

GIÒ LỤA HAY XÚC XÍCH

Lại bàn về làm luật

PGS. TS. PHẠM DUY NGHĨA



Nếu báo chí, nghiệp đoàn thậm chí cơ quan dân cử hoạt động na ná như cơ quan hành chính, thì suy cho cùng toàn bộ hệ thống chính trị của chúng ta chỉ phản ánh lợi ích của nhà nước mà thôi.

Chơi chữ theo Bismark, ông Nguyễn Sĩ Dũng khôi hài cho rằng “làm luật khó như làm xúc xích”. Cũng như xúc xích, muốn dùng được, luật pháp phải gắn với cuộc đời, phải thoả cơn đói của người dân và từng bước chấp cánh cho họ vươn tới những giá trị ẩm thực ngày một thanh cao. Vốn chỉ quen với giò lụa, nay phải làm luật cho ngôi làng toàn cầu, người nước ta chắc phải nắm bắt lấy những kỹ nghệ tân tiến mà sản xuất ra các quy phạm có giá trị áp dụng chung, mang tính khái quát cao, dễ hiểu và tự nhiên đi vào lòng người tới mức chẳng những dân ta mà người ngoại quốc cũng vui lòng cung kính mà tuân thủ. Luật pháp tự thân nó phải sống trong tâm thức và liêm sỉ của con người. Bài viết dưới đây góp vài kiến ý tìm hiểu về cái kỹ nghệ có thể làm ra thứ pháp luật quý báu đó.

Luật lệ kém hiệu quả có phải bởi quá nhiều luật khung?

Nhiều người chê luật nước ta phần nhiều là luật khung, chỉ gồm những định nghĩa và quy phạm chung, khó cho việc thi hành. Dựa vào cái khung chông chênh đó, vô số văn bản dưới luật được ban hành, từ tài liệu tập huấn, công văn hướng dẫn, thông tư, quyết định của các bộ, ngành cho tới các nghị định của Chính phủ. Cái sáng ý của người làm luật đôi khi trở nên mờ nhạt, hoặc bị méo mó nhiều phần khi chiếu tới dân qua muôn vàn lăng kính của người thực thi công vụ. Sự chệch lệch đó có phần đúng và cũng có phần oan cho người làm luật, bởi lẽ luật nước nào mà chẳng chung chung (không có tính khái quát cao đâu còn là quy phạm). Thêm nữa, nhiều đạo luật của nước ta, tuy còn chút khó hiểu đối với người bản xứ, song nếu được dịch ra tiếng Tây tiếng Tàu biết đâu kẻ ngoại

quốc kia chẳng kinh ngạc mà thốt lên rằng tại sao ở cái xứ phương Nam xa xôi lại có những đạo luật giống luật lệ nước họ đến từng chữ như vậy. Ngoài ra, có một thời ở ta luật lệ đơn sơ, thế mà cuộc tổng động viên sức mạnh của toàn dân tộc vẫn diễn ra vô cùng mau lẹ và hiệu quả, làm cho những tên đế quốc hung hãn nhất hành tinh đều run sợ.

Theo thiên ý của tôi, dường như thiếu luật hoặc luật lệ đơn sơ chưa nguy hiểm bằng thiếu sự đồng lòng của toàn nền quan chế và nhân dân thực thi tinh thần pháp luật. Nếu quan lại thiếu sáng tạo, chỉ biết thụ động chờ bề trên dẫn tay chỉ lối: một nền quan chế như vậy tự nó tạo ra những sức cản làm cho hệ thống chính trị phản ứng chậm chạp với đổi thay mau lẹ ngoài đời. Nguy hại hơn, nếu một bộ phận quan lại tư lợi, chỉ lo “trước là đẹp mặt sau là ấm thân” chần chừ khai thác luật lệ cho lông cánh của riêng mình thì nước ta mau chóng có một lớp vầng giàu có, còn sự nghèo nàn được chia rộng ra cho toàn xã hội.

Vậy nên, muốn làm cho luật pháp sống trong cuộc đời, điều cốt yếu theo tôi đừng quá tôn thờ văn bản luật, đừng quan niệm rằng hàng vạn con chữ do nền cơ quan lập pháp, lập quy in ra trên tờ giấy ngay lập tức có thể trở thành mệnh lệnh áp chế toàn dân tuân thủ. (Nói như các nhà hàn lâm: đừng quan niệm luật chỉ là văn bản luật trên giấy, đó chỉ mới là một phần nhỏ xíu trong vô số những nguồn tạo ra luật pháp). Luật chỉ sống khi nó được tạo nên bởi lòng dân, được áp dụng bởi những cơ quan chấp pháp bị kiềm chế bởi sự liêm chính và sự giám sát của toàn xã hội, và nhất là luật chỉ sống khi được phát hiện và giải thích bởi các thẩm phán nhân danh công lý mà hành xử một cách độc lập, công tâm. Như vậy, về đại thể, có 3 vấn đề lớn làm cho luật lệ nước ta gần lại với cuộc sống:

- (i) cần làm tiếng dân dội lên văn bản luật,
- (ii) cần cương toả quyền lập quy của hành pháp, và
- (iii) cần tạo cơ hội cho quan toà ung dung, độc lập mà sáng tạo ra án lệ theo cảm nhận của lương tâm.

Trong bài viết ngắn này, xin được

làm bàn về một vấn đề, làm sao văn bản luật phản ánh ngày càng tốt hơn lợi ích của nhân dân.

Văn bản luật và tiếng vọng của lòng dân

Nhận ra mong ước của 80 triệu người dân Việt Nam, đầy mong ước lên tằm cao của những quyết sách thông thái rồi dịch chúng ra thành những mệnh lệnh khúc chiết, dễ hiểu, dễ thi hành: từ phản ánh lợi ích dân chúng cho tới dịch chính sách thành quy phạm là những giai đoạn khác nhau của một quy trình thống nhất - quy trình làm luật.

Trong quy trình đó, công việc khó khăn nhất, và có lẽ cũng dễ gây tranh cãi nhất, có lẽ là lựa chọn những chính sách phù hợp với lợi ích của số đông công chúng. Xã hội chúng ta cần tới những thiết chế đa dạng đại diện cho lợi ích phức tạp của hàng triệu con người. Tự do báo chí, tự do bầu cử, tự do lập hội hình thành nghiệp đoàn và nhóm lợi ích... là muôn vàn nhánh rẽ làm cho mọi chính sách gắn với lòng dân. Nếu báo chí, nghiệp đoàn thậm chí cơ quan dân cử hoạt động na ná như cơ quan hành chính, thì suy cho cùng toàn bộ hệ thống chính trị của chúng ta chỉ phản ánh lợi ích của nhà nước mà thôi. Tiếng dân lọt thỏm giữa những thiết chế quốc doanh. (Có lẽ cũng bởi vậy, có khi người ta quen viết hoa chữ Nhà nước, mà lại viết thường chữ dân).

Khi nghiệp đoàn phát triển, những bó đuốc đó soi sáng ý chí nhân dân, dẫn dắt, tạo sức ép buộc cơ quan hành chính phải nhận ra chính sách và nâng chúng lên thành dự án luật. Đối mặt với cuộc sống, ở đâu, Chính phủ và các cơ quan chấp pháp địa phương cũng là cơ quan sốt sắng đưa ra sáng kiến lập pháp hoặc lập quy. Đằng sau các sáng kiến đó, suy cho cùng là những tổ hợp, nghiệp đoàn đại diện cho những nhóm lợi ích đã "vận động rành rang" một cách thành công. Bởi vậy, để tránh việc người có tiền và có thế lực khuynh đảo chính sách, pháp luật, người ta cần đến những thủ tục minh bạch hoá việc vận động hành lang và thẩm định lại dự luật phù hợp với lợi ích của số đông dân chúng.

Các thiết chế dân cử với những ông bà nghị sĩ và hội đồng có lẽ không

có việc gì đáng làm hơn là đại diện như cử tri, những người qua lá phiếu đã tín nhiệm họ. Vì dăm dăm làm lợi cho cử tri của mình, họ sẽ chăm chú theo dõi các dự luật có thể phụng sự lợi ích của cử tri và tìm mọi cách cản trở các dự luật đó. Muốn nghị viên quan tâm đến cử tri, cần phải làm cho những cuộc bầu cử thực sự tự do để trở thành cuộc ganh đua giành lấy tín nhiệm của người đi bầu.

Nói tóm lại, tự do lập hội, tự do báo chí là những cầu cánh làm cho tiếng dân dội lên thành vô văn kiến giải và lựa chọn chính sách. Cơ quan hành pháp chọn lấy những quyết sách thông thái nhất mà đề lên thành dự án luật. Công việc của cơ quan dân cử, suy cho cùng, chỉ là thẩm định thiệt hơn của các quyết sách đó so với lợi ích của cử tri và lợi ích quốc gia. Nếu chúng ta lấy dân làm gốc, thì cách hành xử hiện thời đối với hiệp hội, cách quản lý nhà nước đối với báo chí, cách soạn, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật... có lẽ cũng nên tư duy lại vì lợi ích của nhân dân.

Luật là chính sách, luật không phải là tác phẩm văn chương

Lịch sử pháp luật quả thực đầy những câu chuyện văn chương của những người hay chữ. Nếu không có đầu óc triết lý thông thái và giỏi chữ nghĩa, người ta không thể soạn ra cổ luật Hamurabi cho tới các bộ luật của Napoleon bên Tây, hoặc bộ luật thời Đường, Hình thư đời Lý, Quốc triều hình luật hay Hoàng Việt Luật Lệ ở các xứ phương Đông. Tuy nhiên, chuyện hay chữ của các nhà soạn luật thời xưa nay phải lùi bước trước một thế hệ con cháu cần những quyết sách mạch lạc, dễ hiểu, dễ thi hành, tránh bị lạm dụng. Luật pháp ngày nay phải là những mệnh lệnh giản đơn, ngắn gọn, và có thể thay đổi tức thì, ứng biến mau lẹ với cuộc đời.

Từ thực tế đó, dường như nghị viện các nước ít chăm chú vào các bộ luật hoành tráng đầy tới vài nghìn điểm mà ngày càng ban hành nhiều các đạo luật với một, vài hoặc dăm bảy điều. Các nhà in ấn, phát hành sách luật sẽ gặp từng mệnh lệnh đó, sắp xếp vào từng tập dữ liệu tiện cho người dân khi sử dụng. Hoá ra pháp điển hoá không phải

công việc của nghị viên, mà là công việc kỹ thuật của các nhà in.

Bàn tới điều này, tôi sợ đã làm chạnh lòng các ban đang soạn thảo Bộ Luật dân sự, Luật thương mại, Bộ Luật lao động, Luật an sinh xã hội, Luật doanh nghiệp chung, Luật đầu tư chung và vô số những đạo luật khác. Chỉ khi sự anh minh của quý vị có thể soi rọi số phận dân tộc vài trăm năm nữa thì mới nên tạo ra các bộ luật hùng vĩ.

Từng bước cương toả quyền lập quy

Quốc hội và các cơ quan dân cử làm ra luật, song đó chỉ là áng mây bay trên đầu dân chúng. Giọt mưa, giọt nắng hàng ngày là hàng vạn mệnh lệnh được gọi là pháp quy - những luật lệ độ của cơ quan hành chính các cấp và vô số thiết chế phi nhà nước khác ban hành.

Cương toả những quyền lập quy đó là một câu chuyện khó khăn và đầy bí hiểm, bởi quyền lực trong xã hội nào cũng có phần nổi và vô số phần chìm. Luật giám sát quy phạm hành chính dự kiến được ban hành vào năm 2005 có lẽ là một bước dè dặt tới xu hướng này. Tuy nhiên, có thể đoán rằng, một cuộc chia và canh chừng quyền lực như vậy chỉ có thể xuất hiện ở những xứ no ấm và chỉ khi dân chúng có đầy đủ các công cụ thực thi quyền ông chủ của mình.

Ban hành nhiều đạo luật nhỏ, cụ thể, chi tiết, thi hành được ngay... đồng nghĩa với việc cắt giảm quyền của Chính phủ và các Bộ, Ngành cũng như chính quyền địa phương ban hành quy chế hướng dẫn. Điều này chỉ là những nốt nhạc dạo đầu ngập ngừng của một triết lý lớn hơn: Chính phủ chỉ được lập quy khi được uỷ quyền cho những việc cụ thể và toàn bộ quyền lập quy của cơ quan hành pháp phải bị đặt dưới sự giám sát gắt gao bởi nhiều thiết chế nhằm bảo vệ dân quyền.

Người ta bảo: tôi nghĩ, nghĩa là tôi đang sống. Một dân tộc biết suy tư, mơ ước và hành động để chế ngự đói nghèo và ganh đua với các dân tộc láng giềng là một dân tộc đang sống. Đóng cửa tại, tự cấp tự túc với đồng lúa và lệ làng, tự mãn với sự lạc điệu của riêng mình có lẽ là kẻ thù đáng sợ nhất của dân tộc chúng ta ■

Theo Nghiên cứu Lập pháp