

MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT HẠN CHẾ THỨC ĐẨY ĐỔI MỚI, SÁNG TẠO VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

■ TS. NGUYỄN THỊ KIM THOA*

Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của cơ quan nhà nước; pháp luật là cơ sở ghi nhận, bảo vệ, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân; pháp luật tạo cơ sở pháp lý kiểm soát hoạt động của cơ quan nhà nước. Với vai trò quan trọng như vậy, nên cần phải đổi mới tư duy để xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới, sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27-NQ/TW). Nghiên cứu này tập trung nhận diện một số quy định của pháp luật đang hạn chế thúc đẩy đổi

mới, sáng tạo trong bối cảnh hiện nay; chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này, đồng thời, đề xuất giải pháp xử lý. Đó là hạn chế của Hiến pháp năm 2013 về quy trình sửa Hiến pháp; quy định chưa hợp lý về thời gian họp của Quốc hội, về nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ, đơn vị hành chính cấp huyện, về Ủy ban nhân dân; hạn chế trong các luật quy định chưa hợp lý, hiệu quả về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân, trách nhiệm của người đứng đầu, trách nhiệm của công chức trực tiếp thực thi công vụ; chưa có cơ chế phù hợp bảo vệ cán bộ, công chức dám nghĩ, dám làm vì lợi ích cộng đồng, vì phát triển đất nước...

1. Một số quy định pháp luật hạn chế thúc đẩy đổi mới, sáng tạo

1.1. Quy định về vị trí của Hiến pháp và sửa đổi, bổ sung Hiến pháp

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo quy định tại Hiến pháp năm 2013 là Nhà nước pháp quyền xã hội

* Giảng viên Đại học Nguyễn Tất Thành, Nguyên Vụ trưởng Vụ Pháp luật hình sự - hành chính, Bộ Tư pháp

chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (Điều 2). Bản chất của Nhà nước pháp quyền nói chung, Nhà nước pháp quyền theo Hiến pháp năm 2013 thể hiện ở tính dân chủ, là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Theo đó, chủ quyền Nhân dân được bảo đảm; quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm¹. Đề vấn đề này được thực thi, pháp luật đóng vai trò vô cùng quan trọng; đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật minh bạch, hợp lý, khả thi, hiệu quả; phải có tinh thần thượng tôn pháp luật; pháp luật phải là cơ sở tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước, đồng thời là cơ sở pháp lý/khuôn khổ pháp lý cho cơ quan nhà nước hoạt động. Trên tinh thần đó, khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật...”.

Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: “1. Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp...”.

Như vậy, để quản lý các lĩnh vực trong xã hội như y tế, văn hóa, bảo vệ môi trường, đầu tư, khoa học, công nghệ, giáo dục, tổ chức bộ máy, công chức, công vụ,... Nhà nước phải ban hành các văn bản pháp luật. Các văn bản pháp luật đương nhiên phải phù hợp với Hiến pháp năm 2013.

Về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, Điều 120 Hiến pháp năm 2013 quy định: “1. Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. 2. Quốc hội thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp. Thành phần, số lượng thành viên, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban dự thảo Hiến pháp do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. 3. Ủy ban dự thảo Hiến pháp soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến Nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp. 4. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định”.

Như vậy, trong quá trình ban hành luật, nếu có vấn đề trái Hiến pháp, mặc dù phù

1. PGS.TS. Hoàng Thế Liên (chủ biên), “*Hiến pháp năm 2013, Những điểm mới mang tính đột phá*”, Nxb. Tư pháp, 2015, tr. 32, 33; Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam, tr. 143, 144.

hợp với thực tiễn, tháo gỡ khó khăn, thúc đẩy đổi mới nhưng đương nhiên không được ban hành, mà phải đợi sửa đổi Hiến pháp. Cụ thể như vừa qua, các quy định về phương thức hoạt động của Ủy ban nhân dân, không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện, về nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ... muốn thay đổi, trước tiên phải sửa Hiến pháp. Tuy nhiên, nếu theo quy trình sửa Hiến pháp thì rất phức tạp, cần nhiều thời gian... Do vậy, phần nào phải chấp nhận khía cạnh phù hợp với Hiến pháp nhưng đồng thời chưa phù hợp thực tiễn, chưa bảo đảm chủ trương đổi mới sáng tạo.

Kinh nghiệm của Đức, để bảo đảm Hiến pháp không cản trở đổi mới sáng tạo, luôn phù hợp với thực tiễn, Hiến pháp Đức (đạo luật cơ bản) quy định theo hướng: khi ban hành luật, nếu có nội dung của luật khác với nội dung cụ thể trong Hiến pháp, thì khi biểu quyết nội dung đó đòi hỏi phải được hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội đồng ý và hai phần ba số phiếu của Hội đồng Liên bang đồng ý (Điều 79). Các nội dung khác của luật thì tỷ lệ này chỉ cần quá bán đồng ý - tương tự như các luật khác. Tuy nhiên, ngay trong Hiến pháp cũng xác định một

số nội dung không được sửa đổi bằng cơ chế này, đó là: “bất kỳ sửa đổi nào đối với luật cơ bản này ảnh hưởng đến việc phân chia Liên bang thành các Bang, sự tham gia cơ bản của các Bang vào luật pháp hoặc các nguyên tắc nêu trong Điều 1 và Điều 20 đều không được chấp nhận” (khoản 3 Điều 79)².

1.2. Một số quy định pháp luật về tổ chức, bộ máy

1.2.1. Một số quy định pháp luật về Quốc hội

Theo quy định tại Điều 70 Hiến pháp năm 2013, một số nhiệm vụ của Quốc hội như sau:

- Quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước;
- Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;

2. Điều 20: (1) Cộng hòa Liên bang Đức là một Nhà nước Liên bang dân chủ và xã hội. (2) Mọi quyền lực nhà nước đều xuất phát từ nhân dân. Người dân thực hiện quyền này thông qua các cuộc bầu cử, trưng cầu dân ý và thông qua các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp đặc biệt. (3) Cơ quan lập pháp chịu sự ràng buộc của trật tự hiến pháp, cơ quan hành pháp và tư pháp chịu sự ràng buộc của luật pháp và công lý. (4) Tất cả người Đức đều có quyền phản đối bất kỳ người nào cố gắng bãi bỏ lệnh này nếu không có biện pháp khắc phục nào khác.

- Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;

- Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;

- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội.

Mặc dù một số nhiệm vụ của Quốc hội mang tính thường xuyên, một số nhiệm vụ mang tính cấp bách, nhưng Quốc hội lại họp theo kỳ. Mỗi năm họp hai kỳ (Điều 83 Hiến pháp năm 2013), mỗi kỳ hơn 01 tháng. Chỉ trong trường hợp Chủ

tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường. Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập kỳ họp Quốc hội. Như vậy, khả năng giải quyết vấn đề/ban hành văn bản để xử lý vụ việc không thể kịp thời, thúc đẩy đổi mới sáng tạo.

1.2.2. Một số quy định pháp luật về Chính phủ

Theo quy định tại Điều 96 Hiến pháp năm 2013, một số nhiệm vụ của Chính phủ như sau:

- Tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

- Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

- Thống nhất quản lý về kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, thông tin, truyền thông, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần

thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân;

- Bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội.

Đây là những nhiệm vụ về nguyên tắc phải chỉ đạo và thường xuyên tổ chức thực hiện để kịp thời đưa pháp luật vào cuộc sống, kịp thời tháo gỡ bất cập và đưa ra biện pháp hợp lý để thi hành. Tuy nhiên, theo Điều 44 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 thì “Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên hoặc họp chuyên đề hoặc họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ” (Điều 26 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 có hiệu lực từ ngày 01/3/2025 tiếp tục kế thừa quy định này). Quy định này phần nào hạn chế tính năng động, sự chủ động của Chính phủ trong quá trình quản lý, điều hành đất nước.

Kinh nghiệm của nhiều nước, pháp luật không quy định hình thức hoạt động của Chính phủ thường kỳ mỗi tháng một phiên. Việc tổ chức phiên họp được tiến hành bất cứ vào thời gian nào để kịp thời xử lý, tháo gỡ tình huống phát sinh trong thực tiễn. Việc không quy định “cứng” Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên sẽ tạo điều kiện để Chính phủ điều hành một cách

năng động, sáng tạo, kịp thời tháo gỡ điểm nghẽn... qua đó, thúc đẩy phát triển.

1.2.3. Một số quy định của pháp luật về chính quyền địa phương

Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương; huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 111 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, ở Việt nam, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, chính quyền địa phương được tổ chức ở ba cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã). Trong quá trình nghiên cứu chủ chương tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy đặt ra vấn đề: có cần tiếp tục duy trì chính quyền địa phương cấp huyện không? Nếu câu trả lời là không thì vấn đề đơn thuần không chỉ sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương, mà phải sửa Hiến pháp.

Tương tự như vậy, về Ủy ban nhân dân, theo khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013, cấp chính quyền địa phương gồm

có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định. Điều này cho thấy, không nhất thiết mọi đơn vị hành chính đều phải tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân được hiểu là hoạt động tập thể, mà không phải theo cơ chế thủ trưởng. Qua thực tiễn chứng minh, cơ chế hoạt động của Ủy ban nhân dân có phần thiếu năng động, không đề cao trách nhiệm cho người đứng đầu. Do đó, thay vì quy định nhiệm vụ cho Ủy ban nhân dân, cần quy định nhiệm vụ của Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Để bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, đương nhiên vấn đề này phải nghiên cứu sửa Hiến pháp làm cơ sở quy định cụ thể Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Về hình thức, phương thức hoạt động của Ủy ban nhân dân, Điều 113 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015) quy định: Ủy ban nhân dân họp thường kỳ mỗi tháng một lần. Ủy ban nhân dân họp chuyên đề hoặc họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất trong các trường hợp sau: do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quyết định; theo yêu cầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp, đối với phiên họp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì theo yêu

cầu của Thủ tướng Chính phủ; theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Ủy ban nhân dân (Điều 38 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/3/2025 tiếp tục kế thừa quy định này). Như vậy, quy định này (tương tự như quy định về Chính phủ) đã hạn chế tính năng động, đổi mới, sáng tạo trong hoạt động quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân.

1.3. Một số quy định về trách nhiệm của tập thể, trách nhiệm của người đứng đầu

1.3.1. Một số quy định về trách nhiệm của người đứng đầu

Thứ nhất, theo Điều 98 Hiến pháp năm 2013, một số nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ Chính phủ như sau:

- Lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật;

- Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia;

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

- Thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Có thể thấy, nhiều nhiệm vụ được quy định không phù hợp với vị trí của Thủ tướng, còn mang tính hình thức, vì vậy, cần phải nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp để phân công lại nhiệm vụ một cách thực chất, phù hợp cho Thủ tướng nhưng bảo đảm điều hành hiệu quả, sáng tạo và thúc đẩy phát triển.

Thứ hai, về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trong đó có:

- Lãnh đạo, điều hành công việc của Ủy ban nhân dân, thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; lãnh đạo, chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

- Phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện trong trường hợp khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp huyện; yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện đình chỉ, cách chức Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới khi không hoàn thành nhiệm vụ được giao hoặc vi phạm pháp luật; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật;

- Lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các nhiệm vụ thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; thực hiện các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; thực hiện các biện pháp quản lý dân cư trên địa

bàn tính theo quy định của pháp luật;

- Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ tỉnh đến cơ sở, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính; chỉ đạo công tác cải cách hành chính, cải cách công vụ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước ở địa phương;

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp huyện, báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đề nghị Hội đồng nhân dân cấp tỉnh bãi bỏ;

- Chỉ đạo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; ủy quyền cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (có hiệu lực từ ngày 01/3/2025) mặc dù có những sửa đổi nhất định nhưng về cơ bản, có thể thấy, cả luật cũ và luật mới đều quy định quá nhiều nhiệm vụ cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cách quy định như vậy, vừa ôm đồm, hình thức, không hiệu quả, vừa gây khó cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Thứ ba, tại Điều 16 Luật Hộ tịch năm 2014 quy định về thủ tục đăng ký khai sinh: “Công chức tư pháp - hộ tịch và người đi đăng ký khai sinh cùng ký tên vào Sổ hộ tịch. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã cấp Giấy khai sinh cho người được đăng ký khai sinh”. Về thủ tục đăng ký nhận cha, mẹ, con, Điều 25 Luật Hộ tịch năm 2014 quy định: “1. Người yêu cầu đăng ký nhận cha, mẹ, con nộp tờ khai theo mẫu quy định và chứng cứ chứng minh quan hệ cha con hoặc mẹ con cho cơ quan đăng ký hộ tịch. Khi đăng ký nhận cha, mẹ, con các bên phải có mặt. 2. Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ giấy tờ theo quy định tại khoản 1 Điều này, nếu thấy việc nhận cha, mẹ, con là đúng và không có tranh chấp, công chức tư pháp - hộ tịch ghi vào Sổ hộ tịch, cùng người đăng ký nhận cha, mẹ, con ký vào Sổ hộ tịch và báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã cấp trích lục cho người yêu cầu”.

Như vậy, pháp luật vẫn thiên về quy định trách nhiệm của người đứng đầu. Quy định này vừa không hợp lý, vừa gây khó khăn, ách tắc trong quản lý hành chính và không nâng cao trách nhiệm của người trực tiếp xử lý vụ việc. Kinh nghiệm từ Đức, cán bộ chuyên môn sẽ trực tiếp ký, cấp Giấy khai sinh và chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi của mình.

Thứ tư, theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất được quy định tại Điều 136 như sau: “1. Thẩm quyền cấp lần đầu đối với các trường hợp đăng ký lần đầu mà có nhu cầu cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và trường hợp quy định tại điểm b khoản 7 Điều 219 của Luật này được quy định như sau: a) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất quy định tại các khoản 1, 2, 5, 6 và 7 Điều 4 của Luật này. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cùng cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất đối với trường hợp quy định tại khoản này; b) Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 4 của Luật này”.

Việc quy định giao thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện vừa không phù hợp, không hợp lý với nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân, vừa tạo cơ chế đùn đẩy

trách nhiệm. Chính vì vậy, sẽ hiệu quả và hợp lý hơn nếu giao thẩm quyền đó cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân, thậm chí, Giám đốc sở... trên cơ sở điều kiện được cấp đã quy định rõ trong Luật Đất đai năm 2024 và tăng cường cơ chế thanh tra, kiểm tra, khiếu nại, tố cáo, giám sát. Vấn đề tương tự như vậy, đối với trường hợp đình chính, thu hồi, hủy Giấy chứng nhận đã cấp quy định tại Điều 152 Luật Đất đai năm 2024.

1.4. Quy định về trách nhiệm pháp lý của cán bộ, công chức

Thứ nhất, đối với Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Cán bộ, công chức năm 2008).

Để bảo đảm kỷ cương trong quản lý hành chính, bảo đảm bảo vệ cán bộ, công chức trong một số trường hợp đặc biệt, khoản 5 Điều 9 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định: công chức phải “Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình”.

Thứ hai, đối với Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 (Bộ luật Hình sự năm 2015).

Bộ luật Hình sự năm 2015 dành một chương quy định về không truy cứu trách nhiệm hình sự. Liên quan đến không truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người đang thi hành công vụ có thể kể đến trường hợp gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội (Điều 24); liên quan đến rủi ro trong nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ (Điều 25); thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên (Điều 26). Tuy nhiên, trong Bộ luật này chưa có quy định không truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người khi thực thi công vụ dám nghĩ, dám làm một số quy định trái pháp luật nhưng vô tư, khách quan, thiện chí vì lợi ích cộng đồng. Điều này đương nhiên không khuyến khích, động viên sự đổi mới, sáng tạo, tận tâm của người thực thi công vụ.

Thứ ba, đối với Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.

Theo quy định tại Điều 64 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017, người thi hành công vụ gây thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả: “1. Người thi hành công vụ có lỗi gây thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một phần hoặc toàn bộ số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho

người bị thiệt hại. 2. Trường hợp có nhiều người thi hành công vụ cùng gây thiệt hại thì những người đó có nghĩa vụ hoàn trả tương ứng với mức độ lỗi của mình và thiệt hại mà Nhà nước phải bồi thường”.

Điều 65 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 quy định về mức độ hoàn trả như sau: người thi hành công vụ có lỗi cố ý gây thiệt hại nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì mức hoàn trả từ 30 đến 50 tháng lương của người đó tại thời điểm có quyết định hoàn trả nhưng tối đa là 50% số tiền mà Nhà nước đã bồi thường.

Như vậy, trong mọi trường hợp, nếu người thực thi công vụ trái quy định của pháp luật thì đều có trách nhiệm hoàn trả. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 không loại trừ trách nhiệm như Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Có thể thấy, các luật hiện hành quy định chưa thống nhất, thậm chí “bỏ ngỏ” quy định không xử lý đối với người thi hành công vụ vì lợi ích cộng đồng, vì tính công bằng của pháp luật mà không áp dụng các quy định pháp luật hiện hành hoặc áp dụng sai. Hậu quả của việc này là không khuyến khích được cán bộ dám nghĩ, dám làm vì lợi ích chung của đất nước, vì lợi ích cộng đồng.

Kinh nghiệm của Đức giải quyết vấn đề này, Hiến pháp Đức quy định rất rõ nguyên tắc: “Cơ quan lập pháp chịu sự ràng buộc

của trật tự hiến pháp, cơ quan hành pháp và tư pháp chịu sự ràng buộc của luật pháp và công lý” (Điều 20).

2. Đề xuất biện pháp khắc phục

Trên cơ sở Nghị quyết số 27-NQ/TW với mục tiêu: “Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội. Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới, sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán. Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả”; thực hiện Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025 (trong đó có nghiên cứu bỏ cấp huyện), trên cơ sở thay đổi tư duy về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng đổi mới sáng tạo, một số giải pháp được đề xuất như sau:

- Nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp: bỏ quy định Quốc hội họp theo kỳ; bỏ quy

định về tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện; sửa đổi quy định về nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ; sửa đổi quy định về Ủy ban nhân dân; sửa đổi quy định về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; bổ sung quy định nguyên tắc: lập pháp phải hợp hiến; hành pháp, tư pháp phải trên cơ sở pháp luật và tính công bằng của pháp luật như kinh nghiệm của Đức.

- Nghiên cứu sửa đổi các quy định về Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng bỏ hình thức hoạt động của Chính phủ, Ủy ban nhân dân theo kỳ; chỉnh lý lại nhiệm vụ của tập thể, của người đứng đầu cho phù hợp, tránh hình thức.

- Nghiên cứu sửa đổi các luật chuyên ngành như Luật Đất đai năm 2024, Luật Hộ tịch năm 2014... theo hướng quy định trách nhiệm cho cá nhân trực tiếp xử lý vụ việc, nắm rõ sự việc kèm theo cơ chế thanh tra, kiểm tra, khiếu nại, tố cáo, giám sát.

- Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017, Bộ luật Hình sự năm 2015 theo hướng không truy cứu trách nhiệm hình sự, không quy định trách nhiệm hoàn trả trong trường hợp người thực thi công vụ trên cơ sở pháp luật, trên cơ sở tính công bằng của pháp luật mà khách quan, vì lợi ích cộng đồng trong trường hợp thi hành công vụ khác với pháp luật hiện hành □