

Chính sách pháp luật vì sự phát triển bền vững

Đào Trí Úc*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 23 tháng 02 năm 2011

Tóm tắt. Từ việc nghiên cứu chính sách pháp luật về sự phát triển bền vững, tác giả đã làm sáng tỏ sự cần thiết của việc bảo đảm sự ổn định của các lợi ích xã hội, mối quan hệ giữa phát triển bền vững và đồng thuận xã hội, trong đó nhấn mạnh vấn đề bảo vệ quyền con người, cũng như vai trò của Nhà nước pháp quyền và các điều kiện kinh tế - xã hội của đồng thuận xã hội.

1. Đặt vấn đề

Ủy ban Thế giới vì Môi trường và Phát triển (WCED) đã đưa ra một định nghĩa như sau về “phát triển bền vững”: “Phát triển bền vững là sự phát triển để đáp ứng được nhu cầu hiện tại mà không phương hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”. Ủy ban này cho rằng, có thể đạt được mục tiêu phát triển bền vững bằng cách chuyển giao một cách hợp lý các công nghệ, xây dựng năng lực về khoa học và quản lý, đồng thời với việc sử dụng một cách đúng đắn các nguồn tài nguyên; tất cả các quốc gia khi sử dụng tài nguyên và các nguồn lực để phát triển cần phải tính đến việc duy trì hay đồng thời tạo nên một nguồn tài nguyên để đảm bảo nhu cầu cho các thế hệ tương lai. Điều đó cũng có nghĩa là phải cải thiện cuộc sống của con người trong phạm vi khả năng chịu đựng được của hệ sinh thái. Sự phát triển bền vững có khả năng tạo nên một nền kinh tế bền vững và từ đó hình thành một xã hội bền vững. Xã hội bền vững là xã hội mà trong đó lối sống được xây dựng trên nền tảng của 9 nguyên tắc căn bản sau đây:

- 1) Tôn trọng và quan tâm đến cuộc sống cộng đồng;
- 2) Cải thiện chất lượng cuộc sống con người;
- 3) Bảo vệ sự sống và tính đa dạng sinh học;
- 4) Hạn chế đến mức thấp nhất khả năng giảm các nguồn tài nguyên không tái tạo được;
- 5) Giữ vững việc khai thác và sử dụng tài nguyên trong khả năng chịu đựng của Trái Đất;
- 6) Thay đổi thái độ và thói quen sống hoang phí của mọi người;
- 7) Cho phép các cộng đồng tự quản lấy môi trường của mình;
- 8) Tạo ra một cơ cấu quốc gia thống nhất, thuận lợi cho việc phát triển và bảo vệ;
- 9) Xây dựng một cơ cấu liên minh toàn cầu.

Từ những năm cuối cùng của thế kỷ XX, phát triển bền vững đã trở thành sự nghiệp chung của toàn thế giới, là mục tiêu phấn đấu của tất cả các quốc gia trên hành tinh của chúng ta. Đã có rất nhiều quốc gia xây dựng các kế hoạch phát triển bền vững cho quốc gia mình trên 9 nguyên tắc cơ bản nêu trên.

Như vậy, hạt nhân quan trọng của phát triển bền vững được hình thành và củng cố trên nền tảng một nền kinh tế phát triển bền vững được xác lập và phát

* ĐT: 84-903469393.
E-mail: ucbich@yahoo.com

triển trên nền tảng lợi ích của mọi người với ý thức về bảo vệ và củng cố các nguồn lực phát triển.

Nhìn nhận mối liên hệ giữa pháp luật với yêu cầu chủ đạo nhất của mục tiêu cho thấy rõ vai trò điều chỉnh rất quan trọng của pháp luật đối với sự phát triển một xã hội bền vững. Trong mối liên hệ đó pháp luật đóng vai trò là công cụ điều chỉnh các mối quan hệ xã hội mà yếu tố cốt lõi là các mối quan hệ về lợi ích. Nói khác đi, đây là quá trình chuyển tải các nhu cầu đa dạng về lợi ích của xã hội bằng các phương tiện pháp lý: các nguyên tắc của pháp luật, các quy định của pháp luật, việc áp dụng và thực hiện pháp luật. Toàn bộ quá trình đó có khả năng làm cầu nối quan trọng cho việc đạt tới các mục tiêu phát triển bền vững, hình thành và củng cố các mối liên hệ bền vững của xã hội.

Tuy nhiên, khả năng đó của pháp luật có thể hiện thực hóa được hay không là phụ thuộc vào khả năng phản ánh và ghi nhận các lợi ích xã hội. Và đây thực sự không phải là một điều đơn giản vì các lợi ích xã hội là đa dạng, khác nhau và có khi đối lập nhau. Vì vậy, từ việc hình thành các nguyên tắc pháp lý, đưa ra các quy định của pháp luật, sử dụng các nguồn của pháp luật cho đến việc áp dụng, thực hiện pháp luật được đặt trên những quan điểm xã hội rõ ràng, nhất quán. Đó là chính sách pháp luật vì sự phát triển xã hội bền vững. Chính sách đó được đặt trên hai trụ cột quan trọng là bảo đảm sự ổn định các lợi ích xã hội trong quá trình hoạch định chính sách và pháp luật nhằm tạo sự đồng thuận xã hội và dân chủ hóa quá trình hoạch định chính sách và pháp luật.

2. Bảo đảm sự ổn định các lợi ích xã hội

Ở bất kỳ quốc gia nào và bất kỳ lúc nào pháp luật cũng là cái vỏ bọc cần thiết chứa đựng các lợi ích của con người được tập hợp trong những cộng đồng xã hội như giai cấp, tầng lớp, xã hội, cộng đồng cư dân, nghề nghiệp, lứa tuổi, giới tính; v.v. . .

Pháp luật có thể ghi nhận lợi ích của đa số, của mọi người, hoặc chỉ của một thiểu số nào đó trong xã hội; có thể phản ánh được sự đa dạng của các nhóm lợi ích cụ thể hay chỉ là lợi ích bình quân. Thực tiễn và lịch sử luôn cho thấy điều đó, và vì

vậy phạm vi của các lợi ích xã hội được pháp luật thừa nhận (ghi nhận và bảo vệ) luôn tiềm ẩn những nghịch lý giữa cái hợp pháp và cái không hợp pháp. Trong số những lợi ích được pháp luật thừa nhận có thể vì những lý do khác nhau vẫn là những lợi ích không mang tính đại diện đầy đủ cho các lợi ích xã hội và do đó làm phát sinh vấn đề về tính chính đáng của pháp luật, mà hệ lụy của nó là sự bất tuân pháp luật từ phía các nhóm xã hội này hay bộ phận xã hội khác. Đồng thời, trong số các lợi ích chưa hoặc không được pháp luật thừa nhận, ghi nhận và bảo vệ lại vẫn có thể tiềm ẩn những lợi ích mà xét về thực chất khách quan là hợp pháp, hoặc chính đáng nhưng vì chưa được pháp luật ghi nhận mà không thể chính thức được coi là hợp pháp. Đó là phạm trù tính chính đáng của những lợi ích nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của pháp luật. Đương nhiên là các chủ thể của những lợi ích đó luôn thể hiện sự không hài lòng, thậm chí là sự phản kháng đối với các quy định hiện hành của pháp luật vì đã đặt lợi ích của họ ra ngoài phạm vi bảo vệ của pháp luật.

Thực tiễn lập pháp cho thấy rằng, sự điều chỉnh của pháp luật và chính sách sai cũng có thể là nguyên nhân dẫn đến sự bất ổn xã hội. Vì vậy, bảo đảm sự ổn định các lợi ích xã hội phải bắt đầu từ sự loại bỏ những nguyên nhân dẫn đến sự điều chỉnh pháp luật không chính xác, không đầy đủ đối với các nhóm lợi ích xã hội. Có thể nêu những trường hợp phản ánh thiếu xác thực các lợi ích xã hội sau đây:

- Do nhà làm luật không thừa nhận nhóm lợi ích A hay B nào đó là lợi ích hợp pháp;
- Lợi ích hợp pháp tuy được phát hiện được xác nhận nhưng do các khiếm khuyết của cơ chế hoạch định chính sách và pháp luật mà bị bỏ qua;
- Lợi ích hợp pháp được pháp luật thừa nhận, ghi nhận nhưng không có cơ chế thực hiện hoặc có những cơ chế cản trở thực hiện chúng;
- Do thái độ vô trách nhiệm hoặc sự vô cảm của những người thi hành pháp luật mà các lợi ích hợp pháp đã không được thực hiện trên thực tế;
- Lợi ích hợp pháp bị những lợi ích bất hợp pháp lấn lướt, qua mặt.

Thực tiễn lịch sử phát triển xã hội loài người đã chỉ ra rằng, sự đấu tranh giữa các lợi ích là khách

quan và đồng thời là động lực phát triển của xã hội và chính quy luật của sự đấu tranh đó tự nó sẽ vạch đường cho một điểm dừng hợp lý - điểm giao thoa của các lợi ích. Nắm bắt được quy luật đó trong quá trình hoạch định chính sách và pháp luật là nghệ thuật và trách nhiệm của các trung tâm hoạch định chính sách và pháp luật.

Như vậy, vai trò tạo sự phát triển bền vững của pháp luật chính là ở khả năng của pháp luật trong việc tạo môi trường xã hội bền vững và ổn định thông qua cơ chế phản ánh lợi ích xã hội vào trong pháp luật và trên cơ sở một trật tự pháp lý bền vững cho một trật tự xã hội bền vững.

Trong trật tự pháp lý đó cần đặc biệt xác định vai trò chủ đạo của Hiến pháp, bởi vì chỉ có Hiến pháp mới có thiên chức và khả năng kết nối các lợi ích xã hội, tạo nên một trật tự hiến định theo đó sự đồng thuận, giao thoa lợi ích trên nền tảng pháp quyền là điểm mấu chốt làm nên vị trí tối thượng và thiêng liêng của Hiến pháp và sự cần thiết phải tôn trọng Hiến pháp trong đời sống xã hội và hiện thực chính trị. Về mặt pháp lý, bản thân các quy định mang tính cơ bản và nền tảng của Hiến pháp, những yêu cầu chặt chẽ của quá trình sửa đổi Hiến pháp; v.v... là điều kiện cho một trật tự pháp lý ổn định. Về mặt thực tiễn, sự bền vững của trật tự hiến định là nền tảng cho sự vận hành một xã hội ổn định - xã hội của các quan hệ bình đẳng, tự do giữa các chủ thể trong các quan hệ kinh tế, chính trị, xã hội. Sự ổn định phát triển bền vững của xã hội đồng thuận là yếu tố không thể thiếu được cho sự vận hành ổn định cả hệ thống chính trị trên cơ sở sự thừa nhận, sự ủng hộ của các lực lượng xã hội, loại bỏ đến mức thấp nhất những yếu tố phủ định hoặc chống đối trật tự hiện hữu. Giữa hai mặt của Hiến pháp - mặt pháp lý và mặt thực tiễn hay là hiện thực của chủ nghĩa lập hiến phải tạo được sự tương thích, mặc dù đó là điều khó nhất của cái tương chừng như là đơn giản nhất. Đưa hiện thực hiến định đến điểm phù hợp với hiến định pháp lý phải là mục tiêu của cả hệ thống chính trị và của xã hội dân sự.

3. Phát triển bền vững và đồng thuận xã hội

Khái niệm “đồng thuận” có ba phương diện chủ yếu: Phương diện pháp lý, phương diện chính trị và phương diện xã hội học.

Các nhà chính trị học hiểu “đồng thuận” trong nghĩa hẹp và theo nghĩa rộng [1]. Ở nghĩa hẹp, đồng thuận được hiểu như là phương thức để giải quyết các tranh chấp và xung đột, còn trong nghĩa rộng thì đó là sự đồng thuận xã hội. Các nhà xã hội học cũng có quan niệm về đồng thuận ở nghĩa rộng, theo đó, đồng thuận là sự ưng thuận của đa số đáng kể trong bất kỳ một cộng đồng nào về những vấn đề quan trọng nhất liên quan đến trật tự chung của cộng đồng và được thể hiện thành hành động cụ thể. Đồng thuận gắn với các khái niệm “nhất trí” và “ý kiến đa số” và không có ý kiến phản bác. Gắn với nhất trí, nhưng đồng thuận không phải là nhất trí vì trong những trường hợp cần có sự đồng thuận thì không nhất thiết phải có sự nhất trí. Ở đây, điều quan trọng là không có ý kiến phản bác và có thể có ý kiến trung dung, trung lập (chẳng hạn, bỏ phiếu trắng) hoặc thậm chí cho phép bảo lưu ý kiến nhưng đương nhiên không làm tổn hại đến quyết định chung đã đạt được. Đồng thuận gắn với “ý kiến đa số”, nhưng “ý kiến đa số” không phải là đồng thuận, bởi nói đến “đa số” có nghĩa là còn lại một “thiểu số” phản bác, trong khi đó, đồng thuận phải không hàm chứa khả năng của sự phản bác.

Như vậy, đồng thuận là một trạng thái đặc thù với những “tổ chất” riêng của nó. Đồng thuận trước hết là một trạng thái bền vững xã hội trong những phạm vi cộng đồng nhất định. Đồng thời, đồng thuận cũng là một phương pháp để giải quyết xung đột loại bỏ sự đối lập về quan điểm - phương pháp đồng thuận. Và khi nói tới đồng thuận như một trạng thái xã hội thì các tổ chất làm nên thế mạnh của nó bao gồm:

- Đồng thuận như một giá trị căn bản được cộng đồng chia sẻ, lấy làm nguyên tắc ứng xử;
- Đồng thuận về nội dung (quan điểm, phương án, phương pháp);
- Đồng thuận về thủ tục - cách thức để đạt được sự nhất trí và thủ tục để biểu thị sự nhất trí, thống nhất về “luật chơi” chung;
- Đồng thuận trong việc tán thành và đồng thuận trong việc phủ nhận, không tán thành, không chấp nhận; v.v...
- Đồng thuận về pháp lý - đó là khi sự đồng thuận hay phương pháp đồng thuận được pháp luật

xác định là phương pháp cần được áp dụng cho trường hợp cụ thể, trên những vấn đề cụ thể với kết cục pháp lý nhất định;

- Đồng thuận thực tế, hay là phi hình thức - đó là khi người ta đi đến sự nhất trí trên cơ sở sự tham vấn lẫn nhau mà không cần đến các quy định của pháp luật.

Có thể khẳng định rằng, đồng thuận xã hội là một biểu hiện của một xã hội dân chủ trên nền tảng tự do thể hiện ý chí và như cách nói của A.Tocqueville thì đó là nghệ thuật của những người biết đặt mình vào số đông. Đồng thuận hoàn toàn xa lạ với sự ngự trị của đa số vì thực chất sự nhất trí của đa số chẳng qua là sự bỏ qua hoặc coi thường lợi ích và ý chí của thiểu số mặc dù cái thiểu số đó rất đáng kể. Một nền dân chủ dựa trên sự áp đảo của đa số đối với lợi ích của thiểu số không thể là một nền dân chủ chân chính. Nền dân chủ chân chính không loại trừ sự đa dạng và sự khác biệt, thậm chí những mâu thuẫn và xung đột về lợi ích trên nhiều mặt của đời sống xã hội: về chính trị, về kinh tế, văn hóa, đạo đức, tôn giáo, tín ngưỡng, các giá trị và quan điểm xã hội. Nhưng vấn đề là phương pháp tạo nên nhân tố cho sự dung hòa những sự khác biệt và đa dạng đó vì sự phát triển ổn định và bền vững của xã hội.

Sự đồng thuận xã hội ăn sâu bám rễ vào các mạch sống của xã hội mà trước hết là truyền thống tương thân tương ái, tình làng nghĩa xóm, tinh thần yêu nước, đoàn kết dân tộc, ý thức tự cường dân tộc. Tuy nhiên, như các nhà chính trị học và xã hội học đã chỉ rõ, những giá trị xã hội đó tuy hết sức quan trọng nhưng không thể “khai thác” mãi như một dạng tài nguyên. Sự bền vững của “liên minh”, như cách nói của M.Weber chỉ có thể hình thành và phát triển trên cơ sở thừa nhận và phát triển vị thế tự do của cá nhân trong xã hội mà hạt nhân cho sự tự do ấy là các quyền con người [2]. Tôn trọng và bảo vệ tự do và phẩm giá của con người là biểu hiện cao nhất của nền dân chủ và văn hóa chính trị - pháp lý của một xã hội. Sự đồng thuận dựa trên nền tảng thừa nhận và bảo vệ các quyền và tự do của con người - yếu tố văn hóa chính trị - pháp lý chủ đạo là sự đồng thuận thật sự bền vững.

Quyền con người - bản thân phạm trù đó đã hàm chứa hạt nhân đồng thuận. Về mặt lịch sử, vấn

đề quyền con người được đặt ra trong quá trình đấu tranh chống chuyên chế và sự lạm dụng quyền lực mà thành quả của sự đấu tranh đó là sự xác lập, sự thừa nhận những giá trị làm rào cản chống lại sự lạm quyền từ phía quyền lực công cũng như từ phía các cá nhân khác đối với con người, tạo nên sự an toàn pháp lý cho con người trong xã hội. Mặt khác, quyền con người đồng nghĩa với lòng tự trọng và thái độ pháp lý tôn trọng lợi ích của cộng đồng và quyền của người khác - là vật cản to lớn chống lại thói ích kỷ, chủ nghĩa cá nhân vị kỷ. Đó chính là cơ sở tạo nên khả năng và thói quen sống để có được sự đồng thuận.

4. Vai trò của Nhà nước pháp quyền và các điều kiện kinh tế - xã hội của đồng thuận xã hội

Tự do phát triển nhân cách, sự ghi nhận và bảo đảm quyền con người là yếu tố hạt nhân của sự đồng thuận xã hội. Tuy nhiên, những giá trị đó không thể được áp đặt một cách chủ quan mà phải là sản phẩm của quá trình phát triển kinh tế - xã hội có định hướng, lâu dài và bền bỉ.

Trước hết, bản thân mỗi con người phải có được nhận thức về tự do và bình đẳng. Nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp trước đây ở nước ta, điều kiện chiến tranh bảo vệ Tổ quốc đã đòi hỏi sự hy sinh lợi ích cá nhân, vì lợi ích sống còn của đất nước và tư tưởng làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa là những yếu tố đều không thể tạo ra được những điều kiện cho sự phát sinh và nảy nở ý thức mãnh liệt về tự do cá nhân.

Đổi mới kinh tế - xã hội diễn ra ở nước ta mà quá trình chủ đạo nhất là phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN đã thực sự tạo ra động lực cho phát triển tự do cá nhân trên cơ sở hình thành ý thức của những con người là chủ thể thực sự của các quyền và nghĩa vụ bình đẳng. Quá trình tự do kinh doanh, làm giàu chính đáng và hợp pháp trong môi trường của kinh tế thị trường đã thúc đẩy sự cạnh tranh vì các lợi ích kinh tế - xã hội. Thương trường chính là “chiến trường” giữa các lợi ích và cũng chính là nơi làm phát sinh nhu cầu tạo ra sự

đồng thuận. Đồng thuận là điều kiện để tồn tại trong bối cảnh cạnh tranh lành mạnh, theo pháp luật. Nhà nước pháp quyền là bệ đỡ trong cuộc cạnh tranh này nhằm mục đích mọi bên cạnh tranh đều “cùng chiến thắng”.

Nói “nhà nước pháp quyền là bệ đỡ cho sự đồng thuận lợi ích xã hội” là nói đến vai trò tạo luật chơi chung của Nhà nước và sự can thiệp cần thiết của Nhà nước vào quá trình phát triển của thị trường. Quá trình phát triển kinh tế thị trường tất yếu dẫn đến sự mất cân đối trong khai thác và sử dụng nguồn lực, sự chênh lệch giàu nghèo, khác biệt xã hội. Những thời kỳ tích tụ tư bản trước đây trong quá trình cách mạng công nghiệp ở các nước công nghiệp phát triển đã cho thấy một bức tranh khốc liệt về sự phân hóa giai cấp và sự bất bình đẳng xã hội giữa giai cấp tư sản và giai cấp vô sản trên cơ sở sự bất bình đẳng kinh tế. Giai cấp tư sản thiểu số đã nắm trong tay nó các nguồn lực đất nước. Sức mạnh kinh tế và chính trị của đất nước đã hướng vào phục vụ lợi ích của giai cấp hữu sản mà không vì lợi ích của các tầng lớp vô sản, dân cày và thợ thuyền. Bình đẳng hình thức với tính cách là khẩu hiệu của xã hội tư sản lúc bấy giờ đã song hành với hiện trạng bất bình đẳng xã hội trên thực tế.

Tiến trình phát triển lịch sử trong thời đại hậu công nghiệp đã tạo ra những tiền đề kinh tế và chính trị cho sự thủ tiêu và hạn chế sự thao túng quyền lực kinh tế và chính trị của giai cấp này đối với các giai cấp và tầng lớp xã hội khác. Sự phát triển đó đã đẩy tới việc xuất hiện tầng lớp trung lưu chiếm đa số trong một xã hội không còn phân cực tuyệt đối như trước đây, mặc dù sự phân hóa xã hội vẫn tiếp tục tồn tại. Chính tầng lớp này là bộ phận quan tâm nhiều nhất đến sự tồn tại và vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các lợi ích kinh tế và sự phát triển lành mạnh của thị trường. Xã hội hiện đại của các nước phát triển vẫn tồn tại những tầng lớp “bên lề xã hội” như người thất nghiệp, người làm công theo thời vụ, lao động giản đơn và những người thuộc nhóm “dễ bị tổn thương” như trẻ em, người già, người khuyết tật v.v... nhưng ngay những người thuộc tầng lớp này cũng được hưởng thụ các chính sách phúc lợi xã hội của Nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, họ rất cần đến vai

trò điều chỉnh và can thiệp của Nhà nước. Như vậy, sự đồng thuận xã hội ở đây là hệ quả tổng hợp tất yếu của cả quá trình phát triển kinh tế - xã hội và sự lớn mạnh của xã hội dân sự, vai trò của Nhà nước pháp quyền. Tất cả các yếu tố đó tạo nên một trạng thái, khi mà các bên trong sân chơi đều không mong muốn có sự đối đầu mà ngược lại đều hướng tới sự kiềm chế và đồng thuận.

5. Chính sách pháp luật - đồng thuận xã hội - phát triển bền vững

Mục tiêu phát triển bền vững theo hướng hình thành trách nhiệm của cả cộng đồng xã hội quan tâm đến lợi ích chung của đất nước, sử dụng hợp lý các nguồn lực xã hội, khuyến khích sự kiềm chế và hạn chế thói ích kỷ, cục bộ; v.v... chỉ có thể đạt được trên cơ sở một chính sách pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội tạo ra những định chế theo những tiêu chí của Nhà nước pháp quyền. Trong cơ cấu của chính sách pháp luật đó trước hết phải nói đến vai trò của Hiến pháp. Hiến pháp, trên cơ sở quan niệm nhất quán về mục tiêu đồng thuận và với tính cách là bản “khế ước của nhân dân” xác định những mục tiêu và điều kiện phát triển về kinh tế, về xã hội, về chính trị, từ đó hình thành mô hình kết nối các lợi ích xã hội, vượt lên trên những khác biệt về lợi ích. Hiến pháp cũng là bản tuyên ngôn về giá trị của con người trong xã hội, các quyền và tự do của con người, tạo ra sự bình đẳng pháp lý cao nhất giữa người với người, giữa các giai tầng xã hội. Hiến pháp xác định hệ thống các thiết chế quyền lực, phạm vi và giới hạn của các thiết chế đó; đặc biệt, Hiến pháp xác định sự ràng buộc của quyền lực bởi pháp luật và khả năng tiếp cận bình đẳng của mọi thành viên và thiết chế xã hội đối với chính sách và pháp luật của Nhà nước. Đó thực sự là những điều kiện quan trọng cho việc phản ánh lợi ích, sử dụng và quản lý nguồn lực của đất nước một cách bình đẳng và có hiệu quả.

Phương pháp và cơ chế đồng thuận phải trở thành phương pháp và cơ chế chủ đạo của cả hệ thống chính sách pháp luật nhằm hướng tới sự phát triển công bằng và bền vững. Trong các lĩnh vực luật tư như luật dân sự, luật thương mại, luật lao động (pháp luật vật chất cũng như pháp luật tố

tụng) thì phương pháp đồng thuận, thỏa thuận là phương pháp chủ đạo. Nhưng phương pháp và cơ chế đồng thuận ngày nay đã dần dần đi vào trong các quan hệ “luật công”, tạo nên tổ chất mới của các quan hệ chính trị - quản lý, từ hệ thống bầu cử, hệ thống tổ tụng hành chính, giải quyết khiếu nại hành chính cho đến các quan hệ trong tổ tụng hình sự vốn được coi là địa hạt xa lạ với cơ chế thỏa thuận và đồng thuận. Chẳng hạn, nguyên tắc về tùy nghi truy tố trong thẩm quyền của cơ quan công tố đã được nhiều hệ thống tổ tụng hình sự áp dụng đã tạo cơ hội không chỉ cho cơ quan tố tụng rút lui quan điểm truy tố của mình khi cần thiết và đó chính là điều kiện để huy động các nỗ lực của xã hội dân sự vào quá trình giáo dục và cải tạo người phạm tội. Đồng thời, nguyên tắc đó còn tạo cơ hội cho bị can, bị cáo và người bị hại có thể đi đến những giải pháp hai bên cũng có lợi mà không cần đến sự can thiệp của Nhà nước, góp phần làm dịu những xung đột và căng thẳng xã hội không cần thiết.

Chính sách pháp luật vì sự phát triển bền vững còn là cơ sở định hướng cho quá trình xây dựng pháp luật của cơ chế xây dựng pháp luật dân chủ và minh bạch.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam đã được đổi mới căn bản theo hướng đó. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn còn nhiều mặt yếu kém về khung thể chế đối với phát triển pháp lý toàn diện: Chất lượng của các luật vẫn còn yếu và không đồng nhất, quá trình xây dựng các văn bản pháp quy chưa khuyến khích được sự tham gia của các cơ quan nhà nước liên quan, các chuyên gia và các NGOs trong nước.

Tại đề án nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ ban hành kèm theo Quyết định số 933/QĐ-TTg ngày 27 tháng 8 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ đã chỉ ra một số yếu tố làm giảm chất lượng xây dựng pháp luật như “tính cục bộ, chỉ nhằm bảo vệ lợi ích của một số ngành thể hiện rõ trong việc xây dựng, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua các Dự án. Bộ, Ngành nào cũng muốn kéo theo quyền, lợi ích và thuận lợi về phía mình khi xây dựng Luật, Pháp lệnh, đồng thời đẩy những khó khăn, vướng mắc cho Chính phủ. Tình trạng này

dẫn đến “xung đột” thẩm quyền giữa các Bộ, ngành khi triển khai thực hiện Luật, Pháp lệnh làm cho văn bản hướng dẫn thi hành văn bản Luật, Pháp lệnh chậm chưa được ban hành. Thiếu cơ chế huy động sự tham gia đóng góp ý kiến của các nhà khoa học, nhà quản lý và các chuyên gia giàu kinh nghiệm trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp và nhân dân vào các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Chưa tham khảo triệt để ý kiến của nhân dân và các doanh nhân, các đoàn thể, hội nghề nghiệp cũng như ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp hoặc gián tiếp của các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Việc “tự biên, tự diễn” đó đã kéo dài tình trạng một số dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thiên về dành thuận lợi cho cơ quan quản lý nhà nước, trái với xu thế cải cách hành chính. Nhiều dự án, dự thảo sau khi được Chính phủ thảo luận đã nhận được phản ứng khá gay gắt từ phía dư luận xã hội. Chẳng hạn như Dự án Luật khiếu nại, tố cáo; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật giáo dục, Luật đầu tư, Luật trợ giúp pháp lý; v.v...

Như vậy, tính khép kín của cơ chế hoạt động quản lý nhà nước mà cụ thể qua những ví dụ về hoạt động xây dựng pháp luật đã cho thấy, là một cản trở lớn đối với chính hoạt động lãnh đạo, quản lý và điều hành của các cơ quan nhà nước. Phá vỡ thể khép kín, cách làm “tự biên, tự diễn” đó chỉ có thể bằng cách tạo ra những hành lang mở và linh hoạt hướng tới sự tham gia đại diện của dân chúng và các tổ chức của họ. Đã có nhiều bước cải cách hệ thống hành chính sao cho hiệu quả hơn và dễ tiếp cận hơn đối với công chúng, chẳng hạn việc áp dụng thành công cơ chế một cửa để công dân thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến các vấn đề đất đai và xã hội. Chính phủ điện tử đang có nhiều bước phát triển với số lượng truy cập ngày càng tăng vào các trang web và văn bản của Chính phủ.

Mỗi một văn bản quy phạm pháp luật khi được chủ thể có thẩm quyền ban hành cần hướng tới một mục đích nhất. Như vậy, khi ban hành pháp luật cần phải có tư duy chiến lược. Ở nước ta có, nhiều chủ thể xây dựng pháp luật nhưng cần xác định chủ thể nào là chính trong định hướng xây dựng pháp luật. Hiện nay, trên 90% các dự án Luật là do

Chính phủ trình Quốc hội, các văn bản dưới luật cũng chủ yếu do Chính phủ ban hành. Chính phủ cần có tư duy chiến lược trong xây dựng pháp luật và có đầy đủ cơ chế phối hợp chặt chẽ với các tổ chức chính trị xã hội trong việc định hướng xây dựng pháp luật.

Sử dụng có hiệu quả các nguồn đa dạng của pháp luật là một trong những định hướng quan trọng của việc phân ánh lợi ích và bảo vệ lợi ích của các cộng đồng xã hội khác nhau vì mục tiêu phát triển bền vững.

Pháp luật Việt Nam thuộc truyền thống pháp luật Châu Âu lục địa. Điều này có nghĩa là các quy phạm pháp luật Việt Nam là các quy phạm được soạn thảo và ban hành bởi các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo trình tự và thủ tục luật định. Án lệ không được coi là nguồn luật cho dù các kết luận hoặc hướng dẫn của Hội đồng thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Điều này có nghĩa ở Việt Nam, văn bản pháp luật được coi là nguồn pháp luật duy nhất.

Trong hoạt động xét xử của Tòa án cũng như trong hoạt động quản lý, các thẩm phán hay các công chức nhà nước thường làm nhiệm vụ áp dụng pháp luật đúng như tinh thần và lời văn. Không gian cho sự sáng tạo của họ là rất nhỏ và vì thế khi trong luật không có một quy định nào đó thì vấn đề pháp lý nảy sinh từ cuộc sống cụ thể sẽ không được giải quyết. Cách tiếp cận này là khiến cho các thẩm phán và công chức nhà nước luôn luôn bị trói chặt bởi những quy phạm pháp luật hiện hữu.

Theo một cách hiểu phổ biến, luật tục, đó là quy tắc xử sự, quy tắc hành vi có được do quá trình áp dụng nó một cách tự phát trong một thời gian dài ở những vùng cư dân nhất định. Chỉ có thể là luật tục những tục lệ nào được Nhà nước chính thức thừa nhận hoặc được tòa án dung. Ranh giới giữa tục lệ pháp lý với quy phạm pháp luật không cứng nhắc, bởi vì, khi tục lệ đó được đưa vào văn bản quy phạm hoặc được xem là cơ sở cho việc xét xử thì nó mặc nhiên trở thành một bộ phận của pháp luật hiện hành.

Luật tục đã đóng vai trò quan trọng trong lịch sử hình thành các hệ thống pháp luật trên thế giới. Ở nước ta và nói chung là ở các nước XHCN trước

đây, luật tục không được coi là một nguồn của pháp luật. Các cơ quan áp dụng pháp luật không được sử dụng các tục lệ pháp lý ở các địa phương và các dân tộc khác nhau giải quyết những tranh chấp, những vụ án hình sự, dân sự cụ thể.

Tuy vậy, nghiên cứu thực tiễn của các cơ quan bảo vệ pháp luật ở nước ta trong suốt những thời kỳ qua cho thấy rằng, ở rất nhiều trường hợp việc giải quyết các vụ việc ấy bằng pháp luật chính thức của Nhà nước là rất khó khăn vì có sự “xung đột” giữa pháp luật với tập tục, kể cả tập quán pháp lý ở địa phương hoặc của nhóm dân tộc ở đó. Kết quả là hoặc các quyết định, các bản án không phát huy được hiệu lực pháp lý, hoặc bị phản ứng mạnh từ phía dân chúng ở địa phương, hoặc nói chung là không được thi hành hoặc thi hành không đầy đủ.

Về mặt nhận thức, việc đánh giá thấp vai trò của luật tục là hệ quả của những ảnh hưởng của quan niệm về pháp luật thực định muốn dùng ý chí của Nhà nước để *thể chế hóa mọi lĩnh vực* của đời sống xã hội và chỉ thấy vai trò của các văn bản pháp luật thành văn. Đó là một cách nhìn thiếu thực tiễn.

Ở Việt Nam, trong thời kỳ mới giành được chính quyền, bên cạnh những văn bản pháp luật của Chính phủ cũng đã có một thoai gian án lệ đóng vai trò như những quy phạm pháp luật. Thông tư số 442-TTg ngày 19-1-1955 của Thủ tướng Chính phủ quy định một số tội phạm và hình phạt đã chỉ rõ: “Tới nay, các Tòa án căn cứ vào những văn bản nói trên (các văn bản pháp luật - người trích chú thích) và chính sách trừng trị của Chính phủ mà xét xử đem lại kết quả tốt cho việc bảo vệ trật tự, an ninh. *Kinh nghiệm xét xử về một số loại phạm pháp trở thành án lệ*. Tuy nhiên, càng về sau, án lệ không được vận dụng một cách phổ biến và sau đó chúng ta khẳng định nguyên tắc: “Tòa án độc lập và *chỉ tuân theo pháp luật*” theo hướng chỉ coi trọng pháp luật gồm các văn bản luật thực định. Như vậy, thực tiễn ở nước ta đã đi theo hướng không coi thực tiễn xét xử của các loại Tòa án là nguồn của pháp luật, tức là theo một nguyên tắc pháp lý đã từng được nêu từ thời còn Bộ luật Justinian là: “không phải các thí dụ cụ thể mà các đạo luật mới có hiệu lực pháp lý” (“Non exemplis, sed legibus, Judicandum est”).

Điều đó không có nghĩa là hạ thấp và coi nhẹ vai trò của thực tiễn xét xử. Trên thực tế, các tòa án ở nước ta đã đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc hình thành nên các quy phạm pháp luật, đi từ những trường hợp cụ thể đến mức khái quát cao làm cơ sở cho sự ra đời của các đạo luật và bộ luật quan trọng của Nhà nước ta hiện nay. Ở đây không thể không kể đến, chẳng hạn trong lĩnh vực luật hình sự, vai trò “là tiền thân” của Bộ luật hình sự năm 1985 của các bản tổng kết chuyên đề, tổng kết từng năm, từng thời kỳ, các Thông tư của các cơ quan điều tra, truy tố và xét xử của nước ta. Chẳng hạn, đó là “Bản tổng kết chuyên đề các tội giết người”, “Bản tổng kết chuyên đề về các tội hiếp dâm”, “Bản tổng kết chuyên đề về các tội của vị thành niên”; v.v...

Án lệ có mấy nội dung như sau: quyết định hoặc bản án của tòa cấp trên có giá trị bắt buộc đối

với các tòa cấp dưới; Tòa phá án cũng phải tôn trọng quyết định trước đó của bản thân mình.

Ở các nước trên thế giới, cho dù là thuộc hệ thống pháp luật nào, mặc dù có đôi chỗ khác nhau nhưng việc xét xử cũng đều tuân theo án lệ hoặc sử dụng các bản án trước đó làm tài liệu tham khảo.

Để có thể sử dụng tốt các án lệ này, nhiều nước trên thế giới đã sử dụng phương pháp là biên tập các án lệ này thành tập án lệ và công khai chúng cho mọi người được biết.

Tài liệu tham khảo

- [1] G. Rawls, Các vấn đề của chính trị và sự đồng thuận, *Bản tin Đại học Luật New York*, Mỹ, tập 64 (1989) 233.
- [2] M. Weber, *Kinh tế và xã hội*, Munchen, Đức, 1924 (tiếng Anh).

Laws and policies on sustainable development

Dao Tri Uc

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

From the study of legal policy for sustainable development, author sheds light on the necessity of ensuring the stability of the social benefits, the relationship between sustainable development and social consensus which emphasizes the protection of human rights, as well as the role of the State of Law and economic conditions - economic development of the social consensus.