



CK.0000071015

PHÁP
HỌC PHÁP LÝ
N VĂN HIỂN

(Chủ biên)

3

BÀN VỀ

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

BÀN VỀ
HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

**Biên mục trên xuất bản phẩm của
Thư viện Quốc gia Việt Nam**

Bàn về hệ thống pháp luật / Nguyễn Văn Hiến, Lê Minh Tâm,
Phạm Duy Nghĩa... - H. : Chính trị Quốc gia, 2014. - 260tr. ; 19cm

1. Hệ thống pháp luật 2. Việt Nam

349.597 - dc23

CTK0075p-CIP

Mã số: 3.34(V)
CTQG-2014

964 58

349.3

115

BỘ TƯ PHÁP
VIỆN KHOA HỌC PHÁP LÝ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
(Chủ biên)

BÀN VỀ
HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA – SỰ THẬT
Hà Nội – 2014

TẬP THỂ TÁC GIẢ:

TS. NGUYỄN VĂN HIỂN (Chủ biên)

GS.TS. LÊ MINH TÂM

PGS.TS. PHẠM DUY NGHĨA

PGS.TS. NGUYỄN MINH ĐOAN

PGS.TS ĐÌNH DŨNG SỸ

TS. NGUYỄN VĂN CƯƠNG

TS. TÔ VĂN HÒA

ThS. DƯƠNG BẠCH LONG

ThS. HOÀNG CÔNG DŨNG

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Trong khoa học pháp lý, khái niệm pháp luật và hệ thống pháp luật là những khái niệm rất cơ bản đã được đưa vào các giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật để giảng dạy trong các trường đại học chuyên ngành luật. Mặc dù vậy, việc nghiên cứu, đánh giá và bổ sung những đặc tính mới của các khái niệm này cho phù hợp với sự phát triển của khoa học pháp lý đương đại vẫn được rất nhiều nhà nghiên cứu tìm tòi, khám phá.

Hệ thống pháp luật theo quan niệm truyền thống là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định. Theo cách hiểu này, hệ thống pháp luật được tạo thành từ tổng thể các quy phạm pháp luật mà không bao gồm các yếu tố khác, như: các học thuyết, các nguyên tắc pháp lý và các nguồn luật bất thành văn khác, cũng như các yếu tố bảo đảm thực thi pháp luật (hệ thống các thiết chế, thông tin pháp luật, nguồn nhân lực thực thi pháp luật, v.v.).

Trong thời gian gần đây, khoa học pháp lý đã chứng kiến một số nghiên cứu mở ra những hướng mới, giúp chúng ta có

hướng tiếp cận mới về hệ thống pháp luật góp phần mang lại những cải cách quan trọng, đáng ghi nhận trong lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam. Trong đó, quan niệm (hay cách tiếp cận) về hệ thống pháp luật đã có những thay đổi lớn, hệ thống pháp luật được tiếp cận trong trạng thái động, hoạt động xây dựng thể chế và hoạt động tổ chức thi hành pháp luật được đặt trong mối quan hệ gắn bó hữu cơ trong một chỉnh thể thống nhất đã được thể hiện nhất quán trong 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.

Để cung cấp thêm một số góc nhìn đa chiều các quan niệm về hệ thống pháp luật hiện nay, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật xin giới thiệu tới độc giả cuốn sách ***Bàn về hệ thống pháp luật*** (Sách tham khảo) do TS. Nguyễn Văn Hiến, Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp làm chủ biên. Đây là kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp bộ của tập thể các tác giả. Mặc dù đã có nhiều cố gắng nhưng cũng không tránh khỏi những sơ xuất, Nhà xuất bản và các tác giả của cuốn sách mong nhận được những góp ý quý báu của độc giả.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 8 năm 2014

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ PHÁP LUẬT, BẢN CHẤT CỦA PHÁP LUẬT VÀ NGUỒN PHÁP LUẬT

TS. Nguyễn Văn Hiến
ThS. Hoàng Công Dũng

1. Về pháp luật và bản chất của pháp luật

Pháp luật là một khái niệm được định nghĩa theo cách thức khác nhau phản ánh vị thế, thế giới quan khác nhau của những người đưa ra khái niệm. Tự cổ chí kim có nhiều học giả, nhiều trường phái triết học đưa ra khái niệm của mình về pháp luật¹. Ở Việt Nam, trong một thời gian dài, do ảnh hưởng của nền khoa học pháp lý Xô viết, lý luận Mác - Lênin, nhất là nhận xét của Mác có tính chất nhận thức luận sâu sắc về bản chất của pháp luật trong một xã hội có giai cấp (mà cụ

1. Xem thêm Mục 1 bài Quan niệm về pháp luật và hệ thống pháp luật ở phương Tây (TS. Nguyễn Văn Cương).

thể là xã hội tư sản thời kỳ giai cấp tư sản mới giành được chính quyền, đang thiết lập và bành trướng mô thức kinh tế tư bản tự do cạnh tranh những năm giữa của thế kỷ 19) rằng, pháp luật tư sản *chẳng qua là ý chí của giai cấp tư sản được đề lên thành luật, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp tư sản quy định*¹. Nhận xét nổi tiếng này thể hiện trong áng văn bất hủ, Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản năm 1848 đã từng là một trong những luận điểm then chốt trong lý thuyết Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật. Trên cơ sở này, các nhà lý luận ở Việt Nam cũng như các nhà lý luận luật học Xô viết cho rằng, pháp luật là hiện tượng xã hội tồn tại khách quan trong mọi xã hội có giai cấp. Pháp luật được định nghĩa là: "hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể"².

Nếu có thể xếp loại quan điểm chính thống ở Việt Nam về pháp luật, có thể thấy rằng, đây là thứ quan

1. C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 1995, t.4, tr.619.

2. GS. TS. Lê Minh Tâm và PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên), *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2010, tr. 98.

niệm thực chứng luận và giai cấp luận. Nói cách khác, pháp luật được nhìn dưới lăng kính của trường phái thực chứng pháp lý nhưng đã được tô đậm màu sắc giai cấp.

Gần đây, trong bối cảnh đất nước ta có nhiều thay đổi, nhất là việc chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, khép kín sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa, hội nhập với quốc tế, nhiều quan niệm truyền thống của lý luận Mác - Lênin đã được bổ sung và hoàn thiện. Trong bối cảnh ấy, khía cạnh giai cấp của pháp luật tuy tiếp tục được khẳng định, nhưng khía cạnh xã hội hay vai trò/giá trị xã hội của pháp luật được coi trọng hơn¹. Bối cảnh ấy cũng mở đường cho việc đánh giá các quan điểm về pháp luật của phương Tây với thái độ cởi mở và độ lượng hơn. Không ít lý luận pháp luật của các nước phương Tây trước đây đã không còn đơn thuần bị phủ nhận toàn bộ, giới luật gia Việt Nam đã mạnh dạn tiếp thu, thừa nhận không ít quan niệm, lý thuyết pháp luật của phương Tây. Việc thăng hoa trong các công trình nghiên cứu về Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam thời

1. GS. TS. Lê Minh Tâm và PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên): *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.107.

gian qua sẽ thật khó giải thích, nếu không có sự tiếp thu một cách chọn lọc này¹.

Trong khoa học pháp lý nước ta, các khái niệm về pháp luật được thể hiện khá nhất quán trong nghiên cứu, giảng dạy. Theo đó "*pháp luật là hệ thống quy tắc*

1. Hàng loạt các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền được xuất bản ở Việt Nam thời gian qua cho thấy sự lớn mạnh trong tư duy pháp lý của giới nghiên cứu pháp luật hiện nay, trong đó, có thể kể đến các tác phẩm cơ bản sau: Đào Trí Úc (chủ biên): *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005; Nguyễn Trọng Thóc: *Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005; Trần Hậu Thành: *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nxb. lý luận chính trị, Hà Nội, 2005; Nguyễn Văn Thảo: *Xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006; Lê Văn Quang và Văn Đức Thanh: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các định chế xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006; Đào Trí Úc (chủ biên): *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007; Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008; v.v..

*xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể*¹; hay "pháp luật là hệ thống những quy tắc xử sự (hệ thống những quy phạm) do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát triển phù hợp với lợi ích của giai cấp mình"²; "Pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam là hệ thống các quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành theo những trình tự thủ tục nhất định; được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau; là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội; mang tính bắt buộc chung; được thể hiện dưới những hình thức nhất định nhưng được hình thành và phát triển trên cơ sở chế độ kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội và tư tưởng mới"³...

Theo học thuyết Mác - Lênin, khi bàn về khái niệm pháp luật không thể không xuất phát từ bản chất của pháp luật. Khái niệm pháp luật và bản chất của pháp luật được coi là một trong những vấn đề cốt lõi và được

1, 3. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên): *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2010, tr.98, 477.

2. PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004, tr.73.

xem xét một cách khá toàn diện trong học thuyết Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, có thể khái quát những điểm chính như sau:

- Pháp luật là hiện tượng của kiến trúc thượng tầng, vì vậy một mặt, nó chịu sự tác động mạnh mẽ của cơ sở hạ tầng (điều kiện của đời sống kinh tế - xã hội giữ vai trò quyết định đối với pháp luật), nhưng mặt khác, pháp luật có sự tác động trở lại đối cơ sở hạ tầng. Về nguyên lý, pháp luật luôn phản ánh trình độ phát triển của kinh tế - xã hội, nó không thể cao hơn trình độ phát triển kinh tế - xã hội; đồng thời, pháp luật lại có tính độc lập tương đối, có giá trị văn hóa, văn minh, có khả năng định hướng, bảo đảm và thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

- Pháp luật có quan hệ chặt chẽ với Nhà nước, vì vậy trong bản chất của pháp luật luôn có bản chất nhà nước. V.I. Lênin cho rằng, Nhà nước không thể tồn tại thiếu pháp luật; ngược lại pháp luật chỉ có thể phát huy được hiệu lực của mình nếu nó được bảo đảm bằng sức mạnh của bộ máy nhà nước¹. Hồ Chí Minh cho rằng, pháp luật luôn gắn với Nhà nước, phản ánh ý chí của giai cấp thống trị và chế độ nhà nước². Tuy nhiên, pháp

1. Xem V.Lênin: *Toàn tập*, Nxb.Tiến bộ, Mátxcova, 1981, t.32, tr. 429.

2. Xem Hồ Chí Minh: *Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr.185-187.

luật lại có những đặc điểm riêng và có tầm quan trọng đặc biệt đối với đời sống nhà nước và đời sống xã hội, vì vậy mà một Nhà nước không thể để một ngày không có luật¹. Từ mối quan hệ này, không thể quan niệm một cách đơn giản là pháp luật do Nhà nước "sinh ra" hoặc pháp luật "đứng trên" Nhà nước.

- Pháp luật luôn thể hiện ý chí của giai cấp cầm quyền. C. Mác khi nói về pháp luật tư sản đã nhấn mạnh rằng, pháp luật tư sản chẳng qua là ý chí của giai cấp tư sản được đề lên thành luật mà nội dung của ý chí đó là do điều kiện kinh tế của giai cấp tư sản quyết định². Hồ Chí Minh khi nói về pháp luật phong kiến đã chỉ rõ pháp luật phong kiến là ý chí của giai cấp phong kiến; còn pháp luật của ta là pháp luật thực sự dân chủ, vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi của nhân dân lao động"³. Dĩ nhiên, đây chỉ là những định đề có tính nhấn mạnh chứ không phải là duy nhất, vì thế, không nên tuyệt đối hóa tính giai cấp, nhưng cũng không thể mơ hồ, coi nhẹ thuộc tính này.

- Bản chất của pháp luật còn thể hiện ở tính xã hội

1. Xem Nguyễn Ngọc Minh: *Nghiên cứu những tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Sự thật, 1988, tr.159.

2. Xem C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.619.

3. Xem Hồ Chí Minh: *Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr.187.

của nó. Pháp luật là sự mô hình hoá những nhu cầu khách quan, điển hình và phổ biến và có tính công lý trong xã hội. Vì vậy, khi tình hình chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội thay đổi thì pháp luật cũng phải thay đổi. Tính phù hợp của pháp luật chỉ có được khi pháp luật phản ánh đúng những quy luật phát triển khách quan của xã hội và những điều kiện cụ thể của xã hội trong từng thời kỳ xác định. Nói cách khác, phải chú ý đặc biệt tới tính khách quan của pháp luật. C.Mác đã nói: *"Nhà lập pháp phải coi mình như là nhà khoa học tự nhiên. Ông ta không làm ra pháp luật, ông ta không phát minh ra chúng, mà chỉ nêu chúng lên; ông ta biểu hiện những quy luật nội tại của những mối quan hệ tinh thần thành những đạo luật thành văn có ý thức. Chúng ta sẽ phải chê trách nhà lập pháp là vô cùng tùy tiện, nếu như ông ta thay thế bản chất của sự việc bằng những điều bịa đặt của mình"*¹. Tính xã hội của pháp luật còn được thể hiện ở sự điều hoà các lợi ích giai cấp, nó phản ánh lợi ích của giai cấp cầm quyền nhưng đồng thời phải tính đến lợi ích của tất cả các giai tầng trong xã hội một cách hợp lý. Tuy nhiên, không phải pháp luật chỉ phản ánh các quy luật khách quan và các mối quan hệ xã hội một cách máy móc, thụ động, mà với tính độc lập tương đối của mình pháp luật còn có giá trị

1. C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập, Sđd*, t.1, tr.232.

định hướng phát triển cho các quan hệ xã hội. Vì vậy, bên cạnh việc chú trọng tới tính cụ thể của hệ thống pháp luật, thì cũng phải chú trọng đến việc xây dựng và phản ánh những tư tưởng, quan niệm, triết lý, nguyên tắc, mục đích, định hướng, chính sách pháp luật một cách căn bản, có hệ thống và có đủ luận cứ khoa học để tạo cơ sở cho các hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật luôn được tiến hành một cách bài bản, ổn định và hiệu quả. Nói cách khác, trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật cũng như tổ chức thực hiện pháp luật trong thực tiễn phải chú trọng toàn diện những vấn đề ở tầm vĩ mô và những vấn đề ở tầm vi mô.

Như vậy, cần phải xem xét bản chất của pháp luật một cách toàn diện để tránh cực đoan khi thiên về góc độ này hay góc độ khác. Khi nói về bản chất của pháp luật thì cần chú ý tới các thuộc tính của nó trong một thể thống nhất, đó là: tính quy phạm phổ biến, tính ý chí, tính quyền lực (nhà nước) và tính xã hội của pháp luật. Những thuộc tính đó hợp thành bản chất, quy định nội dung của pháp luật và từ đó nó yêu cầu phải có sự chặt chẽ về hình thức của pháp luật. Từ đây, khái niệm pháp luật cần được hiểu theo nghĩa rộng và hẹp tùy theo yêu cầu tiếp cận và giải quyết các vấn đề cụ thể của hệ thống pháp luật. Theo nghĩa rộng, pháp luật là tổng thể các quy tắc xử sự và các nguyên tắc, định

hướng, mục đích pháp luật, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của Nhà nước và phản ánh những nhu cầu xã hội khách quan, điển hình, phổ biến và có tính công lý để điều chỉnh các quan hệ trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Theo nghĩa hẹp, pháp luật là tổng thể các quy tắc xử sự, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của nhà nước và phản ánh những nhu cầu xã hội khách quan, điển hình, phổ biến để điều chỉnh các quan hệ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Dù hiểu theo nghĩa nào thì cũng phải thấm nhuần quan điểm toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khách quan, khoa học. Thực tiễn đã cho thấy, có lúc do hoàn cảnh, điều kiện lịch sử cụ thể đã có cách nhìn mà hiện nay có thể cho là thiếu toàn diện đã xuất hiện những khuynh hướng như: Chỉ nhấn mạnh tính giai cấp của pháp luật dẫn đến coi nhẹ tính xã hội của pháp luật; quá coi trọng tính lôgic hình thức của pháp luật và quy phạm pháp luật mà không chú trọng phân tích về tính khách quan, nhạy cảm của pháp luật, chỉ chú trọng tới tính thống nhất của hệ thống pháp luật một cách hình thức mà ngại đổi mới, không mạnh dạn phá vỡ những cấu trúc pháp luật lỗi thời để thay thế bằng những cấu trúc mới; chỉ chú trọng đến tính cụ thể và cái hiện hữu (thực định) mà không chú ý đúng mức tới tính khái quát và khả năng tiềm tàng của pháp luật;

quá nhấn mạnh đến yếu tố chủ quan, đề cao vai trò của Nhà nước mà coi nhẹ yếu tố khách quan và giá trị xã hội đích thực của pháp luật...

Trên cơ sở nền tảng triết học Mác - Lênin, chúng ta đang hướng tới xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ở đó bản chất của pháp luật vẫn được biểu hiện với đầy đủ các thuộc tính của nó nhưng ở trình độ cao hơn. Trên phương diện lý thuyết, bản chất đó phải được biểu hiện ở những mặt chủ yếu như: Hệ thống các quy phạm pháp luật và các nguyên tắc, mục đích của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tính thống nhất cao hơn; được hình thành bằng các phương pháp dân chủ rộng rãi hơn với sự tham gia của đông đảo nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng; ý chí thể hiện trong pháp luật của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phản ánh lợi ích và nguyện vọng của đông đảo nhân dân trong xã hội, vì nó được hình thành bằng con đường dân chủ, do Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ban hành và bảo đảm thực hiện; và cũng do đó, pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tính giai cấp đồng thời cũng có tính xã hội rộng rãi, phù hợp với các quy luật vận động khách quan và những mục tiêu của chủ nghĩa xã hội.

2. Về nguồn pháp luật

Nguồn của pháp luật là những hình thức chính



thức thể hiện các quy tắc bắt buộc chung được nhà nước thừa nhận có giá trị pháp lý để áp dụng vào việc giải quyết các sự việc trong thực tiễn pháp lý và là phương thức tồn tại trên thực tế của các quy định pháp luật¹.

Hiện nay, khoa học pháp lý thế giới ghi nhận ba loại nguồn của pháp luật cơ bản gồm tập quán pháp, tiền lệ pháp và văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ba loại nguồn pháp luật nói trên, ở một số nước trên thế giới có thêm một số loại nguồn khác như giáo lý tôn giáo (pháp luật tôn giáo với nền tảng là kinh Coran của một số nước theo đạo Hồi), các học thuyết, các quan điểm, tư tưởng pháp luật; pháp luật khẩu truyền (dạng khẩu lệnh của vua chúa phong kiến)... Mỗi loại nguồn của pháp luật đều có những ưu điểm và hạn chế riêng ở những mức độ khác nhau. Các nhà nước khác nhau sử dụng các loại nguồn của pháp luật khác nhau, có thể là sử dụng chỉ một loại nguồn hoặc sử dụng đồng thời nhiều loại nguồn của pháp luật, tùy thuộc vào trình độ phát triển, điều kiện xã hội và văn hóa cụ thể. Nhìn chung, các nước theo hệ thống pháp luật "civil law", luật thành văn được coi là nguồn chính trong đó quan trọng nhất là các quy phạm pháp luật, án lệ mặc dù có tồn tại nhưng chỉ được coi là tài liệu nghiên cứu tham

1. PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006, tr.306.

khảo. Ngược lại, ở các quốc gia theo trường phái pháp luật "common law", án lệ lại được lựa chọn là nguồn luật chính.

Nguồn pháp luật chủ yếu của nước ta là văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự nhất định và được sắp xếp trong thứ bậc hiệu lực pháp lý. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cho phép áp dụng tập quán tốt đẹp của địa phương trong các quan hệ dân sự trên cơ sở tôn trọng, tuân thủ pháp luật và đạo đức xã hội (đây được coi là nguồn thứ yếu của pháp luật Việt Nam). Hiện nay, chúng ta chưa thừa nhận án lệ là một nguồn của pháp luật Việt Nam, tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, chúng ta đang sử dụng một biến dạng của án lệ¹ dưới hình thức là các nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao để hướng dẫn Tòa án nhân dân các cấp áp dụng thống nhất pháp luật và tổng kết kinh nghiệm xét xử. Mặc dù chưa thừa nhận án lệ là nguồn của pháp luật Việt Nam nhưng chúng ta đã có chủ trương nghiên cứu khả năng khai thác, sử dụng án lệ, do đó tiền lệ pháp trong tương lai có cơ hội trở thành một nguồn chính thống của pháp luật Việt Nam.

1. PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.311.

a) *Tập quán pháp* là những tập quán lưu truyền trong đời sống xã hội, được nhà nước thừa nhận có giá trị pháp lý và trở thành các quy tắc ứng xử mang tính bắt buộc đối với xã hội.

Trước hết, khái niệm tập quán được định nghĩa khá phong phú. Trên thế giới, dưới góc độ ngôn ngữ, theo từ điển "Oxford", tập quán (custom) được hiểu là truyền thống và là cách thức ứng xử được chấp nhận rộng rãi, được áp dụng đặc biệt cho một xã hội nhất định, tại một địa phương nhất định hoặc trong một thời gian nhất định. Từ điển "Cambridge" định nghĩa tập quán là cách hành xử hoặc niềm tin đã được hình thành từ rất lâu như một thói quen. Dưới góc độ khoa học pháp lý, Theo Từ điển "Black's Law" thì tập quán (custom) là "thực tế mà bằng sự thừa nhận chung và lâu dài đối với nó, thói quen không thay đổi đã trở thành có hiệu lực như pháp luật¹.

Ở Việt Nam, về mặt ngôn ngữ học tập quán được hiểu là thói quen hình thành từ lâu và đã trở thành nếp trong đời sống xã hội của một cộng đồng dân cư, được mọi người công nhận và làm theo², còn theo phương diện nghiên cứu khoa học pháp lý tập quán được hiểu là những cách ứng xử, thói quen ứng xử hay những quy

1. Black/s Law Dictionary. Seventh Edition. Bryan A, Garner. Editor in Chief. ST. Paul, Minn, 1999, at 390.

2. http://tratu.soha.vn/dict/vn_vn/T%E1%BA%ADp_qu%C3%A1n.

tác xử sự chung được hình thành tự phát trong các cộng đồng dân cư nhất định, được bảo đảm thực hiện bằng đặc tính của thói quen, tính thuyết phục, dư luận xã hội và một số biện pháp cưỡng chế phi nhà nước¹.

Tập quán pháp là loại nguồn pháp luật cổ điển nhất, được sử dụng rộng rãi trong các nhà nước chiếm hữu nô lệ và phong kiến, hiện nay, loại nguồn này của pháp luật vẫn được nhiều quốc gia sử dụng. Dễ tạo ra thói quen tự giác tuân thủ pháp luật là ưu điểm nổi trội của loại nguồn của pháp luật này do các tập quán có nguồn gốc từ đời sống nên gắn gũi với các đối tượng điều chỉnh. Yếu điểm của tập quán pháp là thường thiếu cơ sở khoa học, mang tính cục bộ cao nên việc áp dụng phổ biến thường hạn chế.

Ưu điểm của tập quán pháp là hình thành từ thực tiễn cuộc sống, từ những thói quen ứng xử hàng ngày nên rất gắn gũi với nhân dân, gắn bó với một cộng đồng cụ thể, trong một phạm vi nhất định và đã được áp dụng lâu dài như một thói quen nên thường được nhân dân tự giác thực hiện. Bên cạnh đó, các tập quán thường được bảo đảm thực hiện bằng những biện pháp cưỡng chế mà tập thể cộng đồng đó thống nhất nên trong nhiều trường hợp có khả năng tác động đến ý

1. TS. Nguyễn Thị Hồi: *Về khái niệm nguồn của pháp luật*, Tạp chí *Luật học*, số 2-2008, tr. 29.

thức và sự chấp hành của các cá nhân trong cộng đồng rất cao.

Tuy nhiên, tập quán pháp có nhược điểm là các quy định tồn tại phổ biến dưới dạng bất quy định, bất thành văn. Do đó, các quy định này được hiểu theo tính ước lệ¹, nhiều khi không rõ ràng, thiếu cụ thể, khó bảo đảm cho việc hiểu và áp dụng thống nhất trong phạm vi rộng.

Ở Việt Nam, tập quán pháp có thể nói chỉ là nguồn thứ yếu của pháp luật. Các tập quán có ý nghĩa góp phần bổ sung cho những điểm thiếu của pháp luật, khắc phục những lỗ hổng của pháp luật. Chính vì lý do đó mà tập quán pháp đang và sẽ tiếp tục được sử dụng cùng với các văn bản quy phạm pháp luật để bổ trợ cho nhau. Điểm mấu chốt để sử dụng kết hợp hài hòa tập quán pháp và các loại nguồn pháp luật khác là phải cần chỉ rõ, cụ thể những tập quán được nhà nước thừa nhận để bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất và bảo đảm công bằng xã hội.

b) *Văn bản quy phạm pháp luật* là loại nguồn của pháp luật được thể hiện dưới dạng các văn bản được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (bao

1. TS. Nguyễn Thị Hồi: *Về khái niệm nguồn của pháp luật*, Tạp chí *Luật học*, số 2-2008, tr. 30.

gồm cả các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền) theo những trình tự, thủ tục và hình thức pháp lý nhất định, chứa đựng các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung đối với các chủ thể pháp luật và được áp dụng nhiều lần trong đời sống.

Văn bản quy phạm pháp luật là một hình thức của pháp luật được ra đời từ rất sớm, với sự xuất hiện của chữ viết và sự hình thành nhà nước nô lệ, phong kiến. Những văn bản quy phạm pháp luật cổ được ghi nhận như: Bộ luật 12 Bảng của La Mã cổ đại, Bộ luật Hammurabi, Bộ luật Manu của Ấn Độ, Bộ luật Salic của người Frãng. Ở khu vực Đông Nam Á có Luật "Krâm Tésasa Kamokar" của Vương quốc Campuchia, Bộ luật cổ của Lào "Khăm Phi Pha Thăm Ma Xạt", "Quốc triều hình luật" của Việt Nam là những văn bản quy phạm pháp luật điển hình. Trong các nhà nước tư sản, nhất là các nước theo hệ thống luật tục, văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng rộng rãi, nhiều thể loại phong phú và được soạn thảo với một trình độ kỹ thuật cao. Ở nhiều quốc gia, hiện sử dụng hình thức văn bản quy phạm pháp luật đồng thời sử dụng các hình thức khác của pháp luật. Đối với Nhà nước xã hội chủ nghĩa, văn bản quy phạm pháp luật là hình thức duy nhất của pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật được xem là hình thức tiến bộ nhất dễ dàng cho việc áp

dụng vào đời sống hoạt động của các cá nhân, tổ chức, xã hội và cơ quan nhà nước¹.

Văn bản quy phạm pháp luật có ưu điểm bảo đảm tính thống nhất, toàn diện và khách quan trong nhận thức và vận dụng pháp luật; dễ phổ biến và dễ kiểm soát. So với hình thức tiền lệ pháp (án lệ) và tập quán pháp thì văn bản quy phạm pháp luật luôn có tính rõ ràng, cụ thể, điều chỉnh được nhiều quan hệ xã hội trên các lĩnh vực khác nhau, thích ứng nhanh với sự phát triển kinh tế - xã hội, nhất là trong nền kinh tế thị trường có nhiều biến động, tạo thành yếu tố cơ bản của hệ thống pháp luật trong mỗi một quốc gia. Văn bản quy phạm pháp luật có nhiều loại, mỗi loại từ tên gọi, nội dung, phạm vi điều chỉnh, giá trị pháp lý, thủ tục, trình tự ban hành đều do luật định. Văn bản quy phạm pháp luật về hình thức so với hình thức tập quán pháp và tiền lệ pháp, có các ưu điểm như: quy trình ban hành, cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ, việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ linh hoạt, trình độ kỹ thuật văn bản cao. Văn bản quy phạm pháp luật được hình thành do kết quả của hoạt động xây dựng pháp luật, thể hiện trí tuệ của tập thể, bảo đảm tính khoa học và dân chủ. Các quy định được trình bày thành

1. TS. Nguyễn Minh Hằng: *Mối quan hệ giữa văn bản quy phạm pháp luật và án lệ*, chuyên đề thuộc đề tài cấp bộ Triển khai án lệ vào công tác xét xử của Tòa án Việt Nam.

văn kết hợp với những yếu tố nêu trên làm cho văn bản quy phạm pháp luật rõ ràng, cụ thể, có khả năng dễ áp dụng, dễ có khả năng tạo thành một hệ thống, tức là tạo ra khả năng triệt tiêu những mâu thuẫn nội tại, làm tăng sự hỗ trợ, phối hợp cùng tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh các quan hệ xã hội; văn bản quy phạm pháp luật là yếu tố quyết định trong việc thiết lập trật tự và pháp chế trong tổ chức, quản lý xã hội và nhà nước, trong định hướng sự phát triển.

Tuy nhiên, khuyết điểm của loại nguồn văn bản quy phạm pháp luật là quá trình xây dựng, sửa đổi bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật tốn kém về thời gian và tiền bạc; mang tính khái quát cao, khó vận dụng vào các tình huống của cuộc sống đa dạng; có khả năng quy định không phù hợp thực tiễn; dễ dẫn đến tình trạng thiếu pháp luật, tạo ra những khoảng trống trong pháp luật; văn bản quy phạm pháp luật mang tính ổn định cao do đó sẽ kém linh hoạt hơn các nguồn pháp luật khác.

Theo quan niệm của giới luật học Việt Nam, văn bản quy phạm pháp luật được xác định có những đặc điểm:

- Văn bản quy phạm pháp luật phải là những văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, không phải mọi cơ quan nhà nước đều có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Chỉ những cơ quan được pháp luật quy định có thẩm quyền mới được phép ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thẩm

quyền ban hành quyết định nội dung điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh và mức độ điều chỉnh của văn bản. Mặt khác, không phải tất cả những văn bản do nhà nước ban hành đều là văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều văn bản được ban hành nhằm giải thích chính sách, làm rõ hoặc mang tính chất trao đổi nghiệp vụ của nhà nước có mang ý nghĩa pháp lý song không phải là những văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật phải chứa đựng các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung đối với mọi chủ thể pháp luật mà nó điều chỉnh.

- Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trong đời sống, trong mọi trường hợp khi có sự kiện pháp lý xảy ra cho đến khi nó bị thay thế, bãi bỏ, hết hiệu lực theo các quy định của pháp luật.

- Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

- Ở Việt Nam, văn bản quy phạm pháp luật thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, là yếu tố quyết định trong việc hiện thực hóa đường lối, chủ trương đó, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, là chuẩn mực cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể quần chúng, công dân và toàn xã hội. Văn bản quy phạm pháp luật đồng thời là những thể chế làm cơ sở cho việc thiết lập, củng cố và tăng cường pháp chế, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa. Khi giải quyết các vụ việc cụ thể, trên cơ sở những văn bản quy phạm pháp luật, các

cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các văn bản áp dụng pháp luật làm xuất hiện ở các công dân, tổ chức những quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể.

Nói đến văn bản quy phạm pháp luật không thể không nhắc đến Hiến pháp với vai trò là đạo luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc, hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật. Nếu văn bản trái với Hiến pháp, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền bãi bỏ hoặc đình chỉ thi hành.

Như vậy, các văn bản quy phạm pháp luật có vai trò rất quan trọng trong quản lý nhà nước. Xây dựng một hệ thống hoàn chỉnh đồng bộ các hình thức văn bản quy phạm sẽ tạo ra cơ sở pháp lý cho sự bảo đảm và tăng cường pháp chế, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

c) *Án lệ* (hay còn gọi là *Tiền lệ pháp*¹): Án lệ được

1. Khái niệm tiền lệ pháp hiện vẫn đang là vấn đề tranh cãi. Có hai quan điểm chính khác nhau về phạm vi của tiền lệ pháp dẫn đến những sự khác biệt rất lớn về tính chất của khái niệm này. Quan điểm thứ nhất cho rằng, tiền lệ pháp chỉ bao hàm các phán quyết của tòa án (gồm cả các bản án về hành chính), quan điểm thứ hai cho rằng, tiền lệ pháp có phạm vi rộng hơn, bao hàm cả các phán quyết của tòa án cùng với các quyết định của các cơ quan hành chính). Khái niệm tiền lệ pháp trong cuốn sách này được hiểu theo quan điểm thứ nhất.

định nghĩa theo nhiều cách khác nhau. Đề tài nghiên cứu khoa học: "*Triển khai án lệ vào công tác xét xử của Tòa án Việt Nam*" của Tòa án nhân dân tối cao đã tổng hợp, nêu ra nhiều khái niệm của các nước về án lệ như: Theo Từ điển luật học của Anh¹ thì án lệ là bản án hoặc quyết định được nêu ra để chứng minh cho một quyết định trong một vụ việc gần tương tự sau đó. Theo Từ điển luật học của Mỹ² định nghĩa án lệ là một quyết định xét xử mà ở đó tạo ra một quy tắc với vai trò là điểm quy chiếu để quyết định những vụ án sau này có cùng tình tiết hoặc vấn đề pháp lý. Theo Từ điển tiếng Việt, không có cụm từ án lệ nhưng có giải thích về từ

1. Từ điển luật học, Tái bản lần 4, in và xuất bản tại Anh, 1993, tr.293.

2. Từ điển Black's Law (West Group, St. Paul MN, tái bản lần thứ 9, 2004) 1295, Kinh nghiệm quốc tế trong việc áp dụng tiền lệ và án lệ (trang 3, 4) khái niệm án lệ nêu trên có nét khác so với khái niệm án lệ trong Black's Law Dictionary, 1059 (Tái bản lần thứ 5 năm 1979). "Black's Law Dictionary, 7th ed 1999" (Xem khái niệm án lệ theo "Black's Law Dictionary, 7th ed 1999" của Nguyễn Văn Nam: *Lý luận và thực tiễn về án lệ trong hệ thống pháp luật của các nước Anh, Mỹ, Pháp, Đức và những kiến nghị đối với Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà nội, tr.15 và khái niệm án lệ theo Black's Law Dictionary, 1059 (Tái bản lần thứ 5 năm 1979) là quy tắc pháp luật được tạo lập lần đầu tiên bởi Tòa án cho một loại vụ việc đặc biệt mà sau đó được viện dẫn để quyết định những vụ việc tương tự).

"án" và từ "lệ"; từ "án" có nghĩa "*vụ phạm pháp hoặc tranh chấp quyền lợi cần được xét xử trước Tòa án hoặc quyết định của Tòa xét xử vụ án*", còn từ "lệ" được hiểu "*Điều quy định có từ lâu đã trở thành nề nếp, mọi người cứ theo thế mà làm hoặc điều đó được lặp đi lặp lại nhiều lần, tự nhiên đã thành thói quen*". Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam¹ thì án lệ được hiểu là: "*quyết định hoặc bản án của tòa cấp trên có giá trị bắt buộc đối với tòa án cấp dưới; tòa phá án cũng phải tôn trọng quyết định trước đó của bản thân mình (riêng ở Mỹ, Tòa án tối cao không tự coi mình có trách nhiệm đó)*". Trong Từ điển pháp luật Anh - Việt² thì khái niệm "precedent" hay tiền lệ được hiểu như sau: "*Lời phán quyết của tòa án, thông thường được ghi lại trong tập san án lệ (law report) và sử dụng như một quyền để đưa ra quyết định tương tự trong các vụ án tiếp theo*". Theo từ điển Luật học của Việt Nam thì án lệ được hiểu là: "*Bản án đã tuyên hoặc một sự giải thích, áp dụng pháp luật được coi như một tiền lệ làm cơ sở để các Thẩm phán sau đó có thể áp dụng trong các trường hợp tương tự*"³. Các định nghĩa, khái niệm về án lệ của mỗi hệ

1. Trung tâm biên soạn Từ điển Bách khoa Việt Nam: *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Hà Nội, 1995, t.1, tr.46.

2. *Từ điển pháp luật Anh - Việt*, Nxb. Thế giới, 1998, tr.727.

3. Viện khoa học pháp lý Bộ Tư pháp: *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp và Nxb. Từ điển bách khoa, tr.13.

thống pháp luật khác nhau là không giống nhau, phụ thuộc vào đặc điểm của từng hệ thống pháp luật cũng như cách thức sử dụng án lệ hoặc quan điểm tiếp cận trong nghiên cứu đối với án lệ. Tuy nhiên, các khái niệm này đều có những đặc điểm chung nhất định:

- Án lệ phải tồn tại dưới dạng các bản án, quyết định của Tòa án, chứa đựng quan điểm chung của hệ thống tòa án áp dụng trong việc giải quyết những vấn đề có tính chất giống nhau.

- Án lệ là việc áp dụng lặp lại nhiều lần một giải pháp của tòa án trong nhiều vụ án.

- Những phán quyết của tòa án có giá trị án lệ là cơ sở bắt buộc hoặc tham khảo cho tòa án vận dụng khi xét xử vụ án tương tự.

Tóm lại, án lệ có thể được định nghĩa là một loại nguồn của pháp luật tồn tại dưới dạng các phán quyết của tòa án có thẩm quyền khi giải quyết các vụ việc cụ thể được thừa nhận là khuôn mẫu có giá trị pháp lý cho việc giải quyết các vụ việc tương tự về sau.

Án lệ là nguồn luật phổ biến của các nhà nước chiếm hữu nô lệ, phong kiến trước kia và hiện nay vẫn được sử dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ (common law).

Ưu điểm của án lệ: i) Án lệ rất phong phú, có tính thực tiễn cao, không chủ quan, áp đặt một cách độc đoán, thể hiện tương đối toàn vẹn tình hình cuộc sống vào quá trình áp dụng pháp luật; ii) Có tính mềm dẻo,

linh hoạt dễ thích ứng với những thay đổi nhanh chóng và liên tục của đời sống kinh tế xã hội; iii) Điều chỉnh được những vấn đề cụ thể, dễ dàng lấp những khoảng trống của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, án lệ cũng có những hạn chế khi thiếu tính ổn định, có hiệu lực hồi tố, dễ bị suy diễn trong quá trình sử dụng...

Ở Việt Nam, án lệ được coi là nguồn pháp luật cho giai đoạn đất nước bị thực dân Pháp đô hộ và thời gian kháng chiến cứu nước. Tuy nhiên sau năm 1975 khi đất nước hoàn toàn giải phóng thì án lệ không được tiếp tục coi là một nguồn trong hệ thống pháp luật của nước ta. Tính đến nay, không có quy định pháp luật nào thừa nhận án lệ là nguồn của pháp luật Việt Nam. Trên phương diện nghiên cứu khoa học pháp lý, có thể thấy dù chúng ta không thừa nhận án lệ với tư cách là một nguồn pháp luật chính thức, nhưng thực tế, dấu ấn của án lệ vẫn thực sự hiện hữu và chiếm một vị trí khá quan trọng đặc biệt trong hoạt động xét xử của hệ thống Tòa án nhân dân. Biểu hiện của án lệ trong hoạt động xét xử thấy rõ thông qua những văn bản tổng kết hướng dẫn nghiệp vụ xét xử hàng năm của Tòa án nhân dân tối cao để hướng dẫn thống nhất áp dụng pháp luật hoặc tháo gỡ khó khăn trong quá trình xét xử đối với những trường hợp pháp luật chưa dự liệu trước. Bên cạnh đó, việc xuất bản một số quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hoặc các quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm ngoài mục đích

công khai hóa các bản án hoặc phục vụ công tác nghiên cứu còn thể hiện rất rõ đường lối xét xử của Tòa án.

Định hướng phát triển án lệ ở Việt Nam đã được Đảng ta đề ra trong Nghị quyết số 49 NQ/TW ngày 02-6-2005 về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Đây là định hướng lớn và có ý nghĩa đối với hoạt động tư pháp. Thời gian vừa qua đã có nhiều công trình tập trung nghiên cứu vấn đề này và kết quả cho thấy tính khả thi cho việc áp dụng án lệ ở Việt Nam trong thời gian tới.

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ CHẾ ĐỘ PHÁP QUYỀN

PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa

1. Xây dựng hệ thống luật pháp phải gắn với chế độ pháp quyền

Nhà kinh tế học nổi danh Minton Phritman (Milton Friedman) khi nhìn lại hơn một thập kỷ chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia đã bộc bạch rằng: "*lời khuyên của tôi cho các quốc gia này chỉ gồm có ba chữ: tư nhân hóa, tư nhân hóa, tư nhân hóa... nhưng tôi đã làm. Hóa ra xây dựng một chế độ pháp quyền xem ra là một nền tảng còn quan trọng hơn cả tư nhân hóa*"¹. Những thế hệ công dân thời chuyển đổi ở Liên Xô cũ và nhiều nước Đông Âu đã khó mà nhận ra quốc gia của họ sau hơn một thập kỷ thực hiện liệu pháp "sốc" theo lời

1. Milton Friedman (2002): *in Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*, pp. xvii-xxi.

khuyến của những người theo chủ nghĩa "Tân tự do". Ông chủ đã thay khuôn mặt mới, song trong hoang tàn của nền pháp chế xã hội chủ nghĩa Đông Âu bị quên lãng, một trật tự của quyền lực, tiền bạc và những đặc quyền mới được thiết lập. Một nền công lý đáng tin cậy với bất kỳ ai trở nên ngày càng xa vời.

Nhận biết cải cách thể chế cần cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, thay vì hồi thúc tư nhân hóa, các nhà tài trợ chuyển sang hỗ trợ xây dựng nhà nước, hỗ trợ xây dựng các nền tảng của quản trị quốc gia và chế độ pháp quyền. Tại Việt Nam, sự giúp đỡ từ bên ngoài cũng bắt gặp những nỗ lực nội tại nhằm xây dựng một trật tự xã hội được quản lý bằng pháp luật. Sửa Hiến pháp, ghi nhận định hướng xây dựng Việt Nam thành một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thập kỷ đã qua chứng kiến cuộc xây dựng pháp luật mạnh mẽ, có lẽ là thập kỷ xây dựng pháp luật mạnh mẽ nhất trong lịch sử nước ta cho đến nay. Có thể so sánh phần nào với thời Minh Trị canh tân ở Nhật Bản cuối thế kỷ XIX, hơn 100 năm sau, Việt Nam cũng bắt tay vào xây dựng những nền móng pháp luật quan trọng cho một xã hội công nghiệp bằng việc ban hành kế tiếp những bộ luật đồ sộ chịu ảnh hưởng từ các nước công nghiệp phát triển.

Ban hành văn bản pháp luật là một trong vô số những nỗ lực lớn hơn nhằm xây dựng một chế độ pháp quyền, nơi mà quyền tự do sở hữu, tự do kế hoạch và

quyền tiếm cận công lý của mọi người dân được bảo đảm. Tự do cạnh tranh dựa trên những chuẩn mực ứng xử đáng tin cậy, đó là sự khác biệt cơ bản giữa một quốc gia công nghiệp và những nước nghèo. Luật pháp dày đặc, song nếu chúng chỉ nhằm thay thế những ông chủ giữ độc quyền, thì danh tước được đổi tên một cách tân thời nhưng nguồn lực trong quốc gia vẫn bị kiểm soát bởi những nhóm lợi ích đặc quyền. Khi ấy hệ thống luật pháp trở thành pháo đài chiến lũy bảo vệ người có quyền và thế lực, ngăn cản quyền tiếm cận nguồn lực và cơ hội thi thố tài năng của người dân. Nếu điều ấy xảy ra, cũng tựa như vô số nước đang phát triển khác, chúng ta có nhà máy lọc dầu và có thể có đường sắt cao tốc, song chưa có nền pháp quyền cần cho một xã hội công nghiệp. Vì lẽ ấy, từ lời tự vấn của Phritman, nên nhìn nhận quá trình xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam với một tầm nhìn lớn hơn, tức là xây dựng một chế độ pháp quyền, bảo đảm công lý cho bất kỳ ai.

Dự báo thứ nhất là: hệ thống pháp luật nếu chỉ giúp nhà nước quản lý xã hội thì chưa đủ, hệ thống pháp luật phải gắn với chế độ pháp quyền, bảo đảm công lý cho bất kỳ ai, không phân biệt họ thuộc nhóm xã hội nào. Nếu pháp luật là những chuẩn mực, thì trong chế độ pháp quyền cần loại bỏ chuẩn mực kép, mọi người dân trong xã hội đều có cơ hội được tiếm cận công lý. Thập kỷ đã qua đánh dấu nhiều thành tựu lập pháp to lớn, song việc xây dựng chế độ pháp quyền ở

Việt Nam vẫn còn là một mục đích cần phải phấn đấu lâu dài.

2. Hướng về một hệ thống pháp luật với đa dạng các nguồn luật

Như một hệ thống, luật pháp có thể được hiểu gồm hàng triệu quy phạm pháp luật được sắp đặt đôi khi duy lý và máy móc trong các chế định pháp luật, các chế định ấy tùy theo cách phân loại mà hình thành nên vô tận các lĩnh vực pháp luật. Theo học thuyết về pháp chế xã hội chủ nghĩa từ Liên Xô cũ, người ta chia hệ thống pháp luật thành các ngành luật, đôi khi tương ứng với các ngành quản lý của bộ máy nhà nước. Theo cách nhìn ấy, Đảng và Nhà nước dùng pháp luật như một công cụ để quản lý xã hội (chữ Đảng và Nhà nước thường được viết hoa, trong đó Đảng đồng nghĩa với một đảng cộng sản lãnh đạo trong quốc gia xã hội chủ nghĩa). Sau hai thập kỷ đổi mới, tuy có nhiều cách tân, song cách hiểu của người Việt Nam về hệ thống pháp luật về cơ bản vẫn tập trung vào hệ thống các quy phạm được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật. Chưa tính tới các hình thức văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, tổng số loại văn bản theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã lên tới 18 loại khác nhau.

Nếu nhìn nhận hệ thống pháp luật chỉ là một thành tố trong chế độ pháp quyền, hướng tới thượng

tôn pháp luật, thì dường như góc nhìn kể trên chưa thật đầy đủ. Khi ấy, pháp luật không chỉ là công cụ của Nhà nước, luật thành văn được ghi trong văn bản quy phạm pháp luật chỉ là một phần nổi của những gì được gọi là luật cai trị trật tự con người. Điều mà con người hiểu, nhận ra, thỏa thuận với nhau và ghi thành luật (luật thế tục, do con người làm ra, "positive law") chỉ là một phần trong vô tận quy luật tất nhiên, ung dung tự tồn tại trên đời này (luật tự nhiên, "natural law"). Trong cuộc ganh đua trí tuệ khám phá ra luật ở đời, quy phạm cũ không hợp lý bị loại bỏ thay thế bằng điều mới hơn, hệ thống pháp luật vì thế không tĩnh mà động, vô tận, không ngừng nghỉ, đào thải cái cũ, nhận ra cái mới tiến dần đến những quy luật ngày càng hợp với công lý của tự nhiên. Góp phần vào hệ thống pháp luật, vì lẽ đó, ngoài văn bản quy phạm pháp luật còn có học lý của giới nghiên cứu luật học, lẽ công bằng mà người Thẩm phán cảm nhận được. Những nguồn pháp luật đa dạng này tựa như lá cành thân rễ, tất cả tạo nên một hệ thống pháp luật vững chãi khởi nguyên từ pháp luật tự nhiên.

Ngoài ra, nếu hiểu pháp luật là một thể chế xã hội, thay cho con người ghi nhớ lại những chuẩn mực ứng xử, khi ấy hệ thống pháp luật còn bao gồm những thiết chế góp phần thực thi pháp luật, ví dụ, cơ quan chấp pháp bảo đảm thực thi pháp luật, cơ quan bảo đảm và giữ gìn công lý trong thực hiện quy phạm pháp

luật. Khi ấy, xây dựng hệ thống pháp luật không thể tách rời xây dựng hệ thống Tòa án, Cơ quan điều tra, Công tố và các cơ quan hỗ trợ tư pháp khác. Nếu nhìn nhận như vậy, Việt Nam đã qua một thập kỷ xây dựng văn bản pháp quy với tốc độ gia tăng một cách dày đặc dần, song cuộc du nạp các tòa án độc lập và những thiết chế thực thi pháp luật vẫn còn rất dang dở. Cuộc tranh luận về án đưng trần, về quyền giám sát của Quốc hội đối với các bản án của Tòa án, thậm chí, những cuộc tiến thoái không rõ chủ đích trong tâm nhìn cải cách đối với Viện kiểm sát nhân dân cho thấy một thái độ chưa thật dứt khoát, chưa đủ quyết tâm xây dựng một hệ thống tư pháp độc lập, đủ mạnh. Trong tương quan với sức mạnh của Chính phủ, ngành Tòa án của Việt Nam đang có một vị thế khiêm tốn hơn rất nhiều.

Dự báo thứ hai là: ngoài xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trên giấy, sự đa dạng các nguồn luật trở nên quan trọng, Tòa án phải có đủ quyền lực để phát triển và giải thích pháp luật. Trong một thập kỷ tới, cân bằng quyền lực giữa Chính phủ và hệ thống Tòa án cần được cải thiện giúp cho hệ thống Tòa án nước ta được độc lập và hoạt động chuyên nghiệp hơn là một thách thức rất lớn trong quản trị quốc gia. Khi nguồn luật trở nên đa dạng, nhu cầu pháp điển hóa, làm cho hệ thống pháp luật tiện dùng cho người dân trở nên bức bách.

3. Những cản trở từ văn hóa pháp luật và ý thức hệ tư tưởng

Không thể xây dựng một chế độ pháp quyền ở một nước nghèo như Việt Nam bằng cách thả dù một toán cố vấn từ các nước giàu hoặc vay tiền nước ngoài để làm luật và du nhập các thể chế thực thi pháp luật. Nhà nước và pháp luật hiệu quả (rational Staat, rationales Recht) theo ngôn ngữ của Mác Vêbơ (Max Weber) cần cho một xứ công nghiệp là những thể chế khan hiếm, chỉ xuất hiện và thành công ở một số nơi trên trái đất này dưới những điều kiện nhất định¹. Quyền tư hữu và mơ ước làm giàu có ở mọi nơi, mọi lúc, đúng với mọi giống người, song điều gì đã làm cho chủ nghĩa tư bản đã ra đời ở Hà Lan và Anh lan dần sang Bắc Mỹ và Tây Âu, giúp họ sớm trở thành các quốc gia công nghiệp giàu có, trong khi phần còn lại của trái đất thuở đó vẫn chìm đắm trong đói nghèo? Một chế độ pháp quyền cần tới những tiền đề nhất định để xuất hiện và được duy trì một cách bền vững. Những điều này liệu đã có ở Việt Nam trong thập kỷ tới đây?

Trong truyền thống pháp luật phong kiến phương Đông cũng như theo tư duy của nền pháp chế xã hội

1. Max Weber: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus - Đạo đức Tin lành và tinh thần của chủ nghĩa tư bản*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2008.

chủ nghĩa Đông Âu trước đây người ta đều quan niệm pháp luật là công cụ của Nhà nước nhằm thiết lập kỷ cương và trật tự xã hội theo ý chí của người cầm quyền. Một thập kỷ qua, Việt Nam đã du nhập đáng kể các văn bản pháp luật cần cho Chính phủ để điều hành đất nước. Tuy nhiên, nếu quan niệm "Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa" nặng về tư duy "pháp trị" với chữ "Nhà nước" viết hoa còn chữ "nhân dân"¹ thì viết thường, người Việt Nam vẫn thượng tôn nhà nước, chúng ta đã gắng du nhập những công cụ quản lý mới, tiện và hợp thời cho Nhà nước cai trị xã hội, song cái gọi là chế độ thượng tôn pháp luật có thể vẫn còn mục tiêu cần phải phấn đấu.

Văn hóa pháp luật Việt Nam trước đây, có thể gọi như là một cuộc hôn nhân lịch sử giữa tư tưởng pháp luật thời phong kiến bèn duyên nhanh với quan niệm pháp chế xã hội chủ nghĩa kiểu cũ, có thể sẽ là một cản trở đáng kể để du nhập chế độ pháp quyền, nơi mọi công dân, mọi nhóm lợi ích đều bình đẳng về cơ hội tiếp cận các nguồn tài nguyên và quyền lực trong quốc gia. Một sự bình đẳng về cơ hội như vậy chỉ có được dựa trên những quan niệm phổ quát như công dân hay doanh nghiệp, không phân biệt nguồn gốc, lý lịch, giống

1. Từ "Nhân dân" hiện nay đã được viết hoa theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013 (BT).

nòi, tôn giáo, quan hệ cá nhân, vây cánh hay thành phần sở hữu¹.

Từ quan niệm cần có pháp luật như công cụ để quản lý, không ngạc nhiên Chính phủ nước ta đã là một động lực mạnh mẽ thúc đẩy toàn bộ quy trình làm luật. Chính phủ đã đứng sau tất cả những thành tựu lập pháp đồ sộ trong một thập kỷ qua, bởi Chính phủ có nhu cầu cần pháp luật để thể hiện các chính sách điều hành quốc gia. Chính phủ đã trở nên mạnh mẽ, có trong tay nhiều quyền lực điều hành quốc gia, tất cả các quyền lực ấy đều được quy định bằng pháp luật. Đó là một mặt của tấm huy chương. Song nếu không có sự gia tăng quyền lực một cách hợp lý cho cơ quan dân cử và Tòa án, sẽ không có lực lượng nào đủ sức mạnh để giám sát và ép buộc được trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Sự thiếu vắng của trách nhiệm giải trình là một trong những điểm yếu rõ rệt cho thấy một hệ thống pháp luật ngày càng dày đặc tuy là cần, song chưa hẳn đã đủ để tiến tới một chế độ thượng tôn pháp luật.

Dự báo thứ ba là: song song với xây dựng hệ thống pháp luật, một thập kỷ tới phải là san sẻ và phân bổ

1. Barry R Weingast (Stanford University) 2010: *Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law*, in James J. Heckman, Robert L. Nelson, Lee Cabatingan, *Global Perspectives on the Rule of Law*. (New York: Routledge - Cavendish, 2010).

quyền lực nhằm xác lập trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Không chỉ là công cụ quản lý quốc gia trong tay Chính phủ, pháp luật phải trở thành công cụ trong tay người dân để giám sát, buộc Chính phủ phải làm việc minh bạch hơn, hiệu quả hơn. Vì lẽ ấy, hệ thống pháp luật phải được thiết kế để trao quyền cho những lực lượng có đủ sự chính danh để kiểm soát Chính phủ.

4. Lỗ đen trong thiết chế chấp pháp: Yếu kém trong thực thi pháp luật

Ông bà Xaidōman (Seidman) khi viết cuốn "*Đánh giá pháp luật vì sự phát triển*" (WB, 2003) đã bàn luận nhiều rằng sự yếu kém của cơ quan dân cử, thiếu văn hóa tranh luận đa chiều về các lựa chọn chính sách quốc gia có thể là những nguyên nhân chính dẫn đến các đạo luật có mục đích chính sách không rõ ràng, các can thiệp của nhà nước không trúng và không đúng cũng như khả năng thực thi của luật thấp¹. Như vậy, một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phình nhanh về số lượng, song mâu thuẫn về mục đích và chính sách can thiệp, tự nó tước bỏ cơ hội trở nên khả thi, trước khi được tổ chức triển khai trên thực tế. Năng lực phản biện chính sách của toàn xã hội và khả năng nói "không" của cơ quan dân cử trước các lựa

1. Ann Seidman et al: *Assessing a bill in terms of public interest*, in WB: Law & Justice for Development, 2003.

chọn chính sách chưa hợp lý của Chính phủ có lẽ cần là một điểm then chốt giúp hệ thống pháp luật được khả thi, sớm nhất từ quá trình đề xuất sáng kiến và soạn thảo luật.

Sau khi pháp luật được ban hành, pháp luật phải được bảo đảm thi hành bởi các cơ quan chấp pháp. Đây chính là điểm chưa được bàn luận nhiều trong một thập kỷ qua. Ngoài đề xuất tách dần chức năng lập chính sách của Chính phủ, Nội các và các bộ trưởng, cần một tư duy xây dựng một hệ thống hành chính chuyên nghiệp, theo nghĩa tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực về quy trình của một tổ chức và có năng lực thực thi pháp luật cao.

Tách các chính khách hoạt động chính trị ra khỏi đội ngũ công chức hành chính chuyên nghiệp có lẽ là một điều kiện cần thiết để bắt đầu xây dựng những thiết chế chấp pháp có hiệu quả. Tuy nhiên, như Fukuyama (Fukuyama) đã thừa nhận¹, các thiết chế hành chính công có hiệu quả cũng đầy bí ẩn như các lỗ đen trong tổ chức nội bộ các công ty, người ta có thể mau chóng du nhập mô hình của thiết chế, tựa như du nhập mau chóng Cục quản lý cạnh tranh hay Kiểm toán nhà nước, song các thiết chế chấp pháp này có

1. Francis Fukuyama: *State-Buiding: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004.

hoạt động hiệu quả được hay không là một bài toán đầy ẩn số.

Dự báo thứ tư là: trong thập kỷ tới, Việt Nam có thành công trong xây dựng chế độ pháp quyền cần cho một nền công nghiệp hay không, phụ thuộc đáng kể vào việc chất lượng xây dựng các thiết chế bảo đảm thực thi pháp luật. Một hệ thống pháp luật dày đặc quy phạm được tạo ra trong thập kỷ qua sẽ ít ý nghĩa kể cả trong thập kỷ tới nếu thiếu những thiết chế thực thi pháp luật hoạt động hiệu quả. Phân biệt chức năng lập chính sách của Chính phủ với chức năng chấp pháp của bộ máy hành chính, xây dựng đội ngũ công chức mẫn cán, chuyên nghiệp và có kỷ luật chấp pháp cao (hiểu theo nghĩa tích cực của từ quan liêu) có thể sẽ là những ưu tiên chính sách gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật.

Người ta bảo con người phục tùng và tuân thủ nghiêm pháp luật là con người tự do. Trong chế độ pháp quyền, nơi pháp luật minh bạch, dễ tiên liệu, tạo nên những chuẩn mực đáng tin cậy, con người sẽ đỡ run sợ trước cường quyền, thần thế và sức mạnh tiền bạc. Công lý được bảo đảm cho bất kỳ ai có lẽ vẫn chỉ là một giấc mơ, ở cả nước giàu lẫn nước nghèo. Tuy vậy, nếu không sớm đặt những nền móng kiến tạo công lý thì khoảng thời gian còn lại tới năm 2020 sẽ trôi qua rất nhanh, hệ thống pháp luật giúp nhà nước cai quản xã hội có thể phình nhanh, song dân tộc chúng ta không

tiến xa trên con đường tiến tới chế độ pháp quyền. Kiểm soát nhà nước, nâng cao trách nhiệm giải trình của các thiết chế quản trị quốc gia, đặc biệt là của Chính phủ và nền hành pháp, có thể nên là một chủ đề cần nhấn mạnh gắn liền với xây dựng hệ thống pháp luật ở Việt Nam trong thập kỷ tiếp theo.

QUAN NIỆM VỀ PHÁP LUẬT VÀ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

TS. Nguyễn Văn Cương

1. Quan niệm về pháp luật

Xây dựng một định nghĩa về hệ thống pháp luật sẽ không có cơ sở nếu như chúng ta chưa có sự minh xác trong định nghĩa hoặc quan niệm về pháp luật. Tuy nhiên, chúng ta có thể dễ thấy rằng, định nghĩa về pháp luật không đơn thuần là vấn đề ngôn ngữ¹. Quan niệm về pháp luật (và kéo theo đó là quan niệm về hệ thống pháp luật) luôn là chủ đề của các tranh luận triết học phức tạp trong lịch sử loài người. Lý do giản đơn là, mỗi quan niệm về "pháp luật" đều trực tiếp hoặc gián tiếp

1. Mặc dù xét về mặt ngôn ngữ, ngay trong tiếng Việt, từ "pháp luật" cũng không hề là từ đơn nghĩa. Chỉ ít, giữa từ "pháp luật" khi đứng một mình với từ "pháp luật" trong cụm từ "quy phạm pháp luật" chắc chắn đã có nghĩa không hoàn toàn giống nhau.

phản ánh hoặc gắn với khía cạnh vị thế, quan điểm, lý do biện minh cho sự tồn tại của các lực lượng xã hội, các nhóm lợi ích nhất định¹.

Nhìn lại lịch sử triết học pháp luật trên thế giới, có thể thấy rằng, nhiều nhà tư tưởng hoặc học giả ở các nước phương Tây đã làm công việc định nghĩa về pháp luật. Ví dụ, Xixêrô (Cicero - 106 - 43. tr. CN), một triết gia và luật gia thời La Mã cổ đại khẳng định, pháp luật là "sự phân biệt giữa những thứ công bằng và bất công"². Nói cách khác, theo quan điểm của Xixêrô, luật và công lý là đồng nhất. Quan điểm này vẫn được chia sẻ rộng rãi trong dân chúng phương Tây. Với nhiều người trong số họ, luật (pháp luật) được hiểu là hiện thân của công lý³. Xt Ôguxtin (St. Augustine - 354-430), triết gia thần học La Mã thì cho rằng chỉ có luật công bằng mới là luật

1. Các học giả của phương Tây cho rằng, những vấn đề như "pháp luật là gì?", "pháp luật có nguồn gốc từ đâu? pháp luật tồn tại dựa trên cơ sở nào? pháp luật phục vụ lợi ích của ai? là những câu hỏi không dễ trả lời và luôn là chủ đề của các tranh cãi triết học. Xem Anthony Walsh & Craig Hemmens: *Law, Justice and Society* (New York: Oxford University Press, 2008), at 3.

2. Cited in James M. Donovan: *Legal Anthropology: An Introduction* (Lanham: Altamira Press, 2008), at 6.

3. Xem Hans Kelsen: *General Theory of Law and State* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945), at 5.

(nguyên văn "luật bất công không phải là luật")¹. Quan điểm này cũng không quá xa lạ với quan điểm của Xixêrô và luận điểm "luật bất công không được xem là luật" đã trở thành luận đề kinh điển của trường phái pháp luật tự nhiên trong nhiều thế kỷ ở phương Tây. Đối với Tômát Aquainơ (Thomas Aquinas: 1225-1274), triết gia thần học người Italia, pháp luật không phải là gì khác hơn là "một mệnh lệnh của lý trí vì mục tiêu tốt đẹp của cộng đồng". Nói cách khác, pháp luật phải bao hàm được trong nó yếu tố hợp lý. Hệ quả của quan niệm này là, những gì bất hợp lý trong pháp luật sẽ không nên được xem là pháp luật. Quan niệm này, có thể nói, cũng là một biến thể của tư tưởng pháp luật tự nhiên. Đối với Giôn Lốc (John Locke: 1632-1704), triết gia người Anh, cha đẻ của chủ nghĩa tự do cổ điển, pháp luật không là gì khác hơn chính là các giới hạn đối với cá nhân thông minh và tự do trong việc theo đuổi lợi ích hợp lý của mình, và đặt ra yêu cầu không vượt quá yêu cầu đảm bảo lợi ích chung của cộng đồng người chịu sự điều chỉnh của luật đó. Nói cách khác, theo Giôn Lốc (John Locke), pháp luật là đường phân ranh giới tự do giữa người và người, đường ranh giới mà nếu vượt qua nó, thì tự do của người này sẽ xâm phạm tới tự do của người khác và hệ quả là con người sẽ không còn tự do. Cũng theo Giôn Lốc,

1. Xem David Brooke: *Jurisprudence* (New York: Routledge, 2011), at 6.

"mục đích tối hậu của pháp luật là để tạo lập, bảo vệ và mở rộng tự do cá nhân của con người chứ không phải là để xóa bỏ hoặc hạn chế tự do cá nhân... Tự do [của một người] được hiểu là sự vắng bóng những cản trở, ràng buộc hoặc đe dọa từ người khác [vào việc thực hiện những điều mà người này mong muốn]... sẽ không có tự do nếu không có sự hiện diện của pháp luật."¹ Đối với Giăng Giắc Rút-xô (Jean Jacques Rousseau: 1712-1778), triết gia khai sáng người Thụy Sĩ, một trong những cha đẻ của thuyết tam quyền phân lập, pháp luật là đạo luật thể hiện ý chí chung của cộng đồng. Nói cách khác, pháp luật phải mang hơi thở của cộng đồng dân chúng, là linh hồn (tinh thần) của mỗi cộng đồng dân cư. Đối với Uy-li-am B-lác-x-tơn (William Blackstone: 1723-1780), luật gia nổi tiếng người Anh, pháp luật là "quy tắc điều chỉnh hành vi văn minh do cơ quan tối cao trong một nhà nước ban hành, đòi hỏi sự thực hiện điều phải và ngăn cấm những điều sai trái. Với Giôn A-x-tin (John Austin: 1790-1859), triết gia pháp luật người Anh, pháp luật là "những yêu cầu của đấng có chủ quyền"² hoặc pháp luật là các "quy phạm được đặt ra để hướng dẫn con người thông minh

1. John Locke, trích dẫn trong F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition* (London: University of Chicago Press, 2011), tr. 232.

2. David Brooke: *Jurisprudence* (New York: Routledge, 2011), at 4.

bởi những người thông minh nắm quyền cai trị"¹. Quan điểm của Blácxtôn và Axtin là những tư tưởng mở đầu cho trường phái triết học pháp luật thực chứng về sau này. Đối với Ôlivơ Hômxơ (Oliver W. Holmes: 1841-1935), thẩm phán nổi tiếng của Tòa Tối cao Hoa Kỳ, pháp luật là những gì mà tòa án sẽ tuân thủ. Nói cách khác, những gì nằm ngoài nhận thức của tòa án, ngoài khả năng áp dụng của tòa án, sẽ không được coi là pháp luật. Đối với Rudônphơ Phôn Giêring (Rudolf von Jhering: 1818-1892), cha đẻ của trường phái xã hội học pháp luật tại Đức, pháp luật là tổng thể các quy phạm bắt buộc đang có hiệu lực trong một nhà nước. Đây là một quan điểm mang tính chất mô tả về pháp luật, coi pháp luật là một hiện tượng xã hội khách quan mà con người có thể quan sát, nhận thức và mô tả được. Đối với Mác Vêbơ (Max Weber: 1864-1920), một trong những cha đẻ của xã hội học hiện đại, pháp luật tồn tại nếu nó được bảo đảm bởi khả năng cưỡng chế (về thể chất hoặc tâm lý) để buộc chủ thể bị điều chỉnh phải tuân thủ hoặc nếu vi phạm thì sẽ bị xử lý và được áp dụng bởi một đội ngũ những người có chức trách chuyên làm nhiệm vụ này. Đối với Raxcơ Paun (Roscoe Pound: 1870-1964), luật gia nổi tiếng của Hoa Kỳ, nguyên Hiệu trưởng trường Luật Đại học Harvard, pháp luật là "một hình

1. Cited in James M. Donovan: *Legal Anthropology: An Introduction* (Lanham: Altamira Press, 2008), at 6.

thức kiểm soát xã hội đặc biệt trong một xã hội đã có hình thức tổ chức chính trị ở bậc cao. Đó là hình thức kiểm soát xã hội thông qua việc áp dụng một cách có trật tự và hệ thống trấn áp trong xã hội ấy"¹. Đối với Các Mác (Karl Marx: 1818-1883), người sáng lập của học thuyết chủ nghĩa cộng sản hiện đại, pháp luật của [xã hội tư sản] chẳng qua chỉ là "ý chí của giai cấp các ông [giai cấp tư sản] được đề lên thành luật pháp, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp các ông quyết định"².

Có thể thấy, sự khác biệt trong quan niệm của các nhà tư tưởng nổi tiếng kể trên phản ánh sự thực là, khái niệm pháp luật, tuy là khái niệm dùng để diễn tả một hiện tượng xã hội tồn tại khách quan, nhưng đã bị lăng kính chủ quan của người nhìn nhận làm nó khác đi. Nói như ngôn ngữ hiện đại, mỗi quan niệm pháp luật đều có chiều cạnh "chính trị" của nó.

Ngày nay, ở phương Tây, trong bối cảnh chủ nghĩa thực chứng pháp lý đang có vị trí thống trị, các định nghĩa về pháp luật thường được xây dựng từ góc độ chức năng của nó³. Cụ thể, dưới đây là một số định nghĩa khá

1. Cited in James M. Donovan: *Legal Anthropology: An Introduction* (Lanham: Altamira Press, 2008), at 7.

2. C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.619.

3. Daniel C.K. Chow: *The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell*, 2nd ed. (St. Paul, MN: West, 2009), at 48.

phổ biến về pháp luật đang được sử dụng trong đào tạo luật ở Anh và Hoa Kỳ:

- "Pháp luật là một tập hợp các quy phạm, có thể thực thi/áp dụng bởi tòa án, điều tiết việc quản trị của nhà nước và điều chỉnh quan hệ giữa nhà nước với công dân cũng như giữa các công dân với nhau"¹. Với cách định nghĩa này, căn cứ vào đặc trưng, tính chất của đối tượng chịu sự điều chỉnh, pháp luật được phân thành 2 lĩnh vực cơ bản là luật công (các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ trong nội bộ bộ máy nhà nước và các quy phạm điều chỉnh các quan hệ giữa Nhà nước với công dân/tổ chức phi nhà nước) và luật tư (các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ giữa các công dân, tổ chức phi nhà nước với nhau; trong lĩnh vực pháp luật này, người bị thiệt hại từ hành vi của người khác phải chủ động yêu cầu sự can thiệp của Nhà nước để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình)². Ba lĩnh vực pháp luật thường được xếp vào lĩnh vực luật công bao gồm:

1. Sarah Riches & Vida Allen: *Business Law*, 9th ed. (London: Pearson, 2009), at 3. Cũng theo các tác giả này, điều phân biệt giữa quy phạm pháp luật với các quy phạm xã hội chính là tiêu chí, quy phạm nào sẽ được tòa án công nhận và thực thi. Quy phạm pháp luật thì được tòa án công nhận và thực thi trong khi các quy phạm xã hội không phải là quy phạm pháp luật thì không mang đặc điểm này.

2. Sarah Riches & Vida Allen: *Business Law*, 9th ed. (London: Pearson, 2009), at 3-4.

luật hiến pháp, luật hành chính và luật hình sự. Ba lĩnh vực này thường gắn với cái gọi là "trật tự công cộng" và Nhà nước đóng vai trò chủ thể chủ động/tích cực trong việc bảo vệ "trật tự công cộng".

- "Pháp luật là một tập hợp các nguyên tắc điều chỉnh hành vi có thể được thực thi (áp dụng) bởi Tòa án hoặc các cơ quan hành chính"¹. Một trong những chức năng cơ bản của pháp luật là cung cấp một sự ổn định, tính dự đoán trước, và tính liên tục (kế thừa) để người dân trong xã hội có thể biết cách tổ chức, quản lý công việc của mình trong một trật tự nhất định². Nói cách khác, pháp luật là công cụ kế hoạch hóa của cá nhân và của cộng đồng³.

- "Pháp luật là sản phẩm của nền văn minh và cũng là công cụ duy trì nền văn minh... Pháp luật phản ánh triết lý về kinh tế, văn hóa, xã hội, tôn giáo, đạo đức và chính trị của mỗi xã hội... Pháp luật là một công cụ kiểm soát xã hội, có chức năng điều tiết, trong những giới hạn nhất định, hành vi của con người và các quan

1. David P. Twomey & Marianne Moody Jennings: *Business Law and the Legal Environment*, 21st ed. (Mason, OH: South-Western, 2011), at 4.

2. Kenneth W. Clarkson, et.al: *Business Law: Text and Cases*, 12th ed. (Mason, OH: South-Western, 2012), at 2.

3. Scott J. Shapiro: *Legality* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), at 225.

hệ giữa người với người...[Pháp luật thực hiện điều này thông qua] việc cho phép, bắt buộc và cấm đoán"¹. Pháp luật có 3 chức năng cơ bản đó là: (1) Giải quyết tranh chấp, (2) Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của dân chúng và (3) Bảo vệ sự vận hành chính quyền một cách bình thường².

- Pháp luật là "một tập hợp các quy phạm, do Nhà nước tạo lập, có giá trị ràng buộc trong một phạm vi lãnh thổ và được đảm bảo thực thi bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền bằng việc sử dụng các biện pháp cưỡng chế và chế tài"³. Cũng theo các tác giả này, pháp luật được sinh ra là để "tổ chức, thúc đẩy sự an toàn và thuận tiện cho các thành viên của cộng đồng xã hội và để điều tiết mối quan hệ giữa các thành viên này với nhau"⁴. Trong một quốc gia phát triển (đã công nghiệp hóa và đạt được mức sống phồn vinh cao), xã hội phải cần một hệ thống pháp luật đồ sộ và phức tạp nhằm đáp ứng các yêu cầu then chốt sau: (1) Quy định cấu trúc quản trị quốc gia và quy trình lập pháp (bằng các quy định của luật hiến pháp); (2) Quy định việc thu thuế để tài trợ cho các hoạt động cung ứng hàng hóa và

1, 2. Richard A. Mann & Barry S. Roberts: *Business Law and the Regulation of Business*, 10th ed. (Mason, OH: South-Western, 2011), at 3.

3, 4. Alix Adams: *Law for Business Students*, 6th ed. (London: Pearson, 2010), at 6, at 8.

dịch vụ công cộng (thông qua các quy định của pháp luật về thuế và luật hành chính); (3) Điều tiết và thúc đẩy việc phát triển nền kinh tế (thông qua các quy định về dân sự, hành chính, hình sự và các lĩnh vực pháp luật khác); (4) Thúc đẩy một trật tự công cộng, bảo vệ an ninh quốc gia (thông qua các quy định của pháp luật hình sự là chủ yếu); (5) Bảo đảm cho các thành viên trong cộng đồng có thể xác lập được các quyền và nghĩa vụ theo ý chí của mình trong các giao lưu dân sự (thông qua chủ yếu các quy định của pháp luật dân sự như pháp luật sở hữu, hợp đồng và bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, thừa kế, gia đình), kinh tế, thương mại (thông qua các quy định về kinh doanh, thị trường tài chính, v.v.).¹

- Pháp luật (trong xã hội hiện đại) là một "tập hợp các quy tắc điều chỉnh hành vi của con người được áp dụng chung cho tất cả các thành viên trong một cộng đồng hoặc một xã hội xác định, có nguồn gốc từ một chính quyền chính đáng và được thực thi bởi các cơ quan của chính quyền này thông qua việc áp dụng các chế tài phạt cho các chủ thể có hành vi vi phạm"².

1. Alix Adams: *Law for Business Students*, 6th ed. (London: Pearson, 2010), at 8.

2. Anthony Walsh & Craig Hemmens: *Law, Justice and Society* (New York: Oxford University Press, 2008), at 3.

Tóm lại, ở các nước phương Tây hiện nay, pháp luật được quan niệm khá phổ biến là một hệ thống riêng biệt các quy phạm, độc lập [tương đối] với các lĩnh vực khác (như áp lực chính trị nhất thời, các quy phạm xã hội ngoài pháp luật, v.v.) và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước¹. Pháp luật luôn có tính quy phạm và có giá trị ràng buộc: nó đưa ra các yêu cầu mà đối tượng chịu sự điều chỉnh được kỳ vọng sẽ tuân thủ. Nó là những chỉ dẫn đã được quyền uy hóa. Vì thế, pháp luật có chức năng "thúc đẩy, điều kiện hóa xã hội"². Trong bối cảnh đó, quy phạm pháp luật luôn là bộ phận của dự án cải biến xã hội. Pháp luật được phân biệt với các quy phạm xã hội khác nhờ nguồn phát sinh quy phạm được xác định một cách cụ thể trong mỗi hệ thống pháp luật. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, quy phạm pháp luật chỉ có thể phát sinh trực tiếp từ sản phẩm của cơ quan lập pháp hoặc các cơ quan được cơ quan lập pháp ủy quyền hoặc từ án lệ của tòa án³. Theo quan niệm này, pháp luật được coi như một thế giới riêng biệt, độc lập, làm cơ sở cho những nghề

1, 3. Daniel C.K. Chow: *The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell*, 2nd ed. (St. Paul, MN: West, 2009), at 48.

2. F.C. DeCoste: *On Coming to Law: An Introduction to Law in Liberal Societies* (Markham, Ont: Butterworths Canada, 2001), at 4.

nghiệp đặc trưng, riêng biệt, như nghề thẩm phán, luật sư, công tố viên, cảnh sát, v.v..¹.

Ấn chứa đằng sau các quan điểm thực chứng này, chính là việc các tác giả ngầm thừa nhận tính chính danh (tính chính đáng) của các chính thể hiện tại ở phương Tây.

Tuy nhiên, cũng có cách nhìn khá phổ biến ở phương Tây là "pháp luật là công cụ" để thúc đẩy một số mục tiêu xã hội nào đó, chẳng hạn, những mục tiêu tích cực kiểu "giải quyết mâu thuẫn/tranh chấp", "ổn định xã hội", "hiệu quả kinh tế" và tự do cá nhân hoặc những mục tiêu ẩn giấu (tiêu cực) kiểu "sự thống trị/bóc lột giai cấp", "sự thống trị/bóc lột chủng tộc", và "sự thống trị/bóc lột về giới tính"².

2. Trường phái pháp luật tự nhiên và trường phái pháp luật thực chứng

Khía cạnh "chính trị" trong quan niệm về "pháp

1. Daniel C.K. Chow: *The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell*, 2nd ed. (St. Paul, MN: West, 2009) at 48-53; F.C. DeCoste, *On Coming to Law: An Introduction to Law in Liberal Societies* (Markham, Ont: Butterworths Canada, 2001), at 5.

2. F.C. DeCoste: *On Coming to Law: An Introduction to Law in Liberal Societies* (Markham, Ont: Butterworths Canada, 2001), at 4.

luật" có lẽ cũng là một trong những lý do giải thích vì sao ở phương Tây tồn tại một cuộc tranh luận dai dẳng giữa trường phái pháp luật tự nhiên ("natural law") và trường phái pháp luật thực chứng ("legal positivism") xoay quanh câu hỏi "pháp luật là gì?"¹ (định nghĩa nó ra sao, bản chất/đặc điểm nhận dạng của nó, pháp luật có quan hệ gì với lẽ công bằng, pháp luật có mối quan hệ gì với việc bảo đảm tự do cá nhân của con người, pháp luật có mối liên hệ gì với đạo đức, v.v..)². Liệu luật pháp của các chế độ chuyên chế, bất công (chẳng hạn, pháp luật dưới thời Đức quốc xã - thứ luật pháp biện minh cho chế độ phát xít, diệt chủng hoặc pháp luật dưới thời chế độ phân biệt chủng tộc Apácthai ở Nam Phi trước đây) có nên coi là thứ pháp luật đích thực/đúng nghĩa của nó không?

Theo quan điểm của trường phái pháp luật tự nhiên,

1. Tuy nhiên, ngày nay, nhiều triết gia pháp luật của phương Tây nổi tiếng như Joseph Raz (tác giả cuốn "The Authority of Law" (2009)) và Neil MacCormick (tác giả cuốn sách "Institutions of Law" (2007)) cho rằng việc phân loại lý thuyết pháp luật thành trường phái "thực chứng" và "tự nhiên" là cách phân loại lỗi thời, gây nhầm lẫn và không nên tiếp tục theo đuổi. Xem David Brooke, *Jurisprudence* (New York: Routledge, 2011), at 5.

2. Cees Maris & Frans Jacobs: *Law, Order and Freedom: A Historical Introduction to Legal Philosophy* (Springer, 2011), at 4.

pháp luật là hình thức tồn tại của công lý. Pháp luật là biểu hiện của công lý. Pháp luật phải phù hợp với lẽ công bằng. Pháp luật bất công không được coi là pháp luật. Trường hợp một chính quyền áp đặt một thứ pháp luật bất công thì dân chúng không có nghĩa vụ phải tuân thủ thứ pháp luật ấy¹.

Theo quan điểm của trường phái pháp luật thực chứng, pháp luật là sản phẩm sáng tạo của con người². Giữa pháp luật và lẽ công bằng (công lý) hoặc đạo đức không nhất thiết phải có mối quan hệ nội tại với nhau theo kiểu cái này quyết định cái kia. Trong những trường hợp nhất định, pháp luật có thể là hiện thân của công lý, phù hợp với các nguyên tắc đạo đức, nhưng sự bất đồng giữa pháp luật và đạo đức trong nhiều trường hợp không đương nhiên làm cho pháp luật không còn giá trị áp dụng³. Nói cách khác, pháp luật chỉ đơn thuần là những quy tắc xử sự có giá trị ràng buộc do cơ quan có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận⁴. Không thể lấy sự bất công của pháp luật làm cơ sở để kết luận rằng pháp luật đó đã mất giá trị hiệu lực áp dụng⁵.

Với luận điểm căn bản trong định nghĩa pháp luật

1, 3, 4, 5. Cees Maris & Frans Jacobs: *Law, Order and Freedom: A Historical Introduction to Legal Philosophy* (Springer, 2011), at 8.

2. David Brooke: *Jurisprudence* (New York: Routledge, 2011), at 5.

mà những người theo triết thuyết pháp luật tự nhiên nêu ra rằng "pháp luật bất công không phải là pháp luật", nên muốn trở thành pháp luật đích thực, pháp luật phải phù hợp với lẽ công bằng của xã hội. Điểm mạnh của luận điểm này chính là việc mở ra các khả năng đòi hỏi cải thiện, hoàn thiện pháp luật thực định một cách không ngừng để pháp luật ngày càng có tính nhân bản hơn. Tuy nhiên, điểm yếu của luận điểm này chính là mối lo ngại rằng nếu như "công lý" và "bất công" là những khái niệm mang đậm yếu tố giá trị đạo đức chủ quan, phản ánh những quan niệm văn hóa riêng có của mỗi cộng đồng người (thậm chí là mỗi cá nhân thành viên cộng đồng), thì liệu có thể tạo ra thứ pháp luật ổn định, hợp lý, được toàn thể mọi người chấp thuận và tuân thủ không? Cần lưu ý rằng, giá trị "công bằng"/"công lý" thường là sản phẩm đúc kết những trải nghiệm và ước vọng của mỗi cộng đồng. Trong thực tế lịch sử, chúng ta hoàn toàn có thể chứng kiến những trường hợp, cùng một loại hành vi, cùng một loại quy phạm, có những cộng đồng thì cho là "bình thường" (công bằng) nhưng không ít cộng đồng khác lại cho là "bất bình thường" (là bất công). Ví dụ, việc duy trì quy định về án tử hình ở châu Âu ngày nay thường bị coi là phi nhân bản và bất công nhưng ở Mỹ, quy định như vậy đối với những trường hợp phạm tội đặc biệt nghiêm trọng có thể coi là bình thường/công bằng. Cũng xin nhấn mạnh thêm rằng, giá trị công bằng hay giá trị đạo đức của

chính một cộng đồng cũng không nhất thành bất biến, mà có sự thay đổi theo thời gian. Ngay với chính cùng một cộng đồng, trong thời điểm lịch sử này, cùng một quy định pháp luật thì có thể coi là bình thường, nhưng ở thời điểm khác, quy định pháp luật như thế có thể bị coi là bất bình thường và bất công. Các quy định về phân biệt đối xử giữa con trong giá thú với con ngoài giá thú, các quy định phân biệt đối xử giữa nam và nữ đã từng được nhiều nước trong lịch sử coi là bình thường nhưng trong thời hiện đại lại bị coi là bất bình thường và bất công. Bởi vậy, nếu coi "công lý" là yếu tố để định nghĩa pháp luật, dưới góc độ của nhà cầm quyền, sẽ có e ngại lớn rằng, lý luận này cung cấp cho dân chúng một thứ lý do khá dễ dãi để không chấp hành những quy định pháp luật không có lợi cho mình (chẳng hạn, không chấp hành pháp luật thuế) bằng việc biện minh rằng, thứ pháp luật mà họ đang chấp hành là thứ pháp luật bất công.

Một vấn đề khác với những người theo trường phái pháp luật tự nhiên chính là lý luận của trường phái này cũng có thể mở đường cho việc biện minh cho các loại hành vi áp đặt giá trị trong quan hệ quốc tế - một hình thức của chủ nghĩa bá quyền hoặc chủ nghĩa thực dân/đế quốc về văn hóa. Chẳng hạn, nếu các nước lớn khăng khăng theo đuổi quan niệm về luật tự nhiên bằng việc tự cho rằng pháp luật nước mình là kiểu mẫu của công lý, rồi dùng tiêu chuẩn và kiểu mẫu ấy để đánh giá, xếp loại hệ thống pháp luật khác, thì rõ ràng, cách tiếp cận này

sẽ rơi vào cái gọi là "chủ nghĩa đế quốc về pháp luật" khi coi giá trị đạo đức/văn hóa/pháp luật của cộng đồng này là cao hơn giá trị đạo đức/pháp luật của cộng đồng khác. Như vậy, một trong những điểm chưa hoàn thiện của học thuyết pháp luật tự nhiên chính là khả năng cho phép tái lập lại chủ nghĩa thực dân về pháp luật. Câu chuyện về dân chủ và nhân quyền trên thế giới hiện nay cũng không quá xa với vấn đề chúng ta đang bàn luận ở đây.

Với quan điểm của trường phái pháp luật thực chứng (trường phái thực chứng pháp lý), pháp luật là những gì nhà cầm quyền (nhà nước) hoặc cộng đồng mà nhà nước đó đại diện coi là pháp luật. Với quan niệm này, pháp luật là sản phẩm sáng tạo của con người. Pháp luật có nguồn gốc rõ ràng và việc xác định ranh giới cái gì là pháp luật với cái gì không phải pháp luật sẽ trở nên đơn giản hơn.

Tuy nhiên, do con người không phải đáng toàn năng, pháp luật, cũng giống như các sản phẩm khác do con người tạo ra, đôi khi có những khuyết tật, thậm chí là những điểm mà qua thời gian, có thể không được coi là công bằng, hợp lý. Quan điểm của phái thực chứng pháp lý, nếu đi kèm với một chế độ thiếu dân chủ, sẽ có thể dẫn tới xu hướng áp đặt giá trị của giới cầm quyền lên xã hội trái với nguyện vọng của dân chúng. Trường phái pháp luật thực chứng, vì thế, có thể đưa ra các biện minh cho tính chính đáng của các quy phạm pháp luật không phù hợp với thực tế, thậm chí là các quy phạm bất

hợp lý, bất công, không coi trọng giá trị nhân phẩm của con người. Trường phái pháp luật thực chứng cũng thường có xu hướng thiếu chú ý thỏa đáng tới khoảng cách giữa pháp luật và thực tế.

Trong quy trình xây dựng pháp luật, có lẽ, trường phái pháp luật tự nhiên sẽ có giá trị đặc biệt trong công đoạn soạn thảo để xây dựng pháp luật, còn trường phái thực chứng pháp lý sẽ có giá trị rất hữu ích trong giai đoạn áp dụng và thực thi pháp luật. Những khuyết tật của trường phái thực chứng pháp lý có lẽ sẽ khắc phục được tốt hơn nếu pháp luật là sản phẩm của quá trình xây dựng bảo đảm tính công khai, minh bạch, dân chủ và là sản phẩm của chính quyền thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thứ chính quyền mà chủ quyền cai trị xã hội đích thực phải thuộc về Nhân dân.

Tuy nhiên, dù nhìn nhận dưới góc độ nào, chúng ta cũng thấy rằng, cách xây dựng khái niệm hoặc cách nhận thức về bản chất pháp luật ở các nước phương Tây có xu hướng bỏ qua hoặc xem nhẹ khía cạnh bản chất giai cấp của pháp luật. Đây là điểm rất khác biệt giữa lý luận pháp luật của phương Tây và lý luận pháp luật ở Việt Nam hiện nay. Ở Việt Nam, trong một thời gian dài, do ảnh hưởng của nền khoa học pháp lý Xô viết và trên cơ sở lý luận về bản chất của pháp luật trong một xã hội có giai cấp (mà cụ thể là xã hội tư sản thời kỳ giai cấp tư sản mới giành được chính quyền, đang thiết lập và bành trướng mô thức kinh tế tư bản tự do cạnh tranh

những năm giữa của thế kỷ XIX) cho rằng pháp luật tư sản chẳng qua là ý chí của giai cấp tư sản được đề lên thành luật, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp tư sản quyết định. Nhận xét nổi tiếng này thể hiện trong áng văn bất hủ, Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản năm 1848 đã từng là một trong những luận điểm then chốt trong lý thuyết Mác - Lênin về Nhà nước và pháp luật. Trên cơ sở này, các nhà lý luận ở Việt Nam cũng như các nhà lý luận luật học Xô viết cho rằng, pháp luật là hiện tượng xã hội tồn tại khách quan trong mọi xã hội có giai cấp. Pháp luật được định nghĩa là "hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể"¹.

Nếu có thể xếp loại quan điểm chính thống ở Việt Nam về pháp luật, có thể thấy rằng, đây là thứ quan niệm thực chứng luận và giai cấp luận. Nói cách khác, pháp luật được nhìn dưới lăng kính của trường phái thực chứng pháp lý nhưng đã được tô đậm màu sắc giai cấp.

Gần đây, trong tiến trình của sự nghiệp đổi mới đất nước, chúng ta có nhiều thay đổi, nhất là việc chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, khép kín, sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa,

1. Lê Minh Tâm và Nguyễn Minh Đoan (chủ biên): *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr. 98.

hội nhập với quốc tế, nhiều quan niệm truyền thống của lý luận Mác - Lênin đã được nghiên cứu thấu đáo để bổ sung, hoàn thiện. Trong bối cảnh ấy, khía cạnh giai cấp của pháp luật tuy tiếp tục được khẳng định, nhưng khía cạnh xã hội hay vai trò/giá trị xã hội của pháp luật được coi trọng hơn¹. Bối cảnh ấy cũng mở đường cho việc đánh giá các quan điểm về pháp luật của các nước công nghiệp phát triển với thái độ cởi mở và độ lượng hơn. Không ít lý luận pháp luật của các nước công nghiệp phát triển trước đây đã không còn đơn thuần bị bác bỏ toàn bộ, giới luật gia Việt Nam đã mạnh dạn tiếp thu có chọn lọc, thừa nhận không ít quan niệm, lý thuyết pháp luật của các nước công nghiệp phát triển. Việc thăng hoa trong các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền ở Việt Nam thời gian qua sẽ thật khó giải thích, nếu không có sự tiếp thu một cách chọn lọc này².

1. Lê Minh Tâm và Nguyễn Minh Đoan (chủ biên): *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.107.

2. Hàng loạt các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền được xuất bản ở Việt Nam thời gian qua cho thấy sự lớn mạnh trong tư duy pháp lý của giới nghiên cứu pháp luật hiện nay, trong đó, có thể kể đến các tác phẩm cơ bản sau: Đào Trí Úc (chủ biên): *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005; Nguyễn Trọng Thóc: *Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005; Trần Hậu Thành: *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà*

3. Quan niệm về hệ thống pháp luật

Ở Việt Nam, khái niệm "hệ thống pháp luật" được các học giả Việt Nam xây dựng dựa trên sự tiếp thu nhất định lý luận về "hệ thống pháp luật" ở Liên Xô trước đây. Theo khảo cứu của một tác giả, giới luật gia Xô viết có khá nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề này. Có quan điểm cho rằng, "hệ thống pháp luật" là cấu trúc bên trong của pháp luật còn "hệ thống luật thực định" (hệ thống văn bản pháp luật hoặc hệ thống nguồn của pháp luật) là "hình thức biểu hiện bên ngoài của pháp luật"¹. Cũng theo quan điểm này, "hệ thống pháp luật" là "tổng thể các quy phạm pháp luật có tính thống nhất nội tại

nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2005; Nguyễn Văn Thảo: *Xây dựng nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006; Lê Văn Quang và Văn Đức Thanh: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các định chế xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006; Đào Trí Úc (chủ biên): *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007; Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên): *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân - lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, v.v..

1. Lê Minh Tâm: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam* (Luận án tiến sĩ), 1992, tr. 24.

bền vững, đồng thời có tính độc lập nhất định, được phân chia thành các chế định pháp luật và các ngành luật" còn "hệ thống pháp luật thực định" là "hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trong một đất nước, và về thực chất, đó là kết quả của quá trình tập hợp hóa và pháp điển hóa"¹. Các yếu tố khác như nguyên tắc chính trị, triết học, kỹ thuật pháp lý... nằm ngoài khái niệm "hệ thống pháp luật". Thêm vào đó, các tác giả thuộc phái này bất đồng với nhau trong việc xác định "tế bào" của hệ thống pháp luật (là quy phạm pháp luật, là điều luật hay các văn bản quy phạm pháp luật hay bao gồm tất cả những thứ đó?)².

Quan điểm thứ hai không phân tách hai khái niệm "hệ thống pháp luật" và "hệ thống luật thực định" thì cho rằng, tế bào của hệ thống pháp luật chính là các quy phạm pháp luật³. Một học giả ủng hộ quan điểm cho rằng, "quy phạm pháp luật" là "thành tố tế bào của pháp luật" và cũng chính là "thành tố tế bào/thành tố cuối cùng của hệ thống pháp luật"⁴. Theo học giả này, hai khái niệm "hệ thống pháp luật" và "hệ thống luật thực định" có "mối liên hệ mật thiết không thể chia tách"⁵. Cũng theo học giả này, có quan điểm cho rằng, hệ thống pháp luật có nội dung rất rộng,

1, 2, 3, 4, 5. Lê Minh Tâm: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam* (Luận án tiến sĩ), 1992, tr. 25, 26, 27, 29, 30.

không chỉ bao gồm các quy phạm pháp luật hiện hành mà còn bao gồm các nguồn khác như: "trào lưu... pháp lý, kỹ thuật pháp lý, các nguyên tắc chính trị, triết học, cũng như các phương pháp hoạt động của các nhà luật học - thực nghiệm"¹. Quan điểm này bị cho là "chưa chính xác" bởi lẽ khái niệm hệ thống pháp luật "bao giờ cũng có giới hạn nội dung nhất định. Giới hạn đó chỉ bao gồm những vấn đề có mối liên hệ nội tại với nhau, không hàm chứa những yếu tố bên ngoài không có đặc điểm đó..."².

Dựa trên việc cắt nghĩa "hệ thống pháp luật" = "hệ thống" + "pháp luật", học giả trên cho rằng, "hệ thống là một chỉnh thể bao gồm những ý tưởng, vấn đề hoặc bộ phận có liên hệ mật thiết với nhau, được sắp xếp theo một trật tự (trình tự) lôgic, khách quan và khoa học"³. Khái niệm hệ thống "chỉ giới hạn ở những vấn đề mà giữa chúng có mối liên hệ bản chất. Nó không bao hàm những vấn đề hoặc yếu tố, dù có những ảnh hưởng nhất định, nhưng hoàn toàn là yếu tố bên ngoài, rời rạc"⁴. "Pháp luật ... là tổng thể các quy phạm xã hội do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận thể hiện ý chí nhà nước, phản ánh những nhu cầu khách quan của xã hội để điều chỉnh các quan hệ xã

1, 2, 3, 4. Lê Minh Tâm: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam*, *Sđđ*, tr. 30, 31, 32, 33.

nội... Pháp luật luôn có tính thống nhất, vì pháp luật phản ánh những nhu cầu khách quan, phổ biến có tính chân lý, do những quy luật vận động nội tại của xã hội quyết định; đồng thời thể hiện ý chí nhà nước, nó là kết quả hoạt động tự giác, chủ quan của con người"¹. "Các quan hệ xã hội dù phức tạp và nhiều loại, nhưng luôn có liên hệ nội tại với nhau, vì chúng hình thành và phát triển phù hợp với các quy luật vận động khách quan của xã hội. Ý chí của Nhà nước thể hiện trong pháp luật... phải xuất phát và phụ thuộc vào tính chất của các quan hệ xã hội vốn có mối liên hệ nội tại thống nhất đó, tạo ra cho pháp luật một khả năng vượt lên sự tản mạn, thứ yếu, ngẫu nhiên, tự phát, để có được tính ổn định tương đối, tính thống nhất nội tại"². Vì vậy, "pháp luật luôn hình thành một hệ thống. Tính hệ thống vừa mang yếu tố khách quan lại vừa là kết quả của yếu tố chủ quan. Tính hệ thống của pháp luật biểu hiện ở chỗ nó bao gồm nhiều bộ phận hợp thành, và giữa các bộ phận đó có mối liên hệ nội tại ổn định và thống nhất với nhau"³.

Trên nền tảng nhận thức đó, nhà luật học trên cho rằng, "*hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được*

1, 2, 3. Lê Minh Tâm: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam*, Sđd, tr. 33.

*phân định thành các chế định pháp luật và các ngành luật, được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo trình tự và hình thức nhất định"*¹. Theo quan niệm này, hệ thống pháp luật có hai mặt biểu hiện cụ thể là "hệ thống cấu trúc... của pháp luật" và "hệ thống văn bản pháp luật"². Nhà luật học trên cũng đưa ra 4 tiêu chuẩn cơ bản để xác định mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật bao gồm: (1) Tính toàn diện của hệ thống pháp luật, (2) Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật, (3) Tính phù hợp của hệ thống pháp luật, và (4) Có trình độ kỹ thuật pháp lý cao³.

Có thể nói, quan điểm của tác giả này nhận được sự tán đồng khá rộng rãi trong giới khoa học pháp lý ở nước ta. Chẳng hạn, theo hai nhà luật học khác thì, hệ thống pháp luật là "*tổng thể các quy phạm pháp luật được quy định một cách khách quan bởi các điều kiện kinh tế-xã hội, được phân chia thành các bộ phận cấu thành khác nhau (các ngành luật, phân ngành luật, chế định pháp luật), phù hợp với đặc điểm, tính chất của các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh, nhưng các bộ phận khác nhau ấy có mối quan hệ tác động qua lại chặt chẽ và*

1, 2, 3. Lê Minh Tâm: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam*, Sđd, tr. 34, 40-51.

thống nhất với nhau"¹. Cũng theo hai tác giả trên, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn chỉnh của một hệ thống pháp luật gồm 3 nhóm tiêu chí sau: (1) *Có cơ cấu hoàn chỉnh, thống nhất và ổn định (không có khoảng trống, không có mâu thuẫn nội tại trong từng văn bản và giữa các văn bản với nhau; các văn bản có hiệu lực lâu dài, ít bị sửa đổi hay bãi bỏ nhưng không cứng nhắc, bất biến)*; (2) *Vai trò của các đạo luật ngày càng được đề cao và vươn lên vai trò chủ đạo*; (3) *Các văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng yêu cầu hợp pháp và hợp lý cả về nội dung và hình thức thể hiện*².

Ở phương Tây, khái niệm "hệ thống pháp luật" được coi là khái niệm "đa nghĩa"³. Ít nhất, khái niệm này có 2 nghĩa cơ bản:

1. GS.TS. Phạm Hồng Thái và PGS. TS. Đinh Văn Mậu: *Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, 2009, tr.336. Cũng theo ấn phẩm này, hệ thống pháp luật là "một cơ cấu thống nhất gồm các bộ phận cấu thành: ngành luật, chế định pháp luật. Phần tử cấu tạo nên các bộ phận trên của hệ thống pháp luật là quy phạm pháp luật" (tr.337) và "Hệ thống pháp luật là hình thức bên trong của pháp luật" (tr.337).

2. GS.TS. Phạm Hồng Thái và PGS.TS. Đinh Văn Mậu: *Lý luận nhà nước và pháp luật*, *Sđđ*, tr. 346.

3. Scott J. Shapiro: *Legality* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), at 5.

Nghĩa thứ nhất, "hệ thống pháp luật" được coi là một hệ thống các quy phạm¹. Theo nghĩa này, nói đến hệ thống pháp luật của một quốc gia là nói tới "*tổng hợp có tính cách khép kín các quy tắc và nguyên tắc đang có hiệu lực trong biên giới của một vùng lãnh thổ quốc gia*"². Cũng theo nghĩa này, khái niệm "pháp luật" ("law") và "hệ thống pháp luật" ("legal system") được coi là hai khái niệm tương đồng như nhau³. Hệ thống pháp luật của một quốc gia được hiểu là tất cả các quy phạm pháp luật của quốc gia đó cũng như mối quan hệ giữa các quy phạm ấy với nhau⁴. Theo nghĩa này, tế bào của hệ thống pháp luật là các quy phạm pháp luật⁵. Các quy phạm pháp luật có tính thứ bậc nhất định, trong đó, quy phạm này có thể là sản phẩm của sự suy diễn, giải nghĩa hoặc cụ thể hóa các quy phạm khác có thứ bậc cao hơn. Ở tầm cao nhất của hệ thống quy phạm chính là các quy phạm pháp luật cơ bản của hệ thống pháp luật. Các quy phạm cơ bản này

1, 4, 5. Scott J. Shapiro: *Legality* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), at 5.

2. Ugo A. Mattei, Teemu Ruskola, and Antonio Gidi: *Schlesinger's Comparative Law: Cases-Text-Materials*, 7th ed. (New York: Thomson Reuters, 2009), at 177.

3. Bryan A. Garner: *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (St. Paul, MN: West, 2004), at 900.

thường chính là các quy phạm trong Hiến pháp của quốc gia đó¹.

Quan điểm vừa nêu về hệ thống pháp luật được thể hiện rõ nét nhất trong các tác phẩm của triết gia Hanxơ Kenxen (Hans Kelsen), một triết gia pháp luật người áo có ảnh hưởng rộng rãi tại châu Âu lục địa và tại Bắc Mỹ.

Theo Hanxơ Kenxen (Hans Kelsen), "pháp luật là một trật tự hành vi của con người. Nó là một hệ thống quy phạm... [Hệ thống này là] một tập hợp các quy phạm có tính thống nhất với nhau để tạo lập nên cái gọi là một hệ thống... Sẽ là sự sai lệch khi nhận thức về bản chất pháp luật khi chúng ta bỏ qua mối liên hệ giữa các quy phạm với nhau trong một hệ thống pháp luật"². Chính vì vậy, "tính liên kết" của các quy phạm phải được coi như một trong những yếu tố để hiểu ra bản chất của pháp luật. Theo Hanxơ Kenxen (Hans Kelsen), mối quan hệ giữa các quy phạm pháp luật trong một hệ thống pháp

1. Scott J. Shapiro: *Legality*: Harvard University Press, 2011, at 26. Tuy nhiên, cách lập luận này cũng có vấn đề riêng của nó. Chẳng hạn, điều gì làm cho Hiến pháp của một quốc gia được coi là có giá trị pháp lý và buộc phải tuân thủ bởi tất cả các công dân, tổ chức hoạt động trong quốc gia đó? Liệu yếu tố xác định giá trị pháp lý của Hiến pháp có nằm trong hệ thống pháp luật hay không? Đây đều là những câu hỏi không dễ trả lời.

2. Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945, at 3.

luật là mối quan hệ có tính thứ bậc nhất định. Giữa các quy phạm pháp luật có thể có mối quan hệ phái sinh với nhau, theo đó, từ một quy phạm mẹ có thể trở thành nền tảng để xây dựng hoặc nảy sinh ra nhiều quy phạm pháp luật con. Theo chuỗi liên hệ ấy, hệ thống pháp luật được thống nhất với nhau bởi một tập hợp các quy phạm pháp luật gốc. Các quy phạm gốc hoặc quy phạm cơ bản này thường chính là quy phạm nằm trong hiến pháp của mỗi quốc gia¹. Ngoài ra, cũng theo Hans Kelsen (Hans Kelsen), một trong những yếu tố phân biệt "pháp luật" với các quy phạm xã hội khác chính là tính "cưỡng chế thi hành của pháp luật" bởi nhà nước².

Ở phương Tây, nhiều học giả đã nghiên cứu những thuộc tính của một hệ thống pháp luật tốt (có chất lượng). Chẳng hạn Long Phunlor (Lon Fuller), giáo sư luật Đại học Havot (Harvard), ngay từ những năm 1960 đã khẳng định, một hệ thống pháp luật sẽ không thể tồn tại được nếu vi phạm 8 tiêu chuẩn cơ bản sau: (1) Không có tính quy phạm (tức là chứa đựng các quy định pháp luật nhưng không thể hiện rõ điều đúng/sai, hợp pháp/bất hợp pháp, cho phép/cấm đoán, thưởng phạt rõ ràng cho người chấp hành nghiêm và người vi phạm), (2) Không công khai các quy định của nó cho công chúng, (3) Ngôn từ sử dụng trong các quy định tối nghĩa, khó hiểu,

1, 2. Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945, at 123, at 26.

(4) Quy định hiệu lực hồi tố, (5) Quy định những quy phạm có nội dung mâu thuẫn nhau, (6) Đưa ra các quy định mà đối tượng bị áp dụng cũng như chủ thể có trách nhiệm áp dụng không thể thực thi được, (7) Thay đổi quá thường xuyên theo thời gian, và (8) Không có tính nhất quán trong việc áp dụng pháp luật¹. Tám tiêu chuẩn này được giáo sư Long Phunlơ (Lon Fuller) coi là những tiêu chuẩn thiết yếu mà một hệ thống pháp luật nên có và phải có. Thiếu một trong 8 tiêu chí ấy, chức năng, tác dụng thực tế của hệ thống pháp luật sẽ bị ảnh hưởng theo chiều hướng tiêu cực.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, những tiêu chí mà giáo sư Long Phunlơ (Lon Fuller) đưa ra, cũng có những tiêu chí không hoàn toàn mới. Ở phương Tây, ngay từ hàng trăm năm trước Công nguyên đã biết tới quan điểm rằng, "các đạo luật (luật pháp) nên có tuổi thọ cao hàng trăm năm, có tính ổn định và không nên sửa đổi"². Ngay từ thời đó, các quốc gia La Mã cổ đại đã biết tới yêu cầu phải có quy trình kiểm tra các đạo luật để "loại bỏ những điểm mâu thuẫn, chồng chéo, dư thừa" trong hệ thống pháp luật³. Đối với dân chúng Hy Lạp cổ đại, nguyên tắc pháp quyền "rule of law" được coi là dấu hiệu

1. Lon L. Fuller: *The Morality of Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1964), at 39.

2, 3. Shirley Robin Letwin: *On the History of the Idea of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), at 1, at 2.

của nền văn minh và sự thiếu vắng nguyên tắc pháp quyền (để duy trì tình trạng tùy tiện, cực quyền trong việc thực thi quyền lực nhà nước) bị coi là chỉ dấu về tình trạng dã man, mông muội¹.

Nghĩa thứ hai của "hệ thống pháp luật" chính là nghĩa mà người dân ở các quốc gia này thường hiểu. Đó chính là hệ thống các thiết chế liên quan đến việc sản sinh và thực thi các quy phạm pháp luật. Chẳng hạn, Giôn Henri Meceriman (John Henry Merryman), một học giả nổi tiếng ở Hoa Kỳ định nghĩa: "hệ thống pháp luật" (legal system) là "một tập hợp các thiết chế, thủ tục và các quy phạm pháp luật đang được vận hành"². Theo nghĩa này, hệ thống pháp luật bao gồm các bộ phận cấu thành như cơ quan lập pháp (nghị viện), nội các, tòa án và các thiết chế liên quan. Tương ứng với hệ thống đó là các hệ thống chức danh như nghị sỹ, thành viên nội các, thẩm phán, công tố, cảnh sát, luật sư, v.v..³. Theo nghĩa này, tế bào của hệ thống pháp luật là những con người có chức danh pháp lý và những thiết chế mà những con người đó hoạt động⁴. Có thể nói, "legal system" (hệ thống

1. Shirley Robin Letwin: *On the History of the Idea of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), at 2.

2. John Henry Merryman and Rogelio Perez-Perdomo, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, 3rd ed. (Stanford: Stanford University Press, 2007), at 1.

3, 4. Scott J. Shapiro: *Legality* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), at 5.

pháp luật) trong trường hợp này được hiểu gần với nghĩa là "hệ thống vận hành pháp luật" hơn là khái niệm "hệ thống pháp luật" như cách hiểu trong các giáo trình đào tạo luật ở nước ta hiện nay.

Cách nhìn hệ thống pháp luật như là hệ thống vận hành pháp luật (một kiểu nhìn pháp luật trong trạng thái động) tương đối phổ biến tại các trường luật ở Anh và Hoa Kỳ khi sinh viên luật phải học các môn học nhập môn về hệ thống pháp luật ("Introduction to Legal System"). Chẳng hạn, trong cuốn giáo trình "Tài liệu và án lệ về hệ thống pháp luật [của Anh]", Maicon Zander (Michael Zander), Giáo sư danh dự Trường Kinh tế và Chính trị Luân Đôn, một chuyên gia hàng đầu về hệ thống pháp luật ở Anh, quan niệm khi mô tả hệ thống pháp luật của Anh cần đề cập các nội dung sau: (1) Nguồn của pháp luật; (2) Tổ chức hệ thống tòa án; (3) Thủ tục tố tụng tại Tòa án (gồm các vấn đề về tư pháp hình sự và tư pháp dân sự); (4) Các vấn đề khác như: trợ giúp pháp lý, hệ thống giải quyết tranh chấp thay thế (ADR); (5) Nghề luật và các chức danh tư pháp¹.

Trong tác phẩm "*Outline of the U.S. Legal System*" (được dịch ở Việt Nam là "*Khái quát hệ thống pháp luật*"),

1. Xem Michael Zander: *Cases and Materials on the English Legal System*, 10th ed (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

Hoa Kỳ"),¹ các học giả Hoa Kỳ không đưa ra khái niệm về hệ thống pháp luật (legal system), nhưng đề cập các nội dung chủ yếu sau: (1) Hệ thống tư pháp liên bang và hệ thống tư pháp bang (tức là hệ thống tòa án); (2) Chủ thể tham gia tố tụng tại Tòa án (thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư, nguyên đơn, bị đơn, v.v.); (3) Thủ tục tố tụng hình sự và thủ tục tố tụng dân sự. Tuy nhiên, cuốn sách cũng đề cập sơ bộ tới Hiến pháp, nguồn luật, phân ngành luật (thành luật dân sự và luật hình sự) và cách tổ chức bộ máy nhà nước tại Hoa Kỳ theo chiều ngang (ngành lập pháp, ngành hành pháp và ngành tư pháp).

Trong cuốn sách có tính chất bách khoa thư về hệ thống pháp luật Hoa Kỳ², các tác giả của cuốn sách này quan niệm, khi nói tới hệ thống pháp luật là chủ yếu chỉ nhấn mạnh tới các cơ chế, thiết chế và chức danh vận hành nên hệ thống pháp luật Hoa Kỳ³. Cụ thể, cuốn sách đề cập các vấn đề liên quan tới Thẩm phán, Luật sư, Thư ký Tòa án, Cảnh sát (cách thức đào tạo, hành nghề, tuyển dụng, đạo đức, thiết chế hành nghề, trách nhiệm), cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống Tòa án, bộ máy thi hành pháp luật (lực lượng Cảnh sát,

1. Xem Vũ Thế Hùng, Hồng Hạnh và Minh Nguyệt (dịch): *Khái quát hệ thống pháp luật Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

2, 3. Xem Timothy L. Hall (ed.): *The U.S. Legal System* (Pasadena, California: Salem Press, 2004), at ix.

Thừa phát lại và Chấp hành viên), thủ tục tố tụng dân sự và hình sự tại Tòa án. Tuy nhiên, cuốn sách cũng đề cập một vài nội dung về luật nội dung như luật hợp đồng, luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng và luật hình sự.

Tuy nhiên, trong thực tế, để tránh quan niệm giản đơn đồng nhất "pháp luật" với "hệ thống pháp luật" (tức là chỉ hiểu hệ thống pháp luật theo nghĩa thứ nhất), nhưng cũng không thể tách rời được hai khái niệm này, không ít học giả ở Hoa Kỳ khi giới thiệu về pháp luật Hoa Kỳ đã phải dùng cả hai thuật ngữ "pháp luật" và "hệ thống pháp luật". Chẳng hạn, trong một cuốn giáo trình nhập môn về pháp luật đã được tái bản nhiều lần trong suốt 30 năm qua (ấn bản mới nhất, ấn bản lần thứ 10 cho năm 2011), Phran Aguxtơ Subốt (Frank August Schubert), giáo sư Đại học "Northeastern", Hoa Kỳ) đã dùng tựa đề "Giới thiệu pháp luật và hệ thống pháp luật" ("An Introduction to Law and the Legal System") để đề cập các nội dung sau:

- Giới thiệu về luật (pháp luật là gì và các cách tiếp cận nghiên cứu pháp luật);
- Mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức;
- Các loại nguồn pháp luật (hiến pháp, các đạo luật, các quy chế hành chính, án lệ, luật nước ngoài);
- Hệ thống tư pháp (tòa án); thủ tục tố tụng dân sự; giới hạn của quyền tư pháp (xét xử); các biện pháp tư pháp; luật hình sự và tố tụng hình sự;
- Luật gia đình; luật hợp đồng; luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng; luật tài sản;

- Luật hành chính;
- Các phương thức giải quyết tranh chấp phi tố tụng tòa án¹.

Cũng với mong muốn phân biệt "pháp luật" với "hệ thống pháp luật" (theo nghĩa thứ hai), trong tác phẩm "Các nguyên lý của pháp luật Pháp" ("Principles of French Law"), nhóm giáo sư tại Đại học Kembritgio (Cambridge) và một số đại học khác tại Anh, khi đề cập "hệ thống pháp luật" tại Pháp, chỉ đề cập các nội dung sau: (1) Các nguồn pháp luật tại Pháp và thứ bậc của các quy phạm pháp luật theo nguồn (Hiến pháp, Điều ước quốc tế, luật của Liên minh châu Âu, văn bản pháp luật, án lệ, các học thuyết pháp lý), (2) Hệ thống Tòa án, (3) Các phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tòa án, (4) Các chức danh tư pháp. Trong khi đó, khi đề cập phần "pháp luật", các tác giả lại đề cập một phần riêng về "pháp luật thủ tục/tố tụng" (trong đó có 3 loại luật thủ tục là luật thủ tục/tố tụng dân sự, luật tố tụng hành chính và luật tố tụng hình sự) và một phần riêng về luật nội dung trong đó có phân thành luật công (đề cập 3 lĩnh vực pháp luật là luật hiến pháp, luật hành chính và luật hình sự) và luật tư (đề cập 4 lĩnh vực pháp luật là luật gia đình, luật sở hữu, luật nghĩa vụ, và luật thương mại). Các tác giả cũng đề cập lĩnh vực pháp luật lao động và coi rằng

1. Frank August Schubert: *Introduction to Law and the Legal System*, 10th ed (Boston, MA: Wadsworth, 2012).

lĩnh vực này không thể xếp thuần túy là luật công hay luật tư vì hai yếu tố đan quyện vào nhau¹.

Có thể thấy rằng, khi đề cập khái niệm "hệ thống pháp luật" với ý nghĩa là "hệ thống vận hành pháp luật", ở phương Tây người ta đã hàm chứa một ý tưởng ẩn sâu, bám rễ trong tư tưởng của họ, đó là nói tới luật là nói tới tòa án². Tuy nhiên, cũng chính vì định kiến này, trong những ngày đầu xảy ra sự tiếp xúc Đông - Tây của thời kỳ thực dân (khoảng thế kỷ XVIII - XIX), nhiều người phương Tây đã coi các nước ở phương Đông (điển hình là Trung Quốc) là những quốc gia không có hệ thống pháp luật³.

Có lẽ sẽ là một điểm thiếu sót nếu như bàn về cách sử dụng khái niệm "hệ thống pháp luật" ở phương Tây mà không đề cập cách sử dụng khái niệm này của các học giả luật so sánh. Các nhà khoa học luật so sánh cũng

1. John Bell, et. al: *Principles of French Law*, 2nd ed (Oxford: Oxford University Press, 2007).

2. Chẳng hạn, đã có học giả ở phương Tây định nghĩa "pháp luật là một hệ thống các quy tắc xác định được áp dụng bởi thẩm phán". Xem, Edward H. Levi: *An Introduction to Legal Reasoning*, University of Chicago Press, 1970, at 1.

3. William C. Jones, "Trying to Understand the Current Chinese Legal System" in Ugo A. Mattei, Teemu Ruskola, and Antonio Gidi, *Schlesinger's Comparative Law: Cases-Text-Materials*, 7th ed (New York: Thomson Reuters, 2009), at 292.

cho rằng "hệ thống pháp luật" (legal system) là khái niệm "có nhiều nội hàm khác nhau tùy thuộc vào ngữ cảnh sử dụng thuật ngữ đó"¹. Tuy nhiên, khái niệm này cũng có hai nghĩa cơ bản: Nghĩa thứ nhất, đó là, "tổng thể các quy phạm pháp luật của [một] quốc gia hay vùng lãnh thổ"². Nghĩa thứ hai, đó là, "không chỉ là tổng thể các quy phạm pháp luật mà còn bao hàm cả các thiết chế pháp luật của một quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ"³. Thậm chí, khái niệm này còn mở rộng tới mức bao hàm cả văn hóa pháp luật, các thiết chế pháp lý, và các quy trình pháp lý có liên quan⁴. Ngoài ra, "hệ thống pháp luật" còn được sử dụng "để nói tới pháp luật của một

1. Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên): *Giáo trình Luật so sánh*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2010, tr. 17.

2. Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên): *Giáo trình Luật so sánh*, *Sđđ*, tr. 18. Cuốn giáo trình này dẫn lại quan niệm của Joseph Raz, thể hiện trong ấn phẩm "The Concept of a Legal System - An Introduction to the Theory of Legal System" (Oxford: Clarendon Press, 1980), tr. 121 và Fran Maher & Louis Waller: *An Introduction to Law* (Australia: The Law Book Company Limited, 1991), tr. 3.

3. Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên): *Giáo trình Luật so sánh*, *Sđđ*, tr. 18. Cuốn giáo trình này dẫn lại quan niệm của Winterton thể hiện trong bài tạp chí "Comparative Law Teaching", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 23 (1975), tr. 69-70.

4. Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên): *Giáo trình Luật so sánh*, *Sđđ*, tr. 18.

nhóm quốc gia hoặc vùng lãnh thổ mà hệ thống pháp luật của chúng có những điểm chung nhất định" với ý nghĩa nhấn mạnh tới "triết học pháp luật và kỹ thuật pháp lý" chung của nhóm quốc gia hoặc vùng lãnh thổ đó¹. Khi đó, các học giả về luật so sánh dùng khái niệm "hệ thống pháp luật" ("legal system") căn bản tương đồng với khái niệm về dòng họ pháp luật ("families of law"), truyền thống pháp luật ("legal traditions") hoặc nền văn hóa pháp luật ("legal cultures")². Với cách sử dụng khái niệm như vậy, các học giả luật so sánh (mà tiêu biểu là Rene David) đã chia hệ thống pháp luật tại

1. Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên): *Giáo trình Luật so sánh*, Sđd, tr. 19-20.

2. Xem Frank August Schubert: *Introduction to Law and the Legal System*, 10th ed. (Boston: Wadsworth, 2011), at 88. Tuy nhiên, John Henry Merryman, một học giả nổi tiếng về luật so sánh cho rằng, việc sử dụng thuật ngữ "hệ thống pháp luật" là không hợp lý mà nên thay bằng thuật ngữ "truyền thống pháp luật" (legal traditions). Xem John Henry Merryman and Rogelio Perez-Perdomo: *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, 3rd ed (Stanford: Stanford University Press, 2007), at 1. Tuy nhiên, nhiều học giả về luật so sánh thì lại cho rằng "khó có thể tách biệt được một cách rõ ràng các khái niệm "hệ thống pháp luật", "truyền thống pháp luật" và "văn hóa pháp luật". Xem Nguyễn Quốc Hoàn (chủ biên), *Giáo trình Luật so sánh*, Sđd, tr. 24.

các nước phát triển thành hệ thống pháp luật án lệ ("common law") và hệ thống pháp luật thành văn ("civil law")¹. Trong trường hợp này, hệ thống pháp luật được sử dụng theo nghĩa nhấn mạnh tới các khía cạnh thuộc về *bản sắc pháp luật* (đặc biệt là bản sắc trong tư duy pháp lý) của mỗi quốc gia² (ví dụ, hệ thống pháp luật án lệ coi trọng việc sử dụng án lệ, nhấn mạnh tới tính liên tục, kế thừa của pháp luật, sử dụng tư duy quy nạp, có trí khôn của pháp luật được phát hiện từ những trải

1. Xem Rene David and John E.C. Brierley: *Major Legal Systems in the World Today: An Introduction to the Comparative Study of Law*, 2nd ed. (New York: The Free Press, 1978).

2. Xem John Henry Merryman giải thích khái niệm về "truyền thống pháp luật" gắn liền với khía cạnh văn hóa pháp luật như sau: "truyền thống pháp luật không phải là ... một tập hợp quy phạm pháp luật... mà là một **tập hợp các thái độ pháp luật** được quy định bởi điều kiện lịch sử và đã ăn sâu [trong tâm thức dân tộc] về bản chất của pháp luật, về vai trò của pháp luật trong xã hội, về chính thể, về cách thức tổ chức và vận hành một cách hợp lý hệ thống pháp luật, và về cách thức mà luật pháp được hoặc nên được tạo ra, được áp dụng, được nghiên cứu, được hoàn thiện và được giảng dạy." Xem John Henry Merryman and Rogelio Perez-Perdomo: *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, 3rd ed (Stanford: Stanford University Press, 2007), at 2.

nghiệm cụ thể của xã hội¹; trong khi hệ thống pháp luật thành văn thiên về hướng cách tân, thay đổi, đoạn tuyệt với quá khứ bằng các đạo luật và nhấn mạnh tới tư duy diễn dịch, đi từ nguyên lý chung, để giải quyết các trường hợp cụ thể. Các đạo luật được coi như những cẩm nang về trí khôn trong ứng xử...)² Cũng chia sẻ với cách tiếp cận kể trên của Đavít Rơnê (David Rene) và nhiều nhà khoa học luật so sánh khác, Misen Phrômông (Michel Fromont)³, giáo sư luật so sánh của trường Đại học "Patheon-Sorbonne (Paris I)" cho rằng, để hiểu được một hệ thống pháp luật, cần hiểu những khía cạnh cơ bản sau đây: (1) Nền tảng tư tưởng và lịch sử, (2) Các yếu tố văn hóa và xã hội (với tư cách là bối cảnh hoặc môi trường mà hệ thống pháp luật vận hành, nó cũng là thứ mà hệ thống pháp luật đóng vai trò phản ánh hoặc tác động trở lại), và (3) Kỹ thuật pháp lý (ví dụ, vai trò của án lệ và các đạo luật trong hệ thống pháp luật)⁴. Ngoài ra, cũng theo Misen Phrômông (Michel Fromont), mỗi hệ thống pháp luật thường đặc trưng bởi các yếu tố sau: (1) Quan niệm về trật tự xã hội (dựa vào nguồn gốc tôn giáo hay thế tục; theo cá nhân luận hay theo cộng

1, 2. Xem Frank August Schubert: *Introduction to Law and the Legal System*, 10th ed (Boston: Wadsworth, 2011), at 88.

3, 4. Michel Fromont: *Các hệ thống pháp luật cơ bản trên thế giới* (Bản dịch tiếng Việt của Trương Quang Dũng), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr.11.

đồng luận hoặc tập thể luận), (2) Quan niệm về vai trò của pháp luật (có đóng vai trò trung tâm hay ngoại vi trong việc chỉ dẫn hành vi của con người; chỉ đơn thuần là công cụ duy trì trật tự xã hội hay còn là công cụ để cải biến xã hội, v.v.); (3) Hệ thống nguồn luật; (4) Cơ cấu của quy định pháp luật (tức là có sử dụng hệ thống khái niệm nền hay không)¹. Khi đi vào trình bày một hệ thống pháp luật cụ thể, Misen Phormông (Michel Fromont) trình bày các yếu tố sau: (1) Lược sử của hệ thống pháp luật (sự phát triển của công pháp và tư pháp qua các thời kỳ lịch sử), (2) Hệ thống tòa án và thủ tục tố tụng, (3) Nguồn của pháp luật (vai trò của Hiến pháp, các điều ước quốc tế, các đạo luật, án lệ, v.v.), (4) Nội dung pháp luật thực định (tư pháp và công pháp).

Khi nghiên cứu về **hệ thống pháp luật của Trung Quốc**, các học giả phương Tây cũng sử dụng khái niệm này theo nghĩa hệ thống pháp luật bao gồm các quy phạm pháp luật cả về nội dung, thủ tục và thiết chế pháp lý². Ví dụ, trong ấn bản năm 2009 của cuốn sách

1. Xem Michel Fromont: *Các hệ thống pháp luật cơ bản trên thế giới*, Sđd, tr.16-19.

2. Xem Anthony Dicks, "The Chinese legal system: reforms in the balance," *The China Quarterly*, No. 119 (September 1989), p. 540; cũng xem Pitman B. Potter, "The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power", *The China Quarterly*, No. 159, Special Issue: The People's Republic of China after 50 Years (Sep, 1999), p. 673-683.

"Hệ thống pháp luật Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa: Một giới thiệu tóm lược" (*The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell*), Đanien. C.K. Chao (Daniel C.K. Chow), giáo sư luật Đại học Ôhaiô (Ohio) (Hoa Kỳ), đã trình bày các nội dung cơ bản sau: (1) Bối cảnh kinh tế - xã hội và chính trị của hệ thống pháp luật Trung Quốc, (2) Lịch sử pháp luật Trung Quốc, (3) Hiến pháp, (4) Đảng Cộng sản Trung Quốc, (5) Hoạt động lập pháp và giải thích pháp luật ở Trung Quốc, (6) Hệ thống Tòa án và Công tố, (7) Luật sư và nghề luật, (8) Luật tố tụng (dân sự và hình sự), (9) Luật nội dung (luật hình sự, luật dân sự và kinh tế, luật hành chính, pháp luật về đầu tư nước ngoài, bảo hộ sở hữu trí tuệ)¹.

4. Một vài nhận xét

Có thể nói rằng, ở phương Tây, không có cái gọi là quan niệm chính thống về pháp luật và hệ thống pháp luật. Các nhà nghiên cứu có thể đưa ra định nghĩa riêng, quan niệm riêng về hệ thống pháp luật. Các định nghĩa hoặc quan niệm ấy là sản phẩm chủ quan của mỗi nhà nghiên cứu. Trong mỗi quan niệm, thường có những dấu ấn cá nhân về ý thức hệ hoặc giá trị đạo đức mà tác giả đã chọn lựa hoặc bị ảnh hưởng.

1. Xem Daniel C.K. Chow: *The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell*, 2nd ed (St. Paul, MN: West, 2009).

Mặc dù, người viết không tiếp cận được bằng chứng về mối tương tác giữa pháp luật phương Tây với pháp luật Xô viết để khẳng định rằng, quan niệm về pháp luật và hệ thống pháp luật của các luật gia của phương Tây và luật gia Xô viết trước đây có quan hệ gì với nhau, nhưng chúng tôi vẫn tìm thấy không ít điểm tương đồng trong cách quan niệm về pháp luật và hệ thống pháp luật của các luật gia phương Tây và các luật gia Liên Xô trước đây, xét từ góc độ kỹ thuật tư duy.

Một trong các điểm tương đồng có thể kể đến là, "hệ thống pháp luật" có thể quan niệm là hệ thống các quy phạm pháp luật. Hệ thống này có mối quan hệ lôgic, nội tại với nhau. Giữa các quy phạm pháp luật trong cùng hệ thống ấy có tính thứ bậc nhất định. Hệ thống quy phạm này được hợp thành bởi nhiều quy phạm thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau (có tính đa dạng). Sự phân biệt lĩnh vực pháp luật này với lĩnh vực pháp luật khác cũng dựa cơ bản trên sự khác biệt về bản chất và loại quan hệ xã hội chịu sự điều chỉnh bởi mỗi lĩnh vực.

Mặc dù vậy, có nhiều điểm khác biệt khó có thể phủ nhận trong quan niệm về hệ thống pháp luật của các luật gia Xô viết trước đây với các luật gia phương Tây. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, "hệ thống pháp luật" trong quan niệm của phương Tây có thể được hiểu đơn thuần chính là hệ thống các thiết chế sản sinh ra pháp luật và hệ thống thi

hành, thực thi pháp luật. Trong nhiều trường hợp, hệ thống pháp luật chỉ đơn thuần được hiểu là hệ thống thiết chế cùng với cơ chế vận hành của các thiết chế đó. Nói cách khác, khái niệm "legal system" chỉ giản đơn được hiểu là "hệ thống vận hành pháp luật". Về khía cạnh này, có lẽ, các luật gia Xô viết không chia sẻ cách tiếp cận này. Nói cách khác, khái niệm "hệ thống pháp luật" trong cách dùng của các luật gia phương Tây có vẻ rộng hơn so với khái niệm tương ứng trong quan niệm của các luật gia Xô viết.

Thứ hai, về việc phân ngành pháp luật. Việc phân ngành pháp luật ở các nước phương Tây mang tính ước lệ về học thuật nhiều hơn là một quan niệm chính thống. Cách phân chia quy phạm pháp luật thành luật công và luật tư có vẻ tương đối phổ biến trong khi cách phân chia này lại không được thừa nhận do rào cản về ý thức hệ trong các luật gia Xô viết¹.

Thứ ba, do nhấn mạnh tới tầm quan trọng của Tòa án trong việc thực thi và áp dụng pháp luật, nhấn mạnh tới mối quan hệ giữa pháp luật và công lý, trong quan niệm chung của các học giả phương Tây về hệ thống pháp luật thường nhấn mạnh tới vai trò nổi bật của tòa án. Nói cách khác, dường như có một quan niệm khá

1. Khi các luật gia Xô viết trước đây phải tuân thủ quan điểm có tính phương pháp luận nhận thức của Lênin rằng mọi quy phạm pháp luật đều là luật công.

thống nhất giữa các học giả phương Tây đó là, đã nói tới pháp luật, là phải nói tới hệ thống Tòa án. Tòa án và pháp luật là hai yếu tố không thể tách rời.

Thứ tư, cách tiếp cận của các luật gia Xô viết trước đây thiên về việc phân tích bản chất giai cấp và tính công cụ của pháp luật, trong khi cách tiếp cận của các luật gia phương Tây có xu hướng nhấn mạnh tới bản chất/vai trò/giá trị xã hội của pháp luật. Chính vì thế, trong một thời gian dài, quan điểm của trường phái pháp luật tự nhiên không được chú ý thỏa đáng trong công tác xây dựng, thực thi và đánh giá pháp luật. Người viết cho rằng, nếu kết hợp cả cách tiếp cận bản chất giai cấp và bản chất xã hội của pháp luật, kết hợp cả cách tiếp cận của pháp luật tự nhiên và pháp luật thực chứng, nhận thức của chúng ta về bản chất, vai trò của pháp luật sẽ toàn diện và đầy đủ hơn.

QUAN NIỆM TRUYỀN THỐNG VỀ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA QUAN ĐIỂM ĐÓ ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. Tô Văn Hòa

1. Khái niệm, các yếu tố cấu thành và đặc điểm của hệ thống pháp luật theo quan niệm truyền thống

1.1. Khái niệm và các yếu tố cấu thành hệ thống pháp luật

Muốn làm rõ khái niệm "hệ thống pháp luật" theo quan điểm luật học truyền thống, trước tiên cần phải xem xét khái niệm "pháp luật" theo quan điểm truyền thống được phát biểu như thế nào và gồm những nội dung gì.

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, "pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc

chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể"¹.

Từ quan điểm này, khái niệm "pháp luật" hay "pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam" được định nghĩa trong Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội như sau: "Pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam là hệ thống các quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành theo những trình tự thủ tục nhất định; được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau; là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội; mang tính bắt buộc chung; được thể hiện dưới những hình thức nhất định nhưng được hình thành và phát triển trên cơ sở chế độ kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội và tư tưởng mới"².

Cũng xuất phát từ quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về pháp luật, các nhà khoa học pháp lý của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội cho rằng: "pháp luật là hệ thống những quy tắc xử sự (hệ thống những quy phạm) do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị nhằm

1, 2. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên): *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, *Sđđ*, tr.98, 477.

điều chỉnh các quan hệ xã hội phát triển phù hợp với lợi ích của giai cấp mình"¹.

Có thể thấy, tuy được định nghĩa với những lời văn khác nhau, song các định nghĩa về "pháp luật" theo quan điểm truyền thống ở Việt Nam đều toát lên cùng một nội hàm của khái niệm này với những nội dung chính như sau:

Thứ nhất, pháp luật phải là những quy tắc xử sự chung. Quy tắc xử sự chung là những quy tắc dưới dạng các quy phạm được đặt ra từ trước để điều chỉnh những mối quan hệ xã hội nhất định xảy ra sau khi quy phạm đó được ban hành. Chính vì vậy mà quan điểm truyền thống cũng cho rằng, pháp luật được ban hành ra là để tạo khuôn mẫu xử sự chung cho hành vi của các cá nhân trong xã hội. Với tư cách là các quy tắc xử sự chung, pháp luật thông thường không có giá trị hồi tố, trừ một số trường hợp rất đặc biệt.

Thứ hai, nhà nước, hay nói một cách cụ thể hơn là các cơ quan nhà nước, ban hành ra pháp luật bằng cách tự mình đặt ra hoặc thừa nhận các quy tắc xử sự chung. Chỉ có nhà nước mới có quyền ban hành ra pháp luật, các chủ thể không phải là các cơ quan nhà nước, cho dù có ban hành ra các quy tắc xử sự chung

1. PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.73.

phục vụ hoạt động của tổ chức mình, song các quy tắc xử sự đó không được coi là pháp luật. Chính từ đặc điểm này, quan điểm truyền thống cho rằng, pháp luật chính là sự thể chế hóa ý chí của giai cấp thống trị thông qua ý chí của nhà nước. Đặc điểm này cũng được dùng phổ biến để phân biệt pháp luật với các quy tắc xử sự chung vẫn có những giá trị bắt buộc nhất định trong xã hội, song lại không được coi là pháp luật như các quy tắc đạo đức hay các quy tắc mang tính chất tín ngưỡng, tôn giáo.

Thứ ba, cùng với việc ban hành pháp luật, Nhà nước cũng bảo đảm sự thực thi của pháp luật bằng sức mạnh cưỡng chế của mình. Về bản chất, pháp luật được đặt ra là để ràng buộc hành vi ứng xử của các cá nhân, tổ chức và cả các cơ quan nhà nước. Khi có sự ràng buộc thì tất yếu sẽ có sự vi phạm. Khi có sự vi phạm pháp luật thì ý chí mà Nhà nước bảo vệ đã bị vi phạm và vì vậy, trách nhiệm của Nhà nước là phải bảo đảm cho ý chí đó được tôn trọng, tức là pháp luật phải được thi hành trong thực tế. Chính vì vậy, trong bất kỳ Nhà nước nào đều có các cơ quan tư pháp để bảo đảm thực hiện điều này. Đặc điểm về sự bảo đảm thực thi bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước cũng là đặc điểm phổ biến để phân biệt giữa pháp luật và các quy tắc đạo đức hay tín ngưỡng tôn giáo.

Những đặc điểm nêu trên cho thấy, pháp luật theo khái niệm truyền thống của Việt Nam rất gần với khái

niệm "pháp luật thực định". Pháp luật được thể hiện dưới hình thức cụ thể nhất là các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và thể hiện ý chí của Nhà nước (hoặc ý chí của giai cấp thống trị thông qua các cơ quan nhà nước). Bất cứ quy tắc xử sự nào không do Nhà nước ban hành thì không phải pháp luật. Pháp luật có giá trị bắt buộc chung đối với toàn xã hội và Nhà nước bảo đảm cho pháp luật được thực thi bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước.

Từ khái niệm "pháp luật" với những đặc điểm như trên, khái niệm "hệ thống pháp luật" theo quan điểm truyền thống là tập hợp bao gồm tất cả các quy phạm pháp luật được sắp xếp theo những tiêu chí nhất định.

Nếu sắp xếp theo tiêu chí cấu trúc thì hệ thống pháp luật Việt Nam "là hệ thống cấu trúc của pháp luật xã hội chủ nghĩa, nó bao gồm những thành tố cơ bản là quy phạm pháp luật, chế định pháp luật, phân ngành luật và ngành luật¹. Hay theo một cách phát biểu khác, hệ thống pháp luật Việt Nam sắp xếp theo tiêu chí cấu trúc "là một chỉnh thể thống nhất cấu thành bởi các ngành luật, các chế định pháp luật khác nhau điều chỉnh những lĩnh vực, nhóm quan hệ xã hội cùng loại (có cùng nội dung, đặc điểm và tính chất) tồn tại một cách khách quan, phù hợp với sự

1. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.495.

phát triển khách quan của chế độ kinh tế, chính trị - xã hội"¹.

Nếu không sắp xếp theo tiêu chí cấu trúc mà sắp xếp theo tiêu chí là hình thức chứa đựng pháp luật hay còn gọi là nguồn pháp luật thì hệ thống pháp luật Việt Nam "là hệ thống pháp luật thực định và là tập hợp gồm tất cả các nguồn pháp luật mà chủ yếu là các văn bản quy phạm pháp luật"².

Trên đây chính là quan điểm truyền thống và phổ biến nhất về hệ thống pháp luật Việt Nam đang được sử dụng trong giới học thuật cũng như trong thực tiễn Việt Nam hiện nay. Theo quan điểm này, về cơ bản hệ thống pháp luật là tập hợp pháp luật thực định mà đơn vị nhỏ nhất của pháp luật đó là các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và bảo đảm thi hành bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước. Về mặt thực chất, đây là một sự tập hợp mang tính quy ước bởi lẽ không ai có thể thống kê hoặc nắm bắt hết được có bao nhiêu quy phạm pháp luật đã được ban hành. Nếu tập hợp này được phân loại theo tiêu chí "đặc điểm của các nhóm đối tượng điều chỉnh" thì hệ thống pháp luật sẽ được hình dung một

1. PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.137.

2. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.497.

cách trừu tượng gồm đơn vị nhỏ nhất là các quy phạm pháp luật - điều chỉnh từng quan hệ xã hội cụ thể, các chế định pháp luật - điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội có cùng tính chất, các phân ngành luật và ngành luật - điều chỉnh những nhóm quan hệ xã hội có cùng tính chất lớn hơn và độc lập tương đối với những nhóm quan hệ xã hội khác. Nếu tập hợp quy phạm pháp luật được phân loại theo tiêu chí "hình thức chứa đựng pháp luật" thì hệ thống pháp luật sẽ được hình dung một cách cụ thể hơn, bao gồm tất cả các văn bản quy phạm pháp luật xếp theo thứ bậc giá trị pháp lý của chúng.

Ngoài cách hiểu về hệ thống pháp luật như trên, trong thời gian gần đây, quan điểm truyền thống của Việt Nam cũng bắt đầu xem xét khái niệm rộng hơn về hệ thống pháp luật. Theo đó, hệ thống pháp luật có thể được xem xét một cách tổng thể hơn, không chỉ là hệ thống cấu trúc, hệ thống pháp luật thực định mà còn bao gồm cả các thiết chế thực thi và bảo vệ pháp luật, thậm chí cả nghề luật và công tác đào tạo luật của quốc gia¹. Tuy nhiên, khái niệm rộng này cũng được ghi nhận là chỉ được xem xét ở góc độ luật so sánh chứ chưa phải là quan điểm chính thống để có thể nghiên cứu một cách cặn kẽ. Chính vì vậy, khái

1. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, *Sổđ*, tr.498.

niệm rộng này mới chỉ được ghi nhận chứ chưa được nghiên cứu sâu.

1.2. Các đặc điểm của hệ thống pháp luật

Với khái niệm như trên, hệ thống pháp luật theo quan điểm truyền thống có một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, hệ thống pháp luật Việt Nam luôn có (hoặc phải bảo đảm) sự thống nhất nội tại của nó¹. Sự thống nhất này được hiểu là sự thống nhất giữa các yếu tố cấu thành hệ thống pháp luật cho dù hệ thống pháp luật có được sắp xếp theo tiêu chí nào đi chăng nữa. Đó là sự thống nhất giữa các quy phạm pháp luật trong cùng một chế định, sự thống nhất giữa các chế định trong cùng một ngành luật và sự thống nhất giữa các ngành luật trong cả hệ thống pháp luật. Sự thống nhất ở đây được hiểu là các ngành luật, chế định và quy phạm pháp luật của hệ thống pháp luật Việt Nam không được mâu thuẫn với nhau, nằm trong một chỉnh thể thống nhất trên cơ sở cùng tuân thủ những nguyên tắc chung của toàn bộ hệ thống pháp luật cũng như những nguyên tắc đặc thù của từng ngành luật, phân ngành luật cụ thể. Đó cũng là sự thống nhất

1. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoàn: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.499; PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.138.

giữa các cấp văn bản quy phạm pháp luật khác nhau của hệ thống pháp luật; sự thống nhất lúc này được hiểu là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn không được trái với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn mà cao nhất là Hiến pháp.

Thứ hai, hệ thống pháp luật Việt Nam chịu sự chi phối của các yếu tố kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội, truyền thống dân tộc... của đất nước trong mỗi thời kỳ phát triển¹. Đây là đặc điểm mang tính biện chứng của hệ thống pháp luật và nó bắt nguồn từ nguyên lý của triết học Mác - Lênin. Pháp luật là phạm trù thuộc kiến trúc thượng tầng, thuộc ý thức xã hội, nó luôn chịu sự chi phối của cơ sở hạ tầng, của tồn tại xã hội, tức là trình độ phát triển kinh tế - xã hội, cũng như các yếu tố chính trị, văn hóa, truyền thống dân tộc. Trình độ phát triển của hệ thống pháp luật một mặt nào đó vừa lệ thuộc vừa chịu sự chi phối bởi trình độ phát triển của các yếu tố trên.

Thứ ba, hệ thống pháp luật Việt Nam luôn là tập hợp động, tính ổn định tương đối, nó luôn vận động

1. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.500; PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.138.

thay đổi¹. Đặc điểm này bắt nguồn từ đặc điểm thứ hai. Vì tồn tại xã hội, tức là các quan hệ kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội, v.v. luôn luôn có sự thay đổi, phát triển nên pháp luật cũng phải có sự thay đổi theo để phù hợp với từng thời kỳ phát triển của đất nước. Điều này cũng có hàm ý là khi các quan hệ thuộc tồn tại xã hội kể trên có sự thay đổi thì hệ thống pháp luật Việt Nam cũng phải có sự thay đổi cho phù hợp.

2. Những giá trị khoa học và thực tiễn của quan niệm truyền thống đối với quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay

Có thể thấy rằng, quan điểm truyền thống về hệ thống pháp luật của Việt Nam đã có những đóng góp lớn về mặt khoa học và thực tiễn đối với quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay:

Thứ nhất, quan điểm truyền thống đã nêu được những nội dung cốt lõi của hệ thống pháp luật Việt Nam, giúp các nhà hoạt động thực tiễn và giới khoa học pháp lý có được một cái nhìn tương đối thống nhất về

1. GS. TS. Lê Minh Tâm, PGS. TS. Nguyễn Minh Đoàn: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.500-501.

hệ thống pháp luật. Hệ thống pháp luật được hình dung qua khái niệm hóa cũng có thể hiện hình được một cách cụ thể với những thành tố cụ thể và quan hệ vừa lôgic, vừa biện chứng giữa những bộ phận cấu thành của hệ thống pháp luật.

Thứ hai, việc chia thành hai cách nhìn khác nhau về hệ thống pháp luật dựa trên các tiêu chí khác nhau cũng là sự đóng góp đáng ghi nhận về mặt khoa học và về thực tiễn. Nó tạo điều kiện cho việc nghiên cứu về hệ thống pháp luật vừa bảo đảm sự thống nhất nội tại, vừa bảo đảm sự thống nhất về hình thức.

Thứ ba, khái niệm truyền thống về hệ thống pháp luật cũng đã chỉ ra được đặc điểm cơ bản nhất của hệ thống pháp luật đó là sự nhất quán, thống nhất giữa các yếu tố cấu thành của hệ thống pháp luật, cho dù là hệ thống đó có được xác định bằng tiêu chí nào. Đây có thể nói là đặc điểm cơ bản nhất và không thể thiếu đối với bất kỳ hệ thống pháp luật nào.

Thứ tư, khái niệm truyền thống về hệ thống pháp luật cũng đã chỉ ra được sự vận động biện chứng của hệ thống pháp luật Việt Nam và nguyên nhân của sự vận động biện chứng đó. Đó chính là mối quan hệ nhân - quả giữa hệ thống pháp luật và các yếu tố thuộc tồn tại xã hội như các yếu tố kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội, truyền thống dân tộc...

3. Những tác động, ảnh hưởng của quan niệm truyền thống đối với quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay

Bên cạnh những giá trị đáng ghi nhận, quan niệm truyền thống về hệ thống pháp luật đang có những tác động và ảnh hưởng nhất định cần xem xét trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay như sau:

Thứ nhất, khái niệm pháp luật và hệ thống pháp luật bám sát theo khái niệm pháp luật thực định dường như càng củng cố thêm tư duy làm luật nghiêng về vai trò của Nhà nước, quá coi trọng vai trò của Nhà nước trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà vô hình trung ít coi trọng sự tham gia từ phía xã hội vào quá trình xây dựng pháp luật.

Thứ hai, khái niệm truyền thống về hệ thống pháp luật là khái niệm theo nghĩa hẹp. Khái niệm theo nghĩa rộng mới được đề cập từ khi tiến hành công cuộc xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Tuy nhiên khái niệm hệ thống pháp luật theo nghĩa rộng vẫn chưa được khai thác ở mức độ hợp lý. Thực ra trong bối cảnh học thuật trong nhà trường thì khái niệm theo nghĩa hẹp là khái niệm phù hợp, bởi vì, nó ngay lập tức cung cấp cho sinh viên một khái niệm tương đối đơn giản nhưng đề cập được những nội dung cốt lõi và thống nhất về hệ thống

pháp luật. Chỉ có điều khi đưa vào thực tiễn thì khái niệm theo nghĩa hẹp và những kiến thức nghiên cứu sâu về khái niệm này chưa giúp giải quyết được vấn đề nan giải nhất, đó là vấn đề thực thi pháp luật. Có thể nói, trong quan niệm truyền thống không nhìn nhận hệ thống pháp luật như một hệ thống để hiện thực hóa pháp luật và nghiên cứu hoàn thiện pháp luật mà chỉ là bản thân hình thức thể hiện pháp luật thực định sắp xếp theo một tiêu chí nào đó. Vì thế, nên hoạt động xây dựng pháp luật của chúng ta thường kết thúc ở lúc làm luật xong chứ chưa chú trọng nhiều tới khâu "bảo đảm thực thi pháp luật" hay "thi hành pháp luật". Và điều này chứa đựng nhiều bất cập bởi vì, pháp luật dù có hay đến mấy nhưng nếu nó chỉ nằm trên giấy chứ không đi vào cuộc sống thì bản thân nó cũng bị mất đi giá trị và ý nghĩa đối với đời sống xã hội.

Thứ ba, quan niệm truyền thống này dẫn tới chỗ đánh đồng khái niệm pháp luật, mới chỉ phân biệt giản đơn sự khác biệt về hiệu lực pháp lý giữa các văn bản quy phạm pháp luật mà chưa phân biệt được về bản chất cấp độ hiệu lực văn bản nào thì điều chỉnh những vấn đề gì. Thực ra, bản chất sâu xa của vấn đề cũng là do khái niệm pháp luật; khái niệm hệ thống pháp luật chưa trả lời được câu hỏi pháp luật do cơ quan nào ban hành thì mang tính "pháp luật" nhiều nhất dẫn đến

đánh đồng về mặt bản chất các "loại" pháp luật khác nhau như luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư, v.v.. Từ đó, trong khái niệm hệ thống pháp luật, khi phân loại theo cấp hiệu lực của văn bản thì cũng thường sử dụng hình ảnh kim tự tháp. Hình ảnh này thực chất là để minh họa thứ bậc về hiệu lực pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, song trên thực tế, hình ảnh này cũng dễ bị liên hệ tới mức độ chi tiết, cụ thể của các loại văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Từ đó, dẫn tới tư duy lập pháp chưa chú trọng đúng mức vào làm luật, để chấp nhận luật khung, luật ống. Đáng lẽ ra, trong phạm trù "hệ thống pháp luật", cần phải làm rõ vai trò của từng "loại" pháp luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Thứ tư, trong các đặc điểm của hệ thống pháp luật mới chỉ đề cập tính động mà chưa đề cập tính ổn định của hệ thống pháp luật. Điều này cũng có tác động đáng kể tới tư duy xây dựng và hoàn thiện pháp luật của chúng ta, gián tiếp gây ra tình trạng pháp luật hay bị thay đổi, tính ổn định thấp và thiếu đi tính chiến lược.

4. Một số kiến nghị, đề xuất

Để khái niệm "hệ thống pháp luật" về mặt học thuật được phát triển một cách đầy đủ và hữu ích hơn nữa cho

công cuộc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay cần lưu ý một số điểm sau:

Thứ nhất, cần đưa vào nghiên cứu sâu và toàn diện cả hai loại khái niệm theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp về hệ thống pháp luật. Không nên chỉ chú trọng tới một loại mà cần chú trọng nghiên cứu cả hai loại khái niệm như nhau. Đối với từng loại, cần làm rõ nội hàm cũng như ý nghĩa cụ thể cũng như các đặc điểm và các tiêu chí của nó.

Thứ hai, cần tiếp tục nhấn mạnh tới các đặc điểm ưu việt truyền thống của hệ thống pháp luật như tính thống nhất và tính biện chứng. Bên cạnh đó, cũng cần hết sức nhấn mạnh tới tính ổn định của hệ thống pháp luật. Từ đó, nghiên cứu sâu để hình thành nội hàm cũng như các yêu cầu và các điều kiện bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật.

Thứ ba, cần phân biệt rõ bản tính và qua đó, đề cao vai trò của các văn bản luật trong hệ thống pháp luật. Không nên xây hình kim tự tháp cho hệ thống pháp luật. Cần nhấn mạnh thứ bậc là thứ bậc về hiệu lực pháp lý và hệ thống pháp luật tuy còn có nhiều loại quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý khác nhau song không có nghĩa càng lên cao thì số lượng văn bản hay quy phạm càng bị thu hẹp lại hay ít đi. Trong quá trình phát triển khái niệm "hệ thống pháp luật" cần hết sức

tránh gây ra tâm lý văn bản càng có hiệu lực pháp lý cao thì càng không thể cụ thể được, hoặc văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý càng cao thì càng nhất thiết phải có văn bản quy phạm pháp luật cấp dưới để cụ thể hóa. Cần phải xác định rõ trong hệ thống pháp luật Việt Nam, loại văn bản quy phạm pháp luật nào thực sự mang tính "pháp luật" nhiều nhất để từ đó hình thành cơ chế xây dựng và bảo đảm thực thi một cách phù hợp.

**HỆ THỐNG PHÁP LUẬT THEO TINH THẦN
NGHỊ QUYẾT SỐ 48/NQ-TW 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 -
MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

TS. Nguyễn Văn Hiến

Như chúng ta đã biết, công việc cải cách pháp luật và tư pháp của nước ta đã thực hiện được gần 10 năm với sự ra đời của các văn kiện của Đảng trong lĩnh vực này như Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 và 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. Các văn kiện này thể hiện chủ chương hoàn thiện, củng cố hệ thống pháp luật và cải cách tư pháp của quốc gia, trong đó có vấn đề hoàn thiện các nội dung lý luận về pháp luật, hệ thống pháp luật.

Nghị quyết số 48-NQ/TW là văn kiện Đảng đầu tiên và quan trọng nhất tính đến thời điểm hiện nay đưa ra các định hướng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam. Qua quá trình nghiên cứu, có thể thấy Nghị quyết này đã thể hiện một tư duy mới về pháp luật của Đảng Cộng sản Việt Nam, một cách tiếp cận, quan điểm mới về hệ thống pháp luật. Trong phần này, tác giả bài viết xin giới thiệu quan niệm về hệ thống pháp luật trong Nghị quyết số 48-NQ/TW.

1. Bối cảnh ra đời Nghị quyết số 48-NQ/TW

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 được ban hành trong bối cảnh sau:

Thứ nhất, công cuộc đổi mới do Đảng khởi xướng và lãnh đạo 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, kinh tế nước ta đã ra khỏi tình trạng suy thoái diễn ra trong nhiều năm. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ngày càng được củng cố và phát triển, liên tục tăng trưởng với nhịp độ cao, góp phần quan trọng trong việc cải thiện một cách đáng kể đời sống của Nhân dân; chính trị - xã hội ổn định và được giữ vững; quốc phòng an ninh được tăng cường; quan điểm về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và

vì Nhân dân được khẳng định. Bản chất dân chủ của Nhà nước ta ngày càng được thể hiện và thực hiện trên nhiều mặt của đời sống xã hội. Quyền làm chủ của Nhân dân được tôn trọng và bảo đảm thực hiện và vị thế của Việt Nam ngày càng được nâng cao trên trường quốc tế.

Thứ hai, Đại hội IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đặt ra những mục tiêu chiến lược cho việc phát triển đất nước với trọng tâm là phấn đấu đưa đất nước đến năm 2020 về cơ bản trở thành một nước công nghiệp. Để thực hiện được những mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010, Đảng ta chỉ rõ phải "đổi mới và hoàn thiện khung pháp lý, tháo gỡ mọi trở ngại về cơ chế, chính sách và thủ tục hành chính để huy động tối đa mọi nguồn lực, tạo sức bật mới cho phát triển sản xuất, kinh doanh của mọi thành phần kinh tế với các hình thức sở hữu khác nhau"¹.

Thứ ba, chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đặt ra những nhiệm vụ quan trọng và cấp bách trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Hiến pháp Việt Nam năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã đặt cơ sở hiến định cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.188.

trong những năm tiếp theo, phục vụ việc xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 được phê duyệt với 4 nội dung cơ bản: cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Mục tiêu của Chương trình là đến 2010, xây dựng được một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nghị quyết số 08/NQ-TW của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm của cải cách tư pháp trong thời gian tới đã đặt ra một số cải cách mang tính cấp bách đòi hỏi việc thực hiện phải có sự cố gắng rất lớn, đồng bộ và bền bỉ của không những các cơ quan tư pháp, đội ngũ cán bộ tư pháp mà của cả bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị.

Như vậy, đòi hỏi cấp thiết lúc bấy giờ là phải tiến hành đồng bộ cải cách pháp luật, cải cách hành chính và cải cách tư pháp theo những mục tiêu, định hướng chung, có tầm chiến lược, tạo thành thể kiềng ba chân vững chắc cho việc xây dựng và phát triển các nguyên

tác tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ tư, trong quan hệ quốc tế, với chủ trương mở cửa và hội nhập, Việt Nam đã trở thành thành viên của một số tổ chức quốc tế và khu vực. Việc ký kết nhiều hiệp định quốc tế song phương và đa phương về các lĩnh vực và đang chuẩn bị những điều kiện cần thiết để gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới¹ (WTO) cũng đòi hỏi việc hoàn thiện pháp luật để phục vụ cho việc hội nhập và bảo đảm thực hiện các cam kết quốc tế. Đây là công việc hết sức phức tạp, đòi hỏi phải có sự đầu tư thích đáng về mọi mặt.

2. Quan điểm về hệ thống pháp luật trong Nghị quyết số 48-NQ/TW

Như trên đã trình bày, quan niệm về hệ thống pháp luật trong khoa học pháp lý nước ta thời gian qua đã có những ảnh hưởng và tác động mạnh mẽ đến quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong thực tiễn. Hệ thống lý luận chính thống của chúng ta đã và đang được giảng dạy trong các cơ sở đào tạo luật trong một thời gian dài về pháp luật, bản chất pháp luật, hệ thống pháp luật... đã giúp

1. Hiện tại Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên đầy đủ của WTO từ ngày 11-01-2007 (BT).

các nhà thực tiễn và giới khoa học có được một cách nhìn tương đối thống nhất về hệ thống pháp luật. Trong thực tiễn, chúng ta đã xây dựng được hệ thống pháp luật tương đối đồ sộ, có thứ bậc được hình thành theo những trật tự pháp lý nhất định, xây dựng được một hệ thống các nguyên tắc, quy tắc trong việc áp dụng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật.

Tuy vậy, quan niệm về hệ thống pháp luật nêu trên cũng bộc lộ những hạn chế nhất định, tác động không nhỏ đến công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật trên thực tế, như: khái niệm hệ thống pháp luật thiếu linh hoạt, thể hiện rõ tư duy pháp luật do Nhà nước ban hành, thể hiện ý chí của Nhà nước (nhà lập pháp)... dường như càng củng cố thêm tư duy làm luật nghiêng về phía Nhà nước, coi trọng quyền, lợi ích của Nhà nước. Khái niệm hệ thống pháp luật theo nghĩa hẹp, chỉ nhìn hệ thống pháp luật trong mối quan hệ thống nhất, thứ bậc nội tại trên phương diện cấu trúc của các quy định pháp luật và luật thực định, chưa nhìn nhận tính hệ thống trong mối quan hệ giữa xây dựng thể chế (pháp luật) và tổ chức thi hành pháp luật, chưa đi sâu làm rõ tính chất, vai trò tác động của từng bộ phận trong hệ thống đối với việc điều chỉnh các quan hệ trong đời sống xã hội. Vì thế, hoạt động xây dựng chính sách/pháp luật của chúng ta được coi là kết thúc khi ban hành xong văn bản quy phạm pháp luật, coi nhẹ cơ chế theo dõi, đánh giá chặt chẽ quá trình luật đi

vào cuộc sống như thế nào? Tác động đến đời sống xã hội ra sao? Những mâu thuẫn phát sinh trong quá trình thi hành pháp luật khác với những dự liệu, tiên đoán trong quá trình đánh giá tác động khi xây dựng văn bản như thế nào... Quan niệm truyền thống này dẫn tới chỗ khái niệm pháp luật, hệ thống pháp luật mới chỉ được xem xét, nghiên cứu, đánh giá, phân biệt ở góc độ học thuật nhiều hơn là ứng dụng trong thực tiễn xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật, coi trọng việc phân biệt sự khác biệt về hiệu lực pháp lý giữa các văn bản quy phạm pháp luật hơn là việc hiệu lực, tác động của văn bản trong quá trình tổ chức thi hành trên thực tiễn. Bản chất sâu xa là ở khái niệm pháp luật, khái niệm hệ thống pháp luật chưa trả lời được câu hỏi pháp luật do cơ quan nào ban hành thì có hiệu lực thực thi trong thực tiễn cao hơn, có tác động đến việc điều chỉnh quan hệ xã hội và mang lại hiệu quả nhiều hơn. Điều này thể hiện tư duy lập pháp chưa chú trọng đúng mức vào hoạt động xây dựng luật so với hoạt động xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành, chưa chú trọng đúng mức vào tiêu chí khả thi của văn bản pháp luật so với các tiêu chí khác, chúng ta dễ chấp nhận luật "khung", luật "ống", không hạn chế được tình trạng mọi cấp, mọi ngành đều phải ban hành văn bản hướng dẫn thi hành; thiếu cơ chế hữu hiệu trong việc thông tin, phổ biến pháp luật trong xã hội, cơ chế tổ chức thi hành pháp luật hiệu quả, thiếu các điều kiện bảo đảm thực thi pháp luật.

Từ quan niệm tương đối hẹp về hệ thống pháp luật đã có những ảnh hưởng nhất định đến nhận thức và hoạt động thực tiễn. Những bất cập, hạn chế của hệ thống pháp luật nước ta thời gian qua có những nguyên nhân từ nhận thức, trong đó, việc xây dựng pháp luật chưa được gắn chặt với cơ chế thực thi pháp luật, trong quá trình xây dựng luật chưa dự liệu đầy đủ các phương án tổ chức thực thi pháp luật trên thực tế, từ thiết chế (bộ máy), cơ chế thực thi đến việc bảo đảm nguồn nhân lực, tài chính.... Cụ thể là *còn có sự cắt khúc, thiếu tính liên kết giữa việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật*¹. Việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật chưa được nhìn nhận như một chỉnh thể thống nhất, một quá trình liên tục... Trên thực tế, các điều kiện bảo đảm tổ chức thi hành pháp luật (bộ máy thiết chế, nguồn nhân lực, 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, thiếu việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội của đạo luật sau khi đã có hiệu

1. Báo cáo số 135/BC-CP ngày 01-10-2010 của Chính phủ sơ kết triển khai Kế hoạch 900/UBTVQH11, tr.19.

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...); *trong một số lĩnh vực, xây dựng pháp luật chưa gắn với quản lý thi hành pháp luật làm cho pháp luật không những khó phản ánh đầy đủ, kịp thời nhu cầu thực tiễn, mà còn khó có khả năng dự báo, định hướng điều chỉnh các quan hệ xã hội. Chẳng hạn, cơ quan chịu trách nhiệm giúp Chính phủ hoạch định chính sách, pháp luật hình sự, quản lý nhà nước về thi hành pháp luật nhưng không được giao chức năng quản lý các hoạt động tư pháp hình sự là điều không hợp lý*¹.

Trên cơ sở, phân tích và đánh giá đúng thực trạng hệ thống pháp luật nước ta, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và trong Chiến lược này đã có những thay đổi lớn về cách tiếp cận hệ thống pháp luật. Theo đó, hệ thống pháp luật được tiếp cận trong trạng thái động, trong đó, hoạt động xây dựng thể chế và hoạt động tổ chức thi hành pháp luật được đặt trong mối quan hệ gắn bó hữu cơ trong một chỉnh thể thống nhất đã được thể hiện nhất quán trong Nghị quyết số 48-NQ/TW.

1. Báo cáo số 135/BC-CP ngày 01-10-2010 của Chính phủ sơ kết triển khai Kế hoạch 900/UBTVQH11, tr.20.

Ở đây, cần nhấn mạnh thêm rằng, để giúp Ban cán sự Đảng Chính phủ, Bộ Chính trị trong việc xây dựng Nghị quyết số 48-NQ/TW, trong quá trình chuẩn bị, Bộ Tư pháp đã phối hợp với nhiều chuyên gia và các tổ chức quốc tế (đặc biệt là Dự án "Star") trong giai đoạn 2000-2004 đã tiến hành dự án đánh giá nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam. Trong quá trình thảo luận và triển khai dự án này, quan niệm về hệ thống pháp luật gồm các thành tố cơ bản (thể chế pháp luật, thiết chế thi hành pháp luật, thông tin pháp luật, đào tạo nguồn nhân lực thực thi pháp luật) đã được áp dụng trong việc đánh giá nhu cầu pháp luật Việt Nam cũng như xây dựng các dự thảo của Chiến lược pháp luật. Tuy vậy, khi nghị quyết được thông qua, các thành tố khác của hệ thống pháp luật (thiết chế thi hành pháp luật, thông tin pháp luật và đào tạo nguồn nhân lực thi hành pháp luật) đã được đưa thành các giải pháp trong Nghị quyết số 48-NQ/TW thay vì là các định hướng như các bản thảo ban đầu. Mặc dù vậy, tinh thần quan niệm hệ thống pháp luật như trong quá trình xây dựng báo cáo đánh giá nhu cầu và dự thảo Chiến lược pháp luật vẫn không thay đổi trong Nghị quyết.

Phần mở đầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW đã nêu rõ hệ thống pháp luật của nước ta vào thời điểm đó chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống. Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật còn nhiều bất hợp lý và chưa được coi trọng đổi mới

hoàn thiện. Tiến độ xây dựng luật và pháp lệnh còn chậm, chất lượng các văn bản pháp luật chưa cao. Việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên chưa được quan tâm đầy đủ. Hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật còn hạn chế. Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu.

Trong phần nội dung, Nghị quyết số 48-NQ/TW đã tiếp cận hệ thống pháp luật khá toàn diện, trên cơ sở coi Hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản thì Nghị quyết còn chỉ ra 4 bộ phận, nói cách khác, có 4 trụ cột trong cấu trúc hệ thống pháp luật, đó là: (1) Thể chế; (2) Thiết chế thi hành pháp luật; (3) Nhân lực và việc đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật, nghề luật; (4) Thông tin pháp luật, phổ biến, giáo dục pháp luật (như trên đã nêu, về mặt tư tưởng Nghị quyết vẫn thể hiện tinh thần quan niệm hệ thống pháp luật gồm các trụ cột nêu trên, song các trụ cột thứ 2, 3, và 4 đã trở thành các giải pháp trong Nghị quyết).

Hiến pháp là đạo luật cơ bản, văn kiện chính trị - pháp lý quy định về thể chế chính trị, nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, cơ cấu bộ máy nhà nước và quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân. Hiến pháp là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, là cơ sở nền tảng cho việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, góp phần bảo đảm cho sự phát triển ổn định, lâu dài của quốc gia, dân tộc.

Cũng như các nước, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, mặc dù Nghị quyết số 48-NQ/TW không đề cập trực tiếp đến Hiến pháp nhưng tinh thần của Nghị quyết thể hiện rõ Hiến pháp là đạo luật tối cao, là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản của hệ thống pháp luật với chức năng cơ bản, vốn có của Hiến pháp như: Hiến pháp là văn bản quy định tổ chức quyền lực nhà nước, giới hạn quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, là công cụ để phát triển tự do, dân chủ của con người trong xã hội... Nghị quyết khẳng định hệ thống pháp luật phải cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển văn hóa - xã hội, giữ vững quốc phòng, an ninh, Đổi mới và không ngừng hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với Hiến pháp và pháp luật...

Trong 4 trụ cột nói trên thì *thể chế* 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). Nếu thiếu các yếu tố khác thì có thể chúng ta vẫn có một hệ thống

pháp luật dù không hoàn chỉnh nhưng nếu thiếu hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thì không thể nói đến sự tồn tại của một hệ thống pháp luật. Theo đó, Nghị quyết số 48-NQ/TW đã chỉ ra 06 định hướng lớn về thể chế cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện trong giai đoạn 2005-2020, cụ thể là: (i) 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 xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; (ii) Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; (iii) 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 xã hội chủ nghĩa; (iv) Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội; (v) Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; (vi) Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế. Nghị quyết cũng đề ra những giải pháp nhằm đổi mới quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật; nâng cao năng lực và trình độ làm luật của Quốc hội; tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng pháp luật; nghiên cứu khả năng khai thác, sử dụng án lệ, tập quán (kể cả tập quán, thông lệ thương

mại quốc tế) và quy tắc của các hiệp hội nghề nghiệp, góp phần bổ sung và hoàn thiện pháp luật.

Trên cơ sở xác định Hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản của hệ thống pháp luật, Nghị quyết số 900/UBTVQH11 ngày 21-3-2007 về triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW đã xác định rõ trong giai đoạn 2007-2010 cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 với yêu cầu xúc tiến việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

Thiết chế thi hành pháp luật là trụ cột thứ hai, gồm các tổ chức, các cơ quan hoặc các định chế cần thiết khác được hình thành một cách tương ứng với hệ thống văn bản pháp luật (hệ thống nguồn luật), để bảo đảm cho việc thực thi có hiệu quả hệ thống văn bản pháp luật. Nếu có một hệ thống các văn bản pháp luật rất đầy đủ nhưng thiếu các thiết chế cần thiết để thực thi các quy định của pháp luật, để đưa pháp luật vào cuộc sống thì hệ thống văn bản pháp luật đó cũng trở nên ít ý nghĩa và kém hiệu quả. Theo đó, Nghị quyết số 48-NQ/TW đã chỉ ra những trọng tâm về hoàn thiện thiết chế thi hành pháp luật, đáp ứng các yêu cầu của một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, khả thi, trong đó đặt trọng tâm vào cải cách tổ chức và hoạt động của cơ quan tư pháp, trọng tâm là hoạt động xét xử của Tòa

án theo nội dung Chiến lược cải cách tư pháp, đề cao kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động thanh tra công chức, công vụ. Đẩy mạnh đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí. Bảo đảm mọi hành vi tham nhũng phải được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh theo pháp luật. Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 900/UBTVQH 11 ngày 21-3-2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW (giai đoạn 2007-2012) đã dành cả mục II về tăng cường năng lực của các thiết chế xây dựng và thực thi pháp luật, trong đó nhấn mạnh đến các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong xây dựng pháp luật; xây dựng cơ chế huy động trí tuệ của Nhân dân tham gia vào quá trình xây dựng và thực thi pháp luật; tăng cường hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật, kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan thi hành pháp luật, trước mắt tập trung vào các vấn đề trọng tâm là hoàn thiện tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo tinh thần Đại hội Đảng lần thứ X, hoàn thiện cơ cấu Chính phủ, tiếp tục sắp xếp các cơ quan thuộc Chính phủ phù hợp với các luật mới về tổ chức của Chính phủ, bảo đảm sự minh bạch, rành mạch, rõ ràng, không chồng chéo về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và chế độ trách nhiệm.

Nhân lực và việc đào tạo nguồn nhân lực làm công

tác pháp luật, nghề luật là trụ cột thứ ba trong khái niệm hệ thống pháp luật. Bộ phận này bảo đảm các điều kiện về chất lượng và số lượng nhân lực để vận hành hệ thống trong thực tiễn. Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc vào chất lượng trình độ, chuyên môn của những nhà xây dựng luật, hiệu quả thi hành pháp luật trong thực tiễn phụ thuộc không nhỏ vào chất lượng nguồn nhân lực thi hành pháp luật. Đào tạo nguồn nhân lực và việc bảo đảm nguồn nhân lực làm công tác pháp luật lại chính là cơ sở bảo đảm cho việc hiện thực hóa tất cả các trụ cột khác trong hệ thống pháp luật, từ đội ngũ các chuyên gia xây dựng pháp luật đến đội ngũ những người làm giáo dục, tuyên truyền pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, những người làm công tác xét xử, hoạt động tư pháp khác, luật sư, công chứng, v.v.. Nghị quyết số 48-NQ/TW xác định: Bảo đảm số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cán bộ, công chức làm công tác pháp luật. Đổi mới công tác quản lý nhà nước đối với việc đào tạo cán bộ luật, xây dựng trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh thành các trọng điểm về đào tạo cán bộ luật. Bồi dưỡng, cập nhật thường xuyên kiến thức pháp luật cho cán bộ quản lý hành chính nhà nước, đặc biệt là đội ngũ cán bộ pháp chế của các bộ, ngành. Đổi mới công tác đào tạo các chức danh tư pháp đáp ứng yêu cầu sử dụng, luân chuyển các chức danh tư pháp. Chú trọng giáo dục đạo đức nghề nghiệp cho các chức danh tư

pháp... Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 900/UBTVQH ngày 21-3-2007 đã dành cả mục IV để đưa ra các giải pháp, lộ trình về phát triển hệ thống đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật.

Nhân lực pháp luật gồm tất cả những người tham gia vào quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Bộ phận chiếm vị trí, vai trò quan trọng nhất trong nguồn nhân lực pháp luật của đất nước là đội ngũ các nhà luật học bao gồm những trí thức, các chuyên gia luật, các nhà chính khách, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, những người trực tiếp tham gia vào quá trình ban hành ra các quy định pháp luật (từ việc phân tích, đánh giá chính sách, soạn thảo các dự án văn bản quy phạm pháp luật, thẩm tra, thẩm định, thông qua văn bản...), những người tham gia vào quá trình tổ chức thực thi các quy định pháp luật (giải thích, áp dụng các quy định pháp luật, xét xử, bào chữa, thanh tra, kiểm sát các hoạt động pháp luật...). Đó là đội ngũ nhân lực quan trọng của xã hội có tri thức và trình độ chuyên môn cao, có tay nghề vững vàng để có thể hoàn thành được những công việc được giao. Nguồn nhân lực phục vụ cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình vận hành của hệ thống pháp luật, nếu họ không được đào tạo có chất lượng thì có thể dẫn đến những dự thảo văn bản mà họ tham gia soạn thảo, thẩm định, thẩm tra sẽ có chất lượng thấp, những quy định pháp luật

mà họ có trách nhiệm tổ chức thực hiện, áp dụng có thể không đúng mục đích, các quyết định áp dụng pháp luật mà họ ban hành có thể không sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả thấp...

Đào tạo nguồn nhân lực pháp luật là quá trình trang bị kiến thức, chuyên môn, kỹ năng, nghiệp vụ liên quan đến các hoạt động pháp luật cho đội ngũ những người tham gia xây dựng, thi hành pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu trình độ, chức trách, nhiệm vụ của vị trí công tác được giao. Đào tạo nguồn nhân lực pháp luật cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật tốt thì các hoạt động này mới có chất lượng, hiệu quả, đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của đất nước. Đồng thời đội ngũ nhân lực này mới là nguồn vốn để chúng ta chủ động, tích cực tham gia hợp tác quốc tế, thích ứng và tận dụng có hiệu quả quá trình toàn cầu hoá vì lợi ích của đất nước.

Và cuối cùng, thông tin pháp luật, phổ biến, giáo dục pháp luật là một trụ cột của hệ thống pháp luật mà người ta thường ít để ý đến nhưng cũng rất quan trọng. Đây là bộ phận quan trọng có vai trò kết nối thể chế với thiết chế thực thi pháp luật, bảo đảm cho hệ thống vận hành sống động trong thực tiễn xã hội. Nếu có một hệ thống văn bản pháp luật đầy đủ nhưng không hoặc ít chú ý đến việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt là những nguồn lực cần thiết cho việc thực hiện

pháp luật không tương xứng với những quy định của pháp luật thì cũng làm giảm hiệu quả điều chỉnh của pháp luật. Nghị quyết số 48-NQ/TW xác định: Phát triển hệ thống thông tin và phổ biến giáo dục pháp luật, xây dựng và phát triển Chương trình quốc gia về phổ biến giáo dục pháp luật dài hạn; hình thành trung tâm thông tin pháp luật quốc gia, phát triển mạng lưới thông tin pháp luật; khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư phát triển dịch vụ thông tin, tư vấn, hỗ trợ pháp luật đáp ứng các nhu cầu đa dạng của Nhân dân và phù hợp với pháp luật; đẩy mạnh hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách theo hướng xã hội hóa, tăng cường trao đổi thông tin pháp luật với các tổ chức quốc tế và các quốc gia, trước hết là với các quốc gia thành viên ASEAN. Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 900/UBTVQH11 đã dành cả mục III để đưa ra các giải pháp, lộ trình về phát triển hệ thống thông tin và phổ biến giáo dục pháp luật, tăng cường năng lực tiếp cận của Nhân dân đối với hệ thống pháp luật.

Với cách tiếp cận như trên có thể thấy, Hiến pháp và 4 yếu tố (thể chế; thiết chế thực thi pháp luật; nguồn nhân lực và thông tin pháp luật) là những yếu tố có mối quan hệ nội tại, biện chứng, lôgic và không thể tách rời nhau. Và nếu thiếu đi một khâu, một mắt xích trong hệ thống thì hệ thống đó sẽ không thể vận hành được hoặc vận hành không hiệu quả. Xét trên phương diện lý

luận, cách tiếp cận này một mặt vẫn phù hợp với phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin trong nghiên cứu về Nhà nước và pháp luật, củng cố và phát triển học thuyết trong điều kiện mới, xem xét sự vật, hiện tượng trong trạng thái vận động, trong mối quan hệ biện chứng. Mặt khác, từ cách tiếp cận trên, cũng cho thấy sự phát triển về chất trong việc nhìn nhận hệ thống pháp luật trong điều kiện, môi trường phát triển mới. Khái niệm "hệ thống pháp luật" được nhìn nhận toàn diện hơn, được đặt trong mối quan hệ đa chiều và hiện thực hơn. Có thể thấy, cách tiếp cận này có đổi mới về chất, nhìn nhận hệ thống pháp luật trong trạng thái động, không đơn thuần chỉ là hệ thống các quy phạm pháp luật tĩnh mà còn có các yếu tố bảo đảm việc vận hành pháp luật. Cách tiếp cận này sẽ ảnh hưởng, tác động không nhỏ đến việc khắc phục tình trạng cắt khúc giữa quá trình xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật bởi lẽ trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, các vấn đề thể chế, thiết chế thi hành, nhân lực thực hiện và thông tin pháp luật đều được cân nhắc trong một tổng thể, không tách rời. Khái niệm hệ thống pháp luật trong trường hợp này được mở ra rất rộng bao hàm tất cả những gì liên quan đến pháp luật và hoạt động pháp luật. Cách tiếp cận hệ thống pháp luật này đã ngày một gần hơn với quan niệm của các nước trên thế giới về hệ thống pháp luật trong quá trình hội nhập.

3. Một số đề xuất áp dụng

3.1. Cần có sự phát triển lý luận về pháp luật và hệ thống pháp luật phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế trong điều kiện hiện nay

Hệ thống pháp luật theo quan niệm truyền thống là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định¹. Theo cách hiểu này, hệ thống pháp luật được tạo thành từ tổng thể các quy phạm pháp luật mà không bao gồm các yếu tố bảo đảm thực thi pháp luật (hệ thống các thiết chế, thông tin pháp luật, nhân lực bảo đảm thực thi pháp luật...). Một số quan điểm khác mở rộng quan niệm hệ thống pháp luật còn bao gồm các học thuyết, các nguyên tắc pháp lý và các nguồn luật bất thành văn khác... Mỗi quan niệm đều có vai trò và ý nghĩa nhất định về mặt lý luận và thực tiễn.

Nghị quyết số 48-NQ/TW đã có những thay đổi lớn về cách tiếp cận hệ thống pháp luật. Theo đó, hệ thống pháp luật được tiếp cận trong trạng thái động, trong

1. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.401.

đó, hoạt động xây dựng thể chế và hoạt động tổ chức thi hành pháp luật được đặt trong mối quan hệ gắn bó hữu cơ trong một chỉnh thể thống nhất đã được thể hiện nhất quán trong Nghị quyết số 48-NQ/TW. Quan niệm về pháp luật và hệ thống pháp luật trong Nghị quyết số 48-NQ/TW vẫn dựa trên nền tảng lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật nhưng được phát triển, xem xét và đặt trong trạng thái động, phù hợp với sự phát triển của nhận thức, lý luận và thực tiễn quản trị quốc gia; được xem xét và đặt trong các mối quan hệ đa chiều từ quá trình xây dựng thể chế đến quá trình tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt là đặt trong các mối quan hệ mật thiết giữa thể chế với thiết chế tổ chức thi hành pháp luật và các yếu tố bảo đảm thực thi pháp luật... Trong quá trình triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW, công tác sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết này đã cho thấy, những kết quả khả quan, trong đó, cách tiếp cận mới về hệ thống pháp luật đã phát huy hiệu quả tích cực đối với hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật trên thực tế.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hệ thống pháp luật nếu chỉ giúp Nhà nước quản lý xã hội thì chưa đủ, hệ thống pháp luật phải gắn với chế độ pháp quyền, đảm bảo công lý cho bất kỳ ai, không phân biệt họ thuộc nhóm xã hội nào. Nếu pháp luật là những chuẩn mực, thì trong chế độ

pháp quyền mọi người dân trong xã hội đều phải có cơ hội được tiếm cận công lý. Thập kỷ đã qua đánh dấu nhiều thành tựu lập pháp to lớn, song việc xây dựng chế độ pháp quyền ở Việt Nam vẫn còn là một chặng đường dài với không ít trở ngại.

Nhà nước pháp quyền một mặt đòi hỏi tinh thần thượng tôn pháp luật, mặt khác việc thiết kế, tổ chức bộ máy nhà nước phải được tổ chức một cách khoa học, hợp lý, có sự phân công, kiểm soát giữa các nhánh quyền lực, tránh sự lạm quyền, lộng quyền của tổ chức/cá nhân cầm quyền hướng tới sự bảo đảm một cách tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của mọi thành viên trong xã hội. Điều này đòi hỏi đặt ra yêu cầu mang tính nội tại là khi xây dựng pháp luật không thể không tính đến cơ chế, thiết chế và các điều kiện bảo đảm thực thi pháp luật. Nhà nước pháp quyền không thể tồn tại thứ pháp luật trang trí, luật khung, luật ống... Muốn có tinh thần thượng tôn pháp luật thì mọi quy phạm, điều luật, văn bản luật phải phản ánh được nhu cầu chung của cộng đồng, phản ánh được sự phát triển khách quan của đời sống xã hội với quy trình làm luật khoa học, thực tiễn, tập hợp được tối đa trí tuệ của mọi tầng lớp trong xã hội; dự liệu được quá trình tác động, điều kiện bảo đảm tổ chức thực thi của các quy phạm ấy trong đời sống thực tiễn.

Mặt khác, trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay, khoa học pháp lý nói chung, quan niệm về hệ

thống pháp luật nói riêng cũng cần có sự phát triển và tiếp thu tinh hoa giữa các trường phái, học thuyết.

Với những yêu cầu như trên, thì quan niệm về hệ thống pháp luật phải được phát triển, bổ sung phù hợp với yêu cầu xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật trên thực tiễn. Một mặt, hệ thống pháp luật cần tiếp tục củng cố trên nền tảng lý luận và cơ sở khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật. Mặt khác, quan niệm về hệ thống pháp luật cũng cần được tiếp tục phát triển phù hợp với mục tiêu quản lý của Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hệ thống pháp luật phải gắn với chế độ pháp quyền, bảo đảm công lý cho bất kỳ ai, không phân biệt họ thuộc nhóm xã hội nào, khi đó "hệ thống pháp luật" có thể được hiểu không chỉ là hệ thống các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý mà còn được hiểu là hệ thống các thiết chế sản sinh ra pháp luật và hệ thống vận hành, thực thi pháp luật. Nói cách khác, khái niệm "legal system" được hiểu là "hệ thống vận hành pháp luật", nhìn nhận hệ thống pháp luật trong mối quan hệ với các thiết chế bảo đảm thực thi, với việc đào tạo, phát triển nguồn nhân lực thực thi pháp luật, cơ chế thông tin, phổ biến, giáo dục pháp luật... Theo cách tiếp cận này, vai trò của các thiết chế thực thi pháp luật, nhất là tầm quan trọng của tòa án trong việc thực thi và áp dụng pháp luật được đặc biệt nhấn mạnh (Tòa án và pháp luật là hai yếu tố không thể tách rời). Cách tiếp cận này sẽ giúp chúng ta dần loại bỏ được tư duy "cắt khúc" trong

xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật; tư duy ban hành luật khung, luật ống, ban hành cho đủ, ban hành để nội luật hóa một cách khiên cưỡng, hình thức các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Quan niệm mới về hệ thống pháp luật sẽ phù hợp và phát huy các giá trị của nó trong thực tiễn quản trị quốc gia, một mặt nó vẫn phản ánh được bản chất giai cấp và tính công cụ của pháp luật, mặt khác, nó cũng phản ánh được bản chất/vai trò/giá trị xã hội của pháp luật. Đồng thời, nó sẽ tác động mạnh mẽ đến quan điểm, ý thức và hoạt động thực tiễn của các tổ chức, cá nhân trong bộ máy nhà nước, chú ý thỏa đáng cả các yếu tố xây dựng, thực thi pháp luật. Người viết cho rằng, nếu kết hợp cả cách tiếp cận bản chất giai cấp và bản chất xã hội của pháp luật, kết hợp cả cách tiếp cận của pháp luật tự nhiên và pháp luật thực chứng, nhận thức của chúng ta về bản chất, vai trò của pháp luật sẽ toàn diện và đầy đủ hơn.

3.2. Cần nhìn nhận, đánh giá đúng vị trí, vai trò của Hiến pháp trong hệ thống pháp luật với tính chất là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản của hệ thống; với tinh thần thượng tôn Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Hiến pháp là đạo luật tối cao, là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản của hệ thống pháp luật với chức năng cơ bản, vốn có của Hiến pháp (Hiến pháp là văn bản quy định tổ chức quyền lực nhà nước, giới hạn quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, là công cụ để phát triển

tự do, dân chủ của con người trong xã hội...). Hiến pháp tập trung ở các chế định cơ bản như: Chế độ chính trị; các quy định về quyền con người, quyền công dân, về bảo vệ quyền con người, quyền công dân (trách nhiệm của Nhà nước, Chính phủ trong việc bảo đảm thực thi các quyền con người, quyền công dân. Tòa án có trách nhiệm bảo vệ quyền con người, quyền công dân...); các nguyên tắc, nội dung cơ bản nhất về giới hạn quyền lực của bộ máy nhà nước và việc tổ chức quyền lực nhà nước, chức năng cơ bản của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước; các nội dung khác (như chế độ kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học - công nghệ và môi trường) được quy định ngắn gọn, khái quát trong một chương với những chính sách, đường hướng phát triển cơ bản, dài hạn trong các lĩnh vực trọng yếu của đất nước.

Đồng thời, với vị trí là đạo luật cơ bản quan trọng nhất của hệ thống pháp luật thì trình tự, thủ tục xây dựng, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp được quy định rõ trong Hiến pháp về trình tự, thủ tục sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Đồng thời, quy định rõ chủ thể có quyền kiến nghị sửa đổi Hiến pháp, chủ thể thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp, vai trò của Nhân dân trong quá trình sửa đổi Hiến pháp.

3.3. Xây dựng hệ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Do xuất phát từ quan niệm về hệ thống pháp luật

khác nhau như đã nêu trên nên việc xác định tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật (về mặt lý thuyết) cũng có nhiều quan điểm khác nhau.

Nếu quan niệm hệ thống pháp luật chỉ bao gồm hệ thống thể chế pháp lý thì các nhà khoa học sẽ đưa ra các bộ tiêu chí phù hợp để đánh giá mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật theo quan niệm này. Chẳng hạn: Với quan niệm hệ thống pháp luật truyền thống của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây (hệ thống pháp luật được nhìn nhận trên hai phương diện là hệ thống cấu trúc của pháp luật và hệ thống văn bản (hay hệ thống nguồn của pháp luật) thì tiêu chí cơ bản để xác định mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật bao gồm: (i) Tính toàn diện; (ii) Tính đồng bộ; (iii) Tính phù hợp và (iv) Trình độ, kỹ thuật lập pháp¹. Cũng với quan niệm hệ thống pháp luật chỉ bao gồm yếu tố thể chế, dưới góc độ luật thực định khi đánh giá mức độ hoàn thiện của một văn bản pháp luật cụ thể, các nhà lập pháp Việt Nam dựa vào các tiêu chí chủ yếu sau để thẩm định văn bản và cũng là để đánh giá mức độ hoàn thiện của văn bản²: a) *Sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản;*

1. GS.TS. Lê Minh Tâm: *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.60-63.

2. Điều 36 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; c) Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; d) Tính khả thi của dự thảo văn bản, bao gồm sự phù hợp giữa quy định của dự thảo văn bản với yêu cầu thực tế, trình độ phát triển của xã hội và điều kiện bảo đảm để thực hiện; đ) Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản.

Nếu quan niệm hệ thống pháp luật theo nghĩa rộng bao gồm các thành tố (thể chế, thiết chế bảo đảm thực thi; thông tin pháp luật; nhân lực thi hành pháp luật) thì các nhà khoa học cũng sẽ đưa ra các bộ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật tương ứng, phù hợp với các yếu tố nêu trên. Khi đó các yếu tố các tiêu chí về 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 nhận, 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...

Cũng theo cách tiếp cận này, các nhà khoa học cũng đưa ra những tiêu chí đánh giá cụ thể về chất lượng của một văn bản pháp luật cụ thể. Chẳng hạn, tham khảo kinh nghiệm quốc tế, ngày 28-4-2005 Hội đồng Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã họp và thông qua các nguyên tắc bảo đảm chất lượng và tính hiệu quả của pháp luật, theo đó, một văn bản có chất lượng tốt cần có 8 tiêu chí sau đây:

(1) Phục vụ các mục tiêu chính xác, rõ ràng đã ấn định trước;

(2) Có cơ sở pháp luật, có cơ sở thực tiễn chắc chắn, lành mạnh;

(3) Mang lại lợi ích nhiều hơn là chi phí, có tính tới tác động phân bổ trên toàn xã hội, các yếu tố kinh tế, xã hội và môi trường;

(4) Giảm thiểu chi phí và các tác động lệch lạc tới thị trường;

(5) Khuyến khích cạnh tranh, thông qua khuyến khích thị trường và các phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở mục tiêu đã định;

(6) Rõ ràng, đơn giản, thiết thực đối với người sử dụng,

(7) Phù hợp, tương thích với các chính sách, pháp luật khác;

(8) Tương tích ở mức độ tối đa đối với các nguyên tắc về khuyến khích cạnh tranh, thương mại trong pháp luật quốc gia và các điều ước quốc tế.

Căn cứ vào cách tiếp cận hệ thống pháp luật theo tinh thần của Nghị quyết số 48-NQ/TW và kế thừa các nghiên cứu trước đây, tổng hợp các quan điểm của các nhà khoa học¹, Ban chủ nhiệm bước đầu nêu ra một số các tiêu chí cơ bản đánh giá chất lượng và mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung, là:

- 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.

- Các tiêu chí về hình thức, kỹ thuật lập pháp: phù hợp về hình thức, thẩm quyền ban hành; diễn đạt chuẩn xác; cụ thể, dễ hiểu, dễ áp dụng.

3.3.1. Nhóm các tiêu chí đánh giá về nội dung của hệ thống pháp luật

a) Tính toàn diện: Tính toàn diện của hệ thống pháp luật bao gồm đầy đủ tất cả các yếu tố từ quan điểm, nguyên tắc, mục đích xây dựng hệ thống pháp luật đến các yếu tố định lượng nói lên mức độ đầy đủ bao quát hết các vấn đề cần giải quyết bằng pháp luật trong lĩnh vực liên quan, có cấu trúc đầy đủ của các quy phạm pháp luật và các chế định pháp luật trong lĩnh vực; có tính đến đầy đủ các yếu tố bảo đảm thực thi văn

1. Tài liệu Hội thảo phương pháp và tiêu chí đánh giá hệ thống pháp luật Việt Nam do Bộ Tư pháp tổ chức tại Hạ Long, tháng 10-2009.

bản pháp luật trên thực tế trong điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội, môi trường cụ thể.

b) Tính đồng bộ: Đây là tiêu chí nói lên tính đồng bộ về nội dung và hình thức của các quy phạm pháp luật trong cùng lĩnh vực, giữa các lĩnh vực liên quan đồng thời thể hiện tính kịp thời đúng lúc trong việc ban hành các quy phạm pháp luật khác nhau; trong việc ban hành văn bản pháp luật với bảo đảm thực thi pháp luật (các thiết chế bảo đảm thực thi; nguồn nhân lực thực thi; thông tin, phổ biến giáo dục pháp luật, các yếu tố bảo đảm khác...).

c) Tính phù hợp: Đây là tiêu chí nói lên sự phù hợp giữa nội dung điều chỉnh pháp luật với trình độ của các điều kiện cụ thể của xã hội trong thời điểm ban hành pháp luật. Tính phù hợp thể hiện trên nhiều phương diện, xét trên phương diện chung thì sự phù hợp giữa trình độ điều chỉnh pháp luật với trình độ của các điều kiện cụ thể của xã hội thể hiện ở tính hợp lý và tính ổn định trong việc điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội. Đặc biệt là sự hợp lý, hài hoà về lợi ích giữa các chủ thể trong các quan hệ xã hội. Vì vậy, khi xem xét tiêu chí phù hợp cần phải tiến hành một cách cụ thể đối với từng yếu tố cấu thành hệ thống pháp luật. Đó là sự hợp lý và phù hợp của từng quy phạm pháp luật, từng chế định pháp luật với điều kiện xã hội cụ thể. Tuy nhiên, trong các thời điểm có tính bước ngoặt việc xem xét tính phù hợp phải tiến hành một cách tổng thể.

d) Tính thống nhất của hệ thống pháp luật: thể hiện

ở sự nhất quán, chặt chẽ, không trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn của hệ thống pháp luật, là sự thống nhất về nội dung và tinh thần của các văn bản trong cùng lĩnh vực với Hiến pháp, giữa văn bản có hiệu lực thấp hơn với văn bản có hiệu lực cao hơn về cùng một vấn đề, giữa văn bản hướng dẫn thi hành với văn bản được hướng dẫn; sự thống nhất giữa luật nội dung và luật hình thức, luật tố tụng; sự thống nhất giữa các quy phạm, các chế định trong một lĩnh vực và giữa các lĩnh vực khác nhau có liên quan; sự thống nhất giữa pháp luật quốc gia với các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã ký kết hoặc tham gia; sự thống nhất giữa thể chế/văn bản pháp luật với các yếu tố, điều kiện bảo đảm thực thi chúng (tổ chức, bộ máy thi hành pháp luật, nhân lực thi hành pháp luật, công tác thông tin pháp luật và các điều kiện bảo đảm khác...).

Ngoài các tiêu chí cơ bản trên, trong điều kiện mới - điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa, hội nhập và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, thì việc đánh giá hệ thống pháp luật về nội dung còn cần phải dựa trên các tiêu chí sau đây:

a) *Tính công bằng và bình đẳng* trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng pháp luật, trong tổ chức thi hành và áp dụng pháp luật. Tiêu chí này thể hiện ở nội dung của pháp luật đề cao nhân tố con người, tạo điều kiện thuận lợi cho con người trong mối quan hệ với Nhà nước. Pháp luật không phân biệt đối xử giữa các

thành phần kinh tế, tạo môi trường lành mạnh, tạo cơ hội như nhau cho sự phát triển.

b) *Tính ổn định và ít thay đổi* trong điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội, các quy định pháp luật ít thay đổi, có hiệu lực điều chỉnh trong một thời gian tương đối dài. Đây là tiêu chí thể hiện sự tồn tại ổn định của các quy phạm pháp luật, tính dự đoán cao trong việc thiết kế các mô hình điều chỉnh.

c) *Tính dễ dàng, thuận lợi, tối ưu và chi phí thấp* trong điều chỉnh pháp luật và trong tổ chức thực hiện pháp luật, được Nhân dân đồng tình ủng hộ. Theo đó, hệ thống pháp luật phải phát huy vai trò và hiệu lực để góp phần quản lý xã hội và chi phí cho xây dựng và thực hiện pháp luật ở mức hợp lý.

d) Khả năng dự báo, giảm thiểu các tác động tiêu cực trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật;

đ) Bảo đảm sự giám sát, phản biện của người dân trong quá trình xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật.

3.3.2. Nhóm các tiêu chí đánh giá về hình thức thể hiện của hệ thống pháp luật

a) *Công khai, minh bạch, kịp thời và dân chủ* thu hút được đông đảo các tầng lớp Nhân dân vào các công đoạn của quy trình lập pháp từ lập chương trình xây dựng luật, soạn thảo luật, thẩm tra thẩm định thông qua dự án luật và tổ chức thực hiện luật. Đây là tiêu chí thể hiện ở quy trình lập pháp dân chủ, khoa học và trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật.

b) Kỹ thuật lập pháp với cách thức diễn đạt chuẩn xác, bằng ngôn ngữ pháp lý ngắn gọn, lôgic, chuẩn xác, một nghĩa, dễ hiểu, dễ tuân thủ đối với đa số Nhân dân có trình độ bình thường, loại bỏ tình trạng một quy định có thể hiểu theo nhiều nghĩa.

c) Kỹ thuật lập pháp đủ cụ thể để luật trực tiếp đi vào cuộc sống, quy định pháp luật điều chỉnh trực tiếp các quan hệ xã hội, không còn tình trạng luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư, hay văn bản ban hành đã có hiệu lực nhưng không được triển khai trên thực tế do thiếu văn bản hướng dẫn thi hành.

Tổng hợp tất cả các tiêu chí về nội dung cũng như hình thức thể hiện nói trên nói lên chất lượng và mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật.

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM TRƯỚC YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

GS.TS. Lê Minh Tâm

1. Quan niệm về bản chất của pháp luật và pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Nghiên cứu về hệ thống pháp luật trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần được bắt đầu từ việc nhận thức đúng về bản chất của pháp luật nói chung và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng. Bởi vì, khi đi tìm hiểu những vấn đề của hệ thống pháp luật dù ở góc độ này hay góc độ khác thì sớm hay muộn chúng ta cũng phải trở về với vấn đề này. Tuy nhiên, bản chất của pháp luật là vấn đề hết sức phức tạp và cũng không phải là chủ đề của bài này, vì vậy, ở đây chỉ nêu một cách khái quát mấy điểm chính yếu để làm cơ sở cho việc luận bàn về các vấn đề cụ thể của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp

quyền xã hội chủ nghĩa. Trong khoa học pháp lý có nhiều quan niệm khác nhau về bản chất của pháp luật, trong đó đáng chú ý các quan niệm sau đây:

Quan niệm thứ nhất là một trong những quan điểm khá phổ biến cho rằng, pháp luật được hiểu đồng nghĩa với công lý, công bằng. Những gì phù hợp thì được coi là luật, không nhất thiết phải thành văn. Quan điểm này đã xuất hiện từ thời xa xưa và hiện nay vẫn được nhiều người bàn đến. Quan điểm này đã đề cập một yếu tố rất quan trọng, đó là tính công lý, cái lý lẽ phổ biến dùng để chi phối các quan hệ xã hội, chứ không phải là những điều được đặt ra một cách tùy tiện của một cá nhân hay một nhóm người nào, vì điều đó là trái với công lý ("Justice") và chính vì điều này mà có sự công bằng, mặc dù là sự công bằng cũng chỉ mang ý nghĩa tương đối. Tuy nhiên, đây là một quan niệm còn quá chung, chưa toàn diện, mới chỉ nói được một khía cạnh của vấn đề bản chất của pháp luật.

Quan niệm thứ hai cho rằng, bản chất của pháp luật là ý chí được thể hiện trong nó. Quan niệm này cũng có nguồn gốc từ xa xưa, nhưng trải qua nhiều biến đổi, phân tách thành nhiều trường phái khác nhau. Quan điểm duy tâm cho rằng, pháp luật là ý chí của đấng tối cao; ý chí đó là tinh thần thiêng liêng quyết định tất cả. Pháp luật có thể hình thành bằng cách trực tiếp do thần linh viết ra hay gián tiếp do thần linh gợi ý viết ra; còn những nhà làm luật thì cụ thể hoá và giải

thích nội dung của ý chí đó. Điều này thể hiện rõ trong pháp luật mang tính tôn giáo của một số quốc gia, nhất là các quốc gia coi đạo Hồi là quốc giáo. Quan điểm phong kiến thì giải thích rằng, pháp luật thể hiện ý chí của vua chúa hoặc có sự thoả thuận với chí ý của các nhà làm luật làm ra, và do vậy, ý chí là cốt lõi, nhưng không phải là ý chí chung của cộng đồng. Một quan điểm khác cũng coi ý chí là vấn đề quan trọng nhất thể hiện bản chất của pháp luật, nhưng đó là ý chí chung (tuy cách giải quyết vấn đề có khác nhau). Trong các nước xã hội chủ nghĩa trước đây cũng như ở Việt Nam có một quan niệm khá phổ biến về bản chất giai cấp của pháp luật: Pháp luật thể hiện ý chí của giai cấp thống trị. Quan niệm này xuất phát từ một luận đề quan trọng mà C. Mác nêu ra trong Tuyên ngôn Đảng Cộng sản năm 1848, khi ông nói về bản chất của pháp luật tư sản, nó hàm chứa một yếu tố quan trọng và hợp lý, nhưng nếu tuyệt đối hoá vấn đề ý chí thì sẽ không toàn diện và cũng chưa đúng tư tưởng của Mác.

Quan niệm thứ ba coi bản chất pháp luật thể hiện ở tính quy phạm của pháp luật. Đây là quan niệm của chủ nghĩa hình thức. Theo nghĩa rộng, chủ nghĩa hình thức là quan điểm, theo đó, hiện tượng pháp luật được định nghĩa bằng các đặc trưng có thể quan sát được từ bên ngoài. Theo nghĩa hẹp hơn, chủ nghĩa hình thức bổ sung cho thuyết ý chí ở chỗ, nó tìm hiểu hiện tượng pháp lý vượt ra ngoài khuôn khổ những hành vi pháp

lý đơn giản. Phương pháp của chủ nghĩa hình thức là phân tích các khả năng và điều kiện của sự hiểu biết để xác định xem làm thế nào để định nghĩa được đối tượng nghiên cứu. Đây là ưu điểm vì nó mang đến cho chúng ta phương pháp phân tích lôgic. Nhưng nó lại có nhược điểm lớn là thiên về giả định, vì vậy, khi nói đến những vấn đề như hậu quả pháp lý, mục đích của các chế tài... thì không chỉ rõ được bản chất. Đúng là, pháp luật là sự mô hình hoá những nhu cầu xã hội cần điều chỉnh và vì vậy, tính quy phạm của pháp luật là hết sức quan trọng. Nhưng nếu chỉ chú trọng tới tính lôgic hình thức của quy phạm pháp luật thì chưa đủ, vì pháp luật vừa có tính cụ thể lại vừa có tính khái quát. Pháp luật là kết quả nhận thức và sáng tạo của con người, nhưng sự nhận thức và sáng tạo đó phải tuân theo những quy tắc, nguyên tắc khách quan và khoa học. Nội dung của pháp luật, hay nói cụ thể là của quy phạm pháp luật là quan trọng chứ không phải hình thức của nó với nghĩa là lôgic và ngữ pháp. Vì vậy, tính quy phạm chỉ là một trong những thuộc tính phản ánh bản chất của pháp luật.

Quan niệm thứ tư cho rằng, bản chất pháp luật thể hiện ở tính xã hội của pháp luật. Xuất phát điểm của quan điểm này là nhấn mạnh tính xã hội của pháp luật, coi tập quán là hiện tượng pháp lý đầu tiên; sự kiện xã hội là quan trọng, có thể quan sát và kiểm soát được; pháp luật có bản chất từ chính bản chất của các sự kiện

xã hội; pháp luật có tính ý chí nhưng đó là ý chí mang tính cộng đồng được biểu hiện qua các sự kiện xã hội và áp lực xã hội. Vì vậy, pháp luật hiện hành (thực định) chỉ là một phần và thường là xơ cứng; hoạt động của các nhà lập pháp và của thẩm phán cũng là những sự kiện xã hội và án lệ là một bộ phận quan trọng của pháp luật. Quan niệm này coi các quan hệ xã hội như những chất liệu dẹt nên "tấm vải xã hội", muốn điều chỉnh được các quan hệ đó thì phải có sự hiểu biết về tấm vải đó và những chất liệu dẹt nên nó. Vì vậy, các nhà lập pháp và các luật gia phải là những "kỹ sư" về các quan hệ xã hội và phương pháp tối ưu của các kỹ sư này là quan sát. Như vậy, quan niệm này đã chỉ ra được mặt xã hội, tính khách quan của pháp luật và sự phong phú, nhạy cảm của các quan hệ xã hội, bổ sung một phương pháp hữu ích cho việc nghiên cứu, xây dựng và áp dụng pháp luật trong thực tế. Nhưng lại có hạn chế là chưa giải quyết những vấn đề của pháp luật với những vấn đề về nhà nước và các vấn đề khác, vì vậy chưa chỉ rõ được các khía cạnh khác phản ánh bản chất của pháp luật.

Bản chất của pháp luật được coi là một trong những vấn đề cốt lõi và được xem xét một cách khá toàn diện trong Học thuyết Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, có thể khái quát những điểm chính như sau:

- Pháp luật là hiện tượng của kiến trúc thượng tầng, vì vậy, một mặt nó chịu sự tác động mạnh mẽ của cơ sở hạ tầng (điều kiện của đời sống kinh tế - xã hội

giữ vai trò quyết định đối với pháp luật), nhưng mặt khác, pháp luật có sự tác động trở lại đối với cơ sở hạ tầng. Về nguyên lý, pháp luật luôn phản ánh trình độ phát triển của kinh tế - xã hội, nó không thể cao hơn trình độ phát triển kinh tế - xã hội; đồng thời, pháp luật lại có tính độc lập tương đối, có giá trị văn hóa, văn minh, có khả năng định hướng, bảo đảm và thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

- Pháp luật có quan hệ chặt chẽ với nhà nước, vì vậy, trong bản chất của pháp luật luôn có bản chất nhà nước. V.I. Lênin cho rằng, Nhà nước không thể tồn tại thiếu pháp luật; ngược lại pháp luật chỉ có thể phát huy được hiệu lực của mình nếu nó được bảo đảm bằng sức mạnh của bộ máy nhà nước¹. Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng, pháp luật luôn gắn với nhà nước, phản ánh ý chí của giai cấp thống trị và chế độ nhà nước². Tuy nhiên, pháp luật lại có những đặc điểm riêng và có tầm quan trọng đặc biệt đối với đời sống nhà nước và đời sống xã hội, vì vậy mà một nhà nước không thể để một ngày không có luật³. Từ mối quan hệ này, không thể quan

1. Xem V.Lênin: *Toàn tập*, Nxb.Tiến bộ, Mátxcơva, 1981, t.32, tr. 429.

2. Xem Hồ Chí Minh: *Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr.185-187.

3. Xem Nguyễn Ngọc Minh: *Nghiên cứu những tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1988, tr.159.

niệm một cách đơn giản là pháp luật do nhà nước "sinh ra" hoặc pháp luật "đứng trên" nhà nước.

- Pháp luật luôn thể hiện ý chí của giai cấp cầm quyền. C. Mác khi nói về pháp luật tư sản đã nhấn mạnh rằng, pháp luật tư sản chẳng qua là ý chí của giai cấp tư sản được đề lên thành luật mà nội dung của ý chí đó là do điều kiện kinh tế của giai cấp tư sản quyết định¹. Chủ tịch Hồ Chí Minh khi nói về pháp luật phong kiến đã chỉ rõ pháp luật phong kiến là ý chí của giai cấp phong kiến; còn: "Pháp luật của ta là pháp luật thực sự dân chủ, vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi của nhân dân lao động"². Dĩ nhiên, đây chỉ là những định đề có tính nhấn mạnh chứ không phải là duy nhất, vì thế không nên tuyệt đối hóa tính giai cấp, nhưng cũng không thể mơ hồ, coi nhẹ thuộc tính này.

- Bản chất của pháp luật còn thể hiện ở tính xã hội của nó. Pháp luật là sự mô hình hoá những nhu cầu khách quan, điển hình và phổ biến và có tính công lý trong xã hội. Vì vậy, khi tình hình chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội thay đổi thì pháp luật cũng phải thay đổi. Tính phù hợp của pháp luật chỉ có được khi pháp luật phản ánh đúng những quy luật phát triển khách quan của xã hội và những điều kiện cụ thể của xã hội

1. Xem C.Mác - Ph.Ăngghen: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.619.

2. Hồ Chí Minh: *Nhà nước và pháp luật, Sđd*, tr.187.

trong từng thời kỳ xác định. Nói cách khác, phải chú ý đặc biệt tới tính khách quan của pháp luật. C.Mác đã nói: "*Nhà lập pháp phải coi mình như nhà khoa học tự nhiên. Ông ta không làm ra pháp luật, ông ta không phát minh ra chúng, mà chỉ nêu chúng lên; ông ta biểu hiện những quy luật nội tại của những mối quan hệ tinh thần thành những đạo luật thành văn có ý thức. Chúng ta sẽ phải chê trách nhà lập pháp là vô cùng tùy tiện, nếu như ông ta thay thế bản chất của sự việc bằng những điều bịa đặt của mình...*"¹. Tính xã hội của pháp luật còn được thể hiện ở sự điều hoà các lợi ích giai cấp, nó phản ánh lợi ích của giai cấp cầm quyền nhưng đồng thời, phải tính đến lợi ích của tất cả các giai tầng trong xã hội một cách hợp lý. Tuy nhiên, không phải pháp luật chỉ phản ánh các quy luật khách quan và các mối quan hệ xã hội một cách máy móc, thụ động, mà với tính độc lập tương đối của mình, pháp luật còn có giá trị định hướng phát triển cho các quan hệ xã hội. Vì vậy, bên cạnh việc chú trọng tới tính cụ thể của hệ thống pháp luật, thì cũng phải chú trọng đến việc xây dựng và phản ánh những tư tưởng, quan niệm, triết lý, nguyên tắc, mục đích, định hướng, chính sách pháp luật một cách căn bản, có hệ thống và có đủ luận cứ khoa học để tạo cơ sở cho các hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật luôn được

1. C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập, Sđd*, t.1, tr.232.

tiến hành một cách bài bản, ổn định và hiệu quả. Nói cách khác, trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật cũng như trong tổ chức thực hiện pháp luật trong thực tiễn phải chú trọng toàn diện những vấn đề ở tầm vĩ mô và những vấn đề ở tầm vi mô.

Như vậy, cần phải xem xét bản chất của pháp luật một cách toàn diện để tránh cực đoan khi thiên về góc độ này hay góc độ khác. Khi nói về bản chất của pháp luật thì cần chú ý tới các thuộc tính của nó trong một thể thống nhất, đó là: Tính quy phạm phổ biến, tính ý chí, tính quyền lực (nhà nước) và tính xã hội của pháp luật. Những thuộc tính đó hợp thành bản chất, quy định nội dung của pháp luật và từ đó nó yêu cầu phải có sự chặt chẽ về hình thức của pháp luật. Từ đây, khái niệm pháp luật cần được hiểu theo nghĩa rộng và hẹp tùy theo yêu cầu tiếp cận và giải quyết các vấn đề cụ thể của hệ thống pháp luật. Theo nghĩa rộng, pháp luật là tổng thể các quy tắc xử sự và các nguyên tắc, định hướng, mục đích pháp luật, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của Nhà nước và phản ánh những nhu cầu xã hội khách quan, điển hình, phổ biến và có tính công lý để điều chỉnh các quan hệ trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Theo nghĩa hẹp, pháp luật là tổng thể các quy tắc xử sự, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của Nhà nước và phản ánh những nhu cầu xã hội khách quan,

điển hình, phổ biến để điều chỉnh các quan hệ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Dù hiểu theo nghĩa nào thì cũng phải thấm nhuần quan điểm toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khách quan, khoa học. Thực tiễn đã cho thấy, có lúc do cách nhìn thiếu toàn diện đã xuất hiện những khuynh hướng như: Chỉ nhấn mạnh tính giai cấp của pháp luật dẫn đến coi nhẹ tính xã hội của pháp luật; quá coi trọng tính lôgic hình thức của pháp luật và quy phạm pháp luật mà không chú trọng phân tích về tính khách quan, nhạy cảm của pháp luật, chỉ chú trọng tới tính thống nhất của hệ thống pháp luật một cách hình thức mà ngại đổi mới, không mạnh dạn phá vỡ những cấu trúc pháp luật lỗi thời để thay thế bằng những cấu trúc mới; chỉ chú trọng đến tính cụ thể và cái hiện hữu (thực định) mà không chú ý đúng mức tới tính khái quát và khả năng tiềm tàng của pháp luật; quá nhấn mạnh đến yếu tố chủ quan, đề cao vai trò của Nhà nước mà coi nhẹ yếu tố khách quan và giá trị xã hội đích thực của pháp luật, v.v..

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bản chất của pháp luật vẫn được biểu hiện với đầy đủ các thuộc tính của nó nhưng ở trình độ cao hơn. Xét trên bình diện lý thuyết, bản chất đó phải được biểu hiện ở những mặt chủ yếu như: Hệ thống các quy phạm pháp luật và các nguyên tắc, mục đích của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tính thống nhất cao hơn; được hình thành bằng các phương pháp

dân chủ rộng rãi hơn với sự tham gia của đông đảo nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng; ý chí thể hiện trong pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phản ánh lợi ích và nguyện vọng của đông đảo Nhân dân trong xã hội, vì nó được hình thành bằng con đường dân chủ, do nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ban hành và bảo đảm thực hiện; và cũng do đó, pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tính giai cấp, đồng thời, cũng có tính xã hội rộng rãi, phù hợp với các quy luật vận động khách quan và những mục tiêu của chủ nghĩa xã hội.

2. Khái niệm hệ thống pháp luật

Trong khoa học pháp lý cũng có nhiều quan niệm khác nhau về khái niệm hệ thống pháp luật. Có thể nêu hai loại quan điểm chủ yếu như sau:

Loại quan điểm thứ nhất cho rằng, cần tách hai khái niệm "hệ thống pháp luật" và "hệ thống văn bản pháp luật" để nghiên cứu riêng, vì hệ thống pháp luật là cấu trúc bên trong còn hệ thống văn bản pháp luật là hình thức biểu hiện bên ngoài của pháp luật¹. Hệ thống

1. S.S.Alecxeiev: *Lý luận chung về pháp luật*, t.II, Nxb. Sách Pháp lý, M.1982, (tiếng Nga), tr. 215; L.S.Javich: *Lý luận chung về pháp luật*, Nxb. Đại học Leningrát, 1976, (tiếng Nga), tr.290; S.V.Pôlenina: *Những vấn đề lý luận về hệ thống pháp luật thực định Xô viết*, Nxb. Khoa học, M.1979 (tiếng Nga), tr.23.

pháp luật hình thành và phát triển phù hợp với cơ cấu của các quan hệ xã hội còn hệ thống văn bản pháp luật được hình thành trong quá trình ban hành, sắp xếp, tập hợp hoá các đạo luật và các văn bản quy phạm khác. Tuy nhiên, trong loại quan điểm này lại phân thành những khuynh hướng khác nhau do có sự khác nhau về cách xác định các thành tố của hệ thống pháp luật và hệ thống văn bản pháp luật: Khuynh hướng thứ nhất, coi văn bản pháp luật là thành tố tế bào¹; khuynh hướng thứ hai coi điều luật là thành tố tế bào²; còn khuynh hướng khác lại coi đó là quy phạm pháp luật³.

Loại quan điểm thứ hai cho rằng, chỉ có một khái niệm hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, theo quan điểm này thì hệ thống pháp luật có nội dung rất rộng, bao gồm hệ thống quy phạm pháp luật và những nguồn khác của pháp luật tồn tại trong thực tế mà dựa vào đó tính hiện thực của pháp luật được bảo đảm và hiệu lực của pháp luật được phát huy như: Các trào lưu pháp lý, kỹ thuật pháp lý, các nguyên tắc chính trị, triết học

1. A.F.Sêbanốp: *Hệ thống luật thực định, cơ sở khoa học của pháp điển hoá*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật (tiếng Nga), số 12-1971, tr.32.

2. S.N.Bratuga chủ biên: *Hệ thống hoá pháp luật kinh tế*, Nxb. Sách pháp lý, M.1971, (tiếng Nga), tr.50.

3. A.V.Miskevich: *Văn bản của các cơ quan cao nhất của Nhà nước Xô viết*, Nxb. Sách pháp lý, M.1968, (tiếng Nga), tr.34.

ũng như các phương pháp hoạt động của các nhà luật học thực nghiệm¹.

Theo người viết, để xây dựng khái niệm hệ thống pháp luật cần trở lại với khái niệm gốc, khái niệm hệ thống nói chung, từ đó liên hệ với tính chất và đặc điểm của pháp luật để hình thành khái niệm và giải quyết những vấn đề liên quan khác.

Về mặt thuật ngữ, "hệ thống" được hiểu là một chỉnh thể bao gồm những ý tưởng, vấn đề hoặc bộ phận có liên hệ mật thiết với nhau, được sắp xếp theo một trật tự (trình tự) lôgic, khách quan và khoa học. Khi nói đến hệ thống là phải đề cập cả chiều rộng lẫn chiều sâu của các vấn đề, các bộ phận hợp thành và những mối liên hệ giữa chúng. Nói cụ thể hơn, khi nói tới hệ thống nói chung hay hệ thống pháp luật nói riêng, một mặt phải xét đến cấu trúc nội dung bên trong của hệ thống đó, để xác định rõ các bộ phận, các vấn đề và những mối liên hệ giữa chúng; mặt khác, phải đề cập đến hình thức biểu hiện bên ngoài, coi đó là hai mặt của một thể thống nhất, tuy có những khác biệt nhất định, nhưng không thể tách rời nhau. Tuy nhiên, khái niệm hệ thống chỉ giới hạn ở những vấn đề mà giữa chúng có mối liên hệ bản chất, nó không hàm chứa

1. R.Davít: *Các hệ thống (gia đình) pháp luật đương đại*, Nxb. Dalloz, 1966, bản dịch tiếng Nga của M.A.Krutôglov và V.A.Tumanov, Nxb. Tiến bộ, M.1967, tr.36.

những vấn đề, yếu tố đơn lẻ và rời rạc, dù chúng có những ảnh hưởng nhất định.

Pháp luật, như trình bày một cách khái quát ở trên dù được hiểu theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp thì một mặt, nó cũng rất phong phú và phức tạp vì nó phản ánh nhiều loại quan hệ cần điều chỉnh. Nhưng mặt khác, pháp luật luôn có sự thống nhất vì nó phản ánh những nhu cầu khách quan, điển hình và phổ biến được quyết định bởi những quy luật vận động nội tại của xã hội. Đồng thời, pháp luật do nhà nước ban hành, là kết quả hoạt động tự giác của con người, với mục đích tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách có hiệu quả nhất. Vì vậy, những cái cơ bản, tương đối ổn định, có liên hệ phổ biến với nhau sẽ có xu hướng vượt lên trên những cái thứ yếu, tản mạn, ngẫu nhiên, tự phát để trở thành cái điển hình, đòi hỏi phải được phản ánh và sẽ được lựa chọn để mô hình hoá thành pháp luật. Vì vậy, pháp luật luôn có cơ sở của sự thống nhất nội tại. Tuy nhiên, tính thống nhất của pháp luật vừa phụ thuộc vào yếu tố khách quan lại vừa phụ thuộc vào yếu tố chủ quan, nên để pháp luật có được một hệ thống pháp luật có tính thống nhất thì đòi hỏi phải tôn trọng tính khách quan của các quy luật, các nhu cầu cơ bản, điển hình và phổ biến cần được mô hình hoá thành pháp luật; đồng thời, còn đòi hỏi năng lực của chủ thể có khả năng nhận thức đúng được tính khách quan đó.

Xuất phát từ bản chất và những thuộc tính riêng

của mình, pháp luật luôn đòi hỏi phải có sự thống nhất về nội dung và hình thức. Trong khoa học cũng như trong thực tiễn pháp lý sự thống nhất này đã trở thành yêu cầu tất yếu và đòi hỏi phải được quán triệt ở mọi cấp độ. Vì vậy, quan điểm thứ nhất muốn tách cấu trúc nội dung của pháp luật và hình thức của pháp luật (hệ thống văn bản pháp luật) để nghiên cứu riêng là không có cơ sở đủ sức thuyết phục. Đối với quan điểm thứ hai, việc mở quá rộng khái niệm hệ thống pháp luật, dung nạp vào hệ thống cả những yếu tố mà dù có ảnh hưởng nhất định nhưng không có sự liên hệ nội tại trực tiếp với các yếu tố có tính bản chất và không xác định rõ về mặt hình thức pháp lý chặt chẽ của pháp luật thì cũng là những điểm không hợp lý.

Theo người viết, hệ thống pháp luật cần được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các chế định pháp luật, ngành luật và được thể hiện trong các văn bản pháp luật do Nhà nước ban hành theo trình tự và hình thức thống nhất. Trong thực tiễn, hệ thống pháp luật thường được định nghĩa theo nghĩa hẹp hơn: Là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân thành các chế định pháp luật, ngành luật và được thể hiện trong các văn bản pháp luật do Nhà nước ban hành theo trình tự và hình thức thống nhất. Tuy nhiên, việc

hiểu khái niệm hệ thống pháp luật như người viết đề xuất sẽ có ý nghĩa đối với việc nghiên cứu về mặt lý luận và thực tiễn, phản ánh đúng tính phong phú, đa dạng, sự tinh tế nhưng cũng hết sức phức tạp của pháp luật. Theo đó, hệ thống pháp luật là một khái niệm chung bao gồm hai mặt cụ thể là hệ thống cấu trúc của pháp luật và hệ thống văn bản (hay hệ thống nguồn của pháp luật).

Hệ thống cấu trúc của pháp luật là tổng thể các các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các chế định pháp luật, ngành luật. Hệ thống này có các thành tố cơ bản là quy phạm pháp luật, chế định pháp luật và ngành luật. Các nguyên tắc, định hướng, mục đích của pháp luật cấu thành một bộ phận linh hoạt trong ba yếu tố cơ bản đó, tùy thuộc vào mức độ cụ thể và khái quát của chúng. Ví dụ, nếu là một nguyên tắc cụ thể được biểu hiện dưới dạng một quy phạm nguyên tắc thì nó trở thành bộ phận thứ nhất; nếu là nguyên tắc có ý nghĩa chung được áp dụng cho một chế định pháp luật thì nó là một yếu tố hợp thành của bộ phận thứ hai và nếu là của ngành luật thì nó trở thành một yếu tố của bộ phận thứ ba.

Như vậy, quy phạm pháp luật là thành tố cơ sở, thành tố tế bào; chế định pháp luật là thành tố có tính chất nhóm và trong chế định pháp luật cũng có trường

ớp sẽ có các tiểu chế định, nghĩa là những nhóm nhỏ hơn và ngành luật là yếu tố có tính chất loại và trong nội ngành luật cũng có trường hợp có các tiểu ngành luật, nghĩa là các ngành luật nhỏ hơn hoặc mới hình thành hoặc chưa có đủ điều kiện để tách thành một ngành độc lập trong hệ thống pháp luật.

Hệ thống văn bản pháp luật (văn bản quy phạm pháp luật) bao gồm toàn bộ các văn bản có chứa đựng các quy phạm pháp luật, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật được ban hành theo trình tự và thủ tục luật định. Do tính chất và đặc điểm của pháp luật, các văn bản này dù phong phú nhiều loại và được ban hành vào các thời điểm khác nhau nhưng đều hợp thành một hệ thống. Xét theo chiều ngang, hệ thống văn bản phải phù hợp và phải phản ánh nội dung của hệ thống cấu trúc của pháp luật. Nghĩa là, dù ban hành vào thời điểm nào và loại văn bản nào thì chúng (một bộ phận hay toàn thể) đều phải căn cứ vào đối tượng điều chỉnh để thể hiện và nội dung của chúng hợp thành các chế định hay ngành luật cụ thể. Xét theo chiều dọc, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có tính thứ bậc, có giá trị pháp lý khác nhau nhưng đều phải thống nhất với nhau.

Có thể hình dung hệ thống pháp luật như *một khối tháp*, trong đó chân tháp là đời sống xã hội với những quan hệ xã hội hết sức phong phú, đa dạng, trong đó có những quan hệ cơ bản điển hình, phổ biến được mô

hình hoá thành các quy phạm như những viên gạch được xây dựng thành những bộ phận lớn hơn của khối tháp (chế định, ngành luật) theo những nguyên tắc, định hướng và mục đích như những chất kết dính và sơ đồ kiến trúc có cơ sở khoa học và thực tiễn sinh động tạo thành hệ thống pháp luật. Chiều cao của tháp là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật với những thang bậc giá trị khác nhau cao nhất là Hiến pháp và trong đó đều có những bộ phận nhỏ hơn hợp thành¹.

3. Những tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Để đánh giá về một hệ thống pháp luật, xác định

1. Hiện nay trong luật học có quan điểm phê phán cách phân chia hệ thống pháp luật thành các ngành luật. Tuy nhiên, xét cả về mặt lý thuyết và thực tiễn thì vẫn cần phải có sự phân chia này, bởi vì: Thứ nhất, bất cứ một hệ thống nào cũng là tổ hợp các thành tố hợp thành và hệ thống pháp luật cũng không phải là ngoại lệ; việc phân chia này tạo điều kiện cho việc áp dụng phương pháp tiếp cận hệ thống mà thiếu nó thì không xem xét các vấn đề về hệ thống pháp luật một cách khách quan và khoa học được. Thứ hai, hệ thống pháp luật Việt Nam thuộc trường phái pháp luật châu Âu lục địa, đặc trưng bằng luật viết, vì vậy phương pháp phân tích và những kỹ thuật pháp lý được sử dụng trong xây dựng và thực hiện pháp luật đòi hỏi tính chặt chẽ, lôgic và biện chứng, vì vậy cũng chưa có phương pháp nào khác khả thi hơn, mặc dù cách phân chia này cũng không phải là tuyệt đối.

nút độ hoàn thiện của nó cần dựa vào những tiêu chuẩn được xác định về mặt lý thuyết, từ đó, liên hệ với điều kiện và hoàn cảnh thực tiễn trong mỗi giai đoạn cụ thể để rút ra những kết luận và làm cơ sở cho việc tìm kiếm các giải pháp để tiếp tục hoàn thiện hệ thống ở mức độ cao hơn.

Có nhiều tiêu chuẩn để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, trong đó có các tiêu chuẩn cơ bản là: Tính toàn diện và đồng bộ, tính thống nhất, tính phù hợp, tính khả thi và có trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

a) *Tính toàn diện, đồng bộ* của hệ thống pháp luật phản ánh mức độ bao quát, đầy đủ của hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật. Tiêu chuẩn này có ý nghĩa trước hết là để định lượng. Tuy nhiên, đây lại là tiêu chuẩn đầu tiên để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, vì chỉ trên cơ sở của định lượng mới có thể định tính, xem xét các yếu tố cụ thể và những mối quan hệ nội tại của hệ thống pháp luật. Tính toàn diện thể hiện ở hai cấp độ chung và cụ thể. Ở cấp độ chung, tính toàn diện, đồng bộ đòi hỏi hệ thống pháp luật phải có đầy đủ các ngành luật được cấu trúc một cách lôgic, khách quan và khoa học và được biểu hiện trong hệ thống văn bản pháp luật tương thích. Ở cấp độ cụ thể, tính toàn diện, đồng bộ đòi hỏi trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật phải có đủ các chế định pháp luật

và quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

b) Tính thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở sự nhất quán, chặt chẽ, không trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn của hệ thống pháp luật và cũng được biểu hiện ở hai cấp độ khác nhau: Ở cấp độ chung, đó là sự thống nhất, không chồng chéo, không mâu thuẫn giữa các ngành luật mà biểu hiện cụ thể là có sự phân định rõ ranh giới giữa các ngành luật và sự tồn tại của một hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng cơ bản của mỗi ngành luật đó. Ở cấp độ cụ thể, đó là sự đồng bộ trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau.

c) Tính phù hợp của hệ thống pháp luật thể hiện ở mức độ tương thích giữa trình độ của hệ thống pháp luật với trình độ và những điều kiện cụ thể của xã hội ở thời điểm pháp luật hiện hành. Tính phù hợp của hệ thống pháp luật biểu hiện trên nhiều phương diện, vì vậy khi xem xét cần phải chú ý phân tích, so sánh trên cơ sở giải quyết các mối quan hệ cơ bản của pháp luật với chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội... Nhu cầu xã hội và các quan hệ xã hội có tính ổn định tương đối, nên pháp luật cũng có tính ổn định tương đối. Vì vậy, sự biến đổi, phát triển của hệ thống pháp luật thường diễn ra với từng bộ phận, ít khi có những biến đổi toàn phần. Do đó, khi xét đến mức độ phù hợp của hệ thống pháp luật thường là xem xét một cách cụ thể đối với những

bộ phận trong hệ thống pháp luật nói chung. Tuy nhiên, cũng có những thời điểm, thời kỳ phải xem xét một cách tổng thể, nhất là trong những thời điểm có tính chất bước ngoặt, trong những thời kỳ có sự chuyển đổi mạnh mẽ về cơ chế chính sách có tính chiến lược. Trong trường hợp đó, tính phù hợp cũng được xem xét ở hai cấp độ chung và cụ thể.

d) Trình độ kỹ thuật pháp lý được sử dụng để xây dựng pháp luật. Một hệ thống pháp luật hoàn thiện cao phải là hệ thống được xây dựng với trình độ kỹ thuật pháp lý cao. Kỹ thuật pháp lý là tổng thể các phương pháp, phương tiện được sử dụng trong quá trình xây dựng và hệ thống hoá pháp luật, phù hợp với các nguyên tắc, tiêu chí khoa học và thực tiễn. Đây là tiêu chuẩn có ý nghĩa quan trọng, vì pháp luật đòi hỏi phải có sự phù hợp cao độ giữa nội dung và hình thức biểu đạt. Kỹ thuật pháp lý không phải là cách thức biểu đạt thông thường. Kỹ thuật pháp lý thường được biểu hiện trên ba mặt cơ bản: Một là, phải vạch ra được những quan điểm, nguyên tắc tối ưu để áp dụng vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống hoá pháp luật; hai là, dự báo đúng tình hình để xác định những định hướng, mục đích cụ thể và phải xác định đúng các nhu cầu và những quan hệ xã hội cơ bản cần điều chỉnh bằng pháp luật, để từ đó xây dựng cơ cấu hợp lý của hệ thống pháp luật, hoạch định chiến lược và kế hoạch xây dựng pháp luật tổng thể và cụ thể, lựa

chọn được các biện pháp và phương án xây dựng pháp luật hiệu quả và tiết kiệm. Ba là, có cách thức biểu đạt chuẩn xác bằng ngôn ngữ pháp lý đặc thù, bảo đảm cho pháp luật nói chung và quy phạm pháp luật nói riêng khi ban hành có đủ các tiêu chuẩn: ngắn gọn, lôgic, chính xác và một nghĩa.

đ) *Tính khả thi* của hệ thống pháp luật thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau, trong đó khả năng hiện thực hóa các quy định pháp luật trong đời sống là vấn đề căn bản nhất. Theo đó, đòi hỏi pháp luật được ban hành phải phản ánh đúng các nhu cầu khách quan cần điều chỉnh, phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện cụ thể về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội; phải có đủ các thiết chế, phương tiện pháp luật và các điều kiện vật chất, kỹ thuật để bảo đảm thực hiện và áp dụng pháp luật một cách có hiệu quả; đồng thời cũng phải tính đến các yếu tố như trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ để thực hành pháp luật, dư luận xã hội (ủng hộ hay không ủng hộ), ý thức pháp luật và trình độ văn hóa của Nhân dân... Pháp luật có chất lượng tốt là phải đưa ra được phương án phù hợp nhất để thông qua đó có thể đạt được mục đích mong muốn trong những điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể.

Như vậy, hệ thống pháp luật có kết cấu khoa học, toàn diện, đồng bộ, có nội dung thống nhất, phù hợp, được trình bày chính xác, dễ hiểu, dễ tiếp cận, dễ thực hiện và áp dụng trong đời sống, những mục đích đề ra

cho pháp luật luôn có tính hiện thực cao là những điều kiện quan trọng thể hiện chất lượng của hệ thống pháp luật và bảo đảm cho hiệu quả của pháp luật và là những tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật.

Những tiêu chuẩn nói trên có tính cơ bản vì thiếu một tiêu chuẩn nào cũng đều không thể đánh giá được chính xác về mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Vì vậy, khi đánh giá về mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật phải chú trọng các tiêu chuẩn đó và phải xem xét các vấn đề trong mối quan hệ hữu cơ của chúng¹.

4. Đổi mới tư duy pháp lý và những hiệu ứng tích cực của nó đối với hệ thống pháp luật trong thời kỳ đổi mới

Tư duy thể hiện trên ba phương diện cơ bản là nhận thức, tư tưởng và phương pháp tư duy. Trước thời kỳ đổi mới, về mặt nhận thức, đã có nhiều nhận thức chưa đúng, chưa đầy đủ, thậm chí lạc hậu, lỗi thời; về tư tưởng, đã có những biểu hiện chủ quan, duy ý chí

1. Ngoài các tiêu chí trên, hiện nay trong khoa học pháp lý còn hay nói tới các tiêu chuẩn như: tính minh bạch, công khai, rõ ràng, tính dễ tiếp cận... Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng 5 tiêu chí đã trình bày là cơ bản, không thể coi nhẹ một tiêu chí nào.

hoặc bảo thủ, trì trệ, vừa tả khuynh vừa hữu khuynh; về phương pháp tư duy, lối suy nghĩ và hành động còn giản đơn một chiều, xơ cứng¹... Trong bối cảnh đó, tư duy pháp lý cũng có tình trạng tương tự. *Về nhận thức*, nhiều vấn đề cơ bản về nhà nước và pháp luật còn được nhận thức phiến diện, một chiều với quan điểm lạc hậu, thậm chí giáo điều, máy móc. Ví dụ, về pháp luật, cũng còn nhiều nhận thức chưa đúng và chưa đầy đủ về bản chất, vai trò, chức năng và những giá trị xã hội của pháp luật, chưa có sự phân tích toàn diện, sâu sắc và giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa pháp luật với nhà nước, dân chủ, kinh tế, văn hoá, xã hội; giữa nhà nước với pháp quyền và xã hội công dân... *Về tư tưởng*, đã tồn tại trong thời gian dài những quan điểm lạc hậu, chủ quan, duy ý chí, bảo thủ về pháp luật, coi pháp luật là do Nhà nước sinh ra, chưa chú trọng phân tích và thể hiện đầy đủ tính khách quan và những nguyên tắc dân chủ trong xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật... *Về phương pháp tư duy*, cách suy nghĩ giản đơn một chiều, xơ cứng về pháp luật xã hội chủ nghĩa, đối lập pháp luật xã hội chủ nghĩa với pháp luật tư sản, xây dựng mô hình pháp luật theo hướng lý tưởng hoá, hành chính hoá làm cho pháp luật trở nên đơn điệu, xa

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc thời kỳ đổi mới (khóa VI, VII, VIII, IX, X)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr. 24.

rời thực tiễn và thiếu tính khả thi. Với cách tư duy này, việc nghiên cứu để tiếp thu và vận dụng những yếu tố hợp lý trong các quan điểm, học thuyết pháp lý tư sản cũng như những kinh nghiệm trong xây dựng và thực thi pháp luật của các nước phát triển rất hạn chế, tình trạng thiếu thông tin pháp lý hoặc không chấp nhận một số nguyên tắc, giá trị của pháp quyền đã diễn ra trong thời gian khá dài. Kiểu tư duy như vậy đã có tác động, ảnh hưởng và mang lại những hiệu ứng tiêu cực đối với quá trình phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Thực tế lịch sử xây dựng Nhà nước và pháp luật Việt Nam trong những năm 70, 80 của thế kỷ trước đã cho thấy rõ điều này.

Trong thời kỳ đổi mới, trào lưu đổi mới tư duy pháp lý có sự phát triển mạnh mẽ và nhanh chóng mang lại những hiệu ứng tích cực đối với hệ thống pháp luật nước ta. Nhìn một cách tổng quát, đổi mới tư duy pháp lý đã đạt được những thành tựu cơ bản trên cả ba phương diện: *Thứ nhất*, đổi mới tư duy pháp lý đã làm thay đổi căn bản trong nhận thức về nhà nước và pháp luật. Trên cơ sở nắm vững và phát triển sáng tạo các tư tưởng, quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước và pháp luật; kế thừa và phát triển những kết quả nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm xây dựng và phát triển nhà nước và pháp luật của Việt Nam đồng thời nghiên cứu, tham khảo và tiếp

thu có chọn lọc những kiến thức và kinh nghiệm của các nước ngoài, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về nhà nước và pháp luật đã được nhận thức một cách toàn diện, đầy đủ và đúng đắn hơn. *Thứ hai*, đổi mới tư duy pháp lý đã tác động và làm thay đổi những tư tưởng, quan niệm lạc hậu, lỗi thời, chủ quan duy ý chí trong tiếp cận và xử lý các vấn đề về nhà nước và pháp luật. *Thứ ba*, đổi mới tư duy pháp lý đã góp phần hình thành và phát triển những phương pháp mới, lối suy nghĩ và hành động mới, nhìn nhận các vấn đề về nhà nước và pháp luật trong sự vận động và phát triển, trong những mối liên hệ phổ biến và trong những điều kiện lịch sử cụ thể...

Nhìn một cách cụ thể hơn, những kết quả của quá trình đổi mới tư duy pháp lý và những hiệu ứng¹ mạnh mẽ của nó đối với hệ thống pháp luật thể hiện ở nhiều mặt với nhiều cấp độ và hình thức khác nhau, trong đó có những điểm chủ yếu sau đây:

- *Về bản chất, vai trò và giá trị xã hội của pháp luật*: Đổi mới tư duy pháp lý đã mang lại những nhận thức mới toàn diện hơn và sâu sắc hơn. Trên cơ sở phương pháp luận biện chứng duy vật và phương pháp tiếp cận hệ thống, các vấn đề của pháp luật đã được xem xét trong mối liên hệ khách quan, phổ biến, trong

1. Thuật ngữ *hiệu ứng* được sử dụng với nghĩa là khả năng tác động, ảnh hưởng và đưa lại những kết quả.

sự vận động, phát triển phù hợp với yêu cầu, điều kiện lịch sử cụ thể ở trong nước và quốc tế. Tính khách quan, bản chất xã hội và vai trò xã hội của pháp luật đã được đề cao hơn, các giá trị xã hội của pháp luật đã được làm rõ hơn trên nhiều phương diện; việc tiếp cận và giải quyết các mối quan hệ cơ bản của pháp luật với chính trị, kinh tế, văn hoá, đạo đức, phong tục, tập quán, dân chủ, giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế... đã được chú trọng nhiều hơn và các phương pháp xã hội học, luật học so sánh... đã được sử dụng rộng rãi hơn. Những nhận thức mới trong đổi mới tư duy pháp lý về bản chất và giá trị xã hội của pháp luật đã tạo ra hình ảnh mới của pháp luật, khơi dậy tâm lý, tình cảm và niềm tin của Nhân dân với pháp luật và xác định trách nhiệm của Nhà nước đối với việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả.

- *Về hệ thống pháp luật*: Những nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng về các vấn đề của hệ thống pháp luật đã được triển khai và đã thu được những kết quả quan trọng. Khái niệm hệ thống pháp luật đã được nhận thức rõ hơn, đầy đủ và sâu sắc hơn, những tiêu chí để đánh giá, xác định mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật đã được xây dựng và tiếp tục bổ sung, làm rõ. Nhiều cuộc hội thảo khoa học, nhiều cuộc khảo sát thực tiễn đã được tổ chức để phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất những quan điểm, giải pháp mới cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

nhằm đáp ứng nhu cầu của công cuộc đổi mới. Trên cơ sở của tư duy pháp lý mới, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thời kỳ đổi mới đã có những bước phát triển vượt bậc: Tính toàn diện, thống nhất, đồng bộ, phù hợp, công khai, minh bạch và khả thi của hệ thống pháp luật ngày càng cao, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới.

Sau gần 30 năm thực hiện đường lối đổi mới, nhất là từ sau khi có Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, hệ thống pháp luật nước ta đã có bước phát triển quan trọng, từng bước hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý cho việc phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, xác định chế độ và các hình thức sở hữu, địa vị pháp lý của các doanh nghiệp, thương gia, quyền tự do kinh doanh, tự do hợp đồng, khuyến khích và bảo đảm đầu tư, giảm dần sự can thiệp bằng các biện pháp hành chính của các cơ quan nhà nước vào các quan hệ dân sự, kinh tế thương mại, xoá bỏ chế độ nhà nước độc quyền ngoại thương; tạo cơ sở pháp lý cho việc bảo vệ chủ quyền quốc gia, mở rộng dân chủ và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, từng bước thực hiện công bằng xã hội, phát triển giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo vệ môi trường, xây dựng và phát triển văn hoá dân tộc và du lịch; tiến hành cải cách bộ máy nhà nước, từng bước phân định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Nhà nước, các cơ quan trong bộ máy nhà nước, chức năng của các tổ chức phi nhà nước và hoạt

động của các doanh nghiệp để nhà nước tập trung thực hiện chức năng quản lý vĩ mô, phát huy quyền tự chủ của các tổ chức và doanh nghiệp và góp phần để Việt Nam mở rộng hợp tác quốc tế, chủ động thực hiện quá trình hội nhập quốc tế và khu vực...

- *Về kỹ thuật lập pháp và quy trình xây dựng pháp luật*: Tư duy pháp lý mới cũng đã mang lại nhiều hiệu ứng tích cực đối với việc phát triển kỹ thuật lập pháp và cải tiến quy trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Kỹ thuật lập pháp đã có nhiều cải tiến và mang lại kết quả rõ nét. Từ sau khi có Hiến pháp năm 1992, và đặc biệt, là khi có Hiến pháp năm 2013 xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trở thành một trong những mặt hoạt động quan trọng không chỉ của Quốc hội, Chính phủ mà còn của nhiều cơ quan, ban, ngành, tổ chức, thu hút sự quan tâm của nhiều người, nhiều giới, kể cả những người nước ngoài. Đặc biệt, do nhận thức rõ tầm quan trọng của pháp luật trong việc thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách, quan điểm của Đảng và để thực hiện quản lý nhà nước, Đảng ta đã tăng cường chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật. Trong rất nhiều văn kiện quan trọng của Đảng đều có nội dung đề cập vấn đề đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện pháp luật đồng thời Đảng cũng tăng cường chỉ đạo cụ thể đối với công tác xây dựng pháp luật, nhất là đối với các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng.

Việc đề ra chương trình, kế hoạch xây dựng văn

bản quy phạm pháp luật cũng đã có nhiều cải tiến nhằm phát huy dân chủ, phát hiện và đề xuất các vấn đề cần thiết cho việc xây dựng mới hoặc sửa đổi, bổ sung pháp luật. Quốc hội, Chính phủ, các ngành, các cấp đều chú trọng công tác lập chương trình, kế hoạch lập pháp, lập quy. Vấn đề phân tích chính sách, khảo sát và tổng kết thực tiễn để làm cơ sở cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cũng đã được chú trọng hơn. Hoạt động rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật được triển khai trên quy mô rộng và trở thành một trong những nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương; hoạt động pháp điển hoá pháp luật cũng được chú trọng. Bên cạnh đó, việc đẩy mạnh công tác đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ pháp lý và tăng cường cán bộ cho các cơ quan xây dựng pháp luật cũng là yếu tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển của kỹ thuật xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành năm 1996, được sửa đổi, bổ sung năm 2002 đã góp phần tạo ra sự chuyển biến nhanh chóng về mặt nhận thức và tổ chức thực hiện việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm quy trình, thủ tục luật định, trong đó có vấn đề phải nâng cao trình độ kỹ thuật pháp lý. Sau 12 năm phát huy hiệu lực, trước yêu cầu ngày càng cao về phát triển nền kinh tế thị trường, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ

ngĩa và hội nhập quốc tế, ngày 03 tháng 6 năm 2008, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới đã được ban hành để thay thế cho Luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002. Đây cũng là một trong những dấu hiệu quan trọng phản ánh hiệu ứng tích cực của tư duy pháp lý mới ở nước ta.

- *Về xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp*: Bước tiến quan trọng của đổi mới tư duy pháp lý là đã phân tích và xây dựng cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc hình thành trong tương lai cơ chế bảo hiến ở Việt Nam. Thực tế đã cho thấy rõ là, mặc dù bảo hiến được thừa nhận là quan trọng và có tính khách quan nhưng mỗi nước lại có cách tiếp cận và giải quyết vấn đề không hoàn toàn giống nhau. Điều này có thể do mấy lý do sau đây: *Thứ nhất*, do tính chất, nội dung và ý nghĩa đặc biệt của hiến pháp trong đời sống nhà nước, đời sống xã hội và đời sống cá nhân của con người, nên xét về mặt lý thuyết, bảo hiến luôn là nhu cầu khách quan và có những đặc tính chung. Nhưng bên cạnh những đặc trưng chung thì hiến pháp của mỗi nước lại có những khác biệt riêng. Đồng thời, cùng với sự phát triển của xã hội, phạm vi điều chỉnh của hiến pháp không cố định mà luôn có sự biến đổi tùy thuộc vào tình hình của mỗi nước và quốc tế. *Thứ hai*, về mặt lý thuyết, do có sự khiếm khuyết của các mô hình tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, xây dựng và thực thi pháp luật, nên bảo hiến được xem là sự phát triển

tiếp tục nhằm khắc phục các khiếm khuyết đó. *Thứ ba*, thực tiễn tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, xây dựng và thực thi pháp luật cho thấy tình trạng vi phạm hiến diễn ra khá phổ biến trong các quốc gia và cơ chế bảo hiến hoàn thiện, hoạt động có hiệu quả đang được coi là một trong những giải pháp quan trọng để giải quyết thực trạng đó. Văn kiện Đại hội Đảng X đã chính thức ghi nhận định hướng quan trọng: "*Xây dựng và hoàn thiện thể chế giám sát, kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền... Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp*"¹.

- *Về giải quyết mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế*: Thành tựu quan trọng của công cuộc đổi mới đã tạo cho Việt Nam vị thế mới trên trường quốc tế. Hiện nay, Việt Nam đã có quan hệ với 180 nước, mở rộng quan hệ thương mại với trên hơn 200 nước và vùng lãnh thổ², tham gia vào nhiều tổ chức quốc tế lớn. Tình hình đó đặt ra những yêu cầu và thách thức lớn, đòi hỏi phải có sự nhận thức toàn diện, sâu sắc và giải quyết đúng mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và pháp luật

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Sđd*, tr. 45, 127.

2. Xem: "Quan hệ thương mại của Việt Nam với các nước và vùng lãnh thổ", nguồn: <http://www.mofa.gov.vn>.

quốc tế. Đổi mới tư duy pháp lý mới đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện nhiệm vụ này và đã mang lại những hiệu ứng hết sức tích cực. Nhiều hoạt động phong phú, sôi động đã diễn ra như rà soát, đối chiếu, đánh giá, phân tích về các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, so sánh với các cam kết quốc tế; xây dựng chương trình, kế hoạch lập pháp, lập quy để bảo đảm tính khả thi, phù hợp với điều kiện Việt Nam và quốc tế; đẩy mạnh công tác soạn thảo, thẩm định và ban hành hệ thống văn bản pháp luật để đáp ứng nhu cầu phát triển và hội nhập; xây dựng các quan điểm và biện pháp nhằm thực hiện tốt pháp luật và các cam kết quốc tế...

- *Về văn hoá pháp luật*: Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) đã ra Nghị quyết "Về xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc", trong đó khẳng định: "*Văn hoá là nền tảng tinh thần của xã hội, vừa là mục tiêu vừa là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội*" đồng thời chỉ rõ: "*Các nhân tố văn hoá phải gắn kết chặt chẽ với đời sống và hoạt động xã hội trên mọi phương diện chính trị, kinh tế, xã hội, luật pháp, kỉ cương,... biến thành nguồn lực nội sinh quan trọng nhất của phát triển*"¹. Pháp luật là một trong những yếu tố

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 55.

của văn hoá và văn hoá pháp luật là lĩnh vực văn hoá chuyên ngành. Vì vậy, để xây dựng được nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc thì tất yếu phải chú trọng phát triển văn hoá pháp luật. Nội dung trên một lần nữa đã được khẳng định tại Nghị quyết Trung ương lần thứ chín khóa XI.

Tư duy pháp lý mới đã góp phần làm thay đổi nhận thức về những giá trị của pháp luật, về phương pháp tiếp cận, sử dụng và phát huy những giá trị của văn hoá pháp luật để phục vụ cho nhu cầu của con người, của cộng đồng, xã hội và nhà nước. Việc triển khai nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng về văn hoá pháp luật ngày càng được triển khai nhiều hơn và có chất lượng hơn. Đời sống văn hoá pháp luật của nước ta ngày càng trở nên phong phú và sinh động hơn. Lối sống và làm việc theo pháp luật đang trở thành xu hướng tích cực trong xã hội Việt Nam.

- *Về ý thức pháp luật và giáo dục ý thức pháp luật:*
Ý thức pháp luật là yếu tố hết sức quan trọng của văn hoá pháp luật, là tiền đề tư tưởng trực tiếp để xây dựng và hoàn thiện pháp luật, là cơ sở bảo đảm cho việc áp dụng và thực hiện pháp luật một cách đúng đắn trong thực tiễn đời sống.

Trên cơ sở của tư duy pháp lý, những vấn đề về ý thức pháp luật đã được triển khai nghiên cứu một cách cơ bản để giải mã những vấn đề nêu trên đồng

thời việc nghiên cứu ứng dụng để tìm kiếm và tổ chức thực hiện các giải pháp nhằm phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật đã được triển khai mạnh mẽ hơn bất cứ thời kỳ nào trước đó. Bên cạnh những công trình, luận án được công bố, việc đưa chương trình giáo dục pháp luật trong các nhà trường đã được thực hiện; Chính phủ đã có các chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật và có sự đầu tư thoả đáng về nhân lực và vật lực cho công tác này. Nhờ đó, công tác này đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, góp phần tạo chuyển biến mạnh mẽ về ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật của cán bộ, Nhân dân. Ngày 12-3-2008, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 37/2008/QĐ-TTg phê duyệt chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật từ 2008 đến 2012. Mục tiêu của chương trình là tiếp tục tạo chuyển biến mạnh mẽ về ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật của cán bộ, Nhân dân; đổi mới phương thức tổ chức thực hiện phổ biến giáo dục pháp luật và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác phổ biến giáo dục pháp luật; tuyên truyền kịp thời, thường xuyên những nội dung pháp luật phù hợp với từng đối tượng, địa bàn; tổ chức có hiệu quả công tác phổ biến giáo dục pháp luật trên toàn quốc, góp phần thực hiện nếp sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã

hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Đặc biệt, trong kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII ngày 20-6-2012 đã ban hành Luật phổ biến, giáo dục pháp luật, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 28/2013/NĐ-CP ngày 04-4-2013 hướng dẫn thi hành Luật này¹.

- Về cơ chế điều chỉnh pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và hiệu quả pháp luật: Trên cơ sở của đổi mới tư duy pháp lý, những nhận thức mới về các vấn đề nêu trên đã có những hiệu ứng hết sức tích cực trong khoa học và thực tiễn. Nhiều đề tài, luận án, đề án và giải pháp đã được triển khai nghiên cứu và áp dụng trong thực tiễn và đã mang lại những kết quả quan trọng có giá trị cả về mặt lý luận và thực tiễn. Những quan điểm mới đã được thừa nhận và trở thành phổ biến như quan niệm về trạng thái động của pháp luật; về sự cần thiết phải gắn kết các quá trình xây dựng pháp luật, giải thích pháp luật, phổ biến giáo dục pháp luật và thực

1. Theo đó Chương trình phổ biến giáo dục pháp luật 2008 - 2012 sẽ tập trung tuyên truyền giáo dục pháp luật cho 6 nhóm đối tượng: cán bộ, công chức, viên chức; người dân thành phố, người dân nông thôn, đồng bào dân tộc thiểu số; cán bộ, chiến sĩ trong lực lượng vũ trang; thanh thiếu niên; người sử dụng lao động, người lao động trong các doanh nghiệp; người nước ngoài ở Việt Nam và người Việt Nam ở nước ngoài.

hiện pháp luật; về các tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của cơ chế điều chỉnh pháp luật; kết quả và hiệu quả xây dựng và thực thi pháp luật... đã được xác lập, tạo cơ sở cho việc phân tích, đánh giá và thực hiện các giải pháp để phát huy vai trò, tác dụng của pháp luật trong thực tiễn.

- Về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật: Ngày 24 tháng 5 năm 2005, Bộ Chính trị đã ra Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 với mục tiêu: *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020.* Đây là lần đầu tiên ở nước ta, vấn đề xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật được đề ra ở tầm chiến lược, thể hiện rõ nét tư duy pháp lý mới, bảo đảm tính khoa học, tính thực tiễn và tính khả thi cao.

Nghị quyết đã xác định 5 quan điểm chỉ đạo, xác định 6 định hướng chiến lược cho công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật trên các lĩnh vực. Theo đó, những nội dung và nhiệm vụ cụ thể trên từng lĩnh vực đã được xác định rõ, thể hiện nhiều quan điểm, chủ trương, chính sách mới theo hướng kế thừa những thành tựu đã đạt được trong những năm đổi mới, phát huy những giá trị văn hoá pháp lý truyền thống, đồng thời tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm và các giá trị văn hoá pháp lý của nhân loại, khắc phục và loại bỏ những quan điểm lỗi thời, lạc hậu của tư duy pháp lý cũ, phấn đấu để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch.

Trong điều kiện hiện nay, nhu cầu về đổi mới tư duy pháp lý ngày càng gia tăng cả về quy mô và trình độ, đòi hỏi chúng ta phải tiếp tục có những hoạt động và biện pháp toàn diện hơn, sâu sắc hơn để củng cố và phát triển tư duy pháp lý đến trình độ mới cao hơn, sâu hơn, thiết thực và hiệu quả hơn.

QUAN NIỆM VỀ MỘT HỆ THỐNG PHÁP LUẬT HOÀN THIỆN

PGS.TS. Đinh Dũng Sỹ

Ngày 24-5-2005, Bộ Chính trị đã ra Nghị quyết số 48-NQ/TW về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (Nghị quyết số 48). Tiếp sau đó, ngày 21-3-2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 900/UBTVQH11 về kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW (Nghị quyết số 900). Sau 5 năm thực hiện Nghị quyết số 48 và 3 năm triển khai Nghị quyết số 900, chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đã được thực hiện một bước, cũng có thể nói là đã hoàn thành giai đoạn một, từ 2005 đến 2010. Và gần đây, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo việc sơ kết thực hiện Nghị quyết số 900 về triển khai thực hiện Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị. Để góp phần vào việc sơ kết, đánh giá này, bài viết xin có một vài ý kiến về quan niệm như thế

nào là một hệ thống pháp luật hoàn thiện, nhằm tạo cơ sở cho những đánh giá về kết quả thực hiện giai đoạn một của chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam nói trên.

1. Quan niệm về hệ thống pháp luật

Về lý thuyết, theo quan điểm pháp luật truyền thống thì *hệ thống pháp luật* được định nghĩa là *tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản do nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định*¹. Theo quan niệm nói trên thì hệ thống pháp luật là một khái niệm chung bao gồm hai mặt:

Thứ nhất, tổng thể các quy phạm pháp luật là hệ thống cấu trúc (bên trong) của pháp luật, có mối quan hệ nội tại thống nhất với nhau. Hệ thống cấu trúc có ba thành tố: *quy phạm pháp luật* là thành tố nhỏ nhất, nhiều quy phạm pháp luật có cùng tính chất, đặc điểm hình thành nên thành tố thứ hai là *chế định pháp luật*, và tập hợp các chế định pháp luật có liên quan và gắn gũi với nhau tạo nên thành tố thứ ba đó là *ngành luật*.

Thứ hai, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật được coi là hệ thống nguồn của pháp luật, là hình thức

1. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, *Sổđ*, tr.401.

biểu hiện bên ngoài của pháp luật hay chính là hình thức tồn tại của pháp luật. Theo quan điểm về nguồn luật của chúng ta hiện nay mới chỉ công nhận các văn bản pháp luật là nguồn luật cho nên hệ thống các văn bản pháp luật hay nguồn luật cũng chính là hệ thống pháp luật thực định.

Theo quan điểm nói trên thì khái niệm hệ thống pháp luật dù được phân tích và thể hiện thế nào (có cấu trúc bên trong và hình thức bên ngoài) thì vẫn không thoát khỏi cái nhìn về một hệ thống pháp luật thành văn. Nói cách khác, hệ thống pháp luật được quan niệm gần như đồng nghĩa với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của một quốc gia.

Tuy nhiên, gần đây, nhiều nhà nghiên cứu cũng như công tác thực tiễn trong giới luật học đã có một cách nhìn khác, một quan niệm khác về khái niệm hệ thống pháp luật (theo quan điểm hiện đại ở các nước phát triển). Luận bàn về khái niệm hệ thống pháp luật theo quan điểm nói trên họ cho rằng, quan điểm hệ thống pháp luật chỉ bao gồm hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật (bao gồm cả cấu trúc bên trong là hệ thống các quy phạm pháp luật) là quan điểm cũ, theo trường phái pháp luật Xôviết trước đây, hiểu hệ thống pháp luật với một nghĩa hẹp, chưa bao quát được hết những yếu tố có mối quan hệ biện chứng và logic với nhau xoay quanh hạt nhân trung tâm là hệ thống các văn bản pháp luật thành văn. Theo đó, nhiều người đã thừa nhận quan

điểm mới cho rằng, hệ thống pháp luật phải được hiểu bao gồm 4 bộ phận, nói cách khác, có 4 trụ cột trong cấu trúc hệ thống pháp luật, đó là: (1) Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật; (2) Các thiết chế bảo đảm cho việc thực thi pháp luật; (3) Thực tiễn tổ chức thi hành pháp luật; (4) Nguồn nhân lực và việc đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật và nghề luật¹.

Trong 4 trụ cột nói trên thì 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 án lệ và thậm chí bao gồm cả các học thuyết pháp lý). Nếu thiếu các yếu tố khác thì có thể chúng ta vẫn có một hệ thống pháp luật dù không hoàn chỉnh nhưng nếu thiếu hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thì không thể nói đến sự tồn tại của một hệ thống pháp luật².

1. Trong phạm vi bài viết này, người viết chỉ xin đưa ra 02 quan điểm phổ biến về hệ thống pháp luật gắn với thực tiễn Việt Nam hiện nay, chưa phải là bàn đầy đủ về các quan điểm, khái niệm hệ thống pháp luật hoặc cách phân chia các hệ thống, dòng họ pháp luật. Xin được trở lại vấn đề này trong một dịp khác (TG).

2. Tất nhiên là chúng tôi đang nói theo quan niệm của hệ thống pháp luật châu Âu lục địa - hệ thống pháp luật thành văn chứ không phải theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ (Anglo-saxon) - hệ thống luật thông lệ (TG).

Các thiết chế bảo đảm cho việc thực thi pháp luật là trụ cột thứ hai, gồm các tổ chức, các cơ quan hoặc các định chế cần thiết khác được hình thành một cách tương ứng với hệ thống văn bản pháp luật (hệ thống nguồn luật), để bảo đảm cho việc thực thi có hiệu quả hệ thống văn bản pháp luật. Nếu có một hệ thống các văn bản pháp luật rất đầy đủ nhưng thiếu các thiết chế cần thiết để thực thi các quy định của pháp luật, để đưa pháp luật vào cuộc sống thì hệ thống văn bản pháp luật đó cũng trở nên ít ý nghĩa và kém hiệu quả.

Thực tiễn tổ chức thi hành pháp luật là một trụ cột của hệ thống pháp luật mà người ta thường ít để ý đến nhưng cũng rất quan trọng. Nếu có một hệ thống văn bản pháp luật đầy đủ nhưng không hoặc ít chú ý đến việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt là những nguồn lực cần thiết cho việc thực hiện pháp luật không tương xứng với những quy định của pháp luật thì cũng làm giảm hiệu quả điều chỉnh của pháp luật.

Và cuối cùng, nguồn nhân lực và việc đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật, nghề luật là trụ cột thứ tư trong khái niệm hệ thống pháp luật. Bộ phận này tưởng như chỉ là hệ quả tất yếu của các trụ cột nói trên nhưng trên thực tế, đào tạo nguồn nhân lực và việc bảo đảm nguồn nhân lực làm công tác pháp luật lại chính là cơ sở bảo đảm cho việc hiện thực hóa tất cả các trụ cột khác trong hệ thống pháp luật, từ đội ngũ các

chuyên gia xây dựng pháp luật đến đội ngũ những người làm giáo dục, tuyên truyền pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, những người làm công tác xét xử, hoạt động tư pháp khác, luật sư, công chứng, v.v..

Nhìn lại 4 trụ cột nói trên thì thấy rằng, quan niệm về một hệ thống pháp luật hiện đại có lẽ cần được hiểu như vậy. Vì đây là 4 yếu tố có mối quan hệ nội tại, biện chứng và lôgic với nhau, không thể tách rời nhau. Và nếu thiếu đi một khâu, một mắt xích trong hệ thống thì hệ thống đó sẽ không còn là một chỉnh thể, mà yếu tố bản chất, trước hết của một hệ thống đó là tính chỉnh thể, là sự cùng tồn tại của các yếu tố có mối quan hệ nội tại, gắn bó mật thiết với nhau.

Từ quan niệm về một hệ thống pháp luật theo quan điểm hiện đại nói trên, chúng ta cần xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ với đủ 4 yếu tố hay 4 trụ cột. Và khi đánh giá, xem xét về một hệ thống pháp luật thì phải đánh giá toàn diện trên cả 4 phương diện đó.

2. Quan niệm về sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Vậy, như thế nào là một hệ thống pháp luật hoàn thiện? (theo người viết, nói hệ thống pháp luật hoàn thiện chỉ có nghĩa tương đối vì người viết cho rằng khó đạt đến sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật nhưng lại rất cần phải liên tục hoàn thiện nó). Nếu quan niệm hệ thống

pháp luật như nói trên thì có thể nói rằng, một hệ thống pháp luật hoàn thiện (hiểu theo nghĩa tương đối) là hệ thống có đủ 4 trụ cột nói trên, và điều quan trọng hơn, sự phát triển của 4 trụ cột ấy phải đạt đến một trình độ nhất định, phù hợp và đáp ứng các yêu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với đời sống kinh tế - xã hội, đồng thời, cũng cần phải có sự phát triển hài hòa, tương xứng của cả 4 trụ cột đó. Và để có một hệ thống pháp luật hoàn thiện thì cần phải đạt được tất cả những điều này.

Tuy nhiên, đó chỉ là trên phương diện lý thuyết về một hệ thống pháp luật hoàn thiện. Chiến lược của chúng ta là *xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật*, và để đánh giá về một giai đoạn triển khai thực hiện chiến lược chúng ta cần phải tiếp cận vấn đề này trên khía cạnh của *thực tiễn hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật*. Với cách nhìn như vậy, ý kiến của chúng tôi dưới đây không đi sâu phân tích về sự toàn diện (hoàn thiện) của hệ thống pháp luật Việt Nam theo 4 trụ cột nói trên (và cũng vì đây là một vấn đề quá lớn và quá sức của người viết) mà phân tích ở khía cạnh thực tiễn xây dựng pháp luật, và câu hỏi đặt ra là: *muốn đạt được một hệ thống pháp luật hoàn thiện như tinh thần 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 thì xét trên góc độ của thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật chúng ta phải làm gì và đã làm được gì?*

Có thể quan niệm rằng, một hệ thống pháp luật cần phải được xây dựng và hoàn thiện trên cả ba phương diện (cũng có thể nói là ba giai đoạn): (1) *Đề án hóa chính sách* - hình thành ý tưởng chính sách; (2) *Quy phạm hóa chính sách* - thể chế hóa chính sách thành pháp luật và (3) *Hiện thực hóa chính sách* - tổ chức thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống xã hội.

Thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật ở Việt Nam thời gian qua cho thấy, chưa có sự đồng bộ thực sự và nhuần nhuyễn của cả ba hoạt động nói trên. Có thể nói, do quan niệm truyền thống về hệ thống pháp luật của chúng ta chỉ là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật như nói trên đã dẫn đến sự tách bạch, rời rạc của các hoạt động liên quan. Tức là chúng ta mới chỉ quan tâm nhiều đến khâu giữa - khâu xây dựng hệ thống các văn bản pháp luật mà ít quan tâm đến khâu đầu - khâu phân tích chính sách, hình thành định hướng chính sách và khâu sau - khâu hiện thực hóa chính sách, đưa chính sách, pháp luật vào cuộc sống. Và do khâu đề án hóa chính sách kém dẫn đến sự thiếu khả thi của các chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (buộc phải điều chỉnh nhiều: hoãn, rút, thêm, bớt); sự lúng túng, chậm trễ trong khâu soạn thảo, quy phạm hóa chính sách. Và khi văn bản pháp luật đã ra đời rồi thì cũng ít quan tâm đến việc tổ chức thi hành pháp luật, đến sức sống của văn bản trong thực tiễn. Tức là khâu hiện thực hóa chính sách cũng rất yếu, biểu hiện

như: chậm trễ trong ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành luật; thiếu các thiết chế và các nguồn lực tương xứng để triển khai thi hành luật, dẫn đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật không cao.

Với cách nhìn nhận và đánh giá nói trên, chúng tôi có thể đưa ra một nhận xét khái quát về thực trạng và mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay (về hình thức) là: chúng ta mới chỉ làm tương đối tốt ở khâu giữa là xây dựng hệ thống văn bản pháp luật, còn khâu đầu và khâu cuối là phân tích, định hướng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật thì còn rất yếu kém.

3. Kiến nghị về một quy trình 3 giai đoạn trong hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật, bảo đảm cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong thời gian tới¹

3.1. Giai đoạn đề án hóa chính sách: Theo người

1. Ở đây chúng tôi muốn nói đến một quy trình ba giai đoạn trong xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật với mục đích kiến nghị cho việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện một cách có hiệu quả hệ thống pháp luật Việt Nam trong giai đoạn tới chứ không có ý định coi giai đoạn đề án hoá chính sách là một giai đoạn trong quy trình xây dựng pháp luật. Hoạt động (giai đoạn) xây dựng định hướng nội dung chính sách có nên coi là một giai đoạn của quy trình xây dựng pháp luật hay không, xin được trao đổi trong một dịp khác.

viết và cũng là kinh nghiệm xây dựng pháp luật của các nước trên thế giới thì giai đoạn phân tích chính sách là rất quan trọng. Việc phân tích chính sách và xây dựng đề án chính sách để chuẩn bị cho việc thể hóa chính sách cũng tương tự như chúng ta xác định tư tưởng cho việc xây dựng một chiến lược, hình thành lộ trình cho một chuyến đi, lập bản vẽ thiết kế cho một công trình kiến trúc... Chúng ta không thể xây dựng một chiến lược về một lĩnh vực mà không có tư tưởng hay ý tưởng ở tầm chiến lược về lĩnh vực đó, không thể xây dựng một công trình kiến trúc mà không có bản vẽ thiết kế, xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật cho một thời kỳ mà không có chiến lược. Tương tự như vậy, việc xây dựng một đạo luật không phải đơn thuần như dựng một túp lều cỏ mà là xây dựng một công trình kiến trúc, và vì vậy, để chuẩn bị cho sự ra đời của một đạo luật phải có các ý tưởng chính sách đã được phê duyệt.

Vậy chính sách là gì và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật như thế nào?¹ Người viết quan niệm rằng, chính sách là cơ sở nền tảng để chế định nên pháp luật.

1. Tác giả bài viết này cũng đã có một bài viết bàn về vấn đề đã nêu với tiêu đề "Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp" được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 11 (127), tháng 7-2008.

Hay nói cách khác, pháp luật là kết quả của sự thể chế hóa chính sách. Có thể có chính sách chưa được luật pháp hóa (thể chế hóa), hoặc cũng có thể không bao giờ được luật pháp hóa vì nó không được lựa chọn để luật pháp hóa khi không còn phù hợp với tư tưởng hay thực tiễn, nhưng sẽ không có pháp luật phi chính sách hay pháp luật ngoài chính sách. Theo nghĩa đó, chính sách chính là linh hồn, là nội dung "vật chất" của pháp luật, còn pháp luật là hình thức, là phương tiện thể hiện của chính sách. Và vì vậy, chính sách và pháp luật là hai phạm trù rất gần gũi và có những điểm giao nhau, là cơ sở tồn tại của nhau. Tuy nhiên, khi đã được thể chế hóa thì, vì chính sách là nội dung, pháp luật là hình thức nên chính sách có vai trò chi phối, quyết định đối với pháp luật. Khi tư tưởng chính sách thay đổi thì pháp luật phải thay đổi theo. Ngược lại, pháp luật lại là công cụ hiện thực hóa chính sách, chính sách mà không được thể chế hóa thành pháp luật thì rất có thể sẽ chỉ là một thứ "bánh vẽ", nằm trên giấy, khó có thể đi vào và phát huy hiệu quả trong cuộc sống.

Bởi vậy, trong hoạt động lập pháp, cần phải nhận thức và cư xử cho đúng mối quan hệ phụ thuộc và ràng buộc lẫn nhau giữa hai khái niệm, hai phạm trù: chính sách và pháp luật như nói ở trên, trong đó có thể hiểu pháp luật là một phạm trù "hai trong một" - pháp luật là sự thể hiện của chính sách và cũng chính là chính sách. Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động lập pháp

của Việt Nam trong thời gian qua đã không xử lý tốt mối quan hệ này.

Theo nhận xét của người viết, một trong những nhược điểm lớn nhất của quy trình lập pháp hiện nay là chúng ta đã *đồng nhất quy trình hoạch định và xây dựng chính sách với quy trình làm luật* (quy trình làm luật ở đây được hiểu là quy trình soạn thảo và thông qua luật). Điều đó cũng có nghĩa là, chúng ta đồng nhất quy trình nội dung với quy trình hình thức (kỹ thuật). Vì quy trình xây dựng chính sách thực chất là hình thành các nội dung "vật chất" cho một đạo luật sau này, còn quy trình làm luật (soạn thảo luật) về thực chất chỉ là một quy trình kỹ thuật - viết luật.

Thực tiễn pháp lý (các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành) và thực tiễn xây dựng luật, pháp lệnh ở nước ta thời gian qua đã chỉ rõ về việc lồng ghép hai quy trình, hai hoạt động nói trên. Sau khi dự án luật, pháp lệnh đã được Quốc hội quyết định đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì Ban soạn thảo vừa phải thực hiện các hoạt động tổng kết đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn thi hành luật; vừa phải khảo sát, tham khảo kinh nghiệm, thu thập và đánh giá thông tin; vừa phải định hướng phạm vi, nội dung điều chỉnh về mặt chính sách; vừa phải xây dựng (thiết kế) các nội dung điều chỉnh thành các điều luật (các quy phạm pháp luật); vừa phải dự báo đánh giá tác động của luật. Tất nhiên, nhà làm

luật không thể không nghiên cứu chính sách, không phải chỉ biết thể chế hóa chính sách thành các quy phạm pháp luật, vấn đề mà chúng ta muốn nói là thực hiện nó ở mức độ nào và điều quan trọng là không nên lồng ghép tất cả những hoạt động đó trong một quy trình, thậm chí là một giai đoạn.

Cơ sở pháp lý cũng như thực tiễn của quy trình lập pháp xét ở một vài khía cạnh trên đây cho thấy, chúng ta đang lồng ghép, đang đồng nhất hai quy trình, cũng có thể nói là hai giai đoạn: xây dựng chính sách và xây dựng luật. Thực trạng này cùng với nhiều vấn đề tồn tại đáng bàn khác của quy trình lập pháp theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã đem đến hệ quả là: việc hình thành chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm còn mang yếu tố cảm tính, thiếu cơ sở là các đề án chính sách, dẫn đến chương trình thiếu tính khả thi, còn điều chỉnh, rút hoặc hoãn rất nhiều; việc soạn thảo luật kéo dài, không đáp ứng được yêu cầu đẩy nhanh tiến độ cũng như đòi hỏi ngày càng nhiều hơn số lượng các luật cần phải được ban hành, sửa đổi đáp ứng yêu cầu của thực tiễn; tình trạng lúng túng, không rõ định hướng chính sách gây chậm trễ trong soạn thảo hoặc phải điều chỉnh chương trình xây dựng; đặc biệt là có khi luật được ban hành nhưng chưa thể đi vào cuộc sống hoặc không phù hợp với cuộc sống, do việc nghiên cứu xây dựng chính sách còn yếu, cũng tức là *chưa đưa được*

cuộc sống vào luật. "Chúng ta thường chỉ quan tâm và băn khoăn về một vấn đề là tại sao luật không đi vào được cuộc sống? (tức là thường chỉ xem xét, đánh giá dưới góc độ thực thi pháp luật). Theo quan điểm của người viết chúng tôi, đó chỉ là hệ quả, cái gốc của vấn đề chính là ở chỗ, chúng ta đã *không đưa được cuộc sống vào luật*, và nguyên nhân của lỗi lầm đó chủ yếu thuộc về những yếu kém trong khâu nghiên cứu và hoạch định chính sách!"¹

Từ đó, xét trên góc độ của quy trình lập pháp, chúng tôi xin kiến nghị, cần bóc tách giai đoạn xây dựng chính sách ra khỏi giai đoạn soạn thảo luật. Hay nói cụ thể hơn là chỉ xây dựng luật khi đã có những nghiên cứu chín muồi về mặt chính sách. Cụ thể là: Cần phải xây dựng *đề án chính sách* hoàn chỉnh trước khi quyết định xây dựng một dự án luật. Cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật phải xây dựng *đề án chính sách* và bảo vệ đề án đó trước các cơ quan đệ trình luật, thậm chí, trước các Ủy ban của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quốc hội *chỉ chấp nhận đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm đối với các dự án luật, pháp lệnh đã có đề án chính sách* được xây dựng hoàn chỉnh theo đề nghị của

1. TS. Đinh Dũng Sỹ: "Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp", Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 11 (127), năm 2008, tr.41.

Ủy ban thường vụ Quốc hội¹. Đề án chính sách phải được giao cho các cơ quan chức năng - là các cơ quan, tổ chức được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước hoặc nắm vững các vấn đề thuộc lĩnh vực dự kiến ban hành luật nghiên cứu và xây dựng. Việc giao nghiên cứu xây dựng Đề án chính sách nên được bắt đầu sớm, ngay từ khi hình thành những ý tưởng chính sách hay yêu cầu của thực tiễn cuộc sống, chí ít cũng là ngay sau khi Quốc hội thông qua nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả khoá Quốc hội.

Đề án chính sách như nói trên chỉ là kết quả cuối cùng của giai đoạn phân tích và định hướng chính sách. Giai đoạn này theo chúng tôi có thể gồm các hoạt động sau: (1) Hình thành ý tưởng chính sách; (2) Phân tích chính sách; (3) Định hướng chính sách; (4) Lựa chọn chính sách và xử lý chính sách; (5) Đánh giá tác động

1. Đây không phải là lần đầu tiên người viết đưa ra đề xuất này. Liên quan đến vấn đề này, người viết đã có một nghiên cứu rất cơ bản với những giải pháp khá toàn diện tại kết quả nghiên cứu Tiểu đề án 2 của Đề án 2 thuộc Chương trình 909 (đây là một Chương trình rất lớn về đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 909/2003/QĐ-TTg ngày 14-8-2003 (được gọi tắt là Chương trình 909) do Bộ Tư pháp làm chủ Chương trình với sự tham gia của nhiều cơ quan của Quốc hội, Chính phủ và đã được nghiệm thu năm 2007 (TG).

của chính sách. Có rất nhiều phương án lựa chọn và xử lý chính sách, trong đó luật pháp hóa chính sách, tức là cần phải ban hành mới hay sửa đổi, bổ sung một đạo luật, một văn bản quy phạm pháp luật chỉ là một phương án được lựa chọn mà thôi. Cũng xin được đề nghị rằng, các cơ quan quản lý nhà nước cần phải tập trung nhiều hơn vào các hoạt động phân tích và hoạch định chính sách, điều hành chính sách ở tầm vĩ mô hơn là chỉ quan tâm đến các hoạt động sự vụ ở tầm vi mô, như phê duyệt các đề án, dự án hay cấp phép, chấp thuận..., thậm chí can thiệp cụ thể vào đời sống dân sự một cách không cần thiết.

3.2. Giai đoạn quy phạm hóa chính sách - thể chế hóa chính sách thành các văn bản quy phạm pháp luật

Sau khi đề án chính sách được xây dựng và phê duyệt, dự án luật, pháp lệnh đã được Quốc hội chấp nhận đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm thì hệ quả của vấn đề này là Ban soạn thảo dự án luật không phải mất nhiều thời gian, công sức và tiền bạc để đầu tư cho những hoạt động đánh giá và nghiên cứu xây dựng chính sách, như: tổng kết thực tiễn; đánh giá pháp luật; nghiên cứu kinh nghiệm, đánh giá thông tin; hoạch định ra những nguyên tắc, những định hướng về mặt chính sách... để dành thời gian cho Ban soạn thảo xây dựng dự thảo luật. Và nếu giai đoạn đề án hóa chính sách được làm tốt với đầy đủ 5 hoạt động như nói trên, thì giai đoạn quy phạm hóa

một hoạt động mang tính kỹ thuật. Dựa trên những định hướng chính sách đã được phân tích và lựa chọn, các nhà làm luật sẽ thiết kế thành các điều luật và sản phẩm cuối cùng là một dự thảo luật.

Việc bóc tách giai đoạn xây dựng đề án chính sách ra khỏi giai đoạn soạn thảo luật, phân biệt rạch ròi hai giai đoạn như nói trên, có thể sẽ đem lại nhiều ưu việt hơn quy trình hiện hành ở những điểm sau:

Thứ nhất, việc phân định rạch ròi hai giai đoạn nói trên giúp cho Quốc hội có đủ cơ sở trong việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm. Chương trình sẽ khả thi hơn rất nhiều nếu Quốc hội nhất quán một nguyên tắc là **chỉ đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm các dự án luật, pháp lệnh có đề án, chính sách đã được phê duyệt**.

Thứ hai, sẽ rút ngắn được rất nhiều thời gian soạn thảo một dự án luật. Thông thường hiện nay, một dự án luật từ khi chuẩn bị soạn thảo đến khi thông qua phải mất vài ba năm, nhưng nếu bóc tách được hai quy trình, hai công đoạn nói trên thì việc soạn thảo (quy phạm hoá chính sách) và thông qua một dự án luật có lẽ chỉ cần đến một năm. Và nếu làm theo quy trình này, thì một dự án luật không cần thiết phải đưa ra xem xét ở hai kỳ họp Quốc hội như hiện nay, trừ những dự án có vấn đề về mặt thủ tục hay chưa bảo đảm về mặt chất lượng để xem xét và thông qua trong

một kỳ họp. Và như vậy, Quốc hội có thể xem xét và thông qua được nhiều luật hơn trong một kỳ họp.

Thứ ba, nếu việc chuẩn bị tốt về mặt chính sách bằng một đề án được nghiên cứu và xây dựng công phu, bài bản thì chắc chắn sẽ nâng cao được chất lượng của dự án luật, cuộc sống sẽ đi vào luật nhiều hơn cũng nghĩa là luật sẽ đi vào cuộc sống được tốt hơn. Đồng thời, kéo theo nhiều hệ quả tiến bộ khác, như: việc soạn thảo luật sẽ được linh hoạt hơn, Quốc hội không nhất thiết phải giao cho cơ quan đã chủ trì xây dựng đề án chính sách hay cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực đó soạn thảo luật mà có thể giao cho một cơ quan khác, thậm chí, một ban soạn thảo độc lập được thành lập bởi Ủy ban thường vụ Quốc hội hay Chính phủ mà không thuộc một bộ hay cơ quan nào, thậm chí, có thể áp dụng cơ chế đấu thầu để các cơ quan, tổ chức, các viện nghiên cứu, kể cả các công ty luật cũng có thể tham gia đấu thầu xây dựng các dự án luật; từ đó sẽ hạn chế được tình trạng "luật khung"; xóa bỏ được tính cục bộ lợi ích của ngành nọ, ngành kia vẫn thường tồn tại khá phổ biến trong các luật như hiện nay.

3.3. Giai đoạn hiện thực hóa chính sách: Ở đây, muốn nói đến giai đoạn thực thi pháp luật. Một văn bản pháp luật được ban hành mới chỉ là công đoạn thể chế hóa chính sách thành pháp luật, để văn bản pháp luật đó đi vào cuộc sống, phát huy hiệu quả trong cuộc sống cần phải tổ chức thi hành pháp luật. Có thể nói,

li khi thông qua, ban hành được một đạo luật, một văn bản quy phạm pháp luật là chúng ta đã cảm thấy thành công, đã cảm thấy thỏa mãn. Xét rộng ra, chúng ta cứ tưởng rằng hoàn thiện một hệ thống pháp luật chỉ cần xây dựng và hoàn thiện một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật là đủ, là đã chạm được tay mình vào đỉnh vinh quang của pháp luật! Việc ít quan tâm đến tổ chức thi hành pháp luật có lẽ chính là sai lầm, dẫn đến một loạt hệ quả là: luật đi vào cuộc sống chậm hoặc không đi vào cuộc sống; hiệu quả điều chỉnh của pháp luật nói chung còn thấp; tính tuân thủ pháp luật không cao, vi phạm pháp luật nhiều nhưng xử lý không nghiêm hoặc ít bị xử lý, trường hợp xử lý có khi thiếu khách quan, không đúng luật hoặc tư lợi, tham nhũng gây mất lòng tin, từ đó nảy sinh tình trạng "nhờn luật" như nhờn thuốc kháng sinh trở nên đáng báo động, người dân thờ ơ với những hành vi vi phạm pháp luật hoặc không dám ra tay can thiệp hay tố cáo những hành vi vi phạm pháp luật.

Các biểu hiện cụ thể của tình trạng tổ chức thi hành pháp luật kém là:

- Việc ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật chậm. Đây có lẽ là một căn bệnh kinh niên trong tổ chức triển khai thi hành luật, pháp lệnh lâu nay. Tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh có thời điểm (như giữa năm 2006) lên đến 60% số lượng các văn bản cần

ban hành nhưng chưa được ban hành khi luật, pháp lệnh đã có hiệu lực thi hành. Sau những nỗ lực của Văn phòng Chính phủ trong việc tham mưu cho Thủ tướng và Chính phủ khắc phục tình trạng này thì đến đầu năm 2008 tỷ lệ này đã giảm xuống còn hơn 10%. Thời gian gần đây, số văn bản nợ đọng lại có chiều hướng gia tăng. Vấn đề nợ đọng văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh vì thế thường được đặt ra, chất vấn trong các kỳ họp Quốc hội, đôi khi trở thành vấn đề bức xúc trên nghị trường.

- Thiếu các thiết chế tương ứng với các quy định của luật để có thể tổ chức triển khai thi hành luật hoặc để thực hiện những nội dung của luật. Ví dụ như cần phải có các cơ quan, tổ chức (thậm chí là phải được thành lập mới) để lãnh trách nhiệm tổ chức triển khai luật hoặc để bảo đảm hiện thực hóa những quy định của luật mà thiếu các cơ quan, tổ chức này thì không triển khai, không thi hành được hoặc hiệu quả thi hành không cao¹

1. Ngay cả việc triển khai 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 cũng rơi vào tình trạng tương tự: tháng 5 năm 2005 Bộ chính trị ra Nghị quyết nhưng đến tháng 3 năm 2007 Ủy ban thường vụ Quốc hội mới có kế hoạch triển khai, và đến nay vẫn chưa thành lập được Ban chỉ đạo quốc gia về triển khai thực hiện Chiến lược như đã ghi nhận trong Nghị quyết của Bộ Chính trị (TG).

hiết, tương xứng với quy định của luật để triển khai thi hành luật. Ví dụ như: nguồn tài chính không có hoặc không đủ bảo đảm; nguồn nhân lực thiếu về số lượng hoặc không đáp ứng được yêu cầu về chất lượng.

Nguyên nhân của tình trạng nói trên là do: (1) Tình trạng duy ý chí trong xây dựng pháp luật ở cả giai đoạn phân tích, định hướng chính sách đến xây dựng chương trình và soạn thảo ban hành pháp luật; thiếu các nghiên cứu đầy đủ và đặc biệt là thiếu kinh nghiệm và hiểu biết thực tiễn (tình trạng xây dựng chính sách kiểu "chính sách phòng lạnh") dẫn đến chính sách, pháp luật không phù hợp với thực tiễn, với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, ý thức pháp luật; (2) Sự bất tương xứng của các lĩnh vực chính sách, pháp luật có liên quan hay của các cơ sở hạ tầng về kinh tế, kỹ thuật, về xã hội khác, như về tài chính, thông tin, công nghệ, về nhận thức của người tổ chức thi hành pháp luật và cả người chấp hành pháp luật; (3) Ý thức trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong tổ chức thi hành pháp luật chưa cao, kỷ luật, kỷ cương hành chính còn thấp. Và cuối cùng (4) Có thể cho rằng, việc tổ chức thi hành pháp luật kém còn do chúng ta chưa có một văn bản pháp luật quy định về vấn đề này.

Giải pháp thúc đẩy tổ chức thực thi pháp luật có nhiều và cũng đã bàn đến nhiều nhưng tại sao lĩnh vực này vẫn chưa có những chuyển biến tích cực? Có thể

nói, nguyên nhân chính vẫn là chúng ta còn thiếu một nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của vấn đề này và vì vậy, còn thiếu một quyết tâm ở tầm chính trị - pháp lý để tìm ra và triển khai những giải pháp toàn diện cho vấn đề đó. Trước hết, chúng tôi xin được mạnh dạn đề xuất một giải pháp là cần có một Đạo luật về tổ chức thi hành pháp luật. Trong hoạt động xây dựng pháp luật chúng ta đã có Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đưa ra được những quy trình cũng như trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong đề xuất sáng kiến pháp luật, trong soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và thông qua một dự án luật, một văn bản quy phạm pháp luật nhưng chúng ta lại không có một đạo luật, thậm chí một văn bản ở cấp thấp hơn về tổ chức thi hành pháp luật. Có thể cho rằng, cần phải sớm nghiên cứu ban hành Đạo luật về tổ chức thi hành pháp luật. Đạo luật này sẽ quy định trách nhiệm trong tổ chức triển khai thi hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức có liên quan, đặc biệt là trong hệ thống cơ quan hành pháp từ Trung ương đến địa phương; quy định về các quy trình, thủ tục trong tổ chức thi hành pháp luật và điều quan trọng hơn là Đạo luật này phải chế định rõ các chế tài xử phạt. Nếu chỉ quy định trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn, quy trình, thủ tục mà không quy định chế tài xử phạt đối với những hành vi thiếu trách nhiệm, vi phạm pháp luật hoặc vi phạm mà không bị xử lý thì cũng sẽ rơi vào tình trạng đánh trống bỏ dùi.

ĐÀO TẠO NGUỒN NHÂN LỰC XÂY DỰNG, THI HÀNH PHÁP LUẬT - MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

PGS.TS. Nguyễn Minh Doan

1. Một số vấn đề lý luận về đào tạo nguồn nhân lực xây dựng và thi hành pháp luật

a) Xây dựng pháp luật: Xây dựng pháp luật là một trong những hoạt động cơ bản, không thể thiếu của bất kỳ nhà nước nào và là khâu đầu tiên của quá trình điều chỉnh pháp luật nhằm mục đích trật tự hoá và định hướng sự phát triển đối với các quan hệ xã hội cho phù hợp mong muốn đề ra của nhà nước và xã hội. Nói cách khác, xây dựng pháp luật là tạo ra các cách (quy tắc) ứng xử cho các tổ chức và cá nhân trong xã hội, những quy tắc này không chỉ liên quan đến lợi ích của cả cộng đồng mà còn liên quan đến lợi ích của mỗi cá nhân.

Xây dựng pháp luật được hiểu là hoạt động "nâng" ý chí nhà nước lên thành pháp luật và là một trong

những hình thức chính của việc thể hiện và thực hiện quyền lực nhà nước trong thực tiễn, là một hình thức pháp lý cơ bản để thực hiện chức năng nhà nước, được tiến hành thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính chất sáng tạo, là quá trình nhận thức các quy luật vận động, phát triển của các quan hệ xã hội, tầm quan trọng của chúng trên cơ sở đó tạo ra các quy tắc xử sự điều chỉnh chúng cho phù hợp với yêu cầu của các quy luật khách quan để củng cố nhà nước, xây dựng nền kinh tế, văn hoá và xã hội đáp ứng nhu cầu ổn định và phát triển đất nước.

Ở nước ta hiện nay, xây dựng pháp luật được thể hiện chủ yếu dưới hình thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là hoạt động mang tính tổ chức rất chặt chẽ, được diễn ra theo các quy trình nhất định với những nội dung cơ bản là: *Thứ nhất*, làm sáng tỏ những nhu cầu về sự cần thiết của việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quan hệ xã hội, xác định đối tượng, phạm vi và phương pháp điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật; *thứ hai*, công nghệ soạn thảo, thảo luận và thông qua văn bản quy phạm pháp luật... Nhà nước ta có những quy định rất chặt chẽ trong Hiến pháp, trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong luật về tổ chức bộ máy nhà nước... về thẩm quyền, về tên gọi, về nội dung, nguyên tắc và trình tự,

thủ tục ban hành đối với từng loại của văn bản quy phạm pháp luật nhất định. Tất cả những quy định trên đều có tác dụng trong việc bảo đảm cho văn bản quy phạm pháp luật được ban hành có chất lượng, mang tính khoa học, thể hiện được đầy đủ ý chí nhà nước của Nhân dân và phát huy được hiệu lực trên thực tế. Do vậy, xây dựng pháp luật không chỉ là hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhà chức trách có thẩm quyền, mà còn bao gồm cả những hoạt động của các tổ chức phi nhà nước, các cá nhân có liên quan đến việc ban hành văn bản pháp luật.

Như vậy, xây dựng pháp luật là hoạt động quan trọng, sống còn đối với mỗi quốc gia, ảnh hưởng lớn đến sự ổn định và phát triển đất nước, vừa mang tính chất chính trị, vừa mang tính chất kỹ thuật, do nhiều tổ chức và cá nhân tiến hành theo những trình tự, thủ tục phức tạp. Với tính chất quan trọng và phức tạp như trên đòi hỏi ý thức trách nhiệm của những tổ chức, cá nhân tham gia quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải rất cao.

b) Thi hành pháp luật: Thi hành pháp luật hiểu theo nghĩa hoạt động thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước, những nhà chức trách có thẩm quyền là quá trình ngược lại so với xây dựng pháp luật, nghĩa là từ quy tắc xử sự chung các chủ thể khi gặp phải tình huống thực tế mà quy phạm pháp luật đã dự liệu, trên cơ sở nhận thức của mình chuyển hoá một cách sáng

tạo quy tắc xử sự chung đó vào tình huống cụ thể của cuộc sống thông qua hành vi hợp pháp thực tế của mình. Khi mệnh lệnh, chỉ dẫn của nhà nước thể hiện trong quy phạm pháp luật đã được thực hiện, thì mục đích điều chỉnh pháp luật trong trường hợp này cũng đã đạt được. Thi hành pháp luật là việc chuyển hoá những mệnh lệnh, chỉ dẫn của pháp luật thành những hoạt động cụ thể của các chủ thể pháp luật, được tiến hành thông qua hành vi hợp pháp của họ, nhằm đạt được những mục đích của điều chỉnh pháp luật. Như vậy, thi hành pháp luật luôn là hành vi của các chủ thể có thẩm quyền được tiến hành phù hợp với quy định pháp luật và không vượt ra khỏi những giới hạn mà pháp luật quy định, nói cách khác, những đòi hỏi, cấm đoán hay cho phép của pháp luật đối với các chủ thể đã được biểu hiện thành các hành vi thực tế thực hiện quyền, nghĩa vụ của họ.

Thi hành pháp luật là hình thức để nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, quản lý và bảo vệ xã hội. Đó là một giai đoạn của cơ chế điều chỉnh pháp luật, luôn được tiến hành sau khi pháp luật được ban hành và có hiệu lực thi hành. Khi trong thực tế xuất hiện những tình huống (hoàn cảnh, điều kiện) nhất định đã được pháp luật dự liệu thì sẽ xuất hiện ở những chủ thể nhất định các quyền, nghĩa vụ pháp lý cụ thể và chúng sẽ được thực hiện thông qua các hành vi thực tế của chủ thể. Do vậy, kết quả tác động, điều

chỉnh của pháp luật trong cuộc sống như thế nào chỉ được thể hiện thông qua giai đoạn thực hiện pháp luật.

Thi hành pháp luật là một quá trình hoạt động có mục đích, có lý trí và có ý chí của các chủ thể pháp luật làm cho những quy định của pháp luật đi vào cuộc sống tạo ra những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật. Nói cách khác, khi nào các tổ chức và cá nhân có thẩm quyền hoạt động trên cơ sở pháp luật và hành vi của họ phù hợp với những đòi hỏi của pháp luật thì pháp luật đã được thi hành và các mục đích điều chỉnh pháp luật khi ấy mới đạt được.

Về bản chất, thi hành pháp luật là tạo lập các hành vi hợp pháp (những hành vi không trái pháp luật, nằm trong giới hạn cho phép của pháp luật, phù hợp với những mệnh lệnh, chỉ dẫn của pháp luật) của các tổ chức và cá nhân có thẩm quyền. Thi hành pháp luật nói riêng, thực hiện pháp luật nói chung luôn có mục đích, nhằm đạt được những kết quả xã hội nhất định mà vì chúng nhà nước đã ban hành pháp luật, tạo ra trật tự pháp luật cần thiết để xã hội tồn tại và phát triển; tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể pháp luật đạt được những mong muốn của mình; kiểm nghiệm tính đúng đắn, xác định hiệu quả của các quy phạm pháp luật. Nó cho phép làm rõ những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật thực định để từ đó có thể đưa ra những giải pháp hữu hiệu cho việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành và cơ chế đưa pháp luật vào

cuộc sống, góp phần nâng cao văn hoá pháp lý và lối sống theo pháp luật trong xã hội.

Trong xã hội ta cả Nhà nước và Nhân dân đều mong muốn pháp luật được thực hiện nghiêm minh. Theo tinh thần nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa thì chủ thể thực hiện pháp luật là mọi tổ chức và cá nhân, không trừ một ngoại lệ nào. Nhà nước, các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, những người có chức vụ, quyền hạn, công dân và mọi cá nhân đều phải nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật.

Có thể nói, thi hành pháp luật là vấn đề hết sức phức tạp bao gồm sự tham gia của rất nhiều cơ quan, bộ phận, nhiều mặt xích khác nhau, thông qua nhiều công đoạn, thủ tục khác nhau, với những mối liên hệ chằng chịt về vật chất, về pháp lý, tổ chức, kỹ thuật, tâm lý và những mối liên hệ khác. Nó đòi hỏi các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước phải rất cố gắng mới có thể tổ chức tốt được.

c) Đào tạo nguồn nhân lực phục vụ công tác xây dựng, thi hành pháp luật: Trong thời đại ngày nay, để phát triển nhanh và bền vững mỗi quốc gia cần có rất nhiều các nguồn lực khác nhau như nguồn lực tự nhiên, nguồn lực tài chính, nguồn lực con người... Trong các nguồn lực đó thì nguồn lực con người giữ vai trò quyết định. Bởi tất cả những nguồn lực như nguồn lực tự nhiên, nguồn lực tài chính không thể thể hiện vai trò

cũng như sức mạnh của mình nếu thiếu yếu tố con người hay nói cách khác là thiếu nguồn nhân lực. Chưa kể đến giai đoạn hiện nay các nguồn tài nguyên thiên nhiên đang cạn kiệt dần, cách mạng khoa học - công nghệ đang phát triển như vũ bão, nhiều quốc gia đã bước vào thời kỳ phát triển nền kinh tế tri thức thì nguồn lực con người càng thể hiện là nhân tố quyết định đối với sự phát triển của mỗi quốc gia, đồng thời mục tiêu của sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia là nhằm phục vụ con người. Bởi con người là vốn quý nhất của xã hội, con người sáng tạo ra xã hội, làm cho xã hội phát triển đến những đỉnh cao của nền văn minh, sự phồn thịnh. Có thể nói nguồn nhân lực của mỗi quốc gia quyết định quy mô, tốc độ, tính chất và hiệu quả của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vai trò và tầm quan trọng của nguồn nhân lực đối với sự phát triển xã hội phần nào là do các đặc điểm và các quá trình đang diễn ra trong xã hội hiện nay, nhất là quá trình toàn cầu hoá quyết định.

Trong số các nguồn nhân lực phục vụ sự ổn định và phát triển đất nước phải kể đến nguồn nhân lực pháp luật. Đó là tất cả những người tham gia vào quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Về mặt nguyên tắc thì tất cả mọi tổ chức, cá nhân ở nước ta ở những mức độ khác nhau đều có thể tham gia ít nhiều vào quá trình xây dựng và thực thi pháp luật dưới những hình thức khác nhau. Do vậy, tất cả mọi tổ chức và cá nhân ở

nước ta đều được xem là nguồn nhân lực pháp luật. Tuy nhiên, trong nguồn nhân lực pháp luật của nước ta thì không phải bộ phận nào cũng có vai trò, tác dụng như nhau đối với công tác xây dựng và thực hiện pháp luật. Có thể nói bộ phận chiếm vị trí, vai trò quan trọng nhất trong nguồn nhân lực pháp luật của đất nước là đội ngũ các nhà luật học bao gồm những trí thức, các chuyên gia luật, các nhà chính khách, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, những người trực tiếp tham gia vào quá trình ban hành ra các quy định pháp luật (từ việc phân tích, đánh giá chính sách, soạn thảo các dự án văn bản quy phạm pháp luật, thẩm tra, thẩm định, thông qua văn bản...), những người tham gia vào quá trình tổ chức thực thi các quy định pháp luật (giải thích, áp dụng các quy định pháp luật, xét xử, bào chữa, thanh tra, kiểm sát các hoạt động pháp luật...). Đó là đội ngũ những người ưu tú của xã hội có tri thức và trình độ chuyên môn cao, có tay nghề vững vàng để có thể hoàn thành được những công việc được giao. Đội ngũ này là nguồn nhân lực có chất lượng cao, giống như đầu tàu để thúc đẩy cả xã hội phát triển nên cần phải được đào tạo chính quy bài bản, có chất lượng. Nguồn nhân lực phục vụ cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật nếu không được đào tạo có chất lượng thì có thể dẫn đến những dự thảo văn bản mà họ tham gia soạn thảo, thẩm định, thẩm tra sẽ có chất lượng thấp, những quy định pháp luật mà họ có trách nhiệm tổ chức thực hiện,

áp dụng có thể không đúng mục đích, các quyết định áp dụng pháp luật mà họ ban hành có thể không sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả thấp...

Đào tạo nguồn nhân lực pháp luật là quá trình trang bị kiến thức, chuyên môn, kỹ năng, nghiệp vụ liên quan đến các hoạt động pháp luật cho đội ngũ những người tham gia xây dựng, thi hành pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu trình độ, chức trách, nhiệm vụ của vị trí công tác được giao.

Khi tiến hành đào tạo nguồn nhân lực phục vụ cho công tác xây dựng, thi hành pháp luật để bảo đảm có chất lượng và thiết thực đòi hỏi các chủ thể tham gia đào tạo phải có sự phân loại được các đối tượng của nguồn nhân lực trên cơ sở xác định vai trò của họ trong quy trình xây dựng và thi hành pháp luật. Trong đào tạo ngoài việc trang bị các kiến thức pháp luật chung cho tất cả các đối tượng nói trên, với mỗi nhóm cần được trang bị những kỹ năng có tính chất đặc thù phù hợp với công việc thực tế họ đảm nhiệm.

Có đào tạo nguồn nhân lực pháp luật cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật tốt thì các hoạt động này mới có chất lượng, hiệu quả, đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của đất nước. Đồng thời, đội ngũ nhân lực này mới là nguồn vốn để chúng ta chủ động, tích cực tham gia hợp tác quốc tế, thích ứng và tận dụng có hiệu quả quá trình toàn cầu hoá vì lợi ích của đất nước. Tuy nhiên, đào tạo nguồn nhân lực pháp luật có

chất lượng cao đáp ứng tốt những đòi hỏi ấy đang là bài toán phức tạp cho tất cả các cơ sở đào tạo pháp luật ở nước ta hiện nay.

Việc đào tạo được nguồn nhân lực chất lượng cao liên quan trực tiếp tới việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, và công tác tổ chức thực hiện pháp luật là nhân tố có tính quyết định, có thể lôi cuốn toàn bộ xã hội, tất cả các tầng lớp nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật và thực hiện nghiêm chỉnh các quy định pháp luật. Bởi, những người tham gia xây dựng và thi hành pháp luật có thể được xem là những người hành nghề luật, họ luôn hoạt động mang tính sáng tạo cao.

Những người nói trên vừa sử dụng pháp luật như một sự tổng hợp kiến thức nghề nghiệp vừa sử dụng pháp luật như là công cụ, phương tiện hành nghề, do vậy, họ phải am hiểu pháp luật, ngoài những kiến thức pháp luật nói chung của một cử nhân luật, đòi hỏi họ phải có kiến thức nghề nghiệp về công tác xây dựng và thi hành pháp luật.

Những người này phải coi pháp luật vừa là chuẩn mực vừa là nội dung, vừa là công cụ hoạt động nghề nghiệp của mình. Họ không chỉ đơn thuần là hiểu biết các tri thức pháp luật, biết áp dụng đúng pháp luật mà còn phải biết thể hiện thành sản phẩm cuối cùng đó là các văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản áp dụng pháp luật vừa hợp pháp vừa hợp lý và bảo đảm tính

khả thi. Các sản phẩm cuối cùng nói trên là kết quả lao động trí tuệ sáng tạo của người làm nghề luật và phản ánh đúng tinh thần pháp luật, cũng như ý nguyện của Nhà nước và xã hội. Hiệu lực và tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản áp dụng pháp luật mà họ góp phần ban hành phản ánh trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và không chỉ uy tín, trình độ của họ, những người soạn thảo ra chúng mà thậm chí còn là uy tín, trình độ của cả cơ quan hay tổ chức nơi người đó làm việc.

Trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật đòi hỏi họ phải sử dụng nhiều kỹ năng nghề nghiệp thành thạo, chuẩn xác. Họ phải có kiến thức tổng hợp của nhiều ngành khoa học, phải am hiểu pháp luật trong nước và cả pháp luật quốc tế một cách sâu sắc, ngoài ra còn phải sử dụng thành thạo các kỹ năng khi hành nghề như kỹ năng soạn thảo văn bản, kỹ năng hùng biện, kỹ năng phân tích, tổng hợp, đánh giá tình huống, kỹ năng ra quyết định áp dụng pháp luật, kỹ năng đàm phán, hoà giải, kỹ năng nghiên cứu hồ sơ và các loại kỹ năng khác. Nói khác đi là, biết cách vận dụng những kiến thức đã được trang bị để xử lý các tình huống đa dạng phức tạp của cuộc sống liên quan đến lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật trên cơ sở những quy định của pháp luật hiện hành. Tất cả những điều đó đòi hỏi họ phải được đào tạo một cách chính quy, bài bản qua trường lớp, ở cơ quan họ đang làm việc, được truyền lại

thông qua người thân, người quen, qua bạn bè... hoặc tự đào tạo học hỏi qua quá trình làm nghề.

Như vậy, có thể nói đào tạo nguồn nhân lực pháp luật là một bộ phận cấu thành của hệ thống pháp luật đất nước theo nghĩa rộng, làm cho hệ thống pháp luật của đất nước không chỉ hoàn thiện mà vận hành một cách khoa học, hiệu quả. Vì vậy, mỗi hệ thống pháp luật lớn trên thế giới có cách thức đào tạo nguồn nhân lực pháp luật khác nhau. Chẳng hạn, hệ thống pháp luật mà nguồn luật của nó chủ yếu là án lệ thì hoạt động đào tạo nguồn nhân lực thường thông qua các tình huống pháp lý cụ thể. Còn hệ thống pháp luật coi trọng nguồn luật văn bản quy phạm pháp luật thì việc đào tạo nguồn nhân lực pháp luật lại phải tập trung vào các nguyên tắc của việc giải quyết vấn đề.

Như vậy, ngoài việc trang bị tri thức các cơ sở đào tạo còn phải trang bị cả khả năng, kỹ năng giải quyết các công việc thực tiễn cho sinh viên, nghĩa là, sau khi trang bị cho sinh viên một số tri thức cần thiết về khoa học pháp lý thì chương trình đào tạo nên tập trung vào trang bị kỹ năng tư duy, kỹ năng thực hành, năng lực giải quyết các tình huống cụ thể trong cuộc sống từ việc tham gia soạn thảo một văn bản pháp luật, đến việc áp dụng chính xác một quy định pháp luật... Điều này cũng cho thấy việc đào tạo nguồn nhân lực hiện nay cần phải theo địa chỉ, theo những công việc thực tế mà người học sẽ đảm nhiệm trong tương lai. Không nên

đào tạo ra những người lĩnh vực hoạt động pháp luật gì cũng biết một chút nhưng không hiểu biết sâu sắc, không đủ khả năng làm những nghề luật cụ thể.

Đào tạo nguồn nhân lực pháp luật là trách nhiệm của xã hội, của Nhà nước, của các cộng đồng và của mỗi cá nhân, song quan trọng nhất là trách nhiệm của Nhà nước, không ai có thể làm thay Nhà nước trong việc xây dựng chiến lược tổng thể về phát triển nguồn nhân lực pháp luật.

2. Thực tiễn đào tạo nguồn nhân lực phục vụ công tác xây dựng, thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Cùng với sự chuyển đổi của đất nước, những năm qua công tác xây dựng, thi hành pháp luật, các quy định pháp luật và công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật của Việt Nam đã có nhiều thay đổi theo hướng tốt lên, hoàn thiện và nền nếp hơn. Biểu hiện rõ rệt nhất của sự thay đổi đó là đất nước không ngừng phát triển đi lên, vượt qua nhiều cuộc khủng hoảng, từng bước thoát khỏi đói nghèo.

Tuy nhiên, công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật chưa đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của đất nước dẫn đến công tác xây dựng và thực hiện pháp luật còn nhiều hạn chế, hệ thống pháp luật chưa thực sự hoàn thiện, đất nước gặp nhiều bất lợi trong quá trình hợp tác và phát triển.

a) Công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật:

Có thể nói từ đội ngũ giáo viên, nội dung, chương trình đến phương pháp giảng dạy của tất cả các cơ sở đào tạo pháp luật ở nước ta đều còn rất nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của tình hình mới, nhất là nhu cầu đào tạo luật học ở trình độ cao. Điều này thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

- Với cách giảng dạy (từ bố trí chương trình cho đến phương pháp giảng dạy) như hiện nay cho thấy, kết cấu nội dung trong chương trình giảng dạy của nhiều môn khoa học luật chưa phù hợp. Đào tạo nguồn nhân lực pháp luật mang nặng tính lý luận, chưa chú ý đúng mức đến đào tạo kỹ năng chuyên môn. Điều này một phần do chương trình được xây dựng dàn trải, quá nhiều môn học, nhiều môn học nặng về lý thuyết (bản thân giáo viên cũng chỉ là những người chỉ được đào tạo về lý luận chưa trải qua thực tiễn hoạt động pháp luật hoặc không có điều kiện hoạt động pháp luật). Giảng viên không được làm luật sư, không được kiêm nhiệm các chức danh tư pháp, không được hoạt động pháp luật thực tiễn.

Với những quy định về quy chế học và thi cùng cách dạy và học như hiện nay làm cho sinh viên luật ngày một lười học, thiếu tính chủ động, sáng tạo trong tư duy, số lượng kiến thức thu được không nhiều, khi ra trường khả năng và kỹ năng giải quyết các tình huống thực tế không cao. Do vậy, nhiều người, kể cả sinh viên

đều cho rằng, học để trở thành cử nhân luật nhân hơn nhiều so với học một số ngành khoa học khác, nói cách khác, kết quả học tập và rèn luyện của sinh viên luật thấp và ít hơn so với các sinh viên học một số ngành khoa học khác.

- Trong xu hướng coi trọng bằng cấp và chạy theo bằng cấp hơn khả năng thực hiện công việc thực tế ở xã hội Việt Nam hiện nay dẫn đến có không ít người học không quan tâm đến học được những tri thức gì mà quan trọng là làm sao có được tấm bằng. Do vậy, một số cơ sở đào tạo luật cũng không chú ý nhiều đến kỹ luật học tập, đến chất lượng đào tạo mà chỉ quan tâm đến số lượng sinh viên để thu được nhiều tiền. Đào tạo nặng về số lượng (nhiều sinh viên, học viên) chưa chú ý đến chất lượng, không có đào tạo ít nhưng tinh thông. Một số cơ sở có thành lập các lớp chất lượng cao nhưng chất lượng đào tạo cũng không cao. Chẳng qua là lớp ít sinh viên, nhưng cũng không có chương trình riêng, cách thức đào tạo riêng. Điều kiện vật chất, kỹ thuật cho đào tạo còn chưa đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi. Một phần bị ép bởi chương trình cứng của Bộ Giáo dục và Đào tạo làm cho thời gian để đào tạo chuyên môn bị rút ngắn. Nói cách khác, các cơ sở đào tạo mới chỉ đang đào tạo cái mà mình có, chưa chú trọng được nhu cầu đòi hỏi của xã hội, thông tin phản hồi ít, quan hệ giữa cơ sở đào tạo với các đơn vị sử dụng chưa tốt. Do vậy, các cơ quan, đơn vị sử dụng lại

phải đào tạo lại theo hướng tự đào tạo, vừa không bài bản vừa tốn kém thời gian, công sức.

- Đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý đào tạo vẫn tồn tại những bất cập, hạn chế. Cơ cấu giáo viên giữa các bộ môn mất cân đối về mặt trình độ chuyên môn, chất lượng chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ giáo viên có mặt chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới đào tạo, nhiều giáo viên vẫn dạy theo cách cũ, nặng về truyền đạt lý thuyết, ít chú ý đến phát triển tư duy, năng lực sáng tạo, khả năng tự đào tạo của sinh viên. Nhiều giáo viên buộc phải làm những công việc khác không đúng chuyên môn hoặc phải "chạy sô" cho các cơ sở đào tạo khác không chú tâm vào công việc chuyên môn chính của mình... làm cho chất lượng đào tạo chưa cao.

Năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý đào tạo chưa ngang tầm với yêu cầu phát triển đào tạo, chế độ chính sách có chỗ còn bất hợp lý, chưa tạo được động lực đủ mạnh để phát huy tiềm năng của đội ngũ này.

- Kỷ luật học tập và công tác tổ chức thi (đánh giá kết quả học tập của sinh viên) ở một số cơ sở chưa chặt chẽ, nghiêm túc... Thực tế hiện nay trong hầu hết các cơ sở đào tạo nói chung đều đang có mâu thuẫn giữa số lượng và chất lượng đào tạo.

b) Công tác xây dựng pháp luật: Lực lượng, chất lượng, tri thức pháp luật và năng lực của cán bộ tham gia chuẩn bị dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, nhất là các cán bộ ở các bộ, ngành vẫn chưa đáp ứng

được yêu cầu đòi hỏi của công tác này. Với số lượng cán bộ không nhiều lại bị phân chia thành các nhóm nhỏ để chịu trách nhiệm chuyên về từng lĩnh vực nên ít có cái nhìn tổng thể, không huy động được trí tuệ của cả lực lượng vào việc chuẩn bị dứt điểm từng dự án. Những chuyên gia pháp lý trực tiếp soạn thảo chưa thực sự giỏi để có thể chuyển hoá những tư tưởng chỉ đạo của các cấp có thẩm quyền thành những dự thảo văn bản quy phạm có chất lượng, đúng đắn và chính xác nhất, nói cách khác, kỹ năng của các ban soạn thảo là chưa thật cao. Một số thuật ngữ sử dụng thiếu chính xác, không nhất quán ngay trong cùng một văn bản và giữa các văn bản khác nhau.

Lực lượng cán bộ pháp chế tại các bộ, ngành và địa phương còn mỏng, năng lực trình độ nhất là khả năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách, kỹ năng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật hay xây dựng một thiết chế thi hành pháp luật còn nhiều bất cập. Bên cạnh đó, theo quy trình xây dựng pháp luật hiện nay, phổ biến tình trạng tất cả các bộ, ngành, tất cả cục, vụ, viện và mọi công chức chuyên môn đều có thể và phải tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, điều đó dẫn đến hệ quả là hoạt động xây dựng pháp luật chưa mang tính chuyên nghiệp, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng văn bản, không ít chính sách thể hiện trong các đạo luật vừa thiếu tầm nhìn và tính dự báo, vừa không phù hợp với đòi hỏi của

thực tiễn, gây lãng phí về tiền bạc của Nhà nước và Nhân dân...

Sự hăng say, tâm huyết đối với nghề nghiệp của một số cán bộ, công chức tham gia xây dựng pháp luật chưa được quan tâm đúng mức, dẫn đến tinh thần, trách nhiệm trong xây dựng pháp luật của một số người chưa cao. Các văn bản quy phạm pháp luật để được ban hành đều phải trải qua thủ tục, trình tự khắt khe là thẩm định, thẩm tra của các cơ quan, bộ phận có thẩm quyền nhưng tình trạng sai phạm về lỗi kỹ thuật hoặc nội dung vẫn tồn tại khá phổ biến và các cơ quan, bộ phận chịu trách nhiệm thẩm tra, thẩm định cũng không phải chịu trách nhiệm gì.

Một hiện tượng cũng cần nói đến là định kiến của một số người đối với những người có học vị học hàm cao trong số nguồn nhân lực pháp luật thường bị liệt vào nhóm "nặng lý luận suông thiếu kiến thức thực tiễn" nên họ ít được tham gia vào quá trình soạn thảo, chuẩn bị các dự án luật. Nhiều ý kiến của họ chưa được coi trọng, thường bị xem nhẹ. Nói cách khác, ở Việt Nam chưa coi trọng nguồn nhân lực pháp luật có học vị học hàm cao, những người này thường chủ yếu được mời tham gia đóng góp ý kiến.

Do vậy, hệ thống pháp luật của nước ta chưa thực sự hoàn thiện. Điều này biểu hiện ở sự chưa đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, tính quy phạm của hệ thống pháp luật chưa cao, còn nhiều quy định pháp

luật chỉ mới dừng lại ở dạng những nguyên tắc chung, nhiều quy định không sát, không phù hợp với thực tế cuộc sống nên khó đi vào thực tế, khó tổ chức thực hiện. Việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, văn bản quy định về trình tự, thủ tục, văn bản hướng dẫn thi hành luật hay quy định pháp luật thường chậm so với yêu cầu và nhiều khi còn ban hành trái pháp luật.

c) Công tác thi hành pháp luật: Chỉ đạo và tổ chức thực hiện vẫn là một khâu yếu nhất¹. Có thể nói ở nước ta hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật vẫn chưa được quan tâm đầy đủ và đúng mức. Bên cạnh những quy định pháp luật được tổ chức thực hiện nghiêm minh thì cũng còn nhiều quy định của pháp luật được ban hành đã không được tổ chức thực hiện hoặc được tổ chức thực hiện nhưng không nghiêm minh. Sở dĩ hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật ở nước ta hiện nay còn nhiều bất cập vì bị "vướng" ở rất nhiều vấn đề, tình trạng đó có một số nguyên nhân cơ bản sau:

- Bản thân hệ thống pháp luật chưa thật sự hoàn thiện. Hoạt động giải thích về nội dung, tinh thần của văn bản hay quy định pháp luật rất ít được tiến hành hoặc được tiến hành nhưng không chính danh.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến về nội dung, tinh thần của văn bản hay quy định pháp luật tới cán bộ,

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Sđd*, tr. 176.

Nhân dân và các đối tượng có liên quan để mọi người nhận thức chính xác, đầy đủ chúng, biết được những gì nên làm, những gì phải làm, những gì có thể làm được, những gì không được làm... được tiến hành với hiệu quả chưa cao. Nhiều tổ chức, cá nhân vẫn chưa có được sự hiểu biết pháp luật cần thiết để từ đó chủ động quyết định hành vi sản xuất, kinh doanh... của mình. Nhiều chủ thể bị thua thiệt khi làm ăn, nhất là làm ăn với các đối tác nước ngoài vì kém hoặc không hiểu biết pháp luật đầy đủ.

- Công tác tổ chức, cán bộ liên quan đến việc tổ chức thực hiện pháp luật cũng chưa thật tốt. Việc phân công cơ quan hay những người có chức vụ, quyền hạn chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện văn bản hay quy định pháp luật nhiều khi không rõ ràng. Việc tuyển dụng và bố trí cán bộ, công chức chưa thật phù hợp, nhiều cán bộ, công chức năng lực, trình độ và cả đạo đức chưa tương xứng với công việc được giao. Một số cơ quan áp dụng pháp luật chưa được tổ chức một cách khoa học, sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chưa thật tốt nên vẫn còn hiện tượng hoạt động chồng chéo, mâu thuẫn, không phối hợp hoặc cản trở lẫn nhau trong công việc của các cơ quan này. Một số cán bộ, công chức chưa tinh thông về nghiệp vụ trong việc giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền, ý thức tổ chức, kỷ luật và tinh thần trách nhiệm chưa cao, vẫn còn hiện tượng quan liêu,

của quyền, sách nhiễu, trì trệ, giấy tờ hình thức hoặc thờ ơ lãnh đạm đối với số phận, tính mạng con người, với tài sản của Nhà nước, của các tổ chức kinh tế và của Nhân dân...

- Các điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật để phục vụ cho việc triển khai thực hiện một số quy định pháp luật chưa đầy đủ. Một số quy định pháp luật do tổ chức thực hiện không tốt phải làm đi, làm lại nhiều lần gây tốn kém rất lớn cả về tiền bạc và công sức của Nhà nước cũng như của Nhân dân. Ngoài ra, những điều kiện về đời sống vật chất và tinh thần của những người trực tiếp thực hiện, áp dụng pháp luật và gia đình họ cũng còn nhiều hạn chế nên ảnh hưởng rất lớn tới quá trình tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật của họ.

Tất cả những lý do nói trên đã làm cho việc chỉ đạo và tổ chức thực hiện pháp luật còn nhiều yếu kém, nhiều quy định pháp luật đã không được tổ chức thực hiện, một số quy định tổ chức thực hiện không nghiêm minh, thậm chí có những quy định pháp luật còn được áp dụng sai dẫn đến tình trạng oan sai trong quá trình áp dụng pháp luật gây nhiều bức xúc trong xã hội, ảnh hưởng đến uy tín của các cơ quan nhà nước, tiến trình xây dựng, củng cố Nhà nước pháp quyền và đời sống của Nhân dân.

Công tác theo dõi, quản lý, kiểm tra, giám sát việc tổ chức thi hành pháp luật chưa được chú trọng, không có hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia cũng như các

tiêu chuẩn, tiêu chí đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật làm công cụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực quan trọng này.

Có thể nói, những năm qua, đội ngũ cán bộ, công chức trong ngành Tư pháp đã không ngừng được củng cố, tăng cường, vươn lên hoàn thành các nhiệm vụ được giao, góp phần khẳng định vị trí, vai trò của ngành. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ, công chức này đang bộc lộ những bất cập, chưa ngang tầm với yêu cầu của chức năng, nhiệm vụ được giao. Vì thế, hơn lúc nào hết, trách nhiệm đặt lên vai những người làm công tác giáo dục trong ngành Tư pháp là rất nặng nề...

3. Giải pháp và kiến nghị về công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật, xây dựng và thi hành pháp luật

Đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tham gia vào tiến trình toàn cầu hoá, mở cửa và đẩy mạnh hợp tác quốc tế đã tạo ra cho Việt Nam nhiều cơ hội thuận lợi và cũng gặp không ít những khó khăn, thách thức. Đối với các nhà hoạt động pháp luật Việt Nam cũng vậy, thuận lợi là có điều kiện tận dụng các nguồn lực pháp luật và điều kiện quốc tế cho sự phát triển hệ thống pháp luật nói riêng, của đất nước nói chung, phát huy được các nguồn lực của đất nước để phát triển kinh tế - xã hội vì mục tiêu dân giàu,

nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Bên cạnh đó, năng lực hội nhập của các nhà luật học Việt Nam phải nói là còn rất thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu, đòi hỏi của đất nước. Điều này biểu hiện ở sự chưa hoàn thiện của hệ thống pháp luật, công tác xây dựng pháp luật còn nhiều bất cập, hoạt động thi hành pháp luật kém hiệu lực và hiệu quả... Tất cả những yếu kém nói trên dẫn đến chúng ta phải sửa đổi, hoàn thiện khá nhiều các văn bản quy phạm pháp luật, phải giải quyết nhiều xung đột pháp luật giữa Việt Nam với các nước khác và với các điều ước quốc tế; các quan hệ pháp luật với nước ngoài, với các tổ chức quốc tế và những quan hệ có nhân tố nước ngoài đòi hỏi các chuyên gia pháp luật Việt Nam giải quyết ngày càng nhiều, càng phức tạp. Cũng vì vậy, nhu cầu về nguồn nhân lực pháp luật của nước ta đang không ngừng tăng cao cả về số lượng và chất lượng. Trong bối cảnh hiện nay sự trì trệ đồng nghĩa với lạc hậu và chậm tiến, thế giới đang buộc các quốc gia và mỗi cán bộ pháp lý phải thay đổi. Do vậy, nhu cầu về nguồn nhân lực pháp luật, nhất là những người có trình độ cao của Việt Nam là rất lớn để có thể đáp ứng được tình hình đang đặt ra cho công tác xây dựng và thực hiện pháp luật. Điều này cũng đòi hỏi công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật, nhất là nguồn nhân lực có chất lượng cao cũng buộc phải được thay đổi để thích ứng với nhu cầu đổi mới, đáp ứng nhu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Đại hội

Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XI đã nhấn mạnh: *"Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, đặc biệt là đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý giỏi; đội ngũ cán bộ khoa học, công nghệ, văn hoá đầu đàn; đội ngũ doanh nhân và lao động lành nghề"*¹, trong đó có đào tạo luật học theo tinh thần của Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2000 là: *Tiếp tục đổi mới nội dung, phương pháp đào tạo cử nhân luật, đào tạo cán bộ nguồn của các chức danh tư pháp, bổ trợ tư pháp; bồi dưỡng cán bộ tư pháp, bổ trợ tư pháp theo hướng cập nhật các kiến thức mới về chính trị, pháp luật, kinh tế, xã hội, có kỹ năng nghề nghiệp và kiến thức thực tiễn, có phẩm chất, đạo đức trong sạch, dũng cảm đấu tranh vì công lý, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa.*

a) Đối với công tác đào tạo nguồn nhân lực pháp luật: Để có thể thực hiện được những nhiệm vụ mà Đảng và Nhà nước giao phó trong sự nghiệp đào tạo nguồn nhân lực pháp luật, góp phần đào tạo cho đất nước một đội ngũ cán bộ pháp lý có trình độ cao, xây dựng nền khoa học pháp lý Việt Nam ngày càng phát triển đòi hỏi các cơ sở đào tạo luật học cần phải tiếp tục đổi mới chương trình, nội dung, phương pháp giảng dạy và phương thức đào tạo. Cụ thể là:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr. 216-217.

- Trước hết, các cơ sở đào tạo cần phải "*Thực hiện đồng bộ các giải pháp phát triển và nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo. Đổi mới chương trình, nội dung, phương pháp dạy và học, phương pháp thi, kiểm tra theo hướng hiện đại*";...¹, đáp ứng yêu cầu tình hình mới của đất nước, tiếp cận với xu hướng đào tạo luật của các nước trong khu vực và thế giới, đồng thời phù hợp với thực tiễn của mỗi trường. Phát huy tư duy sáng tạo và năng lực tự đào tạo của người học, coi trọng thực hành, thực nghiệm, ngoại khoá, làm chủ kiến thức, tránh nhồi nhét, học vẹt, học chay.

Việc thiết kế chương trình, nội dung và phương pháp giảng dạy phải theo tinh thần là "*giáo viên chỉ dạy những gì mà sinh viên không tự học được*". Theo tinh thần trên cần tiếp tục điều chỉnh để giảm bớt nội dung, chương trình lý thuyết cho phù hợp. Đối với các môn chuyên ngành không giảng quá nhiều về các quy định cụ thể của luật thực định, tập trung đào tạo những vấn đề mang tính nguyên tắc và năng lực sử dụng các quy định của luật thực định để giải quyết những tình huống cụ thể. Những phần mà sinh viên có thể tự đọc được hoặc tự tìm hiểu, nghiên cứu được thì nên cắt bỏ khỏi nội dung các buổi lên lớp của giáo viên. Bởi: *Thứ nhất*, với sự phát triển của công nghệ thông

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr. 216.

tin như hiện nay thì không nên bắt sinh viên phải thuộc quá nhiều các quy định pháp luật cụ thể, vì điều này có thể tra cứu một cách dễ dàng trong hệ thống các phương tiện thông tin hiện nay; *thứ hai*, với tốc độ và cung cách xây dựng pháp luật như hiện nay ở nước ta thì các quy định pháp luật thực định sẽ thay đổi rất nhanh chóng nên những kiến thức về chúng sẽ mau chóng lạc hậu; *thứ ba*, nếu được trang bị tốt về kỹ năng sẽ tạo cho sinh viên năng lực có thể vận dụng lý thuyết để tiếp cận, giải quyết bất kỳ một tình huống nào cho dù các quy định pháp luật cụ thể luôn thay đổi.

Thiết nghĩ, để giảm tải thời gian sinh viên học trên lớp, điều quan trọng nhất là giáo viên phải thay đổi phương pháp giảng, cách tiếp cận đối với chương trình thì mới có thể giảm bớt được. Với quan điểm lấy sinh viên làm trung tâm thì phải tạo ra cơ chế sao cho sinh viên phải thấy mình đúng là trung tâm của việc dạy và học, khi đó họ phải chủ động đối với việc học của mình. Mỗi sinh viên phải độc lập, sáng tạo, có khả năng tự lập và phải chịu trách nhiệm về sự tự đào tạo mình dưới sự hướng dẫn, kiểm soát của giáo viên.

Các cơ sở đào tạo khi lập chương trình, nội dung đào tạo không nên chỉ theo suy tính chủ quan của mình mà cần tham khảo ý kiến của các cơ sở tuyển dụng, các cựu sinh viên đang công tác trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Chính từ việc tham khảo, tìm hiểu này sẽ giúp các cơ sở đào tạo chỉnh sửa, bổ sung,

hoàn thiện cần phải dạy sinh viên cái gì? Các cơ sở đào tạo cần thường xuyên liên hệ với các cơ quan, đơn vị sử dụng sản phẩm đào tạo của mình để khảo sát nhu cầu về nguồn nhân lực, nắm bắt được họ cần những gì ở nguồn nhân lực, từ đó có những cải tiến từ xây dựng chương trình, bố trí giáo viên, tổ chức đào tạo cho phù hợp với nhu cầu của xã hội.

Chương trình đào tạo cần xuất phát từ thực tiễn của cán bộ, công chức cần có sự góp ý của các cơ sở sử dụng nguồn nhân lực, nhất là về đào tạo kỹ năng. Từ việc xác định những tri thức, kỹ năng cần thiết tối thiểu cho người cán bộ, công chức tham gia xây dựng và thi hành pháp luật để có thể thực hiện được những công việc được giao rồi thiết kế chương trình cho phù hợp. Chương trình đào tạo cần được phân ra thành những khối kiến thức cơ bản sau:

+ Những nội dung kiến thức nào người học có thể thu nhập từ các nguồn khác nhau mà không nhất thiết cứ phải đến các cơ sở đào tạo mới có thể học được. Hiện nay tài liệu, sách báo, các phương tiện thông tin liên lạc rất phát triển nên việc khai thác, tìm kiếm thông tin ngày càng thuận lợi hơn cho việc tự học.

+ Những nội dung kiến thức nào cần phải được đào tạo ở các nhà trường. Nhà trường chỉ đào tạo những gì mà người học không tự học được. Nói cách khác hãy đào tạo cái mà người học cần, đừng đào tạo cái mà cơ sở đào tạo có. Những năm vừa qua những cơ quan, đơn vị sử

dụng nguồn nhân lực đều kêu ca là kỹ năng làm việc thực tiễn của nhân viên mới tuyển dụng thường hạn chế. Hay việc đào tạo vừa thừa vừa thiếu, cái cần thì không được học, cái được học thì không sử dụng được. Như vậy, nội dung đào tạo về mặt lý thuyết có thể giảm đi, tăng thêm thời lượng cho việc đào tạo kỹ năng cho người học để làm sao người học đại học tốt nghiệp xong là có thể làm nghề được, không mất nhiều thời gian đào tạo lại.

Nghiên cứu để tăng thời lượng và nội dung phần tự học bắt buộc đối với sinh viên. Lôi cuốn sinh viên vào các hoạt động nghiên cứu khoa học và hoạt động thực tiễn pháp lý dưới sự hướng dẫn của giáo viên hoặc những cán bộ hoạt động thực tiễn pháp lý.

- Định kỳ tiến hành rà soát, tổ chức đánh giá đúng thực trạng đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý về chính trị, tư tưởng, đạo đức, đặc biệt là về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, khả năng và phương pháp giảng dạy trong nhà trường. Trên cơ sở điều tra, căn cứ vào kế hoạch và phương hướng đào tạo của trường tiến hành quy hoạch, đề ra kế hoạch đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, đạo đức và khả năng giảng dạy cho đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý đào tạo, bảo đảm đủ về số lượng và có chất lượng, đồng thời phải cân đối về cơ cấu giữa các bộ môn.

Người xưa có câu: "bản tự vi sư", song thiết nghĩ trong thời đại hiện nay muốn có trò giỏi, thì thầy phải

tài năng (tài năng cả về chuyên môn, tài năng cả về sự phạm). Đành rằng, đào tạo cũng là một nghề để kiếm sống đối với một số người, nhưng nếu công tác đào tạo do những người không thật sự xuất sắc đảm nhiệm thì sẽ làm thui chột những tài năng tương lai của đất nước. Do vậy, các cơ sở đào tạo cần cương quyết sắp xếp, bố trí lại đội ngũ cán bộ, giáo viên cho phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ và năng lực của mỗi người, có cơ chế thay thế khi không đáp ứng được yêu cầu giảng dạy.

- Cần và phải có sự kết hợp chặt chẽ với các cơ sở tuyển dụng sinh viên luật. Thực tế cho thấy thời gian qua sự liên kết giữa các cơ sở đào tạo với những người sử dụng sinh viên luật không cao, không chặt chẽ. Người đào tạo chỉ biết đào tạo, còn người sử dụng nếu thấy sử dụng được thì tuyển dụng và hầu như không có trách nhiệm gì trong đào tạo. Các cơ sở sử dụng thường phê phán về khả năng giải quyết các công việc thực tiễn của sinh viên luật mới tốt nghiệp nên luôn đòi hỏi phải nhận người có kinh nghiệm. Đương nhiên, kinh nghiệm công tác thì phải qua thực tiễn mới có nhưng cũng chứng tỏ sinh viên ra trường chưa có khả năng sử dụng những kiến thức mình đã học được để giải quyết những tình huống thực tiễn, cụ thể.

Thiết nghĩ, các cơ sở đào tạo cần bố trí các môn học tự chọn nhiều hơn và phải chủ yếu là những kiến thức liên quan đến kỹ năng giải quyết các công việc của một chuyên gia luật. Cũng phải thừa nhận rằng, mảng kiến

thức này ngay đối với đội ngũ giáo viên hiện nay cũng còn chưa tốt lắm vậy thì làm sao mà dạy người khác tốt được. Thực tế hiện nay, các môn tự chọn ở các cơ sở đào tạo luật học chủ yếu cũng vẫn chỉ là lý thuyết chuyên sâu mà thôi. Do vậy, phần thực tập cuối khoá và phần các môn học tự chọn về kỹ năng nên có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ sở tuyển dụng. Các cơ sở tuyển dụng, nếu có kế hoạch tuyển dụng mà không thể đặt hàng đào tạo đối với các cơ sở đào tạo thì vẫn có thể chủ động mời sinh viên về cơ sở mình thực tập, làm quen để khi ra trường họ đã có thể phần nào có được chút ít kinh nghiệm làm việc trong cơ sở đó. Điều này có lợi cho cả người đào tạo, người được đào tạo và người sử dụng.

- Hoàn thiện cơ chế quản lý theo hướng tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động dạy học, nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức nghề nghiệp của nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục. Cương quyết duy trì nghiêm, đúng quy chế, kỷ luật học tập và đánh giá kết quả học tập, tu dưỡng của sinh viên. Cải tiến cách ra đề thi và tổ chức thi sao cho có thể đánh giá một cách chính xác nhất kết quả học tập, nghiên cứu của sinh viên. Kết quả đánh giá phải vừa có thể phân loại được sinh viên vừa phát hiện được những sinh viên thực sự có tài để có kế hoạch bồi dưỡng phù hợp trong tương lai.

Các giáo viên phải tự nghiêm khắc với chính mình, phải tiếp cận nhiều hơn với kỹ năng thực tiễn, vươn lên nắm bắt được những phương pháp giảng dạy hiện đại.

Đồng thời, giáo viên cũng phải nghiêm khắc và cương quyết đối với sinh viên, có trách nhiệm đối với sản phẩm do mình đào tạo ra cho đất nước.

- Đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học trong nhà trường, khuyến khích, động viên sinh viên cùng tham gia nghiên cứu khoa học với cán bộ giáo viên trong và ngoài trường. Cũng cần phải nói thêm là, hiện nay ở nước ta, có tình trạng một số cơ quan không có chức năng nghiên cứu thì lại nhận được rất nhiều những đề tài, dự án nghiên cứu về khoa học pháp lý. Còn những cơ sở đào tạo thì hầu như không có dự án hay đề tài, do vậy, đa số giáo viên và chuyên gia của cơ sở đào tạo thường phải đi làm thuê cho các cơ quan, đơn vị khác.

- Mỗi cơ sở đào tạo cần mở rộng hơn nữa sự hợp tác khoa học trong đào tạo với các cơ sở đào tạo, nghiên cứu, các nhà khoa học trong và ngoài nước về nghiên cứu và đào tạo luật học.

Như vậy, đối với Đảng và Nhà nước thì phải không ngừng hoàn thiện cơ chế, chính sách và luật pháp về giáo dục, đào tạo còn đối với các cơ sở đào tạo thì phải đổi mới tư duy trong xây dựng chương trình, thiết kế nội dung, đổi mới phương pháp giảng dạy và chuẩn bị đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý đào tạo thật tốt để việc đào tạo luật học phát triển ổn định, chất lượng, hiệu quả ngày một cao hơn đáp ứng nhu cầu về con người và nguồn nhân lực cho các hoạt động xây dựng,

thực hiện và bảo vệ pháp luật của đất nước ngày một tốt hơn, bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Đây vừa là nhiệm vụ trước mắt vừa là nhiệm vụ lâu dài của mỗi cơ sở đào tạo trong quá trình tồn tại và phát triển.

b) Đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật: Các cơ quan, đơn vị tham gia xây dựng và thi hành pháp luật cần phải tự nâng cao hơn chất lượng nguồn nhân lực của mình để có thể hoàn thành nhiệm vụ được giao. Cụ thể là:

- Phải thường xuyên rà soát, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của mình, tìm hiểu nhu cầu đòi hỏi đối với đội ngũ của mình từ đó thấy được nhu cầu về nguồn nhân lực cần được đáp ứng. Nguồn nhân lực pháp luật có thể được bổ sung từ những người đã được đào tạo sẵn trong xã hội hoặc có thể bồi dưỡng đội ngũ cán bộ hiện có hoặc là đặt hàng các cơ sở đào tạo. Rà soát, bổ sung, hoàn thiện quy chế quản lý cán bộ, công chức... "Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cả về bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, năng lực lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, quản lý nhà nước"¹.

Đối với đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, những người trực tiếp quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật, tham gia xây dựng và thi hành pháp luật

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, *Sổđ*, tr. 252.

đều phải qua các lớp bồi dưỡng định kỳ có sát hạch, theo chương trình thiết thực và có hệ thống về đường lối, chính sách, cơ chế quản lý và kiến thức quản lý mới, về chuyên môn, nghiệp vụ và về pháp luật.

- Các cơ sở sử dụng nguồn nhân lực pháp luật cần chủ động tham gia vào quá trình đào tạo nguồn nhân lực hoặc chí ít là góp ý vào việc xây dựng chương trình đào tạo cho phù hợp với thực tiễn công việc cần thực hiện. Muốn vậy, phải: "*Hoàn thiện cơ chế, chính sách xã hội hoá giáo dục, đào tạo trên cả ba phương diện: động viên các nguồn lực trong xã hội; phát huy vai trò giám sát của cộng đồng; khuyến khích các hoạt động khuyến học, khuyến tài, xây dựng xã hội học tập,...*"¹.

Trong các khối kiến thức cần được đào tạo tại nhà trường có thể chia thành hai nhóm: *Một là*: đào tạo cơ bản (đào tạo đại học). Đào tạo cơ bản các tri thức pháp lý ở trình độ đại học (đào tạo theo diện rộng và cơ bản) đây là những đòi hỏi tối thiểu cho những cá nhân tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng và thực thi pháp luật; *hai là*: đào tạo chuyên sâu (bao gồm đào tạo kỹ năng chuyên sâu (kỹ năng làm việc thực tế) và đào tạo sau đại học (thạc sĩ, tiến sĩ). Đào tạo kỹ năng, nghiệp vụ có tính chất chuyên sâu cho từng loại hoạt động: Hoạt động xây dựng pháp luật với những kỹ năng như

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd*, tr. 218.

phân tích chính sách, soạn thảo văn bản, thu thập phân tích các ý kiến đóng góp... Hoạt động thực thi pháp luật gồm các hoạt động như phổ biến, giải thích pháp luật; kỹ năng áp dụng pháp luật; kỹ năng thiết kế các văn bản áp dụng pháp luật; tổ chức thực hiện các quy định pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật trên thực tế...

Việc đào tạo kỹ năng bao gồm hai giai đoạn: Đào tạo tập trung tại các cơ sở đào tạo và đào tạo tại chỗ (tự đào tạo). Việc đào tạo tại các cơ sở đào tạo cần được tiến hành bởi các chuyên gia từ nhiều nguồn khác nhau gồm: *Một là*, các chuyên gia có trình độ cao về mặt lý luận với những thông tin cập nhật mới nhất về tri thức pháp luật trong nước và thế giới. Những dự báo về tình hình pháp luật trong tương lai; *hai là*, các chuyên gia hoạt động thực tiễn từ các cơ quan trực tiếp xây dựng và thi hành pháp luật của đất nước như từ Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Tòa án, Viện kiểm sát, bộ phận pháp chế của các bộ... theo tinh thần các cơ sở sử dụng nguồn nhân lực pháp luật phải tham gia hoặc phải có đóng góp trực tiếp vào việc đào tạo nguồn nhân lực cho mình. Những người này được lựa chọn từ những cán bộ, công chức giỏi của các cơ quan nói trên và phải có khả năng sư phạm và tâm huyết với việc đào tạo nguồn nhân lực. Những người này có thể tham gia giảng dạy theo hai phương thức: vừa làm việc tại cơ quan hiện đang công tác, vừa tham

gia giảng dạy theo kiểu giáo viên mời hoặc có thể tạm thời rời bỏ cơ quan đang công tác để về cơ sở đào tạo làm việc trong thời hạn từ 2 đến 3 năm, kết thúc thời hạn làm việc ở cơ sở đào tạo thì lại trở về cơ quan cũ. Các chuyên gia thực tiễn có trách nhiệm truyền thụ những kỹ năng công tác mà họ đã tích lũy được trong quá trình hoạt động pháp luật thực tiễn và trong quá trình làm giáo viên họ cũng có điều kiện hoàn thiện, bổ sung thêm cho mình về kiến thức lý luận pháp luật.

- Các cơ quan xây dựng và thi hành pháp luật cần phải tạo điều kiện để các giảng viên của các cơ sở đào tạo pháp luật tham gia tích cực vào các hoạt động pháp luật thực tiễn bằng cách trực tiếp tham gia vào các công đoạn của quá trình xây dựng pháp luật (tham gia phân tích chính sách, tham gia các ban soạn thảo dự án luật, tham dự các kỳ họp của Quốc hội... hoặc tham gia vào các công đoạn của hoạt động tổ chức thi hành pháp luật. Có như vậy, nguồn nhân lực pháp luật mà họ đào tạo ra được tuyển dụng là có thể làm việc ngay chứ không phải tuyển dụng vào rồi mới tập việc, mới được đào tạo kỹ năng nghề nghiệp.

MỘT SỐ VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT NHÌN TỪ MỐI QUAN HỆ GIỮA XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG THỰC TIỄN

ThS. Dương Bạch Long

1. Một số vấn đề chung về xây dựng và thi hành pháp luật

Xây dựng pháp luật là một trong những hoạt động quan trọng nhất của Nhà nước. *Xây dựng pháp luật được hiểu là quá trình Nhà nước đưa ra các quy tắc xử sự chuẩn mực mang tính bắt buộc chung đối với mọi công dân, tổ chức nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội.* Thông qua hoạt động này giúp nhà nước định hướng phát triển, thiết lập và duy trì trật tự xã hội.

Xây dựng các quy phạm pháp luật được Nhà nước tiến hành theo hai phương thức chủ yếu sau: i) *Phương thức sáng tạo pháp luật* hay ban hành pháp luật mới, Nhà nước khái quát hoá các quan hệ xã hội cần điều chỉnh kết hợp với chính sách pháp luật đã được hoạch

định và sử dụng các kỹ thuật xây dựng pháp luật để ban hành pháp luật mới. Tuy nhiên, việc xây dựng pháp luật ở nước ta không chỉ là hoạt động độc quyền của Nhà nước mà còn có thể có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân không thuộc Nhà nước; ii) *Phương thức thừa nhận pháp luật*, là phương thức thừa nhận một quy phạm xã hội từ các nguồn có sẵn như đạo đức, tập quán, điều lệ của các hiệp hội nghề nghiệp... đưa lên thành luật; có thể thừa nhận gián tiếp thông qua con đường thể chế một tư tưởng, học thuyết hoặc một nguyên tắc chính trị - pháp lý nào đó để hình thành chính sách pháp luật, làm cơ sở cho việc đặt ra các quy phạm pháp luật cụ thể¹. Cá biệt, có những Nhà nước thừa nhận một tôn giáo là quốc giáo, Nhà nước trở thành Nhà nước tôn giáo, giáo lý của tôn giáo trở thành luật pháp.

Thi hành pháp luật là một trong bốn hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể thực hiện nghĩa vụ pháp lý của mình bằng hành động tích cực. Thi hành pháp luật được hiểu là việc vận dụng các quy tắc xử sự chung vào các tình huống thực tế phù hợp với các tình huống dự liệu trong các quy phạm pháp luật thành các hành vi cụ thể của chủ thể pháp luật.

1. Vũ Viết Thiệu: *Mối quan hệ giữa xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật: ý nghĩa thực tiễn*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9-2007.

Việc thi hành pháp luật là hành vi được thực hiện bởi các chủ thể có quyền tiến hành phù hợp với quy định có hiệu lực của pháp luật. Thi hành pháp luật có một số đặc điểm sau: là hoạt động tiếp theo của xây dựng pháp luật, thi hành pháp luật bao giờ cũng được tiến hành sau khi các quy phạm pháp luật có hiệu lực thi hành; cụ thể hóa, thực hiện hóa sản phẩm của quá trình xây dựng pháp luật; vừa là chức năng quan trọng, vừa là cách thức chủ yếu của mọi nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ khác của mình, trong đó bộ máy hành pháp, Chính phủ là thiết chế đóng vai trò chủ đạo trong việc thực hiện chức năng thi hành pháp luật.

Để hoạt động thi hành pháp luật đạt được kết quả tốt cần đặc biệt chú ý đến một số các điều kiện sau đây:

+ Có một khung pháp luật tốt gồm hệ thống các văn bản pháp luật có chất lượng (đồng bộ, thống nhất, ổn định, minh bạch, khả thi...). Trong các tiêu chí về tính đồng bộ, thống nhất, ổn định... thì tiêu chí tính khả thi (nội dung của văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với thực tiễn, thể hiện lợi ích của Nhà nước, lợi ích cộng đồng và đại diện cho ý chí, mong muốn của Nhân dân) là tiêu chí có vai trò đặc biệt quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng công tác thi hành pháp luật;

+ Chú trọng đến việc giải thích pháp luật, thông tin pháp luật. Thông qua hoạt động này, các quy định pháp luật sẽ được hiểu một cách thống nhất, hạn chế đến

mức tối đa tình trạng sử dụng pháp luật tùy tiện, vận dụng pháp luật thiếu thống nhất;

+ Khả năng tiếp cận thông tin pháp luật của các chủ thể pháp luật, đặc biệt là dân chúng. Thi hành pháp luật chỉ có thể đạt được chất lượng tốt khi những chủ thể tham gia vào các quan hệ pháp luật đó được cung cấp đầy đủ thông tin, nắm bắt quyền năng, nhiệm vụ, cách thức ứng xử khi tham gia vào một quan hệ nhất định chịu sự điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật, có như vậy thì các vi phạm pháp luật sẽ giảm bớt.

+ Cần có một đầu mối thống nhất, cơ quan làm nhiệm vụ theo dõi thi hành pháp luật một cách chính thức. Đây là kênh chính thức có nhiệm vụ cảnh báo về hiệu quả thi hành pháp luật trên thực tế.

+ Công tác dự báo tác động điều chỉnh của quy phạm pháp luật ("Regulatory Impact Assessment - RIA") nói chung: bao gồm cả RIA sơ bộ, RIA chính thức và RIA trong quá trình triển khai phải được tiến hành nghiêm túc và có so sánh, đánh giá kỹ lưỡng trong quá trình thực thi văn bản pháp luật;

+ Điều kiện về nguồn nhân lực, hệ thống cơ quan trực tiếp thi hành pháp luật phải có đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, tinh thông nghiệp vụ, ý thức tổ chức kỷ luật tốt với tinh thần trách nhiệm cao;

+ Điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật cũng như kinh phí cho việc tổ chức thi hành pháp luật phải bảo đảm;

+ Điều kiện cuối cùng là có cơ chế xử lý nghiêm minh, kịp thời những vi phạm pháp luật, các tranh chấp pháp lý. Việc xử lý nghiêm minh các vi phạm pháp luật, các tranh chấp pháp lý không chỉ có ý nghĩa như biện pháp trừng phạt đối với chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật, có tranh chấp pháp lý mà còn là biện pháp nâng cao nhận thức cho những chủ thể khác.

Xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật có quan hệ tương tác, mang tính biện chứng, được thể hiện qua các nội dung chủ yếu sau:

+ Chất lượng xây dựng pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả thi hành pháp luật. Nghĩa là, nếu sản phẩm của hoạt động xây dựng pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật, đáp ứng được đồng thời các đòi hỏi về tính thống nhất, đồng bộ, công khai - minh bạch, ổn định, khả thi và trong hoạt động xây dựng pháp luật các nhà lập pháp làm RIA tốt, dự báo được tác động của văn bản pháp luật, chi phí và lợi ích của công tác tổ chức thi hành pháp luật (dự báo được nguồn lực, tài chính, tổ chức bộ máy thi hành pháp luật...) thì công tác tổ chức thi hành pháp luật trên thực tế sẽ thuận tiện, giảm thiểu chi phí, pháp luật dễ và nhanh chóng đi vào cuộc sống và phát huy hiệu quả, tác dụng như mong muốn.

+ Một khung pháp luật tốt (đầy đủ, thống nhất, đồng bộ, khả thi, minh bạch...) sẽ là điều kiện cần để thực thi pháp luật tốt. Ngược lại, để có một khung pháp

luật tốt thì các chủ thể lập pháp phải tuân thủ triệt để quy trình lập pháp (đây chính là thực thi pháp luật trong lĩnh vực lập pháp) với các bước, trình tự lập pháp, lập quy khoa học, bài bản theo đúng quy trình lập pháp đã được luật hóa (đánh giá nhu cầu xây dựng pháp luật, làm RIA sơ bộ, RIA soạn thảo, tham vấn đối tượng liên quan, thẩm định, thẩm tra...).

+ Hiệu quả thi hành pháp luật ở mức độ nào sẽ phản ánh một cách tương đối trình độ lập pháp và chất lượng xây dựng pháp luật. Thi hành pháp luật đồng thời cũng là căn cứ thực tiễn cho hoạt động xây dựng pháp luật. Trong quá trình thi hành pháp luật, việc tổng kết quá trình thi hành pháp luật, việc làm RIA trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật là một hoạt động quan trọng thông qua đó những nhà lập pháp có thể đánh giá thực trạng thi hành pháp luật, phân tích hạn chế, bất cập mà các cơ quan thi hành pháp luật gặp phải trong hoạt động thực tiễn, từ đó, chỉ ra nguyên nhân cũng như đề xuất giải pháp cho hoạt động xây dựng pháp luật tiếp theo.

2. Một số vướng mắc, bất cập của hệ thống pháp luật nhìn từ thực trạng mối quan hệ giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật

a) Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban

nhân dân năm 2004, cơ sở pháp lý cho công tác xây dựng pháp luật được thi hành một cách nghiêm túc:

Trình tự lập pháp từ việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, việc soạn thảo, đưa ra lấy ý kiến cho dự thảo, thảo luận và thông qua dự thảo cho đến khi công bố được thực hiện một cách tương đối nghiêm túc ở cả Trung ương và địa phương. Khả năng liên kết, sự phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong việc soạn thảo, góp ý và ban hành văn bản được nâng cao. Thực tế cho thấy, văn bản nào nhận được sự quan tâm, đầu tư đúng mực sẽ có chất lượng tốt và tính khả thi cao.

Tuy nhiên, từ thực tiễn thi hành 02 đạo luật này cũng đã bộc lộ những vướng mắc, bất cập nhất định:

- Việc hoạch định chính sách, pháp luật chưa được quan tâm đúng mức, đặc biệt ở cấp địa phương, nhiều chính sách, quy định còn thể hiện tính chủ quan, duy ý chí, thiếu sự khảo sát, đánh giá thực tiễn, không tính đến các điều kiện, nguồn lực thực hiện;

- Việc xác định một văn bản pháp luật cần được sửa đổi, bổ sung đôi khi còn mang cảm tính, dựa vào sự phản ánh cá biệt từ một vài chủ thể hoặc một nhóm cá nhân không lớn mà chưa tiến hành đánh giá đầy đủ, nhất là đánh giá tác động kinh tế xã - hội của chính văn bản đó một cách khách quan, khoa học;

- Công tác rà soát văn bản, thẩm định văn bản tuy được quan tâm nhiều hơn nhưng vẫn còn hạn chế.

Hạn chế về số lượng văn bản đã được rà soát, thẩm định, hạn chế về năng lực thẩm định khi việc thẩm định chủ yếu thực hiện đối với hình thức, kỹ thuật trình bày văn bản nhiều hơn là đi sâu vào thẩm định nội dung của văn bản.

- Có sự khác biệt lớn về chất lượng văn bản quy phạm pháp luật giữa các địa phương khác nhau, vẫn biết việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương phải thống nhất với văn bản của cơ quan cấp trên và phải phù hợp với tình hình địa phương, nhưng sự khác biệt về chất lượng này không nằm ở sự khác biệt về tình hình địa phương mà do năng lực xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở các nơi là khác nhau.

- Hiện nay, tình trạng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan cấp dưới sao chép lại các quy định của cấp trên là khá phổ biến nên nhìn chung tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương sau khi ban hành không cao.

b) Tác động của xây dựng pháp luật đối với thi hành pháp luật:

Chất lượng thực hiện pháp luật phần nào phản ánh chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật. Về mặt lý thuyết, một văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp với nhu cầu cần có pháp luật điều chỉnh của quan hệ xã hội nhất định đồng thời phù hợp với

nhu cầu quản lý của Nhà nước, có tính toán đến yếu tố thực hiện pháp luật sẽ là tiền đề để thực hiện những quy định của văn bản pháp luật đó được tốt. Tuy nhiên, kết quả thực tế thi hành pháp luật thời gian vừa qua là không cao thể hiện trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống kinh tế - xã hội. Câu hỏi đặt ra là kết quả thi hành pháp luật như vậy liệu có phải do hệ thống văn bản pháp luật có chất lượng chưa cao hay chất lượng thi hành pháp luật không phụ thuộc vào hệ thống văn bản chất lượng tốt hay không mà vấn đề nằm ở chính khâu thi hành pháp luật.

b1) Ảnh hưởng của xây dựng pháp luật đối với thi hành pháp luật:

Thời gian vừa qua ghi nhận nỗ lực to lớn trong việc nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta, thể hiện:

- Về phạm vi điều chỉnh, rất nhiều lĩnh vực trước kia chưa có luật điều chỉnh nay đã được thể chế hóa, những lĩnh vực đã có luật điều chỉnh nhưng do nhu cầu phát triển cần được chỉnh sửa cũng đã được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng luật mới. Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện một cách cân đối giữa kinh tế, chính trị, xã hội, bảo vệ quyền con người, môi trường;

- Nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật bước đầu đáp ứng được các tiêu chí của một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch.

- Về hình thức văn bản, nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là các đạo luật phải giữ vị trí trung tâm, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội ngày càng được thực hiện nghiêm túc khi việc ban hành mới các văn bản dưới luật dần hạn chế, ví dụ hiện nay số lượng các pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày càng giảm đi mà thay bằng việc Quốc hội ban hành luật. Bên cạnh đó, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 cũng hạn chế các hình thức văn bản bằng cách quy định mỗi cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, tư pháp ở Trung ương chỉ được ban hành một hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

- Về mặt kỹ thuật lập pháp: chúng ta đã có quy trình xây dựng pháp luật mới, yêu cầu cao hơn, cụ thể hơn đối với hoạt động xây dựng pháp luật, quan tâm đến khâu thể hiện chính sách, dự báo tác động, xác định lộ trình thực hiện... Một số kỹ thuật, công nghệ mới trong xây dựng pháp luật của nhiều nước đã được nghiên cứu vận dụng ở nước ta như “phương pháp đánh giá dự báo tác động kinh tế - xã hội của đề xuất và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, kỹ thuật “một văn bản sửa nhiều văn bản”¹.

1. Báo cáo số 135/BC-CP sơ kết triển khai Kế hoạch số 900/UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW 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.

- Văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương do Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân ban hành nhìn chung tuân thủ các yêu cầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004. Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã và huyện ở nhiều địa phương đang có xu hướng giảm mạnh so với trước, tỷ lệ sai sót trong công tác ban hành văn bản cũng được khắc phục đáng kể do thực hiện tốt hơn cả khâu tiền kiểm và hậu kiểm thông qua hoạt động thẩm định và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật.

Tuy đạt được những tiến bộ đáng trân trọng như vậy nhưng không phải là hệ thống văn bản pháp luật của Việt Nam không còn vấn đề:

- Lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ngày càng rất lớn, dưới nhiều hình thức văn bản, cấp độ hiệu lực khác nhau, dẫn đến hệ thống pháp luật rất phức tạp. Hệ thống pháp luật khó tiếp cận, đôi chỗ chứa đựng những mâu thuẫn, chồng chéo, khó hiểu, khó sử dụng ngay cả với những người hoạt động chuyên nghiệp trong lĩnh vực pháp lý;

- Tính ổn định của hệ thống pháp luật còn thấp. Nhiều văn bản pháp luật, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân hàng thường xuyên thay đổi. Nguyên nhân khách quan là do những biến đổi nhanh chóng trên mọi phương diện của đời sống xã hội dẫn đến việc xây dựng pháp luật không theo kịp nên hay

phải chỉnh sửa, nguyên nhân chủ quan là năng lực hoạch định chính sách còn hạn chế nên không dự tính hết được những nhu cầu và sự vận động của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực cần điều chỉnh nên cơ quan soạn thảo có xu hướng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật với những quy định chung chung dẫn đến vấn nạn là “*luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư*”. Ngược lại, một số lĩnh vực pháp luật cần có sự khái quát cao, cần có sự điều chỉnh linh hoạt để phù hợp với sự phát triển năng động của quan hệ kinh tế, xã hội thì các đạo luật lại quy định quá chi tiết. Do tình trạng nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên tục bị sửa đổi, bổ sung, thậm chí, mới ban hành đã phải tạm hoãn thực hiện mà tính ổn định của hệ thống văn bản pháp luật nước ta bị đánh giá không tốt.

- Tính công khai, minh bạch còn hạn chế khi tồn tại tình trạng pháp luật được hiểu và áp dụng không thống nhất. Nguyên nhân là do hoạt động giải thích pháp luật hiện nay có vấn đề. Cơ quan có chức năng giải thích pháp luật là Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhưng trên thực tế cơ quan này rất ít và hầu như không thực hiện việc giải thích pháp luật, trong khi đó cơ quan không có chức năng giải thích pháp luật lại đang làm điều này một cách không chính danh, đó là Tòa án nhân dân tối cao khi ban hành các nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Bên cạnh đó, việc đăng tải dự thảo văn bản trên các cổng thông tin điện tử của

cơ quan soạn thảo đã được các cơ quan thực hiện nhưng thiếu cơ chế xử lý và giải trình tiếp thu ý kiến đóng góp của các chuyên gia, các nhà khoa học, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp nói riêng và của công chúng nói chung.

- Tính khả thi hạn chế do công tác dự báo pháp luật, đánh giá nhu cầu xây dựng pháp luật, phân tích chính sách pháp luật, đánh giá tác động kinh tế - xã hội của đề xuất pháp luật đối với thực hiện pháp luật chưa đáp ứng được nhu cầu và đôi khi thực hiện một cách hình thức, thiếu tính liên kết giữa việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật. Thực tế cho thấy, các văn bản quy phạm pháp luật thường thiếu sự quan tâm một cách kỹ lưỡng đến các điều kiện bảo đảm tổ chức thi hành pháp luật như: thiết chế thực thi, cơ chế phối hợp, nguồn nhân lực, điều kiện vật chất - tài chính... Việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội trước khi ban hành luật chưa được chú trọng đúng mức dẫn đến có những đạo luật khi ra đời được kỳ vọng nhiều vì tư tưởng, tinh thần có tiến bộ nhưng thi hành rất chậm, khó đi vào cuộc sống bởi thiếu yếu tố bảo đảm thi hành chúng. Việc tổng kết thực tiễn thi hành văn bản quy phạm pháp luật trong nhiều trường hợp chưa được tiến hành với cách tiếp cận toàn diện, liên ngành. Trong một số lĩnh vực, xây dựng pháp luật chưa gắn với quản lý thi hành pháp luật làm cho pháp luật không những khó phản ánh đầy đủ, kịp thời nhu cầu thực tiễn, mà còn

khó có khả năng dự báo, định hướng điều chỉnh các quan hệ xã hội.

- Những giải pháp cải cách, đổi mới trong thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng chính sách pháp luật; đánh giá tác động kinh tế - xã hội của đề xuất xây dựng luật và của dự thảo luật trong quy trình lập pháp, việc thu hút sự tham gia của Nhân dân, huy động trí tuệ của chuyên gia, nhà khoa học chưa phát huy đầy đủ hiệu lực trong thực tiễn làm hạn chế tính khả thi của hệ thống pháp luật. Việc phân định không rõ, chồng chéo chức trách và quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước trong những lĩnh vực có tính liên ngành, hệ thống cũng làm giảm tính khả thi của pháp luật.

Từ những phân tích nêu trên có thể thấy, mặc dù chất lượng xây dựng pháp luật của nước ta ngày càng nâng cao nhưng vẫn còn những hạn chế nhất định và có lẽ những hạn chế này cũng phần nào hạn chế hiệu quả thi hành pháp luật.

b.2) Những vướng mắc trong khâu thi hành pháp luật:

Bản thân hoạt động thi hành pháp luật hiện nay cũng có những vấn đề nội tại. Việc tổ chức thi hành pháp luật còn nhiều bất cập do các điều kiện bảo đảm thi hành pháp luật chưa được quan tâm đúng mực:

- Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật đến các chủ

thể tham gia quan hệ pháp luật chưa đạt hiệu quả mong muốn. Thực tế các cơ quan chức năng cũng đã có những cố gắng nhất định trong việc thực hiện công tác này, tuy nhiên đôi khi việc thực hiện mang tính hình thức, hệ quả là các chủ thể tham gia quan hệ xã hội không hiểu rõ pháp luật một cách đầy đủ dẫn đến những vi phạm pháp luật không đáng có;

- Yếu tố nguồn nhân lực thi hành pháp luật là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động này. Một số cán bộ, công chức, những người trực tiếp tham gia thi hành pháp luật, chưa đáp ứng được đòi hỏi của công việc, ý thức tổ chức, kỷ luật cũng như tinh thần trách nhiệm công việc chưa cao. Đội ngũ cán bộ, công chức thi hành pháp luật ở một số tỉnh, thành phố còn thiếu về số lượng và yếu về trình độ năng lực, nhận thức máy móc về công tác thi hành pháp luật nên thường thực hiện dập khuôn, thiếu sáng tạo, linh hoạt;

- Cơ chế phối kết hợp giữa các cơ quan thi hành pháp luật hiện chưa rõ ràng, tuy nhiên cũng còn nhiều trường hợp vì lợi ích đơn lẻ của mình, hay vì né tránh trách nhiệm mà việc phối kết hợp thi hành pháp luật gặp nhiều khó khăn, thậm chí cản trở nhau;

- Công tác theo dõi thi hành pháp luật hiện nay được quy định là chức năng của Bộ Tư pháp, tuy nhiên việc tổ chức thực hiện chức năng này còn đang vướng phải nhiều khó khăn do là một chức năng mới, các điều

kiện cần thiết cả về thể chế và thiết chế cũng như các nguồn lực thực hiện công tác này còn hạn chế;

- Điều kiện cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ thi hành pháp luật chưa đầy đủ, việc thi hành các quy định pháp luật trong một số trường hợp cần phải được trang bị thiết bị kỹ thuật, đầu tư nhiều tiền bạc và công sức nhưng lại không được đáp ứng;

- Nhiều cơ quan có quan điểm sai lầm trong xây dựng và thi hành pháp luật là lạm dụng quyền năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật và coi đó như một phương thức thi hành pháp luật. Thực tế cho thấy, để thuận tiện hơn cho nhiệm vụ quản lý nhà nước của mình, một số cơ quan ban hành quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội mà đáng lẽ ra chúng phải được điều chỉnh bằng các quy phạm xã hội hay công cụ kinh tế, kỹ thuật khác. Nghĩa là, chỉ vì nhu cầu quản lý nhà nước đối với các quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực mình đảm trách, cơ quan quản lý nhà nước đồng thời là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật sẽ ban hành một văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh ngay mà không tính toán đến yếu tố lợi ích của các chủ thể liên quan, tác động của văn bản, tính khả thi.

- Cuối cùng, việc xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật, không thi hành pháp luật hay thi hành không đúng và đầy đủ chưa thật sự nghiêm minh. Vẫn còn đó

tình trạng thoái thác thực hiện trong trường hợp pháp luật có quy định chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, hay việc nể nang không xử lý thích đáng đối với những cá nhân, tập thể có hành vi vi phạm.

Như vậy, không chỉ chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật ảnh hưởng đến chất lượng thi hành pháp luật mà ngay chính những vấn đề nội tại của công tác thi hành pháp luật cũng là rào cản để nâng cao hiệu quả công tác này.

Từ những phân tích nêu trên, thiết nghĩ có lẽ còn có sự cắt khúc, thiếu tính liên kết giữa việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật. Việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật chưa được nhìn nhận như một chỉnh thể thống nhất¹. Xét một cách tổng thể, thi hành pháp luật không theo kịp xây dựng pháp luật, không thể phủ nhận là hệ thống pháp luật của chúng ta chưa thực sự hoàn chỉnh nhưng trình độ lập pháp, chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật của chúng ta, đặc biệt là ở Trung ương, ngày càng có những chuyển biến tích cực. Nếu những quy định pháp luật hiện hành được thi hành nghiêm túc, thể hiện được hết

1. Báo cáo số 135/BC-CP sơ kết triển khai Kế hoạch số 900/UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW 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.

tinh thần của luật thì có lẽ Việt Nam còn phát triển nhanh, mạnh và bền vững hơn nữa.

b.3) Tình hình tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật:

Thông qua tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật chúng ta có thể đánh giá chất lượng xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật. Thời gian vừa qua, hoạt động này đã được quan tâm thực hiện, ở hầu hết các cơ quan, ban ngành và địa phương. Dễ nhận thấy nhất đó là, hoạt động tổng kết thi hành pháp luật được tiến hành tổ chức báo cáo theo năm, đó có thể là báo cáo riêng dành cho công tác thi hành pháp luật hoặc nội dung này được lồng ghép trong các báo cáo công tác cuối năm. Trong đó, thường ghi nhận những thành tựu đạt được của cơ quan, đơn vị trong năm cũng như những khó khăn vướng mắc gặp phải khi thi hành pháp luật, rồi từ đó đề ra những phương hướng, giải pháp hoàn thiện. Xét dưới góc độ lý thuyết, hoạt động này nếu được thực hiện một cách toàn diện, nghiêm túc thì sẽ là cơ sở thực tiễn phong phú và xác thực nhất phản ánh chính xác được nhu cầu điều chỉnh pháp luật. Thông qua việc báo cáo tổng kết các nhà làm luật, rút ra được rất nhiều kinh nghiệm thực tiễn, bài học để hoặc từ đó sửa đổi, bổ sung những văn bản quy phạm pháp luật cần chỉnh lý hoặc chấp bút nghiên cứu để xây dựng văn bản khác thay thế văn bản không còn phù hợp. Tuy nhiên, thực trạng việc tổng kết thi hành pháp luật không được như mong đợi. Phạm vi tổng kết thường gói gọn trong phạm vi các cơ quan thi

hành pháp luật mà không có tổng kết những ý kiến, kiến nghị, đề xuất của đội ngũ các nhà khoa học, các chuyên gia hay quần chúng nhân dân. Mặc dù hàng năm tiến hành tổng kết nhưng nhiều nơi, nhiều đơn vị tiến hành một cách qua loa, lấy lệ và nặng về hình thức. Với tâm lý thành tích, vẫn có nhiều bản báo cáo thành tích được nêu rất nhiều, hạn chế yếu kém có nhắc đến nhưng phần lớn là do nguyên nhân khách quan. Những kiến nghị giải quyết khó khăn, vướng mắc thường chỉ dừng lại ở những biện pháp chung chung, thực hiện thế nào cũng đúng, số lượng kiến nghị có chất lượng chưa cao. Chính vì vậy, công tác tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật không phản ánh hết thực tế khách quan. Thêm vào đó, đối với những kiến nghị, giải pháp có chất lượng thì hiện nay chưa có cơ chế để tiếp thu, giải trình.

3. Một số giải pháp và kiến nghị

Nhận thức rõ ý nghĩa của việc nâng cao chất lượng mối quan hệ giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật là điểm then chốt để hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực pháp luật và tiến tới xây dựng nhà nước pháp quyền. Người viết thiết nghĩ nhiệm vụ này là nhiệm vụ dài hạn, cần nhận được sự quan tâm đúng mức và đầu tư thích đáng của Nhà nước và xã hội. Để công tác thi hành pháp luật ở nước ta đạt được hiệu quả cao hơn người viết xin đề xuất một số giải pháp như sau:

- Cần đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật và

thi hành pháp luật mà nội dung là thấy được mối quan hệ biện chứng giữa chúng, từ đó, thiết lập được mối quan hệ trong quá trình xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, tránh tình trạng cắt khúc giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, xây dựng pháp luật là việc của các nhà lập pháp còn nhà hành pháp chỉ thuần túy hành pháp, không liên kết với nhau.

- Nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật nước ta một cách toàn diện có lẽ là biện pháp có ý nghĩa quan trọng bậc nhất. Trong đó, bước đi đầu tiên là hoàn thiện cơ sở pháp lý của hoạt động xây dựng pháp luật. Điều này đòi hỏi một sự sửa đổi cơ bản cơ sở pháp lý của xây dựng pháp luật, cụ thể là hợp nhất Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004. Trong đó, luật mới thống nhất cần đổi mới việc lập và thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhằm hướng tới mục tiêu bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của hệ thống pháp luật. Đổi mới quy trình, nâng cao chất lượng của công tác xây dựng pháp luật theo hướng bảo đảm dân chủ, khách quan, mang tính phản biện, vừa gắn bó trách nhiệm giữa các chủ thể xây dựng pháp luật, giữa chủ thể xây dựng pháp luật với chủ thể thi hành pháp luật, tăng cường các điều kiện bảo đảm xây dựng pháp luật, tăng cường và cụ thể hóa trách nhiệm trong xây dựng pháp luật. Chỉ khi nào hệ

thống pháp luật của chúng ta là một hệ thống pháp luật tiên tiến, có chất lượng thì hoạt động tiếp theo là thi hành pháp luật mới được vận hành một cách thông suốt và hiệu quả.

- Thi hành pháp luật cũng là bước để kiểm nghiệm chất lượng xây dựng pháp luật; chất lượng này được biểu hiện ở mối quan hệ biện chứng giữa hiệu lực và hiệu quả của đạo luật được ban hành. Vì vậy, cần nâng cao chất lượng công tác tổ chức thi hành pháp luật để thấy hiệu quả của đạo luật ban hành trong xã hội một cách chính xác nhất. Nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật bằng cách:

+ Phát triển hệ thống thông tin, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, tăng cường khả năng tiếp cận của Nhân dân với hệ thống pháp luật.

+ Tăng cường công tác theo dõi thi hành pháp luật, đẩy mạnh hoạt động kiểm tra giám sát thi hành pháp luật, đặc biệt đối với hoạt động áp dụng pháp luật để kịp thời nhận diện và khắc phục những yếu kém, sai lầm. Đề cao chức năng của Bộ Tư pháp theo dõi chung về thi hành pháp luật và đôn đốc các bộ, ngành, địa phương theo dõi thi hành pháp luật, định kỳ báo cáo Chính phủ và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Bên cạnh đó, tăng cường chia sẻ trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức hữu quan trong quá trình thi hành pháp luật.

+ Thực hiện tốt kế hoạch đào tạo, tuyển dụng, bổ

sung nguồn nhân lực có trình độ pháp luật cần thiết; chú trọng nâng cao trình độ, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ đồng thời tiếp tục cải cách chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ công chức, cán bộ trực tiếp tham gia công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật; quan tâm đào tạo đối tượng là cán bộ trẻ, người địa phương nhằm ổn định đội ngũ cán bộ pháp luật chuyên trách, đủ về số lượng, có trình độ chất lượng phù hợp để hoàn thành tốt nhiệm vụ tổ chức thi hành pháp luật ngay từ cấp cơ sở.

+ Đấu tranh kiên quyết, có biện pháp xử lý nghiêm minh đối với những đối tượng vi phạm pháp luật, đối với những dạng thức thi hành pháp luật nhưng thi hành một cách tiêu cực, vừa phá vỡ trật tự kỷ cương, pháp chế, vừa làm sai lạc thực tiễn kiểm nghiệm chất lượng xây dựng pháp luật, ví dụ như: thực hiện pháp luật bằng cách cố tình hiểu sai, giải thích, áp dụng không đúng, không đầy đủ tinh thần, lời văn của luật để vụ lợi.

- Phải coi trọng, thường xuyên tổng kết thực tiễn xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật. Qua tổng kết để đánh giá chất lượng xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật, khơi nguồn mới cho sáng tạo pháp luật, rút ra những kinh nghiệm tốt trong tổ chức thi hành pháp luật, đồng thời, chỉ ra những hạn chế, tồn tại của quá trình thi hành pháp luật nhằm lấy đó làm thước đo chính xác cho quá trình xây dựng pháp luật. Bên cạnh đó, tăng cường chia sẻ trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức hữu quan trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật.

MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
- Một số vấn đề về pháp luật, bản chất của pháp luật và nguồn pháp luật	7
<i>TS. Nguyễn Văn Hiến</i>	
<i>ThS. Hoàng Công Dũng</i>	
- Hệ thống pháp luật và chế độ pháp quyền	33
<i>PGS. TS. Phạm Duy Nghĩa</i>	
- Quan niệm về pháp luật và hệ thống pháp luật	46
<i>TS. Nguyễn Văn Cương</i>	
- Quan niệm truyền thống về hệ thống pháp luật và những tác động của quan điểm đó đối với quá trình xây dựng và thực thi pháp luật Việt Nam hiện nay	91
<i>TS. Tô Văn Hòa</i>	
- Hệ thống pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 48/NQ-TW 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 - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn	107
<i>TS. Nguyễn Văn Hiến</i>	

- Hệ thống pháp luật Việt Nam trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa 141
GS. TS. Lê Minh Tâm
- Quan niệm về một hệ thống pháp luật hoàn thiện 179
PGS. TS. Đinh Dũng Sỹ
- Đào tạo nguồn nhân lực xây dựng, thi hành pháp luật - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn 201
PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan
- Một số vướng mắc, bất cập của hệ thống pháp luật nhìn từ mối quan hệ giữa xây dựng và thi hành pháp luật trong thực tiễn 236
ThS. Dương Bạch Long

Chịu trách nhiệm xuất bản
Q. GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
TS. HOÀNG PHONG HÀ

Chịu trách nhiệm nội dung
ỦY VIÊN HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP - XUẤT BẢN
PHẠM VIỆT

Biên tập nội dung: **HOÀNG TUYẾT
PHƯƠNG ANH**

Trình bày bìa: **HỒNG MAI**

Chế bản vi tính: **NGUYỄN THỊ HẰNG**

Sửa bản in: **PHÒNG BIÊN TẬP KỸ THUẬT**

Đọc sách mẫu: **NGUYỄN PHƯƠNG ANH**

In 610 cuốn, khổ 13x19 cm, tại Nhà in Sự Thật.
A2CN4 Cụm công nghiệp Từ Liêm - Hà Nội.
Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 1056-2014/CXB/20-81/CTQG.
Giấy phép xuất bản số: 5020-QĐ/NXBCTQG ngày 20-10-2014.
In xong nộp lưu chiểu tháng 10 năm 2014.
Mã số ISBN: 978-604-57-0914-6.

