

# **HOẠT ĐỘNG HỢP TÁC PHÁP LUẬT VỚI NƯỚC NGOÀI LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC ĐẢM BẢO QUYỀN CÔNG DÂN DƯỚI GÓC ĐỘ LUẬT HÀNH CHÍNH VÀ TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH**

**TS. PHẠM HỒNG QUANG \***

## **1. Các dự án hợp tác liên quan đến lĩnh vực bảo đảm quyền công dân thông qua cơ chế khiếu kiện hành chính**

1.1. Theo “Báo cáo đánh giá về sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010” của Chính phủ, cho đến nay có khoảng 30 cơ quan Việt Nam có sự hợp tác với nước ngoài trong lĩnh vực xây dựng và thực hiện pháp luật. Các đối tác nước ngoài rất đa dạng, bao gồm các chính phủ nước ngoài như: Pháp, Thụy Điển, Đức, Nhật Bản, Đan Mạch, Phần Lan, Canada và Hàn Quốc, các tổ chức liên chính phủ như tổ chức UN, EU, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) như viện KAS, FES và các tổ chức tài chính khu vực và quốc tế như tổ chức WB, IMF, ADB. Các hoạt động hợp tác quốc tế đã có nhiều thành tựu đáng kể. Tuy nhiên, phạm vi bài viết tập trung đề cập một số dự án hợp tác pháp luật với nước ngoài (Nhật Bản, Đức) liên quan đến việc bảo đảm quyền công dân thông qua hoạt động khiếu kiện hành chính.

Tổ chức JICA (Nhật Bản) bắt đầu tiến hành hoạt động hợp tác pháp luật đối với Việt Nam đầu những năm 1990 và phát triển nhảy vọt từ năm 1996 thông qua việc kí kết Hiệp định trợ giúp pháp lí giữa JICA và Việt Nam. JICA đã chủ động giúp đỡ Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh

vực dân sự và thương mại, như Bộ luật dân sự năm 1995, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật thi hành án dân sự, cũng như các văn bản quy phạm pháp luật về sở hữu trí tuệ, trọng tài thương mại, hội nhập kinh tế quốc tế... Sự thành công của những trợ giúp trong thời gian qua tạo được niềm tin và thu hút sự quan tâm của đối tác Việt Nam đối với một vài lĩnh vực mới của luật hành chính nhằm đảm bảo hữu hiệu hơn quyền cơ bản của công dân, như việc xây dựng dự án Luật bồi thường nhà nước, Luật thủ tục hành chính, Luật tiếp cận thông tin... Nhật Bản, thông qua tổ chức JICA, nên tiếp tục giúp đỡ Việt Nam trong việc ban hành Luật tố tụng hành chính trên cơ sở những kinh nghiệm sửa đổi Luật kiện tụng hành chính Nhật Bản năm 2005 nhằm đảm bảo quyền khiếu kiện của công dân được đặt trong cơ chế giải quyết hữu hiệu, gắn với các yêu cầu của nhà nước pháp quyền. Trong lĩnh vực xây dựng thể chế và thực hiện pháp luật, Tổ chức JICA đã giúp đỡ Toà án nhân dân tối cao chuẩn hóa và xuất bản các bản án giám đốc thẩm và giới thiệu hình thức án lệ. Tuy nhiên, việc xuất bản và công bố rộng rãi các bản án hành chính vẫn còn hạn chế.

Viện FES (Đức) có mối quan hệ hợp tác sớm nhất với Chính phủ Việt Nam từ năm

1989 qua việc xây dựng các dự án luật liên quan đến an sinh xã hội, lao động bảo hiểm, tài phán hành chính. Nhiều cuộc hội thảo về tài phán hành chính đã được tổ chức, một vài chuyên gia Việt Nam đã được cử đi học về lí luận luật hành chính và mô hình toà án hành chính của Đức. Tuy nhiên, dự án này đã kết thúc vào đầu những năm 90 của thế kỉ trước. Việt Nam cũng hợp tác với viện KAS, Bộ tư pháp bang Bắc sông Ranh, tổ chức GTZ từ những năm 1994 trong các lĩnh vực như: dân sự, kinh tế, hôn nhân gia đình, thi hành án dân sự, tuy nhiên không có lĩnh vực tài phán hành chính. Gần đây, trường Đại học Luật Hà Nội đã kết hợp với Viện FES tổ chức thành công hội thảo luật tổ tụng hành chính nước CHXHCN Việt Nam và Cộng hòa liên bang Đức (tháng 10 năm 2010), đánh dấu sự quan tâm trở lại đối với lĩnh vực này của phía đối tác Đức, thúc đẩy hơn nữa hoạt động hợp tác pháp luật giữa hai nước trong lĩnh vực luật công nói chung và luật hành chính nói riêng.

1.2. Sự ít quan tâm của các dự án liên quan đến luật hành chính cũng như việc giải quyết kiện tụng hành chính vì những lí do sau:

*Một là* theo học giả Thụy Điển Bertil Wennergen, luật hành chính trong đó mang về bảo vệ quyền công dân trước sự xâm phạm của công quyền được xem như là một định chế pháp lí (legal discipline) thường bị sao nhãng. Luật hành chính của mỗi quốc gia thường không được xây dựng một cách chặt chẽ, mang tính hệ thống và việc phát triển bằng cách này hay cách khác thường

theo một cách thức không thống nhất.<sup>(1)</sup>

*Hai là* kiện tụng hành chính được xem là nội dung mới phát triển của luật hành chính đương đại trên thế giới từ cuối thế kỉ XX. Chắc chắn rằng các dự án liên quan đến lĩnh vực này đòi hỏi phải mất nhiều thời gian và đáp ứng các điều kiện hiện tại của các nước nhận sự trợ giúp. Việt Nam, về mặt lịch sử, là quốc gia có luật hành chính phát triển phức tạp. Những thay đổi của Việt Nam từ đầu những năm 90 của thế kỉ trước cùng với sự thúc đẩy các hoạt động hợp tác pháp luật quốc tế đã đem lại sự phát triển đáng kể trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, trong lĩnh vực luật hành chính, vẫn chưa thu hút được nhiều dự án vì một vài lí do như sự hạn chế của thủ tục hành chính, sự hạn chế của văn bản pháp luật làm cơ sở cho hoạt động hợp tác, sự không hoàn thiện lí luận về tài phán hành chính, sự hạn chế của đội ngũ cán bộ và sự lưỡng lự của các đối tác nước ngoài.

*Ba là* kiện tụng hành chính không chỉ liên quan đến những vấn đề về luật thủ tục, mà còn liên quan đến những luật nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều chủ thể. Nhiều lĩnh vực cũng đang còn có nhiều tranh cãi như quản lí đất đai, xây dựng đô thị, giao thông, kinh doanh đường phố... Lĩnh vực kiện tụng hành chính thường gắn bó chặt chẽ với luật và chính sách trong nước, đặc biệt gắn liền với cơ chế quyền lực và các vấn đề nhạy cảm khác. Một vài đối tác nước ngoài vẫn chưa mạnh dạn thúc đẩy các hoạt động hợp tác pháp luật trong lĩnh vực này.

Tuy nhiên, nhu cầu hội nhập quốc tế gần đây chỉ ra rằng một quốc gia không thể phát

triển nếu tách biệt với các nước khác. Bên cạnh đó, khi số lượng các nhà đầu tư nước ngoài đến với Việt Nam ngày càng tăng, Việt Nam cần phải phát triển mảng pháp luật liên quan đến kiện tụng hành chính nhằm đảm bảo quyền cơ bản của công dân và tổ chức, bao gồm cả đối tác nước ngoài phù hợp với các điều ước và thông lệ quốc tế.

**2. Kiến nghị nhằm thúc đẩy các dự án liên quan đến lĩnh vực khiếu kiện hành chính, bảo vệ quyền công dân**

Hoạt động hợp tác pháp luật với nước ngoài ở Việt Nam rất đa dạng và nên được phát triển trong mọi lĩnh vực. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết tác giả tập trung đưa ra những kiến nghị đối với các dự án liên quan đến lĩnh vực kiện tụng hành chính, hướng tới các đối tác là Nhật Bản và Đức.

*a. Hỗ trợ hoàn thiện khung pháp lí*

Hiện nay, các luật của Việt Nam liên quan đến chế định khắc phục hành chính (administrative remedy) vẫn đang trong giai đoạn xây dựng và hoàn thiện như Luật tố tụng hành chính, Luật bồi thường nhà nước, Luật khiếu nại hành chính, Luật thủ tục hành chính.<sup>(2)</sup> Các luật trên vẫn cần được tiếp tục hoàn thiện trong tương lai nhằm đảm bảo tính minh bạch, khách quan trong hoạt động quản lí, cũng như bảo vệ hữu hiệu các quyền cơ bản của công dân không bị xâm phạm bởi các tổ chức và cá nhân công quyền. Các cán bộ có thẩm quyền nên thay đổi nhận thức liên quan đến lĩnh vực luật công, cần tách biệt các vấn đề chính trị và pháp luật để việc hợp tác được tiến hành thuận lợi. Như vậy, việc hoàn thiện khung pháp lí liên quan đến

lĩnh vực kiện tụng hành chính, bảo vệ quyền công dân được xem là nhân tố quan trọng, trực tiếp tác động đến quá trình nhanh hay chậm của việc du nhập Nhà nước pháp quyền vào Việt Nam.

Do có sự nhận thức không đầy đủ về ý nghĩa và mục tiêu của hoạt động hợp tác pháp luật, một tâm lí có thể nảy sinh là hợp tác có nghĩa là tài trợ về tiền, dẫn đến sự thiếu chủ động và bình đẳng. Để khắc phục điều này, các đối tác Việt Nam nên chủ động hơn trong việc xây dựng kế hoạch, thời gian, nội dung, nguồn nhân lực và vấn đề tài chính

Hoạt động hợp tác pháp luật đôi khi có sự chông chéo hoặc bỏ trống một số lĩnh vực. Có lĩnh vực nhận được nhiều dự án và đối tác tham gia, có lĩnh vực lại không có dự án nào. Thực tế, nhiều đối tác không muốn thúc đẩy dự án đối với những vấn đề nhạy cảm chính trị, như cơ chế quyền lực nhà nước, quyền con người... Bên cạnh sự lưỡng lự của các nhà tài trợ, thủ tục hành chính cũng là trở ngại cho các dự án phát triển. Hiện nay, có nhiều nhà tài trợ đến với Việt Nam, sự tự do lựa chọn các nhà tài trợ và việc cạnh tranh gay gắt giữa họ cũng khiến cho Việt Nam phải cân nhắc thận trọng xem dự án nào thích hợp với các đối tác nước ngoài nào, làm thế nào để đạt được lợi ích đôi bên. Theo chúng tôi, bên cạnh việc phát triển hợp tác với tất cả các nước, liên quan đến lĩnh vực kiện tụng hành chính và luật công, Việt Nam nên mở rộng dự án đối với các nước thuộc hệ thống luật châu Âu lục địa và các nước có nhiều kinh nghiệm trong việc học tập luật nước ngoài.

Nhật Bản là đối tác trợ giúp sớm và lâu dài, kể từ đầu những năm 1990. Việt Nam nên chủ động xây dựng những dự án hợp tác liên quan đến việc ban hành các luật cơ bản về khắc phục hành chính mà Nhật Bản đã có từ rất lâu. Bên cạnh đó, việc sửa đổi Luật kiện tụng hành chính năm 2004, Luật thủ tục hành chính năm 2005, cũng như việc cải cách hệ thống tư pháp từ năm 2001 là những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong lĩnh vực xây dựng, thực hiện và đào tạo pháp luật. Nhật Bản cũng có kinh nghiệm trong việc học tập lí luận luật hành chính phương Tây (Đức, Pháp), với nhiều thành tựu đáng kể, do đó có thể chia sẻ những khó khăn mà hệ thống pháp luật Việt Nam đang phải đối mặt trong giai đoạn chuyển đổi.

Đức là nước hợp tác sớm nhất với Chính phủ Việt Nam trong việc thúc đẩy sự ra đời của tài phán hành chính. Rất nhiều học giả Việt Nam đã học và tiếp thu lí luận luật hành chính của Đức mong muốn thúc đẩy sự hợp tác và phát triển luật hành chính Việt Nam theo hướng các nước có luật hành chính phát triển như Đức, Pháp. Theo lí luận của Alan Watson về cấy ghép luật nước ngoài (legal transplant): một nước có thể mượn pháp luật của nước khác và cả hai đều mượn của nước thứ ba, do đó có khuynh hướng có nước học tập lí luận pháp luật của Nhật Bản và tìm thấy nguồn gốc từ pháp luật của Đức.

Với ý nghĩa này, việc phát triển hợp tác với Đức để hoàn thiện mô hình toà hành chính hiện tại nói riêng và lí luận luật hành chính nói chung thực sự là cần thiết. Tuy

nhien, Việt Nam cũng cần tiếp tục thúc đẩy việc hợp tác với nhiều nước khác nhau để hoàn thiện khung pháp lí như Mỹ, Canada, Úc... liên quan đến luật nội dung phát sinh trong các lĩnh vực đa dạng của quản lí hành chính như luật cạnh tranh, kinh doanh thương mại, sở hữu trí tuệ, đất đai... Để đạt được thành công, các đối tác nước ngoài nên kiên nhẫn và hiểu sâu hơn về văn hoá và bối cảnh hiện tại của Việt Nam.

### *b. Hỗ trợ xây dựng thể chế*

Một hệ thống pháp luật không thể gọi là hữu hiệu nếu thiếu đi hiệu quả thực tế của việc thi hành. Cho tới nay có hơn 10 nhà tài trợ liên quan đến việc xây dựng thể chế và thi hành pháp luật. Liên quan đến lĩnh vực này, một vài đề nghị đưa ra như sau:

*Một là* trong việc hoàn thiện mô hình toà hành chính, Việt Nam cần xây dựng kế hoạch thay thế hệ thống toàn án nhân dân theo đơn vị hành chính bằng mô hình toà khu vực (tham khảo mô hình toà án của Nhật Bản). Bên cạnh sự thành công của các dự án hợp tác trước đây, sự giúp đỡ của tổ chức JICA trong việc xuất bản bản án giám đốc thẩm của Toà án nhân dân tối cao, đào tạo cán bộ pháp lí được đánh giá cao. Đối tác Nhật Bản hiểu sâu về văn hoá Việt Nam, cơ chế nhà nước của Việt Nam cũng như những trở ngại trong quá trình chuyển đổi. Với ý nghĩa này, việc thúc đẩy dự án liên quan đến cải cách mô hình toà án, cũng như việc hợp tác với Nhật Bản là cần thiết.

*Hai là* liên quan đến đề xuất thành lập cơ quan tài phán hành chính, Việt Nam nên

mở rộng sự hợp tác với nhiều nước khác nhau để nhận được nhiều lời khuyên và sự giúp đỡ vì đây là mô hình hoàn toàn mới đối với Việt Nam.

Ba là liên quan đến việc thúc đẩy năng lực cơ quan thi hành án, Việt Nam và các đối tác nước ngoài nên có các dự án trực tiếp tác động đến hiệu lực của các bản án tại tòa án địa phương, bảo vệ triệt để quyền lợi của người dân địa phương khi bị xâm hại bởi cơ quan công quyền, nhận nhiều sự tham gia và phản hồi từ phía họ.

Cuối cùng, các dự án hợp tác nên nhằm hướng tới cơ quan quản lí hành chính ở địa phương, đặc biệt là ở cấp cơ sở.

*c. Hỗ trợ việc đào tạo pháp luật và trao đổi thông tin pháp lí*

Sự thành lập Trung tâm nghiên cứu luật Nhật Bản tại Việt Nam mang đến cơ hội tốt cho sự phát triển đào tạo pháp luật và trao đổi thông tin pháp lí, không chỉ giữa hai đối tác Việt Nam - Nhật Bản mà với cả các đối tác khác thông qua mạng lưới hợp tác.

Liên quan đến việc đào tạo luật, việc hợp tác nên tập trung vào một số vấn đề như: 1) Xây dựng khoá học phối hợp đào tạo thạc sĩ và tiến sĩ ở Việt Nam; 2) Tổ chức các buổi hội thảo với sự tham gia của các chuyên gia nước ngoài đặc biệt liên quan đến lĩnh vực luật công, bảo đảm quyền con người, quyền tổ chức và cá nhân trong quá trình hội nhập; 3) Mời các chuyên gia giảng bài hoặc hướng dẫn cách nghiên cứu lí luận thông qua việc phân tích bản án, cách viết vấn đề mang tính học thuật; 4) Trao đổi chuyên gia giữa hai

nước, tiếp tục cử nhiều sinh viên, cán bộ nghiên cứu ở nước ngoài, đặc biệt liên quan đến lĩnh vực luật công; 5) Ứng hộ các phương tiện, giáo trình và cơ sở dữ liệu luật...

Liên quan đến việc đào tạo nghề luật, do việc đào tạo nghề luật ở Việt Nam vẫn chưa mang tính hệ thống và chuyên nghiệp, tác giả ủng hộ việc thành lập trường dạy nghề luật (law school) song song cùng với khoa luật sau đại học (graduate school of law) để đảm bảo việc đào tạo pháp luật phải là một quá trình: đào tạo luật cơ bản - đào tạo chuyên sâu - đào tạo nghề - kì thi tư pháp quốc gia - bồi dưỡng chuyên sâu tại Học viện tư pháp. Việt Nam và các đối tác nước ngoài nên thiết lập các dự án tăng cường năng lực của thẩm phán hành chính, như kĩ năng phân tích bản án, các khoá học về hội nhập quốc tế, ngoại ngữ và công nghệ thông tin; các dự án nhằm giúp đỡ Học viện tư pháp trong việc cải cách chương trình đào tạo, chú trọng đến mỗi lĩnh vực riêng biệt...

Liên quan đến trao đổi thông tin pháp lí, các đối tác nên xây dựng nhiều dự án về cơ sở dữ liệu luật trên Internet, từ điển lập pháp (hiện nay, Trung tâm thông tin pháp lí Trường đại học tổng hợp Nagoya đã xây dựng thành công website về dịch thuật luật Anh - Nhật, cơ sở dữ liệu luật Nhật Bản bằng tiếng Anh).

Tổ chức JICA (Nhật Bản) đã bắt đầu hợp tác với Việt Nam từ những năm 1993. Cho tới nay, tổ chức này vẫn tiếp tục nhiệt tình hợp tác và xem Việt Nam là chìa khoá của nhiều dự án. Việc hợp tác không chỉ dừng lại

ở việc xây dựng các dự thảo luật mà liên quan đến việc thi hành luật và đào tạo cán bộ pháp lí. Theo chính sách mới, Tổ chức JICA tiếp tục nhiệt tình hợp tác, trong đó tập trung vào bốn nhiệm vụ: vấn đề nghị sự toàn cầu; xoá đói giảm nghèo; hoàn thiện công tác quản lí; đảm bảo an toàn và an ninh xã hội.

Trong số các đối tác nước ngoài, Việt Nam không thể không được nhắc đến đầu tiên trong mục tiêu dài hạn của Tổ chức JICA và Chính phủ Nhật Bản, bởi vì tính phức tạp và năng động của Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi. Sự thành công trong việc cải cách hệ thống pháp luật của Việt Nam cũng đóng góp cho sự thành công của chính sách trợ giúp mới của Tổ chức JICA. Trường Đại học tổng hợp Nagoya gần đây đã thực hiện nhiều dự án hợp tác tập trung vào việc hoàn thiện nguồn nhân lực pháp lí, đặc biệt hướng tới thế hệ trẻ (được xem là mối quan tâm lớn nhất trong chiến lược trợ giúp) như các dự án tiếp cận các thông tin pháp lí, dự án nghiên cứu nền tảng các môn khoa học pháp lí cơ bản ở châu Á, dự án đáp ứng yêu cầu của các nước nhận sự giúp đỡ<sup>(3)</sup>...

Việt Nam, với tư cách là một đối tác có nhiều hứa hẹn phát triển, nên dựa vào những điều kiện thực tế của mình, chủ động thiết lập các chương trình hợp tác đáp ứng với những yêu cầu đang mong đợi.

Việc học tập luật và lí luận pháp luật nước ngoài thông qua hoạt động hợp tác đôi bên là một quá trình tự nguyện, khác với giai đoạn thuộc địa trước đây và được ưa chuộng

trong bối cảnh hiện tại trên thế giới. Để hoàn thiện lí luận luật hành chính, cải cách mô hình và thẩm quyền toà hành chính, bảo vệ hữu hiệu quyền cơ bản của công dân, các nhà làm luật Việt Nam nên tiếp cận lí luận của luật châu Âu lục địa, kết hợp với truyền thống pháp lí châu Á và phù hợp với những điều kiện thực tế trong nước.

Để cải cách hệ thống kiện tụng hành chính ở các nước đang phát triển, cần tiếp cận các vấn đề cơ bản về lí luận và mô hình liên quan đến việc thay đổi thể chế, bắt đầu từ cách tiếp cận của kinh tế học. Cần phải vượt qua những cản trở về chính trị cũng như những hạn chế về thủ tục hành chính để đạt được thành công của các dự án liên quan đến lĩnh vực luật công, nhằm xây dựng thành công nhà nước pháp quyền XHCN, mọi quyền cơ bản của công dân đều được tôn trọng và bảo vệ có hiệu quả. Quá trình cải cách nên được tiến hành một cách từ từ (gradualism) và là một quá trình học hỏi không ngừng./.

(1).Xem: Per Sevastik, *Legal Assistance to Developing Countries: Swedish Perspectives*, tr. 96 (1997)

(2). Luật tổ tụng hành chính Việt Nam vừa được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 24/11/2010, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2011.

(3). Những dự án này được thực hiện bởi Giáo sư Matsuura Yasunori, Giám đốc Trung tâm thông tin pháp lí Trường đại học tổng hợp Nagoya. The Project of Promotion on Research Correspondence with the Need of Regions of Japanese MEXT, represented by Prof. Aikyo Masanori (2006-2009). The project of "Asia-Africa Scientific Basic Foundation" of Nagoya University, represented by Prof. Ichihashi Katsuya (2005-2007).