướng, chính sách lớn phục vụ việc sửa đổi, bổ sung Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước 118

7. Đăng ký hộ tịch tại các tỉnh miền núi phía Bắc - thực trạng và giải pháp 141

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Trụ sở đăng ký: 58 - 60 Trần Phú, Ba Đình, Hà Nội
Trụ sở chính: 35 Trần Quốc Toản, P. Trần Hưng Đạo, Q. Hoàn Kiếm, Hà Nội
Phát hành tại Hà Nội: Điện thoại 024.62632078 - 024.62632079 - Fax: 024.62632080
Phát hành tại TP. HCM: Số 200C Võ Văn Tần, P. 5, Q. 3, TP. HCM
Điện thoại: 0906056818 - Email: gianght@moj.gov.vn
Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: https://nxbtuphap.moj.gov.vn

Chịu trách nhiệm xuất bản
Giám đốc: TS. HỒ QUANG HUY

Chịu trách nhiệm nội dung
Tổng Biên tập: TS. TRẦN MẠNH ĐẠT

Biên tập
ThS. NGUYỄN THỊ HẢI YẾN

Biên tập mỹ thuật
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày
NGUYỄN THỊ NGỌC LINH

Sửa bản in
NGUYỄN NGỌC CƯỜNG

Đọc sách mẫu
TRƯƠNG THỊ THU HÀ

Đối tác liên kết xuất bản: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp
Số 9, phố Trần Vĩ, phường Mai Dịch, quận Cầu Giấy, Hà Nội
(Chịu trách nhiệm in và phát hành: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp)

In 1.140 bản, khổ 19 x 27 cm, tại Công ty Cổ phần In và Thương mại Prima (Số 35, ngõ 93, đường Hoàng Quốc Việt, phường Nghĩa Đô, quận Cầu Giấy, Hà Nội - Xưởng sản xuất: 722 Phúc Diễn, phường Xuân Phương, quận Nam Từ Liêm, Hà Nội). Số xác nhận đăng ký xuất bản: 1483-2020/CXBIPH/02-174/TP được Cục Xuất bản, In và Phát hành xác nhận đăng ký ngày 04/5/2020. Quyết định xuất bản số 53/QĐ-NXBTP ngày 11/6/2020 của Giám đốc Nhà xuất bản Tư pháp. In xong, nộp lưu chiểu năm 2020.

ISBN: 978-604-81-1881-5