



HỘI ĐỒNG CHỈ ĐẠO XUẤT BẢN
SÁCH XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

QUẢN LÝ, CHỈ ĐẠO CÔNG TÁC TƯ PHÁP XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

QUẢN LÝ, CHỈ ĐẠO
CÔNG TÁC TƯ PHÁP
XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

HỘI ĐỒNG CHỈ ĐẠO XUẤT BẢN

Chủ tịch Hội đồng:

TS. NGUYỄN THẾ KỶ

Phó Chủ tịch Hội đồng:

TS. NGUYỄN DUY HÙNG

Thành viên:

TS. NGUYỄN TIẾN HOÀNG

TS. NGUYỄN AN TIÊM

TS. VŨ TRỌNG LÂM

DƯƠNG BẠCH LONG

QUẢN LÝ, CHỈ ĐẠO
CÔNG TÁC TƯ PHÁP
XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

(Tái bản)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT
HÀ NỘI - 2011

CHÚ DẪN CỦA NHÀ XUẤT BẢN

Để góp phần nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở nói chung và nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ Tư pháp - Hộ tịch cấp xã nói riêng, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật tái bản cuốn sách **Quản lý, chỉ đạo công tác tư pháp xã, phường, thị trấn**.

Cuốn sách do Trung tâm Khoa học và Phát triển nguồn nhân lực IMPAC tổ chức biên soạn với sự cộng tác của Luật gia Dương Bạch Long công tác tại Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp.

Nội dung cuốn sách bao gồm các phần chính:

Phần thứ nhất: Đề cập vấn đề cán bộ Tư pháp cấp xã, gồm ba chương, Chương I: nêu rõ về vị trí, vai trò của công tác tư pháp trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở; Chương II: điểm lại quá trình hình thành và phát triển của Tư pháp cấp xã và Chương III: tổ chức thực hiện nhiệm vụ công tác tư pháp cấp xã.

Phần thứ hai: Đề cập công tác tư pháp cấp xã, gồm ba chương: Trong đó, Chương I: nêu rõ về căn cứ pháp lý, các nguyên tắc và nghiệp vụ cơ bản của công tác xây dựng, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật. Chương II: nêu ra các khái niệm, đặc điểm, yêu cầu công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Chương III: nêu rõ công tác

hòa giải ở cơ sở; Chương này đề cập vai trò, ý nghĩa của công tác hòa giải ở cơ sở; về tổ chức của tổ hòa giải ở cơ sở và phạm vi hòa giải ở cơ sở.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 3 năm 2011

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

MỤC LỤC

Chú dẫn của Nhà xuất bản	5
Phần thứ nhất. Quản lý công tác tư pháp xã, phường, thị trấn	11
Chương I. Vị trí, vai trò của công tác tư pháp trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở	11
Chương II. Quá trình hình thành và phát triển của công tác tư pháp và đội ngũ cán bộ tư pháp cấp xã	20
1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1960	20
2. Giai đoạn từ năm 1961 đến năm 1980	24
3. Giai đoạn từ năm 1981 đến năm 1993	27
4. Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2005	29
5. Giai đoạn từ năm 2005 đến năm 2008	32
Chương III. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ công tác tư pháp cấp xã	36
1. Về nhiệm vụ, quyền hạn	37
2. Về số lượng công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã và tổ chức của Ban Tư pháp	39
3. Về tiêu chuẩn công chức Tư pháp - Hộ tịch	40
Phần thứ hai. Công tác tư pháp cấp xã	42
Chương I. Công tác xây dựng, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật	42
1. Soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật	42

1.1. Căn cứ pháp lý	42
1.2. Các nguyên tắc cần phải bảo đảm khi giúp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật	43
1.3. Nghiệp vụ soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật	47
1.4. Kỹ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật	50
1.5. Một số quy tắc chung về hình thức diễn đạt các quy phạm pháp luật	68
1.6. Ngôn ngữ, cách hành văn và tính lôgích của các văn bản quy phạm pháp luật	74
1.7. Hình thức trình bày văn bản	84
2. Kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật	85
2.1. Khái niệm kiểm tra văn bản	85
2.2. Nội dung kiểm tra văn bản	87
2.3. Cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản	90
2.4. Quy trình kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật	92
2.5. Vai trò của người cán bộ Tư pháp - Hộ tịch	98
Chương II. Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật	101
1. Khái niệm, đặc điểm của phổ biến, giáo dục pháp luật	101
1.1. Khái niệm về phổ biến, giáo dục pháp luật	101
1.2. Nhiệm vụ của phổ biến, giáo dục pháp luật	103
1.3. Đặc điểm của phổ biến, giáo dục pháp luật	106
2. Vị trí, vai trò của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong đời sống xã hội và trong quản lý nhà nước	113
3. Mục đích, yêu cầu của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật	119

<i>3.1. Mục đích của việc phổ biến, giáo dục pháp luật</i>	119
<i>3.2. Yêu cầu đối với việc phổ biến, giáo dục pháp luật</i>	122
4. Các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật	131
5. Một số kỹ năng tuyên truyền, phổ biến pháp luật cơ bản	133
<i>5.1. Tuyên truyền miệng</i>	133
<i>5.2. Tổ chức tập huấn pháp luật, tổ chức nói chuyện chuyên đề pháp luật</i>	144
Chương III. Công tác hòa giải ở cơ sở	146
1. Vài điều khái quát về hòa giải ở cơ sở	146
2. Vai trò, ý nghĩa của công tác hòa giải ở cơ sở	152
3. Tổ chức của Tổ hòa giải ở cơ sở	153
<i>3.1. Mô hình tổ chức của Tổ hòa giải ở cơ sở</i>	153
<i>3.2. Cơ cấu và cách thức tổ chức Tổ hòa giải</i>	156
4. Một số nguyên tắc khi hòa giải	160
5. Phạm vi hòa giải	168
<i>5.1. Những việc được tiến hành hòa giải</i>	168
<i>5.2. Những vụ việc không được tiến hành hoà giải</i>	171
6. Thời gian, địa điểm tiến hành việc hoà giải	175
7. Phương thức tiến hành hoà giải	176
8. Các bước tiến hành hoà giải	177
9. Một số kỹ năng hòa giải ở cơ sở	186
<i>9.1. Kỹ năng giao tiếp</i>	186
<i>9.2. Kỹ năng nghe đối tượng trình bày</i>	187
<i>9.3. Kỹ năng yêu cầu các bên tranh chấp cung cấp chứng cứ, tài liệu liên quan đến vụ việc</i>	189
<i>9.4. Kỹ năng tra cứu tài liệu tham khảo</i>	190
<i>9.5. Kỹ năng xem xét, xác minh vụ việc</i>	191
<i>9.6. Kỹ năng giải thích, thuyết phục, cảm hóa, hướng dẫn các bên tự nguyện giải quyết tranh chấp</i>	192

10. Trách nhiệm của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong công tác hòa giải ở cơ sở	194
Chương IV. Đăng ký và quản lý hộ tịch	196
1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của đăng ký và quản lý hộ tịch	196
2. Vị trí, vai trò của công tác đăng ký và quản lý hộ tịch	200
3. Quản lý nhà nước về sổ sách, biểu mẫu hộ tịch	204
4. Nhiệm vụ cụ thể của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong việc giúp Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý hộ tịch	205

PHẦN THỨ NHẤT
**QUẢN LÝ CÔNG TÁC TƯ PHÁP XÃ,
PHƯỜNG, THỊ TRẤN**

Chương I
**VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA CÔNG TÁC TƯ PHÁP
TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA
CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ**

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng viết: "*Cấp xã là gần gũi nhân dân nhất, là nền tảng của hành chính. Cấp xã làm được việc thì mọi công việc đều xong xuôi*"¹. Qua đó, có thể khẳng định, sự thành công hay thất bại của hoạt động quản lý nhà nước được quyết định ở cấp xã, phường, thị trấn (sau đây gọi là *cấp xã* hay còn gọi là *chính quyền cơ sở*). Bởi vì, trong thực tiễn quản lý, hầu hết mọi việc đều diễn ra ở cấp xã và phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ cấp xã trong quá trình tổ chức thực hiện.

Trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước bốn cấp của Nhà nước ta, chính quyền cấp xã là tổ chức

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, t.5, tr.371.

ở cấp thấp nhất. Đặc thù của tổ chức chính quyền cấp xã là vừa thực hiện chức năng quản lý, vừa thực hiện chức năng tự quản; là cấp hành động, tổ chức hành động, đưa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Theo đó, chính quyền cơ sở có trách nhiệm tổ chức, chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Việc tổ chức, thực hiện và biến các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào thực tiễn cuộc sống, được nhân dân nhất trí và tự nguyện chấp hành. Đó là yêu cầu xã hội, là căn cứ pháp lý, đạo lý quy định hoạt động quản lý và tự quản ở cơ sở, quy định trực tiếp chức năng, nhiệm vụ công tác tư pháp cấp xã.

Chính quyền cấp xã là đơn vị hành chính cơ sở, thực hiện quyền quản lý nhà nước ở địa phương. Chính quyền cơ sở ở vị trí đầu tiên, trực tiếp của mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền với công dân, nơi tiếp giáp giữa Nhà nước và công dân, do đó mọi hoạt động quản lý của chính quyền (trong đó có lĩnh vực Tư pháp) là trực tiếp với dân, không phải qua một khâu trung gian nào. Nói một cách hình ảnh thì, chính quyền cơ sở là "sợi dây" nối liền giữa nhân dân với Đảng và Nhà nước; mọi chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, chỉ thị của cơ quan cấp trên muốn xuống đến người dân địa phương tất nhiên phải qua chính quyền cơ sở. Chính quyền cơ sở còn là cấp trực tiếp thu thập và phản ánh tâm tư, nguyện vọng, ý kiến của nhân dân địa phương lên

các cơ quan cấp trên, trong đó có lĩnh vực quản lý nhà nước về tư pháp.

Chính quyền cơ sở không có mục đích nào khác là thực hiện quyền làm chủ và phát huy vai trò tự quản của nhân dân, hướng tới xây dựng một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa "của dân, do dân, vì dân", gắn với một nền pháp chế xã hội chủ nghĩa. Với ý nghĩa đó, công tác tư pháp ở cơ sở đóng vai trò quan trọng trong hoạt động của chính quyền cơ sở và tạo dựng môi trường văn hoá pháp lý trong hoạt động đời sống xã hội.

Đội ngũ công chức Tư pháp - Hộ tịch, thành viên chủ chốt của Ban Tư pháp xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là cấp xã) là tổ chức đã có cơ sở từ thời kỳ trước Tổng khởi nghĩa tháng Tám năm 1945 ở vùng giải phóng - gọi là Tiểu ban Tư pháp trong Ủy ban Dân tộc giải phóng làng, xã, sau đó được quy định trong nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước ta¹.

Từ khi được hình thành cho đến nay, đội ngũ cán bộ, công chức Tư pháp cấp xã luôn tồn tại và phát triển, là một bộ phận gắn liền với bộ máy chính quyền cấp xã; đồng thời chịu sự chỉ đạo, điều hành về nghiệp vụ của cơ quan Tư pháp cấp trên.

1. Từ ngày thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đến khi kết thúc cuộc kháng chiến chống Pháp, đã có 6 sắc lệnh trong đó quy định về tổ chức, hoạt động Ban Tư pháp xã. Từ năm 1975 đến năm 1993 có 2 nghị định, 3 thông tư quy định về Ban Tư pháp.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì hệ thống của ngành Tư pháp gồm bốn cấp, ở Trung ương có Bộ Tư pháp, ở tỉnh và cấp tương đương có Sở Tư pháp, ở huyện và cấp tương đương có Phòng Tư pháp, ở xã và cấp tương đương có đội ngũ công chức Tư pháp - Hộ tịch. Trong hệ thống này, đội ngũ công chức Tư pháp - Hộ tịch ở vào vị trí chân rết của hệ thống, nếu chân rết mà yếu kém thì cả hệ thống sẽ không thể mạnh. Vì vậy, đội ngũ công chức Tư pháp - Hộ tịch có vị trí, vai trò hết sức quan trọng và cần thiết không chỉ đối với chính quyền cơ sở mà còn quan trọng và cần thiết với hệ thống ngành Tư pháp.

Điều 128 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 quy định: *Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương... góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.* Tại Điều 7 Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV ngày 29 tháng 4 năm 2009 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và công tác tư pháp của Ủy ban nhân dân cấp xã đã xác định “*Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác tư pháp trên địa bàn...*” và tại Điều 8 của Thông tư liên tịch trên đã xác định rõ “*Ở cấp*

xã có công chức Tư pháp - Hộ tịch tham mưu giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn tại Điều 7 của Thông tư liên tịch này”.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, hoạt động tư pháp không chỉ dừng lại ở cơ quan cấp trên, ở tầm vĩ mô, mà còn được tổ chức thực hiện ở cấp cơ sở, trong đó có nhiều hoạt động chỉ phát sinh và bắt đầu từ địa hạt cơ sở hoặc chỉ được tiến hành tại cấp cơ sở, cụ thể như: việc đăng ký và quản lý hộ tịch; quản lý và hướng dẫn hoạt động hòa giải mâu thuẫn, giải quyết tranh chấp, xích mích trong nội bộ nhân dân; việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân địa phương; việc tổ chức vận động, giáo dục người có nghĩa vụ phải thi hành án tự nguyện thi hành án; việc theo dõi, giám sát, giáo dục người vi phạm hành chính được giáo dục tại xã phường; công tác thống kê tư pháp, quản lý lý lịch tư pháp; công tác theo dõi tình hình thực hiện và vi phạm pháp luật ở địa phương... Như vậy, có thể thấy rằng có những công việc có thể và cần phải giải quyết ở tầm vĩ mô, nhưng lại có việc phải được giải quyết ở tầm vi mô, ở cấp cơ sở.

Vì vậy, đội ngũ công chức Tư pháp - Hộ tịch được xem như đại diện của ngành Tư pháp đặt tại cơ sở, là cánh tay với dài của Bộ đến cơ sở, thể hiện sự hiện diện thường xuyên của ngành Tư pháp ở địa phương. Ở vị trí này, khi thực hiện nhiệm vụ của mình, đội ngũ công chức Tư pháp -

Hội tịch có vai trò và trách nhiệm bảo đảm cho hoạt động tư pháp ở cấp cơ sở được thực hiện đúng quy định của pháp luật, đúng sự hướng dẫn và quản lý thống nhất của ngành Tư pháp. Hoạt động tư pháp ở cấp cơ sở còn là việc triển khai, thực hiện chủ trương, kế hoạch công tác của Bộ, của ngành, vì thế nếu có một sự ách tắc ở cấp này thì đương nhiên ảnh hưởng đến cả hệ thống, đồng thời cũng qua thực tiễn hoạt động của đội ngũ cán bộ Tư pháp - Hội tịch ở cơ sở mà kiểm nghiệm tính đúng đắn, tính khả thi của những chủ trương, kế hoạch được vạch ra từ cấp cao nhất của ngành, giúp cho việc tổng kết, điều chỉnh công tác chỉ đạo và quản lý của ngành.

Thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực tư pháp và thi hành pháp luật, theo quy định của pháp luật, chính quyền cơ sở phối hợp với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, các đoàn thể quần chúng, các cơ quan trên địa bàn quản lý toàn diện về kinh tế - xã hội. Theo đó:

(1) *Trong lĩnh vực thi hành pháp luật*, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: quyết định biện pháp bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình ở địa phương; quyết định biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; quyết định biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước; bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ

chức, cá nhân ở địa phương; quyết định biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật.

(2) *Trong lĩnh vực tư pháp*, Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch, quyết định, chỉ thị về công tác tư pháp ở cấp xã; theo dõi, kiểm tra tình hình thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt; tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp huyện và cơ quan Tư pháp cấp trên; tổ chức thực hiện việc tự kiểm tra các quyết định, chỉ thị do Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành; rà soát văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành; chỉ đạo, hướng dẫn việc xây dựng quy ước, hương ước thôn, tổ dân phố phù hợp với quy định pháp luật hiện hành; theo dõi, báo cáo tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật, phát hiện, đề xuất biện pháp giải quyết những khó khăn vướng mắc trong thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở cấp xã với Phòng Tư pháp cấp huyện; tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật; quản lý, khai thác, sử dụng Tủ sách pháp luật ở cấp xã; tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở, bồi dưỡng, cung cấp tài liệu nghiệp vụ cho tổ viên Tổ hoà giải trên địa bàn theo sự hướng dẫn của cơ quan Tư pháp cấp trên; thực hiện việc đăng ký, đăng ký lại

việc sinh, tử, kết hôn, nhận nuôi con nuôi; thay đổi, cải chính hộ tịch cho người dưới 14 tuổi và bổ sung hộ tịch cho mọi trường hợp không phân biệt độ tuổi; đăng ký khai sinh, khai tử quá hạn theo quy định của pháp luật; quản lý, sử dụng các loại sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch theo quy định của Bộ Tư pháp; lưu trữ sổ hộ tịch, giấy tờ hộ tịch; cấp bản sao giấy tờ hộ tịch từ sổ hộ tịch; thực hiện một số việc về quốc tịch thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật; thực hiện cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; chứng thực chữ ký trong các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; chứng thực các việc khác theo quy định của pháp luật; phối hợp với cơ quan Thi hành án dân sự trong thi hành án dân sự trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

Để thực hiện tốt công tác tư pháp, hoạt động của chính quyền cơ sở cần bảo đảm ba yêu cầu sau đây:

- Đưa pháp luật thành nền nếp hoạt động của chính quyền và hoà quyện vào đời sống của nhân dân. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật, khắc phục tình trạng quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu dân, bảo đảm nguyên tắc "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" đối với chính quyền;

- Đội ngũ cán bộ Tư pháp phải được tăng cường và củng cố cả về đạo đức, phẩm chất, năng lực, trình độ thực thi pháp luật. Tăng cường công tác

quản lý và kiểm tra cán bộ, đồng thời thực hiện tốt Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007;

- Có chế độ, chính sách đãi ngộ thoả đáng đối với cán bộ trên cơ sở phân loại rõ các đối tượng cán bộ; quyền lợi gắn với vị trí, vai trò, trách nhiệm của từng cán bộ cơ sở.

Trong giai đoạn xây dựng và phát triển đất nước hiện nay, trước yêu cầu của sự nghiệp đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, với xu thế mở cửa và hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, vị trí, vai trò của chính quyền cấp cơ sở trong việc quản lý nhà nước bằng pháp luật ở địa phương ngày càng được tăng cường, ngành Tư pháp trong đó có Tư pháp cấp xã ngày càng được giao thêm nhiều nhiệm vụ mới nặng nề và phức tạp. Cụ thể, theo quy định của Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV ngày 28-4-2009 của Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tư pháp thuộc Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc Uỷ ban nhân dân cấp huyện và công tác tư pháp của Uỷ ban nhân dân cấp xã, nhiều nhiệm vụ mới đã được giao thêm, nhiều nhiệm vụ đã được mở rộng cho ngành Tư pháp.

Yêu cầu nhiệm vụ ngày càng cao đòi hỏi cán bộ ngành Tư pháp đặc biệt là cán bộ Tư pháp xã, phường, thị trấn (gọi tắt là cán bộ Tư pháp cấp xã) phải có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, chính

trị vững vàng và phải luôn luôn trau dồi nâng cao trình độ của mình.

Chương II

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA CÔNG TÁC TƯ PHÁP VÀ ĐỘI NGŨ CÁN BỘ TƯ PHÁP CẤP XÃ

1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1960

Ban Tư pháp xã, phường, thị trấn là tổ chức đã có cơ sở từ thời kỳ trước Tổng khởi nghĩa tháng Tám năm 1945 ở vùng giải phóng - gọi là Tiểu ban Tư pháp trong Ủy ban Dân tộc giải phóng làng, xã. Sau khi cách mạng tháng Tám thành công, lập nên nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Ban Tư pháp xã được chính thức thành lập theo Sắc lệnh số 63/SL ngày 22-11-1945 về việc tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định một cách chi tiết ngay tại Sắc lệnh số 13/SL về cách tổ chức các Tòa án và các ngạch Thẩm phán ngày 24-1-1946. Theo đó, Ban Tư pháp có ba Ủy viên (Chủ tịch, Phó chủ tịch và Thư ký của Ủy ban hành chính cấp xã) cả ba Ủy viên đều có quyền kiến nghị. Về thẩm quyền, theo Sắc lệnh số 13/SL, Ban Tư pháp xã có quyền:

- Hoà giải tất cả các việc dân sự và thương sự. Nếu hoà giải được, Ban Tư pháp có thể lập biên bản hoà giải có các uỷ viên và những người đương sự ký;

- Phạt các việc vi cảnh, nhưng chỉ có quyền phạt từ năm hào đến sáu đồng bạc. Các tiền phạt sẽ do thủ quỹ nhận và phát biên lai. Tiền phạt bỏ vào quỹ làng tiêu dùng. Nếu người phạm tội không chịu nộp phạt, thì Ban Tư pháp lập biên bản và đệ lên Tòa án sơ cấp xét xử;

- Thi hành những mệnh lệnh của các Thẩm phán cấp trên;

- Ban Tư pháp xã không có quyền tịch thu tài sản của ai; cũng không có quyền bắt bớ, giam giữ ai trừ khi có tráp nã của một Thẩm phán, hay khi thấy người phạm tội quả tang. Khi bắt người trong hai trường hợp kể trên, Ban Tư pháp phải lập biên bản hỏi cung, và giải bị can lên ngay Tòa án cấp trên trong thời hạn 24 giờ.

- Nếu cần Ban Tư pháp có thể khám xét nhà các tư nhân để thu giữ tang vật, song phải lập biên bản minh bạch và không được xâm phạm đến các đồ vật khác. Các tang vật thu giữ phải bao gói cẩn thận và niêm phong rồi đệ ngay lên Tòa án cấp trên (quy định từ Điều 2 đến Điều 6, Sắc lệnh số 13/SL ngày 24-1-1946);

Theo Sắc lệnh số 51/SL ngày 17-4-1946 về ấn định thẩm quyền các Tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong Tòa án đã trao thêm quyền cho Ban Tư pháp ngoài các quyền đã quy định trong Sắc lệnh số 13/SL. Theo đó, Ban Tư pháp xã hoà giải tất cả các việc hộ và thương mại do các đương sự muốn mang ra trước Ban Tư pháp ấy. Biên bản hoà giải thành chỉ có hiệu lực tư chứng thư.

Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, nhân dân ta đã hoàn thành cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân ở miền Bắc; nhưng miền Nam còn bị đế quốc thống trị. Cách mạng Việt Nam chuyển sang một hình thái mới, cùng một lúc tiến hành hai cuộc cách mạng. Cách mạng giải phóng dân tộc ở miền Nam và cách mạng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc, tiếp tục đấu tranh thống nhất nước nhà. Để góp phần vào việc củng cố chính quyền cấp xã, tăng cường đoàn kết ở nông thôn và trấn áp kịp thời những hành động phá hoại trật tự trị an và sản xuất ở địa phương miền Bắc, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư số 1869-VHC ngày 25-10-1955 về hướng dẫn xây dựng và củng cố Ủy ban hành chính xã về mặt tư pháp. Thông tư này quy định một cách cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn tổ chức và lề lối làm việc của Ủy ban hành chính xã về tư pháp bao gồm:

- Hoà giải những việc xích mích, tranh chấp về quyền lợi trong nhân dân. Ủy ban hành chính xã có quyền công nhận những việc thuận tình ly hôn mà hai bên không có tranh chấp nhau về con cái hoặc tài sản;

- Kiểm thảo, giáo dục những người phạm những lỗi nhỏ làm mất trật tự ở nông thôn như: say rượu, làm huyên náo thôn xóm, đánh chửi nhau thường, trộm cắp vặt, hủ hoá thường v.v.. Nếu có gây thiệt hại cho người khác, Ủy ban hành chính xã có thể bắt người phạm lỗi phải bồi thường;

- Nghiêm khắc cảnh cáo những tên địa chủ có những phản ứng nhỏ như: láo xược với nông dân, không chịu lao động, trộm cắp vặt, dây dưa thuế, không chịu di dân công v.v. ;

- Thi hành mệnh lệnh của cấp trên như: tổng đạt giấy gọi; tổng đạt án; điều tra cung cấp thêm tài liệu về một vụ án theo yêu cầu của Tòa án nhân dân huyện hoặc Tòa án nhân dân tỉnh v.v..

Theo quy định của Thông tư này, Ủy ban hành chính xã không có quyền phạt giam hoặc giữ người phạm lỗi một vài ngày để bắt họ quét trụ sở, đắp đường, đào ao, đào giếng v.v.. Bỏ hình thức phạt vi cảnh ở xã theo quy định của các Sắc lệnh số 13/SL ngày 24-01-1945; số 51/SL ngày 17-04-1946; số 85/SL ngày 22-05-1950 và trong các văn bản hướng dẫn thi hành các Sắc lệnh này.

Về tổ chức hoạt động, tùy điều kiện cụ thể của từng địa phương mà phân công Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay Ủy viên công an phụ trách cả công việc Tư pháp xã.

Do sự phát triển đa dạng của cuộc sống xã hội, xuất phát từ định hướng của Đảng và Nhà nước về chính sách gia đình, ngày 24-8-1956, Bộ Tư pháp ban hành Thông tư số 1507-HCTP bổ sung Thông tư số 1869-VHC ngày 25-10-1955 về vấn đề công nhận thuận tình ly hôn. Theo quy định mới này, thẩm quyền công nhận thuận tình ly hôn không thuộc thẩm quyền của Ủy ban hành chính xã mà nay thuộc thẩm quyền của Tòa án

nhân dân huyện. Bởi vì, những việc xin ly hôn có rất nhiều nguyên nhân phức tạp, nếu giải quyết không thận trọng thì ảnh hưởng xấu đến việc ổn định tình hình ở nông thôn, đến việc thi hành chính sách gia đình và chính sách Mặt trận của Đảng và Chính phủ.

2. Giai đoạn từ năm 1961 đến năm 1980

Do tình hình của cách mạng trong giai đoạn mới, theo quy định của Hiến pháp năm 1959 và pháp luật hiện hành, công tác Tư pháp xã do Tòa án nhân dân đảm nhận. Theo quy định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 1960 và Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Tòa án nhân dân tối cao và tổ chức của các Tòa án nhân dân địa phương năm 1961 thì:

Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có nhiệm vụ chỉ đạo công tác xây dựng tổ chức Tư pháp, công tác giáo dục và đào tạo cán bộ Tòa án, tuyên truyền và giáo dục pháp luật trong nhân dân.

Toà án nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện hoặc đơn vị hành chính tương đương có nhiệm vụ xây dựng tổ chức Tư pháp và hướng dẫn công tác hoà giải ở các thị trấn và xã, tuyên truyền giáo dục pháp luật trong nhân dân. Chánh án Tòa án nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện hoặc đơn vị hành chính tương đương có nhiệm vụ: chỉ đạo công tác xây dựng tổ chức Tư pháp ở địa phương và công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật trong nhân dân. Thực hiện chức

năng do luật định, ngày 26-02-1964, Toà án nhân dân Tối cao ban hành Thông tư số 02-TC về việc xây dựng Tổ hoà giải và kiện toàn tổ chức Tư pháp xã, khu phố. Thông tư này chỉ rõ nhiệm vụ của Uỷ ban Hành chính xã về công tác tư pháp như sau:

- Hoà giải những việc ly hôn và tranh chấp về dân sự mà hai bên yêu cầu uỷ viên Tư pháp xã hay khu phố giúp đỡ, tổ chức các tổ hoà giải và hướng dẫn công tác của Tổ hoà giải;

- Tuyên truyền giáo dục pháp luật trong nhân dân;

- Thi hành những mệnh lệnh của Toà án về tổng đạt giấy gọi và thi hành án;

- + Về tổ chức, Uỷ ban Hành chính (UBHC) xã và Ban Hành chính khu phố (BHC KP) cần phân công Phó Chủ tịch hoặc uỷ viên thường trực phụ trách công tác Tư pháp;

- + Trong quan hệ giữa uỷ viên Tư pháp xã và khu phố với các Tổ hoà giải, các uỷ viên Tư pháp cần chú ý những công tác sau đây:

- * Cần tổ chức hội nghị bồi dưỡng cho các Tổ hoà giải về chủ trương và phương pháp hoà giải;

- * Thường xuyên liên hệ với các Tổ hoà giải để nắm tình hình và hướng dẫn công tác. Các uỷ viên khác của Uỷ ban Hành chính xã, khu phố phụ trách các thôn, các đường phố cũng cần chú ý theo dõi hướng dẫn công tác của các Tổ hoà giải ở thôn và đường phố;

- * Uỷ viên Tư pháp phải tranh thủ dự sinh hoạt

hàng tháng với một số Tổ hoà giải để nắm tình hình và hướng dẫn các Tổ hoà giải hoạt động;

* Ủy viên Tư pháp cần báo cáo thường xuyên với cấp uỷ, với Ủy ban Hành chính xã hoặc BHC KP để giúp cấp uỷ, Ủy ban Hành chính xã và BHC KP lãnh đạo công tác của Tổ hoà giải; khen thưởng tuyên dương kịp thời những Tổ hoà giải hoặc tổ viên Tổ hoà giải đã đạt được những thành tích trong công tác hoà giải.

Trong quan hệ giữa Tòa án nhân dân huyện, thị xã với uỷ viên Tư pháp xã và khu phố thì:

- Tòa án nhân dân huyện, thị xã có nhiệm vụ hướng dẫn công tác cho uỷ viên Tư pháp xã và khu phố; trong đó cần chú ý đặc biệt đến công tác xây dựng tổ hoà giải ở cơ sở v.v.;

- Tòa án nhân dân huyện, thị xã có nhiệm vụ huấn luyện cho uỷ viên Tư pháp xã, khu phố về những công việc thuộc nhiệm vụ Tư pháp của Ủy ban Hành chính xã và khu phố, giúp đỡ các uỷ viên Tư pháp huấn luyện cho tổ viên Tổ hoà giải;

- Đối với những việc mà Tổ hoà giải hoà giải không thành, hai bên yêu cầu uỷ viên Tư pháp xã hoặc Tư pháp khu phố giúp đỡ giải quyết, thì uỷ viên Tư pháp xã hoặc khu phố có thể hoà giải một lần nữa, hay gửi ngay đơn kiện lên Tòa án nhân dân huyện, thị xã có kèm theo ý kiến của Ủy ban Hành chính xã hoặc BHC KP. Khi nhân dân trực tiếp đưa đơn lên Tòa án mà xét thấy còn có khả năng hoà giải được ở xã hay khu phố nếu đương sự đồng ý, thì Tòa án nhân dân huyện, thị xã có

thể gửi đơn cho Ủy ban Hành chính xã hoặc Ban Hành chính khu phố để ủy viên Tư pháp xã, khu phố hoặc Tổ hoà giải hoà giải;

- Tòa án nhân dân huyện, thị xã cần có kế hoạch thi đua giữa các xã, khu phố để thúc đẩy phong trào xây dựng và phát triển Tổ hoà giải, giúp cho các ủy viên Tư pháp xã, khu phố sơ kết, tổng kết công tác xây dựng và hoạt động của Tổ hoà giải để rút kinh nghiệm phổ biến chung;

- Hàng tháng, ủy viên Tư pháp xã, khu phố phải báo cáo cho Tòa án nhân dân huyện, thị xã tình hình việc xích mích, tranh chấp trong nhân dân, công tác tư pháp ở xã và khu phố, công tác của Tổ hoà giải v.v..

Ba tháng một lần, Tòa án nhân dân huyện, thị xã họp với ủy viên Tư pháp xã, khu phố để rút kinh nghiệm về công tác.

Trong Thông tư số 02-TC khẳng định, việc xây dựng và củng cố các tổ hoà giải là khâu chủ yếu trong việc kiện toàn tổ chức tư pháp ở xã, khu phố. Các Tòa án nhân dân phải theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc xây dựng các Tổ hoà giải.

3. Giai đoạn từ năm 1981 đến năm 1993

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, đất nước hoàn toàn thống nhất, cách mạng nước ta chuyển sang một giai đoạn mới, cả nước đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội; kế thừa và phát triển Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đã quy định chế độ chính

trị, kinh tế, văn hoá và xã hội, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu tổ chức và nguyên tắc hoạt động của các cơ quan nhà nước. Mặt khác, do yêu cầu của nhiệm vụ cách mạng mới, Bộ Tư pháp được lập lại theo Nghị định số 143/HĐBT ngày 22-11-1981 của Hội đồng Bộ trưởng quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức Bộ Tư pháp. Theo Nghị định này, Bộ Tư pháp là cơ quan của Hội đồng Bộ trưởng, có chức năng giúp Hội đồng Bộ trưởng thực hiện quản lý thống nhất các công việc về tư pháp trong cả nước bao gồm công tác dự thảo pháp luật, quản lý về mặt tổ chức các Tòa án địa phương và các công tác tư pháp khác; tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa trong cán bộ và nhân dân; góp phần bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật; tăng cường chuyên chính vô sản, thực hiện quyền làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa của nhân dân (Điều 1 Nghị định số 143/HĐBT ngày 22-11-1981).

Trong hệ thống tư pháp, ở cơ sở (xã, phường, thị trấn) có Ban Tư pháp. Về tổ chức của Ban Tư pháp xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là Ban Tư pháp xã), theo Thông tư số 08/TT ngày 06-01-1982 và Công văn số 527/QLTA ngày 28-08-1984 của Bộ Tư pháp thì tổ chức Ban Tư pháp xã gồm có: Trưởng ban, một Phó trưởng ban và một số uỷ viên. Trưởng Ban Tư pháp xã cần chọn người trong thường trực Uỷ ban nhân dân xã kiêm chức, Phó trưởng Ban Tư pháp xã phải là cán bộ chuyên trách thường trực làm công tác tư pháp. Các uỷ

viên khác nên chọn trong các ngành, đoàn thể quần chúng ở địa phương. Cán bộ Tư pháp xã cần có phẩm chất đạo đức tốt, có tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình công tác, có khả năng vận động quần chúng, am hiểu chuyên môn về Tư pháp cơ sở.

Theo Thông tư số 08/TT ngày 06-01-1982 và Công văn số 527/QLTA ngày 28-08-1984 của Bộ Tư pháp thì Ban Tư pháp xã có các chức năng, nhiệm vụ sau:

- Tổ chức công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật;
- Giúp Ủy ban nhân dân soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật và các văn bản khác theo đúng pháp luật và thẩm quyền;
- Giúp Ủy ban nhân dân xây dựng, củng cố tổ chức và hướng dẫn hoạt động của các tổ hoà giải trong phạm vi địa phương;
- Thực hiện việc đăng ký và quản lý hộ tịch;
- Tham gia vào việc thi hành án tại cơ sở.

4. Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2005

Sau Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986), đất nước ta chuyển đổi cơ chế quản lý, từ tập trung quan liêu sang xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước, ngành Tư pháp vừa tiếp tục triển khai hoạt động vừa xây dựng, kiện toàn tổ chức và tự khẳng định vị trí của mình trong xã hội và trong bộ máy Nhà nước.

Trên cơ sở quy định của Nghị định số 38/CP ngày 04-06-1993 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ¹ ban hành Thông tư liên Bộ số 12/TTLB ngày 26-07-1993 hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức cơ quan Tư pháp địa phương. Theo đó, Ban Tư pháp xã, phường, thị trấn có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Giúp Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện quản lý nhà nước về các công việc tư pháp;

- Giúp Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn soạn thảo, ban hành các quyết định, chỉ thị để thi hành các quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

- Thực hiện việc phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân;

- Thực hiện việc đăng ký và quản lý hộ tịch, quản lý lý lịch tư pháp và thống kê tư pháp;

- Hướng dẫn, quản lý hoạt động của các Tổ hòa giải;

- Tổ chức phối hợp việc thi hành án ở địa phương theo sự chỉ đạo của Đội thi hành án.

Sau Nghị định số 38/CP ngày 4-6-1993 của Chính phủ và Thông tư liên Bộ số 12/TTLB, chức năng, nhiệm vụ của Ban Tư pháp cấp xã đã được bổ sung rất nhiều. Cụ thể các nhiệm vụ được bổ sung như:

1. Nay là Bộ Nội vụ (BT).

- Chỉ đạo Tổ hoà giải thực hiện rà soát, thống kê nhu cầu giúp đỡ pháp luật, các vướng mắc của đối tượng được trợ giúp pháp lý (theo tinh thần điểm 2 Mục C Phần I Thông tư số 07/1998/TT-BTP ngày 05-12-1998 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn về công tác quản lý và thực hiện trợ giúp pháp lý);

- Giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp giải quyết các vấn đề về quốc tịch (Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31-12-1998 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật quốc tịch Việt Nam);

- Giúp Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo, hỗ trợ các làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư xây dựng hương ước, quy ước có nội dung phong phú, thiết thực, phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; kiểm tra việc tổ chức thực hiện hương ước, quy ước trên địa bàn (theo tinh thần điểm 6 Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg ngày 19-6-1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư);

- Quản lý Tủ sách pháp luật của xã, phường, thị trấn; hàng ngày tổ chức phục vụ cho cán bộ, nhân dân tìm hiểu pháp luật (các Quyết định số 69/1998/QĐ-TTg ngày 31-3-1998 và Quyết định số 1067/QĐ-TTg ngày 25-11-1998 về việc xây dựng và quản lý Tủ sách pháp luật ở xã, phường, thị trấn);

- Giúp Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện đăng ký giao dịch bảo đảm đối với quyền

sử dụng đất, bất động sản gắn liền với đất trong trường hợp bên bảo đảm là hộ gia đình, cá nhân (theo tinh thần Nghị định số 08/2000/NĐ-CP ngày 10-3-2000 về đăng ký giao dịch bảo đảm);

- Giúp Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện một số hành vi chứng thực theo thẩm quyền (Nghị định số 75/2000/NĐ-CP ngày 08-12-2000 về công chứng và chứng thực).

5. Giai đoạn từ năm 2005 đến năm 2008

Sau khi có Nghị định số 62/2003/NĐ-CP ngày 06-06-2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp, trên cơ sở kế thừa và tiếp tục khẳng định các nhiệm vụ đã được giao cho Tư pháp cơ sở, ngày 05-05-2005 liên Bộ Tư pháp - Nội vụ đã ban hành Thông tư liên tịch số 04/2005/TTLT-BTP-BNV hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân quản lý nhà nước về công tác tư pháp ở địa phương. Theo đó, ở cấp xã, người giữ chức danh công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã làm công tác chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý nhà nước về công tác tư pháp trong phạm vi địa phương.

Tiêu chuẩn, chế độ, chính sách của công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã được thực hiện theo Nghị định số 114/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ quy định về cán bộ, công chức xã,

phường, thị trấn, Nghị định số 121/2003/NĐ-CP ngày 21-10-2003 của Chính phủ về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16-01-2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.

Theo quy định của pháp luật, công chức Tư pháp - Hộ tịch thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Trình Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành các văn bản về công tác tư pháp ở địa phương; tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp huyện và sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp xã;

- Giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tự kiểm tra các quyết định, chỉ thị do Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành;

- Xây dựng kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn trình Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức thực hiện kế hoạch sau khi được phê duyệt;

- Giúp Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo, hướng dẫn việc xây dựng quy ước, hương ước thôn, làng, ấp, bản, cụm dân cư phù hợp với quy định pháp luật hiện hành và chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

- Hướng dẫn hoạt động của các Tổ hòa giải; bồi dưỡng, cung cấp tài liệu nghiệp vụ cho tổ viên Tổ hòa giải ở địa phương theo sự hướng dẫn của cơ

quan Tư pháp cấp trên; trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã xem xét, quyết định việc miễn nhiệm tổ viên Tổ hòa giải;

- Thực hiện việc trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách theo quy định của pháp luật;

- Trực tiếp quản lý việc khai thác, sử dụng Tủ sách pháp luật ở xã, phường, thị trấn; tổ chức việc phối hợp khai thác, sử dụng, trao đổi giữa Tủ sách pháp luật ở xã, phường, thị trấn với các tổ chức, đơn vị khác;

- Giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện việc đôn đốc thi hành án theo hướng dẫn của cơ quan thi hành án cấp huyện và thực hiện công tác hành chính - tài chính trong việc đôn đốc thi hành án;

- Thực hiện đăng ký và quản lý hộ tịch ở địa phương; thực hiện một số việc về quốc tịch thuộc thẩm quyền theo quy định pháp luật;

- Giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện chứng thực chữ ký của công dân Việt Nam trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch dân sự ở trong nước; chứng thực di chúc, văn bản từ chối nhận di sản và các việc khác theo quy định của pháp luật;

- Báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ trong các lĩnh vực công tác được giao với Ủy ban nhân dân cấp xã và Phòng Tư pháp;

- Thực hiện các nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp xã giao.

Để phối hợp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao, Ủy ban nhân dân cấp xã thành lập Ban Tư pháp gồm có Trưởng ban do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đảm nhiệm, công chức Tư pháp - Hộ tịch và các thành viên kiêm nhiệm khác do Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định.

Mặt khác, về các lĩnh vực cụ thể, cán bộ Tư pháp cấp xã còn được giao thêm một số nhiệm vụ cụ thể như:

- Giúp Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện chứng thực: (1) Bản sao từ bản chính các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; (2) Chứng thực chữ ký trong các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt (khoản 2 Điều 5 Nghị định số 79/2007/NĐ-CP ngày 18-05-2007 của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký);

- Tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ yêu cầu chứng thực hợp đồng, văn bản về bất động sản trình Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện ký chứng thực hợp đồng, văn bản về bất động sản theo thẩm quyền (Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT/BTP-BTNMT ngày 13-06-2006 của Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất).

Hiện nay, theo quy định tại Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV ngày 28-04-2009

hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và công tác tư pháp của Ủy ban nhân dân cấp xã (sau đây gọi tắt là Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV) thì các nhiệm vụ được giao của công tác tư pháp cơ sở tiếp tục được khẳng định và ngày một nặng nề.

Chương III

TỔ CHỨC THỰC HIỆN NHIỆM VỤ CÔNG TÁC TƯ PHÁP CẤP XÃ

Theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về công tác tư pháp ở địa phương trên các lĩnh vực ban hành văn bản, tự kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành, phổ biến, giáo dục pháp luật, thi hành án dân sự, chứng thực, quản lý và đăng ký hộ tịch, trợ giúp pháp lý, hướng dẫn hoạt động của Tổ hoà giải v.v..

Để tổ chức thực hiện công tác tư pháp ở cấp xã, Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV tiếp tục khẳng định công chức Tư pháp - Hộ tịch là chức danh chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, tham mưu giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác tư pháp trên địa bàn.

Việc tổ chức thực hiện công tác tư pháp ở cấp xã được thực hiện theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Nghị định số 114/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ quy định về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, Nghị định số 121/2003/NĐ-CP ngày 21-10-2003 của Chính phủ về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16-01-2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn. Cụ thể như sau:

1. Về nhiệm vụ, quyền hạn

Theo quy định tại Điều 7 Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV nhiệm vụ, quyền hạn của Tư pháp cấp xã cụ thể như sau:

Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác tư pháp trên địa bàn, có các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

1. Ban hành và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch, quyết định, chỉ thị về công tác tư pháp ở cấp xã; theo dõi, kiểm tra tình hình thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt;

2. Tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp huyện và cơ quan Tư pháp cấp trên;

3. Tổ chức thực hiện việc tự kiểm tra các quyết

định, chỉ thị do Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành; rà soát văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành; chỉ đạo, hướng dẫn việc xây dựng quy ước, hương ước thôn, tổ dân phố phù hợp với quy định pháp luật hiện hành;

4. Theo dõi, báo cáo tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật, phát hiện, đề xuất biện pháp giải quyết những khó khăn vướng mắc trong thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở cấp xã với Phòng Tư pháp cấp huyện;

5. Tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật; quản lý, khai thác, sử dụng Tủ sách pháp luật ở cấp xã;

6. Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở, bồi dưỡng, cung cấp tài liệu nghiệp vụ cho tổ viên Tổ hoà giải trên địa bàn theo sự hướng dẫn của cơ quan Tư pháp cấp trên;

7. Thực hiện việc đăng ký, đăng ký lại việc sinh, tử, kết hôn, nhận nuôi con nuôi; thay đổi, cải chính hộ tịch cho người dưới 14 tuổi và bổ sung hộ tịch cho mọi trường hợp không phân biệt độ tuổi; đăng ký khai sinh, khai tử quá hạn theo quy định của pháp luật; quản lý, sử dụng các loại sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch theo quy định của Bộ Tư pháp; lưu trữ sổ hộ tịch, giấy tờ hộ tịch; cấp bản sao giấy tờ hộ tịch từ sổ hộ tịch;

8. Thực hiện một số việc về quốc tịch thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật;

9. Thực hiện cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; chứng thực chữ ký trong các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; chứng thực các việc khác theo quy định của pháp luật;

10. Phối hợp với cơ quan Thi hành án dân sự trong thi hành án dân sự trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

11. Báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ quản lý công tác tư pháp được giao với Ủy ban nhân dân cấp huyện và Phòng Tư pháp;

12. Thực hiện các nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp huyện giao.

2. Về số lượng công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã và tổ chức của Ban Tư pháp

1. Ở cấp xã có công chức Tư pháp - Hộ tịch tham mưu giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn tại Điều 7 của Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT/BTP-BNV.

2. Đối với những xã, phường, thị trấn có khối lượng công việc lớn, căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm bố trí đủ cán bộ Tư pháp - Hộ tịch để đảm bảo thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao.

Đồng thời, Ủy ban nhân dân cấp xã cần tiếp tục củng cố, kiện toàn về tổ chức, cán bộ của Ban Tư pháp để phối hợp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Ban Tư pháp, ngoài

công chức Tư pháp - Hộ tịch, thì tùy theo yêu cầu công việc thực tế và khả năng kinh phí của địa phương, có các thành viên kiêm nhiệm sau: Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch làm Trưởng ban Tư pháp; đại diện Mặt trận Tổ quốc, Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ và các tổ chức chính trị - xã hội khác ở địa phương.

3. Về tiêu chuẩn công chức Tư pháp - Hộ tịch

Về tiêu chuẩn đối với công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã được xác định cụ thể như sau:

- Về tuổi đời: không quá 35 tuổi khi tuyển dụng lần đầu;

- Về trình độ học vấn:

- + Tốt nghiệp trung học phổ thông đối với khu vực đồng bằng và đô thị;

- + Tốt nghiệp trung học cơ sở đối với khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa;

- Về trình độ lý luận chính trị: sau khi được tuyển dụng phải được bồi dưỡng lý luận chính trị tương đương với trình độ sơ cấp trở lên;

- Về chuyên môn, nghiệp vụ:

- + Đối với các xã, phường, thị trấn ở khu vực đồng bằng, đô thị phải có trình độ từ trung cấp Luật trở lên và phải qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ tư pháp cấp xã sau khi được tuyển dụng; phải sử dụng được tin học văn phòng trong công tác;

- + Đối với công chức Tư pháp - Hộ tịch đang công tác ở khu vực miền núi hiện nay, tối thiểu

được bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ tư pháp cấp xã; nếu được tuyển dụng lần đầu phải có trình độ Trung cấp Luật trở lên; phải qua bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước;

+ Đối với công chức Tư pháp - Hộ tịch công tác tại các nơi có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống phải biết ít nhất tiếng của một dân tộc thiểu số ở địa phương đó.

PHẦN THỨ HAI
CÔNG TÁC TƯ PHÁP CẤP XÃ

Chương I
**CÔNG TÁC XÂY DỰNG, KIỂM TRA
VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

1. Soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

1.1. Căn cứ pháp lý

a) Theo quy định tại các điều 33, 34 và 45, 46 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004;

b) Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06-09-2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân;

c) Thông tư liên tịch số 01/2009/TTLT-BTP-BNV ngày 28-04-2009 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và công

tác tư pháp của Ủy ban nhân dân cấp xã và các văn bản pháp luật hiện hành khác thì, chuyên viên Tư pháp - Hộ tịch có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp xã:

- Dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã về công tác tư pháp ở địa phương và các dự thảo văn bản khác khi được Chủ tịch Ủy ban nhân dân phân công và chỉ đạo việc soạn thảo;

- Có trách nhiệm phát biểu ý kiến đối với dự thảo nghị quyết, quyết định, chỉ thị khác của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp về những vấn đề sau đây:

- + Sự cần thiết ban hành văn bản;
- + Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản;
- + Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật;

- + Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản.

- Tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp huyện và sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp xã.

1.2. Các nguyên tắc cần phải bảo đảm khi giúp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

a) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong hệ thống pháp luật:

Tính hợp hiến. Tính hợp hiến ở đây được hiểu là văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành phải phù hợp với tinh thần, nguyên tắc và các quy định cụ thể của Hiến pháp.

Tính hợp pháp. Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải được ban hành theo đúng thẩm quyền, đúng hình thức, tuân thủ thủ tục, trình tự do pháp luật quy định; nội dung không được trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải phù hợp với nghị quyết, luật của Quốc hội; nghị quyết, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị định, nghị quyết¹ của Chính phủ; quyết định, chỉ thị² của Thủ tướng Chính phủ; thông tư, quyết định của Bộ trưởng³, ngành quản lý ngành, lĩnh vực.

Quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật kể trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã phải phù hợp với các văn bản nêu trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

1, 2, 3. Theo Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 từ ngày 01-01-2009, các loại văn bản này không nằm trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (BT).

Tính thống nhất. Tính thống nhất ở đây được hiểu là:

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân được ban hành mới không được mâu thuẫn với các quy định của nghị quyết hiện hành về cùng vấn đề. Trường hợp có quy định khác, cơ quan soạn thảo phải kiến nghị với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền về việc sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hoặc bãi bỏ các quy định trái với các quy định trong văn bản mới.

Quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân mới ban hành không được mâu thuẫn với các quyết định, chỉ thị hiện hành về cùng vấn đề. Trường hợp có quy định khác, cơ quan soạn thảo phải kiến nghị với cơ quan, người có thẩm quyền việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc hủy bỏ các quy định trái với các quy định trong văn bản mới.

Nếu văn bản quy phạm pháp luật trái với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên sẽ xử lý theo các cách sau đây:

- Đình chỉ việc thi hành;
- Bãi bỏ hoặc hủy bỏ;
- Sửa đổi hoặc bổ sung.

b) Bảo đảm sự tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân:

Để bảo đảm tính dân chủ, công khai, dự thảo văn bản phải được lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Việc lấy ý kiến nhân dân có thể thông qua các hình thức cụ thể sau:

- Lấy ý kiến nhân dân địa phương hay các đối

tượng trực tiếp chịu sự tác động của dự thảo văn bản. Ví dụ: (i) Văn bản có nội dung quy định về mức đóng góp, huy động vốn của dân cư địa phương; hoặc (ii) nội dung của văn bản có ảnh hưởng quan trọng tới phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; hoặc (iii) việc ban hành văn bản có ảnh hưởng lớn đến đời sống sinh hoạt của một nhóm đối tượng thuộc địa bàn địa phương như có nội dung liên quan đến vấn đề quản lý đất đai, quy hoạch, xây dựng các công trình công cộng quan trọng thuộc địa bàn v.v.;

- Lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức khác và cá nhân, công dân trên địa bàn thông qua việc công bố công khai các dự thảo, tổ chức hội thảo, hội nghị, hoặc đọc trên hệ thống loa truyền thanh của xã, phường, thị trấn v.v.;

- Lấy ý kiến các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, lấy ý kiến các Ban của Hội đồng nhân dân đối với các văn bản do Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân ban hành. Việc lấy ý kiến thông thường được thực hiện bằng hình thức công văn (gửi công văn đề nghị đóng góp ý kiến vào dự thảo văn bản).

c) Tiếp thu ý kiến:

Các ý kiến phải được cơ quan soạn thảo nghiên cứu tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo văn bản. Các ý kiến góp ý phải được đưa vào hồ sơ để cơ quan có thẩm quyền tham khảo, xem xét (như cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra, Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân).

1.3. Nghiệp vụ soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Để thực hiện tốt nhiệm vụ này, công chức Tư pháp - Hộ tịch phải chủ động thực hiện tốt các công việc sau:

- Xây dựng kế hoạch hoạt động hàng năm, sáu tháng hoặc quý về công tác tư pháp báo cáo Ủy ban nhân dân và cơ quan Tư pháp cấp trên để xin ý kiến. Trong kế hoạch nêu rõ mục tiêu phải đạt, các việc cần làm, thời gian triển khai và dự kiến những nội dung cơ bản của các hoạt động đó.

Kế hoạch hoạt động phải bám sát vào kế hoạch xây dựng và ban hành văn bản của các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên, để từ đó xác định lộ trình triển khai các công việc cụ thể.

- Tổ chức triển khai các công việc về tư pháp theo kế hoạch đã được duyệt. Khi triển khai cần huy động sự tham gia của các thành viên Ban Tư pháp và sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội để đạt được kết quả cao nhất.

Ủy ban nhân dân cấp xã là cơ quan hành chính Nhà nước ở cơ sở, là cấp trực tiếp tổ chức thi hành, chấp hành Hiến pháp và pháp luật, các nghị quyết, nghị định, quyết định và thông tư của cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên; trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước đối với mọi hoạt động ở cơ sở theo thẩm quyền. Theo quy định của pháp luật, trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà

nước đối với mọi hoạt động ở cơ sở, Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền ban hành các quyết định và chỉ thị; các nội quy, quy ước về bảo vệ an ninh trật tự; về vệ sinh và bảo vệ công trình công cộng; quy định về bài trừ mê tín dị đoan, thực hiện nếp sống văn hoá mới trong việc cưới, việc tang; thẩm định trình Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt hương ước làng, xã và tổ chức thực hiện trên địa bàn v.v.;

Cán bộ Tư pháp xã là chức danh chuyên môn của Ủy ban nhân dân cùng cấp có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân trong việc soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của pháp luật và theo đúng thẩm quyền. Các văn bản nói trên chỉ giới hạn thực hiện trong phạm vi xã, phường, thị trấn. Nội dung của chúng phải phù hợp với Hiến pháp, pháp luật; phù hợp với nghị quyết của Hội đồng nhân dân và các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Để thực hiện được nhiệm vụ này, cán bộ Tư pháp phải nắm vững đường lối, chính sách của Đảng, các quy định của pháp luật hiện hành của Nhà nước và thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã; đồng thời, phải hiểu rõ tình hình chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội ở cơ sở; cán bộ Tư pháp xã phải nắm được kỹ thuật xây dựng văn bản để tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành các văn bản có hình thức và nội dung phù hợp với các quy định pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và có tính khả thi trong cuộc sống.

Ngoài ra, cán bộ Tư pháp còn có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân trực tiếp tổ chức lấy ý kiến của nhân dân tham gia đóng góp vào các dự thảo văn bản pháp luật của Nhà nước như các bộ luật, các luật, các pháp lệnh khác v.v. do các cơ quan nhà nước cấp trên trưng cầu, nhằm giúp cho việc xây dựng pháp luật của Nhà nước phù hợp với yêu cầu khách quan, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, bảo đảm cho pháp luật dễ đi vào cuộc sống. Đồng thời, việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào các dự thảo văn bản pháp luật cũng là một hoạt động nhằm phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật và nâng cao ý thức pháp luật trong nhân dân.

Việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân cần được tổ chức một cách khoa học, hợp lý, phù hợp với đặc thù của từng vùng, miền và quan hệ đặc thù của cộng đồng. Tránh việc làm hình thức, qua loa. Người cán bộ Tư pháp xã cần sử dụng, khai thác và vận dụng linh hoạt các hình thức, phương pháp; kết hợp giữa việc lấy ý kiến của nhân dân về các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật với công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, hòa giải cơ sở, giải quyết tranh chấp, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật trong từng vụ việc cụ thể. Đặc biệt, huy động sức mạnh và lợi thế sẵn có của các phương tiện thông tin đại chúng để nâng cao hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật.

1.4. Kỹ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Để có thể ban hành được một văn bản điều chỉnh sát hợp với thực tiễn nhu cầu quản lý, người soạn thảo cần tiến hành các hoạt động: rà soát các văn bản pháp luật có liên quan; điều tra khảo sát thực tiễn để đánh giá đúng thực trạng các quan hệ xã hội, thực trạng thi hành các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành; cân nhắc mức độ, biện pháp tác động thích hợp mà các văn bản quy phạm pháp luật sẽ đưa ra; xác định rõ đối tượng cần được điều chỉnh, dự kiến sẽ quy định về những nội dung nào trong văn bản; xem xét, đánh giá các vấn đề này như thế nào? Đánh giá ảnh hưởng của văn bản, nếu được ban hành, sẽ tác động thế nào đến tình hình kinh tế - xã hội chung của địa phương?

a) Về lựa chọn hình thức văn bản:

Vấn đề lựa chọn hình thức văn bản cần phải được xác định rõ ngay từ khâu lập kế hoạch, được xem xét, khẳng định lại ở việc hoạch định chính sách pháp lý và khi bắt tay vào soạn thảo văn bản. Việc lựa chọn hình thức văn bản quy phạm pháp luật có tác động nhất định đến việc xác định cơ cấu và mức độ quy định của từng điều trong văn bản. Cụ thể hơn một mức nữa, tùy theo tính chất, nội dung của quan hệ xã hội cần điều chỉnh mà văn bản có thể được quy định dưới hình thức nào là phù hợp. Về hình thức văn

bản của Hội đồng nhân dân, theo luật định là *ng nghị quyết*; còn văn bản của Ủy ban nhân dân thì tùy theo tính chất và nội dung của quan hệ xã hội cần điều chỉnh mà sử dụng hình thức *quyết định* hay *chỉ thị*.

b) Xác định cơ cấu văn bản:

Thông thường một văn bản quy phạm pháp luật có ba bộ phận cấu thành: phần mở đầu, phần nội dung, phần kết thúc văn bản.

Phần mở đầu: Cần có ít nhất 4 nội dung: tên văn bản; số văn bản; mục đích ban hành; căn cứ pháp lý.

Trong quá trình biên soạn chúng ta chưa chú ý đúng mức đến việc thể hiện nhất quán nội dung các vấn đề trong phần mở đầu. Vấn đề đặt ra là cần phải mô hình hoá phần mở đầu hợp lý, thống nhất đối với từng loại văn bản cụ thể để tránh tùy tiện trong khi soạn thảo.

Phần nội dung: đưa ra các quy phạm pháp luật thể hiện dưới hình thức các chương, các mục, điều, khoản. Tùy theo nội dung các vấn đề được quy định trong văn bản mà cách trình bày có thể chia ra nhiều phần cụ thể:

- Loại văn bản lớn, nhiều điều khoản có thể chia các phần, các chương, trong các chương có thể có mục và trong mỗi điều có thể gồm các khoản;

- Loại văn bản vừa: khoảng vài chục điều có thể chỉ dừng lại ở việc chia ra các chương - mục - điều;

- Loại văn bản có ít điều khoản - có thể không cần chia thành chương mà chỉ quy định thành các điều cụ thể.

Phần kết thúc văn bản: bao gồm điều khoản thi hành và các thủ tục kết thúc văn bản. Điều khoản thi hành cần xác định các nội dung cần thiết như: ai có trách nhiệm tổ chức thi hành; hiệu lực của văn bản; xác định việc còn hay hết hiệu lực của các văn bản quy định cùng một vấn đề đã được ban hành trước đó.

Ở phần kết thúc văn bản, còn có một số nội dung về thủ tục xác định về việc thông qua như: chữ ký chứng thực của người có thẩm quyền và con dấu của cơ quan.

Nội dung phần kết thúc văn bản cần xác định rõ một số vấn đề quan trọng sau đây:

- Quy định cụ thể ngày có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật. Đối với trường hợp văn bản quy phạm pháp luật không quy định ngày có hiệu lực cụ thể, cần xác định một thời hạn nhất định về hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật. Việc quy định thời hạn này căn cứ vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của từng địa phương và được xác định dựa trên nguyên tắc: bảo đảm cho nhân dân, những người phải thi hành có đủ điều kiện tối thiểu về thời gian để nhận được thông tin về việc công bố và nội dung của văn bản;

- Văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành cần quy định cụ thể về hiệu lực của các văn bản pháp luật có liên quan đã ban hành trước đó (văn bản mới sẽ làm hết hiệu lực hoặc thay thế văn bản nào? điều khoản nào v.v.? của văn bản đã ban hành trước đó). Tình trạng hiện nay là các văn

bản quy phạm pháp luật thường quy định chung chung theo cách “Những quy định trước đây trái với văn bản này đều bãi bỏ”. Cách quy định này dễ cho người soạn thảo, song lại khó đối với người thực hiện, áp dụng văn bản. Cần phải xác định cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật mới những văn bản nào bị huỷ bỏ toàn bộ, những văn bản nào bị huỷ bỏ phần, điều khoản cụ thể nào.

c) Kỹ thuật diễn đạt một điều luật cụ thể:

Ở đây cần xử lý tốt mối quan hệ giữa quy phạm pháp luật (gồm ba yếu tố: giả định, quy định, chế tài) với hình thức diễn đạt nó là các điều luật. Có các phương pháp cụ thể để xử lý mối quan hệ này như sau:

- Phương pháp sử dụng hai yếu tố: (giả định, quy định) thường được sử dụng nhiều trong việc diễn đạt các quy phạm pháp luật hành chính, hôn nhân gia đình và nhiều ngành luật khác. Các điều luật được diễn đạt theo phương pháp này chỉ thể hiện hai yếu tố giả định, quy định, còn chế tài thường được quy định riêng thành một số điều ở phần xử lý vi phạm;

- Phương pháp sử dụng đầy đủ cả ba yếu tố của quy phạm pháp luật trong một điều luật. Phương pháp này thường được sử dụng để biên soạn các điều luật của văn bản pháp luật hình sự và một số lĩnh vực khác như hành chính, kinh tế;

- Phương pháp sử dụng một yếu tố trong điều luật thường chỉ nêu rõ quy định - còn giả định không được nêu rõ (ẩn) và chế tài được nêu riêng

ở phần khác hoặc văn bản khác. Kỹ thuật này ít được sử dụng trong việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật ở các cấp chính quyền địa phương;

- Phương pháp tổng hợp nhiều quy định, giả định, chế tài của quy phạm pháp luật trong một điều luật: thường được sử dụng trong trường hợp cần phân loại nhiều đối tượng, nhiều mức độ, nhiều hành vi và nhiều biện pháp xử lý (trong các lĩnh vực hình sự, hành chính, dân sự, kinh tế v.v.).

Việc lựa chọn phương pháp diễn đạt tùy thuộc vào nội dung vấn đề cần điều chỉnh. Cùng với việc lựa chọn phương pháp xử lý quan hệ giữa quy phạm và điều luật, một yếu tố kỹ thuật quan trọng trong biên soạn văn bản quy phạm pháp luật là việc sử dụng thể văn, ngôn ngữ diễn đạt. Văn bản quy phạm pháp luật phải được viết bằng chữ tiếng Việt (tiếng phổ thông), sử dụng ngôn ngữ đơn giản, văn phong pháp lý rõ ràng, không dùng từ nhiều nghĩa, tối nghĩa. Đối với những thuật ngữ chuyên ngành hoặc thuật ngữ cần phải xác định rõ nội dung thì phải được định nghĩa cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật. Cần phân biệt thể văn pháp lý với các thể văn khác và tránh cách diễn đạt dài dòng, càng ít mệnh đề càng tốt, không dùng thổ ngữ, khẩu ngữ ít thông dụng. Một điều cần lưu ý trong quá trình biên soạn là: không được tự ý thay đổi từ hay cụm từ đã được quy định ở văn bản cao hơn hoặc ở các văn bản cùng loại khác đã được ban hành trước đó nếu không có sự thay đổi về nội dung. Điều này rất quan trọng

trong việc bảo đảm tính thống nhất về cách diễn đạt, ngôn ngữ trong hệ thống văn bản của Nhà nước ta.

d) Hình thức bên trong và bên ngoài của quy phạm pháp luật:

Quy phạm pháp luật thường được định nghĩa là một quy tắc chung điều tiết một dạng quan hệ xã hội nhất định, có tính bắt buộc, khi cần thiết được đảm bảo thi hành bằng biện pháp cưỡng chế của Nhà nước.

Từ định nghĩa trên, chúng ta thấy:

- Quy phạm pháp luật là một quy tắc xử sự chung, có nghĩa là nó chỉ cho người ta phải xử sự như thế nào (làm gì, không được (cấm) làm gì, làm như thế nào, lúc nào, ở mức độ nào, dưới hình thức nào v.v.), trong trường hợp này hay trường hợp khác. Nó là một quy tắc có *tính cách chung*, vì nó không nhằm vào một con người cụ thể, xảy ra ở một nơi hoặc một thời gian nhất định, mà nó chỉ buộc người ta phải hành động như thế nào trong những điều kiện, hoàn cảnh đã dự định từ trước.

- Quy phạm pháp luật là một quy tắc bắt buộc phải tuân theo vì nếu đối tượng của nó không xử sự như quy định, hoặc xử sự trái với quy định thì nó đề ra biện pháp cưỡng bức thích hợp để ngăn chặn sự vi phạm, hoặc buộc người ta không được tiếp tục vi phạm.

Sự phân tích như trên cho thấy, mỗi quy phạm pháp luật đều có một cơ cấu, hoặc hình thức cấu thành bên trong. Cơ cấu bên trong hoặc hình thức

cấu thành bên trong của quy phạm pháp luật gồm có ba yếu tố sau: giả định, quy định và chế tài:

- Giả định là bộ phận cấu thành của quy phạm pháp luật định ra những điều kiện, những hoàn cảnh, trường hợp cụ thể có thể xảy ra trong cuộc sống và cá nhân, hay tổ chức khi ở vào điều kiện, hoàn cảnh đó phải chịu sự tác động của quy phạm pháp luật.

- Quy định là bộ phận cấu thành các quy phạm pháp luật biểu hiện nội dung của bản thân quy tắc xử sự, nó chỉ ra cho những người tham gia vào quan hệ pháp luật thấy mình được làm gì, không được làm gì, có quyền hoặc nghĩa vụ như thế nào, v.v..

- Chế tài là bộ phận cấu thành của quy phạm pháp luật có nhiệm vụ định trước những hậu quả bất lợi mà pháp luật để dành cho người vi phạm khi họ không thực hiện đúng quy tắc xử sự (quy định).

Với những bộ phận cấu thành như trên, ta có thể thấy cơ cấu của quy phạm pháp luật được xây dựng theo cấu trúc ngữ pháp “nếu... thì, nếu... thì”: nếu gặp những trường hợp có những điều kiện như thế này thì phải xử sự như thế này, nếu thực hiện tốt quy tắc xử sự đã quy định thì được khen thưởng như thế này, hoặc nếu không thực hiện hoặc thực hiện không đúng quy tắc đã quy định thì sẽ bị phạt như thế này.

Mối quan hệ nói trên chỉ ra rằng bất cứ quy phạm pháp luật nào cũng gồm có ba bộ phận cấu

thành (giả định, quy định và chế tài hoặc giả định, quy định và khen thưởng), và ba bộ phận đó liên kết với nhau. Chỉ với cơ cấu như vậy, ta mới có quy phạm pháp luật và quy phạm pháp luật không thể phát sinh hoặc có hiệu lực thi hành nếu không có đủ những bộ phận quy định được liên kết với nhau theo cấu trúc ngữ pháp trên “nếu... thì, nếu... thì”.

Yêu cầu của phần giả định:

Về nguyên tắc, việc xây dựng phần giả định của một quy phạm pháp luật phải hết sức rõ ràng. Nếu quy định không rõ những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể thì việc áp dụng phần quy định chắc chắn sẽ gặp khó khăn và dẫn đến sự vi phạm pháp chế hoặc vi phạm tính thống nhất của pháp chế.

Cần phân biệt những giả định tuyệt đối dứt khoát và những giả định tương đối dứt khoát. Giả định tuyệt đối dứt khoát chỉ thật rõ, thật chính xác những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể dẫn đến việc áp dụng quy tắc viết trong giả định. Giả định tương đối dứt khoát không chỉ rõ những đặc điểm cụ thể mà chỉ nêu lên những đặc điểm chung của các tình tiết, các sự việc.

Sự chấp nhận những giả định tương đối dứt khoát là tất yếu, nhà làm luật không thể nào quy định trước một cách tách bạch, đầy đủ mọi quan hệ pháp lý. Hơn nữa, quy phạm pháp luật là quy tắc chung, mỗi quy tắc chung ít nhiều đều mang tính khái quát nhất định để có thể áp dụng vào những trường hợp riêng.

Thừa nhận khả năng tồn tại của những giả định không rõ ràng dứt khoát, ta phải thấy tính chất đặc biệt và có điều kiện của những giả định này. Chỉ trong những điều kiện khi mà nhà làm luật, căn cứ vào tình hình, đặc điểm thực tế xét thấy không thể đặt ra những giả định rõ ràng, dứt khoát thì mới làm theo cách này.

Ngoài việc phân chia các giả định thành tuyệt đối, tương đối và không dứt khoát, còn có thể phân các giả định thành giả định cụ thể và giả định trừu tượng. Giả định cụ thể thường có tính liệt kê một vài trường hợp riêng biệt nào đó. Giả định trừu tượng thì nêu lên những điều kiện, hoàn cảnh có tính chất chung, có khả năng vận dụng rộng rãi vào nhiều trường hợp cụ thể khác nhau. Nhưng phải thấy là trong những trường hợp nhất định vẫn cần đặt ra những quy phạm pháp luật có giả định cụ thể khi nhà làm luật cần đặc biệt nhấn mạnh đến việc tuân thủ những quy tắc riêng biệt nào đó. Cái chung không loại trừ cái riêng. Hơn nữa, cũng phải thấy là trong thực tế có những trường hợp, những điều kiện, tình tiết cụ thể không nhiều, có thể liệt kê ra một cách ngắn gọn thì có lợi hơn là cố tìm cách tổng hợp thành những công thức trừu tượng, vừa mất công sức không cần thiết, vừa đem lại tác dụng hạn chế.

Yêu cầu của phân quy định:

Căn cứ vào tính chất và phương pháp tác động của pháp luật vào quan hệ xã hội, có thể phân các quy định thành nhiều loại: quy định ngăn cấm,

quy định giao quyền, giao nhiệm vụ, nghĩa vụ, quy định miễn giảm, quy định bắt buộc hành động v.v..

Những sự phân chia nói trên chỉ có tính chất tương đối. Vì quyền hạn và nhiệm vụ tuy hình như đối lập với nhau, nhưng lại đòi hỏi và kết hợp chặt chẽ với nhau; có khi chính quyền hạn lại là nhiệm vụ và ngược lại. Mặt khác, trong một quan hệ pháp lý, quyền của bên này lại tương ứng với nghĩa vụ của bên kia. Quy định bắt buộc một số người làm một số việc gì đó cũng có nghĩa là công nhận việc không bắt buộc đối với những người hoặc việc không được kể ra. Vậy, khi diễn đạt quy tắc xử sự (tức là khi viết phần quy định), trong những vấn đề luôn luôn có hai mặt (thậm chí có nhiều mặt), cần viết như thế nào? Nhấn đều cả hai mặt hay chỉ nhấn mạnh một mặt nào đó?

Trả lời câu hỏi này, trong từng trường hợp phải căn cứ vào tính chất đặc điểm của loại quan hệ pháp luật được điều tiết, đồng thời phải xuất phát từ mục đích chính trị, kinh tế thực tiễn của việc làm luật mà chọn lựa hình thức diễn đạt thích hợp. Đây là một quy tắc cực kỳ quan trọng, nếu không nắm vững sẽ ảnh hưởng rất nhiều đến chất lượng và hiệu quả của quy định.

Có thể lấy một ví dụ điển hình, bằng các quy phạm pháp luật hình sự về định tội danh. Trong trường hợp này rất khó nói chính xác quy phạm pháp luật nhằm đối tượng nào là chính: công dân, người can phạm, cơ quan điều tra xét xử? Nếu đối

tượng là công dân thì quy phạm pháp luật chủ yếu khuyên người ta không nên làm điều mà pháp luật đã coi là tội phạm, và như vậy thì tại sao quy phạm pháp luật lại không quy định những điều công dân nên làm, mà lại chỉ nhấn mạnh vào những điều mà công dân không được làm? Mặt khác, quy phạm pháp luật hình sự có vẻ như chủ yếu nhằm vào đối tượng là bị can, nhưng cũng có vẻ như nhằm vào cơ quan xét xử bằng cách chỉ ra rằng khi xét xử một bị can có những hành động ghi trong điều luật, thì cơ quan xét xử có quyền và có nghĩa vụ xử phạt. Rõ ràng, quy phạm pháp luật hình sự nhằm giáo dục và điều tiết hành động của cả công dân, người can phạm và người đại diện cơ quan xét xử. Tuy có đối tượng và mục đích đa dạng như vậy, nhưng quy phạm hình sự thường được diễn đạt một cách đơn giản, ngắn gọn nhất.

Dựa vào quy tắc cơ bản nói trên, có thể phân tích một số trường hợp cụ thể trong việc xây dựng phần quy định:

+ *Quy định ngăn cấm, bắt buộc và khuyến khích:*

Đối với những hành vi xấu, tiêu cực, có hại, ta dùng những quy định ngăn cấm ở mức độ khác nhau. Có những trường hợp cần viết *không được làm*, có trường hợp phải viết “*cấm*” hoặc “*ng nghiêm cấm*”. Ví dụ: Luật hôn nhân và gia đình năm 2000 quy định: *Cấm kết hôn giữa những người cùng dòng họ về trực hệ, giữa cha mẹ nuôi và con nuôi, giữa anh chị em ruột, v.v..*

Luật pháp được ban hành không chỉ với mục đích ngăn cấm những việc xấu, mà chủ yếu là khuyến khích những việc tốt. Khuyến khích những việc làm tốt cũng là một biện pháp quan trọng để ngăn ngừa những hành vi xấu. Vì vậy, nhà làm luật thường quy định những mặt tốt trước khi đề cập những mặt xấu cần ngăn chặn, hoặc chủ yếu khuyến khích, phát triển những hành vi tốt; còn các hành vi xấu, nếu có nhưng không đáng kể thì sẽ tập trung vào các quy định khuyến khích những hành vi tốt mà không quy định hoặc chỉ quy định sơ qua việc ngăn chặn những hành vi xấu.

Những việc cần khuyến khích cũng có mức độ khác nhau: có những hành vi bắt buộc phải thực hiện và những hành vi không bắt buộc, chỉ khuyến khích làm. Đối với những hành vi bắt buộc thì phải quy định rõ ràng cụ thể, khi cần thì phải có những quy phạm bổ sung để quy định chi tiết, cụ thể nội dung, hình thức và trình tự tiến hành. Đối với những hành vi không bắt buộc, nhưng cần khuyến khích thì không cần quy định tỉ mỉ. Trong trường hợp này, chế tài được thay thế bằng biện pháp khen thưởng.

+ *Quy định giao quyền và quy định giao nhiệm vụ, nghĩa vụ:*

Có nhiều trường hợp quyền hạn cũng là nhiệm vụ (đối với cơ quan, tổ chức, cán bộ có chức quyền) hoặc quyền lợi cũng là nghĩa vụ (đối với một công dân hay pháp nhân). Trong trường hợp này có thể

quy định chung nhiệm vụ với quyền hạn hoặc quyền lợi với nghĩa vụ.

Tuy nhiên, quyền và nghĩa vụ (nhiệm vụ) vẫn là hai khái niệm khác nhau, cho nên trong pháp luật, những quy định về giao quyền thường tách riêng với những quy định về giao nhiệm vụ. Bởi vì, khi nói nhiệm vụ, nghĩa vụ là nói đến sự bắt buộc phải thực hiện, còn khi nói đến quyền là nói đến khả năng của người được giao quyền có thể không sử dụng quyền được pháp luật giao cho mình. Mặt khác, trong các quan hệ pháp lý có nhiều chủ thể tham gia, quyền của chủ thể này lại là cơ sở phát sinh nghĩa vụ của chủ thể kia và ngược lại. Do đó, trong các quy định của quy phạm pháp luật, việc quy định có phân biệt quyền (quyền hạn, quyền lợi) với nhiệm vụ, nghĩa vụ là điều rất quan trọng. Đáng chú ý là, ngay cả trong những trường hợp quyền và nghĩa vụ có vẻ như không phân biệt, nhưng vẫn có sự phân biệt tương đối giữa hai phạm trù này.

Ngay trong những trường hợp mà pháp luật quy định riêng rẽ từng quyền và từng nghĩa vụ, nhưng sự tách biệt cũng không phải là tuyệt đối mà chỉ là tương đối. Trong từng trường hợp cụ thể, theo sự phân tích, cân nhắc của mình, nhà làm luật có thể nhấn mạnh, làm rõ mặt quyền mà không nhấn mạnh mặt nghĩa vụ hoặc ngược lại. Nhưng cũng có những trường hợp vì lợi ích củng cố kỷ luật nhà nước và trật tự pháp lý, từng loại quan hệ pháp lý đòi hỏi phải quy định rõ ràng dứt

khoát những quyền hoặc nghĩa vụ (nhiệm vụ) cụ thể của một chủ thể. Ví dụ: trong chế độ hợp đồng kinh tế và tùy theo từng loại hợp đồng, pháp luật phải quy định rõ quyền của từng bên tham gia hợp đồng (cung ứng, xây dựng, bao thầu, thu mua,...) và những nghĩa vụ tương ứng của họ trong việc thực hiện những cam kết ghi trong hợp đồng. Trong pháp luật hành chính, phải quy định rõ quyền của các cán bộ thanh tra khi tiến hành thanh tra một đơn vị hành chính, kinh tế và nghĩa vụ của người thủ trưởng hoặc đại diện cơ quan, đơn vị được thanh tra, v.v..

+ *Quy định tuyệt đối dứt khoát, tương đối dứt khoát và không dứt khoát:*

* *Quy định tuyệt đối dứt khoát* cần thiết để bảo đảm một kỷ luật, trật tự nghiêm ngặt trong những lĩnh vực hoạt động và công tác nhất định. Ví dụ: theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06-09-2006 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 thì: "*Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải được ban hành đúng thể thức, bảo đảm đầy đủ các yếu tố sau:*

- a) *Quốc hiệu;*
- b) *Tên cơ quan ban hành văn bản;*
- c) *Số và ký hiệu văn bản;*
- d) *Địa danh và ngày, tháng, năm ban hành văn bản;*

- đ) Tên loại văn bản, trích yếu nội dung văn bản;*
e) Nội dung văn bản;
g) Chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền;
h) Dấu của cơ quan ban hành văn bản;
i) Nơi nhận".

* *Quy định tương đối dứt khoát* chỉ ra các quy tắc hành động tuân theo nhưng đồng thời cho đối tượng tự do lựa chọn cách hành động trong một phạm vi nhất định. Ví dụ: Điều 402 Bộ luật dân sự năm 2005 quy định về nội dung của hợp đồng dân sự là những điều khoản mà thiếu những điều khoản đó, thì hợp đồng không thể giao kết được. Tuy theo từng loại hợp đồng, các bên có thể thoả thuận về những nội dung sau đây:

- Đối tượng của hợp đồng là tài sản phải giao, công việc phải làm hoặc không được làm;
- Số lượng, chất lượng;
- Giá, phương thức thanh toán;
- Thời hạn, địa điểm, phương thức thực hiện hợp đồng;
- Quyền, nghĩa vụ của các bên;
- Trách nhiệm do vi phạm hợp đồng;
- Phạt vi phạm hợp đồng;
- Các nội dung khác (mà các bên thoả thuận).

Trong lĩnh vực pháp luật hành chính các quy định tương đối dứt khoát thường biểu hiện một trong hai hình thức: (i) Hoặc cho phép xê dịch trong một giới hạn cho phép (từ mấy ngày đến mấy ngày, chậm nhất là đến ngày nào, v.v.) thì cơ

quan phải quyết định xét duyệt, v.v.. (ii) Quy định tương đối dứt khoát còn được thể hiện dưới hình thức cho đối tượng thi hành quyền giải quyết theo một trong những cách mà pháp luật quy định (có thể cách này, hay có thể cách khác, chọn một trong hai cách, hoặc cả hai cách...).

* *Quy định không dứt khoát* thường thấy nhiều trong pháp luật hành chính và một số ngành luật khác gần gũi với pháp luật hành chính như: pháp luật tài chính, đất đai, lao động v.v.. Do tính chất linh hoạt, cơ động của các quan hệ pháp lý hành chính nên có khi nhà làm luật không thể định trước ngay được những cách xử sự cụ thể phải làm, mà chỉ đề ra những yêu cầu, mục đích chung, có tính định hướng chung. Trong pháp luật hành chính, ta thường thấy những quy định kiểu này trong những cách viết như: “phải thi hành những biện pháp cần thiết để...”, “phải có kế hoạch...”, “phải đảm bảo việc này hay việc khác” v.v..

* Trong khoa học pháp lý và thực tiễn lập pháp, lập quy của Nhà nước, còn có những quy định gọi là *quy phạm tùy nghi* hoặc *quy phạm bổ khuyết* mà nội dung và mục đích chủ yếu là đặt ra những quy tắc (quy định) chỉ dùng trong trường hợp cần bổ khuyết sự thiếu sót của các bên đương sự (đối tượng) trong việc quyết định những vấn đề nhất định có liên quan đến quy phạm. Các quy phạm tùy nghi được thấy nhiều trong lĩnh vực pháp luật dân sự và kinh tế điều tiết những quan hệ hợp đồng.

Yêu cầu của phân chế tài:

Chế tài là bộ phận cấu thành quan trọng thứ ba của quy phạm pháp luật. Nó chỉ ra những biện pháp mang tính chất cưỡng chế của Nhà nước để xử lý những trường hợp vi phạm quy tắc xử sự ghi trong quy phạm. Ý nghĩa của chế tài trong chế độ xã hội chủ nghĩa là ở chỗ nó vừa có tác dụng giáo dục chung việc tuân theo pháp luật để bảo vệ trật tự pháp luật, vừa trừng phạt những người vi phạm pháp luật, ngăn ngừa việc tiếp diễn hoặc tái diễn các hành vi vi phạm pháp luật. Để đạt được mục đích ấy, Nhà nước đặt ra nhiều loại chế tài tương ứng với những tính chất và đặc điểm khác nhau của từng loại quan hệ pháp luật và lợi ích cần bảo vệ. Do đó, cần phân biệt các chế tài hình sự, chế tài dân sự, chế tài hành chính, chế tài kỷ luật. Mỗi loại chế tài có tính chất, đặc điểm phạm vi và cách thức áp dụng riêng, nhà làm luật không thể không tính đến khi diễn đạt các chế tài trong quá trình xây dựng pháp luật. Dưới đây là một số vấn đề chung về kỹ thuật lập pháp liên quan đến các chế tài.

Tính rõ ràng, dứt khoát của chế tài có ý nghĩa to lớn. Về mặt này có thể phân biệt các chế tài tuyệt đối dứt khoát và các chế tài tương đối dứt khoát. Khác với giả định và quy định, các chế tài phải luôn luôn rõ ràng, dứt khoát.

Chế tài tuyệt đối dứt khoát chỉ ra những biện pháp tác động cụ thể, nhất thiết phải được áp dụng khi quy phạm pháp luật bị vi phạm.

Chế tài tương đối dứt khoát chỉ ra những giới hạn tối đa và tối thiểu hoặc những biện pháp cụ thể của chế tài và dành cho cơ quan có thẩm quyền khả năng áp dụng biện pháp nào, ở mức độ nào xét thấy là thích đáng nhất. Ví dụ phạt tù 3 năm đến 7 năm, phạt tiền từ 5 triệu đến 30 triệu... hay đề ra những biện pháp xử lý khác nhau để lựa chọn (phạt tù, phạt tiền, hạn chế hoặc bị tước bỏ một vài quyền lợi tinh thần, vật chất v.v.).

Tuy nhiên, việc mở rộng phạm vi, giới hạn của chế tài có thể gây nên những trở ngại nhất định, nó dễ dẫn đến tình trạng những hành vi vi phạm pháp luật giống nhau có thể bị những cơ quan khác nhau áp dụng những chế tài nặng nhẹ khác nhau. Trong luật hình, người ta cố gắng khắc phục nhược điểm ấy bằng cách cụ thể hoá hơn nữa những giả định, những dấu hiệu và điều kiện của hành vi phạm tội, hoặc xác định cụ thể hơn nữa để giúp cho sự nhận định thống nhất về những trường hợp tăng nặng hoặc giảm nhẹ trách nhiệm hình sự. Việc sắp xếp những tội phạm riêng biệt thành loại (trong những chương riêng) trên cơ sở xác định các dấu hiệu chung của khách thể tội phạm (tội xâm phạm an ninh quốc gia, tội xâm phạm sở hữu xã hội chủ nghĩa, tội xâm phạm sở hữu của công dân, tội xâm phạm nhân thân, tội phạm về chức vụ v.v.) cũng là một biện pháp bảo đảm việc xử phạt đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, theo nguyên tắc cá thể hoá trách nhiệm hình sự.

Nguyên tắc cá thể hoá trách nhiệm đòi hỏi nhà làm luật phải rất coi trọng việc quy định chế tài sao cho có thể vận dụng và xử lý đúng đắn, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật.

1.5. Một số quy tắc chung về hình thức diễn đạt các quy phạm pháp luật

a) Phương pháp quy định trực tiếp và phương pháp quy định gián tiếp:

Trong việc điều tiết các quan hệ xã hội, có thể lựa chọn giữa hai phương pháp trình bày các điều khoản: trình bày theo cách quy định trực tiếp hoặc trình bày theo cách quy định chỉ dẫn (gián tiếp).

Theo *phương pháp quy định trực tiếp*, nhà làm luật trực tiếp quy định nội dung của quy phạm, người đọc văn bản có thể tìm thấy ngay ở đó nội dung của quy tắc xử sự theo yêu cầu của pháp luật.

Theo *phương pháp quy định chỉ dẫn (gián tiếp)*, các điều khoản được diễn đạt một cách ngắn gọn, thường chỉ nêu lên phần giả định, còn phần quy định thì chỉ dẫn theo quy định của một điều khoản khác hoặc chỉ nêu lên phần quy định còn chế tài thì chỉ dẫn áp dụng quy định ở một điều khoản khác v.v.. Quy định theo phương pháp gián tiếp hay chỉ dẫn sẽ tránh được những quy định trùng lặp, dài dòng, rườm rà không cần thiết. Người đọc một quy phạm trình bày theo cách này, chỉ cần xem điều khoản được chỉ dẫn là có thể nắm được đầy đủ, cụ thể nội dung của quy định hoặc chế tài cần áp dụng.

b) Gộp nhiều quy định trong một điều luật hay một quy phạm rải ra trong nhiều điều luật:

Phần trên đã đề cập là có những trường hợp một quy phạm pháp luật được diễn tả hoàn toàn đầy đủ trong một điều luật là lý tưởng, nhưng thực tế không nhiều. Trong đa số trường hợp, một điều luật có thể bao gồm nhiều quy phạm, hoặc một quy định có thể nằm rải rác trong nhiều điều luật. Khi có những quy phạm pháp luật điều tiết những quan hệ xã hội cùng loại, giả định những điều kiện giống nhau cho việc áp dụng các quy phạm đó, thì có thể nêu những điều kiện thuộc giả định chung ấy thành một điều luật riêng, mở đầu cho một số điều luật khác. Ví dụ: trong các Bộ luật dân sự, thường thấy có những điều luật mở đầu cho mỗi chương quy định về một loại hợp đồng như điều luật mở đầu định nghĩa thế nào là hợp đồng thuê tài sản, tức là, định ra những điều kiện làm phát sinh loại hợp đồng này. Trong những điều sau, quy định về những quyền và nghĩa vụ trong quan hệ thuê tài sản của các chủ thể chỉ cần đi thẳng vào việc quy định các quyền và nghĩa vụ mà không cần nhắc lại các điều kiện chung này nữa, hoặc chỉ cần nêu lên những điều kiện bổ sung cụ thể trong từng trường hợp mà thôi. Trong Bộ luật hình sự, cũng có điều luật riêng có tính chất đặt ra những giả định chung. Ví dụ: những điều luật quy định khái niệm tội phạm, những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự đều là những giả định chung cho tất cả

các điều luật về những tội phạm cụ thể. Trong trường hợp nếu vi phạm nhiều quy phạm nói trong nhiều điều luật sẽ bị áp dụng những chế tài giống nhau thì người ta cũng có thể viết những chế tài trong một điều luật riêng. Trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật hành chính, chúng ta cũng có thấy những chương hoặc điều khoản riêng quy định việc khen thưởng, hoặc xử lý những vi phạm theo tinh thần ấy. Đa số những trường hợp nhiều quy phạm pháp luật được gộp chung trong một điều luật, tức là một điều luật có nhiều quy phạm pháp luật. Việc gộp chung như vậy là hợp lý khi nội dung quy định của các quy phạm về căn bản là trùng nhau, nhưng lại khác nhau về những mặt chi tiết, thứ yếu. Trong Bộ luật hình sự chẳng hạn, một điều luật quy định về một tội danh, định ra chế tài chung, sau đó lại nêu lên những trường hợp điển hình và quy định chế tài riêng tương ứng đối với từng trường hợp.

Việc đưa nhiều quy phạm vào trong cùng một điều luật cần có giới hạn hợp lý. Một quan hệ pháp lý có những dấu hiệu riêng, quan trọng, cần làm nổi bật về ý nghĩa và vị trí thì nên quy định thành một điều luật riêng. Nếu hợp nhất các quy phạm khác trong một điều luật thì sẽ gò bó, không những làm cho điều luật quá dài, mà việc quy định sẽ không thể hiện được những quy phạm có đặc tính khác nhau. Một điều luật quá dài, đề cập quá nhiều khía cạnh, tình huống cụ thể, sẽ làm cho sự điều tiết pháp lý của văn bản trở lên

kém chính xác, có khi còn rơi vào một khuyết điểm quan trọng khác là lẫn lộn điều khoản pháp luật với thể chế pháp lý, biến cả một chương, một tiết của văn bản thành một điều khoản dài dòng, phức tạp. Vì vậy, cần tránh lạm dụng việc đưa nhiều quy phạm vào một điều khoản. Nếu vì lý do thực tiễn nào đó, mà buộc phải chấp nhận những điều khoản dài dòng, phức tạp thì phải chú ý khắc phục bằng cách sắp xếp, đánh số và ghi dấu hợp lý những quy phạm được đưa vào điều luật. Không làm như vậy sẽ gây nhiều khó khăn cho việc sử dụng văn bản nói chung và cho việc dẫn các điều luật nói riêng.

Có ý kiến ngại làm tăng quá nhiều số điều khoản trong văn bản quy phạm pháp luật. Về vấn đề này, ý kiến chung của giới khoa học pháp lý là: tăng thêm một số điều khoản của một văn bản quy phạm pháp luật chỉ đáng ngại khi nó tăng thêm số điều kiện hoặc làm dài thêm văn bản một cách vô ích. Trái lại, số điều khoản có tăng thêm, văn bản có dài hơn chút ít, nhưng lại làm cho văn bản đầy đủ, rõ ràng, sáng sủa, đơn giản, dễ hiểu, dễ sử dụng hơn thì văn bản dù có dài vẫn đáng hoan nghênh.

c) Những quy phạm pháp luật đặc biệt:

Phần trên, đã đề cập những quy phạm pháp luật phổ biến, những quy tắc xử sự chung với cơ cấu bắt buộc phải có ba yếu tố: giả định, quy định và chế tài. Nhưng trong các văn bản quy phạm pháp luật, bên cạnh những quy phạm, quy tắc xử

sự thông thường, còn có những quy phạm pháp luật mang tính chất, nội dung và mục đích khác. Có những quy phạm chỉ chứa đựng những nguyên tắc, những nguyên lý, những định nghĩa. Có những quy phạm chỉ khẳng định những đặc điểm và thuộc tính cơ bản của một chế độ chính trị - pháp lý, xác định vai trò và chức năng của nó trong một hệ thống xã hội - pháp lý. Về mặt cơ cấu bên trong, những quy phạm này không có giả định và cũng không có chế tài, nhưng nội dung hợp thành phần quy định của nó, với sức mạnh bảo đảm của Nhà nước phải được công nhận và tôn trọng tuyệt đối, không điều kiện. Khi cần bảo đảm sự tôn trọng cao quy định này bằng hình thức chế tài, thì nhà làm luật phải đặt ra những quy phạm - quy tắc để trừng phạt, xử lý một loại hành vi vi phạm riêng nào đó.

Do tính chất, đặc điểm như vậy, những quy phạm pháp luật đặc biệt loại này thường được coi là những quy phạm - nguyên tắc, dùng làm cơ sở xuất phát và tư tưởng chỉ đạo việc đặt ra và thi hành những quy phạm - quy tắc khác. Với ý nghĩa đó, những điều luật thể hiện những quy phạm này thường được sắp xếp ở chương hoặc phần đầu của mỗi văn bản quy phạm pháp luật, hoặc để mở đầu cho từng phần hoặc chương riêng của một văn bản quy phạm pháp luật.

Có những quy phạm - quy tắc cũng được xếp vào loại quy phạm đặc biệt, đó là những quy phạm - hướng dẫn hay quy phạm - giới thiệu.

Những quy phạm này có giả định và quy định, nhưng không có chế tài. Quy tắc xử sự không có tính chất bắt buộc, mà chỉ có tính chất gợi ý, giới thiệu. Sự tồn tại của những quy phạm này là một đặc điểm của pháp luật xã hội chủ nghĩa, thể hiện sự lãnh đạo, quản lý dân chủ, chống những hành động rập khuôn trong những trường hợp cần mở rộng quyền tự quyết định của các cơ quan cấp dưới, nhất là trong lĩnh vực quản lý hành chính - kinh tế.

d) Sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những quy phạm pháp luật hiện hành:

Phần văn bản quy phạm pháp luật đã nói về quy tắc tuyên bố bãi bỏ những văn bản hoặc quy phạm pháp luật hiện hành, chỉ rõ những văn bản hoặc điều luật nào bị bãi bỏ, hết hiệu lực thi hành.

Một quy phạm pháp luật, một điều luật có thể bị bãi bỏ, nhưng có thể chỉ sửa đổi nội dung của nó. Có khi các điều luật đã có vẫn được giữ nguyên, nhưng cần đặt thêm những quy phạm pháp luật mới, viết thêm những điều khoản mới trong một văn bản quy phạm pháp luật hoặc thêm những ý mới vào một quy phạm pháp luật cũ.

Văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ từng phần phải được xử lý một cách thích ứng, thể hiện những điều sửa đổi ấy. Đây không còn là công việc của nhà làm luật, mà là công việc của những cán bộ nghiệp vụ làm công tác pháp chế, công tác quản lý, xét xử hàng ngày.

Phải ghi chú vào văn bản những điều, khoản, đoạn, điểm câu chữ được sửa đổi, thêm bớt có chú thích vào văn bản quy phạm pháp luật nào đã quyết định những điều sửa đổi, bổ sung đó. Những điều, khoản bị bãi bỏ phải được xoá đi, những điều, khoản, câu chữ được bổ sung phải được viết thêm vào với số hoặc dấu thứ tự quy định, những điều, khoản, đoạn đã được sửa đổi phải viết lại theo đúng hình thức và nội dung đã được sửa đổi.

Nên quy định trong pháp luật một nguyên tắc là khi một văn bản đã được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ từng phần thì các cơ quan Nhà nước khi công bố, viện dẫn, tuyên truyền, phổ biến nhất thiết phải đưa ra những văn bản được trình bày dưới dạng đã được sửa đổi, bổ sung mà không được công bố, phổ biến, viện dẫn văn bản với những nội dung cũ, đã bị sửa đổi.

1.6. Ngôn ngữ, cách hành văn và tính lôgic của các văn bản quy phạm pháp luật

Ngôn ngữ, cách hành văn và tính lôgic của văn bản quy phạm pháp luật là một bộ phận hợp thành quan trọng của kỹ thuật lập pháp. Cách dùng chữ, cách đặt câu và bố cục rõ ràng, mạch lạc là một yêu cầu cực kỳ quan trọng đối với công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nhằm mục đích sáng tạo ra những văn bản quy phạm pháp luật gọn rõ, dễ hiểu, dễ thi hành.

a) Ngôn ngữ pháp luật:

Yêu cầu về ngôn ngữ, ngữ pháp đối với công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật rất cao, bởi vì khó có thể tìm thấy một lĩnh vực nào (văn học hay trong đời sống xã hội) mà việc dùng chữ sai, câu văn dài dòng, sáo rỗng, ý tứ lủng củng v.v. lại có thể gây nên những hậu quả nghiêm trọng như trong lĩnh vực soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Ngôn ngữ pháp luật trước hết là phải tuân theo những quy tắc chung của ngôn ngữ và văn chương Việt Nam, không thể nghiên cứu ngôn ngữ pháp luật tách rời ngôn ngữ thông thường của dân tộc. Pháp luật của nước ta là ý chí làm chủ của nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Nhân dân lao động sử dụng pháp luật để phục vụ và bảo vệ lợi ích của mình. Do đó, ngôn ngữ của pháp luật không thể nào không mang tính dân tộc và đại chúng.

Vậy, điều chú ý đầu tiên là phải viết pháp luật bằng ngôn ngữ dân tộc, bằng tiếng nói của người Việt Nam. Cần hết sức tránh dùng trong văn bản pháp luật những từ ngữ mượn của ngôn ngữ nước ngoài khi ta có thể tìm thấy trong ngôn ngữ của dân tộc những từ ngữ cùng nghĩa có thể sử dụng được. Trong thực tế, có những từ ngữ thuộc tiếng nước ngoài đã được dùng quen thuộc, phổ biến trong ngôn ngữ Việt Nam thì cũng có thể coi như tiếng Việt để sử dụng trong văn bản pháp luật. Hiện nay, trong Từ điển Việt Nam có nhiều từ

ngữ khoa học và chính trị vốn là tiếng nước ngoài được Việt hoá. Ngôn ngữ dân tộc không chỉ đòi hỏi dùng những từ ngữ quen dùng của dân tộc, mà còn đòi hỏi nói, viết theo cách nói, cách viết của dân tộc. Những cách đặt câu, dùng chữ theo kiểu nước ngoài đem sử dụng vào tiếng Việt sẽ trở thành ngô nghê, khó hiểu.

Ngôn ngữ pháp luật phải tận dụng vốn ngôn ngữ thông dụng trong nhân dân, vì pháp luật làm ra để điều tiết những quan hệ xã hội phát sinh trong sản xuất và đời sống hàng ngày của nhân dân, chỉ có bám sát ngôn ngữ phổ thông, thì pháp luật mới có thể có tính chất đại chúng và dễ hiểu. Nhưng khi sử dụng ngôn ngữ phổ thông, chúng ta cần thấy rõ một số đặc tính và yêu cầu đặc biệt của ngôn ngữ pháp luật.

Ngôn ngữ pháp luật là ngôn ngữ của Nhà nước, dùng để diễn đạt chủ trương, chính sách, mệnh lệnh của Nhà nước, nên có những ngôn ngữ trang nghiêm. Trong ngôn ngữ phổ thông, có những từ ngữ chỉ được dùng trong giới hạn riêng nhất định, không được dùng rộng rãi, công khai, nhất là trong pháp luật. Do đó, viết văn pháp luật cần chú ý chọn lọc cẩn thận các câu chữ và cách viết.

Ngôn ngữ phổ thông hết sức linh động, ngoài những từ cũ, cổ lỗ, ít dùng còn có những từ mới được đặt ra và được chấp nhận. Văn bản pháp luật phải tránh dùng những từ cũ, cổ lỗ, ít dùng, mà phải coi trọng việc sử dụng những từ ngữ đã quen dùng, đã được chấp nhận trong thực tiễn.

Ngôn ngữ pháp luật là ngôn ngữ phổ thông để đặt ra những quy tắc xử sự áp dụng thống nhất cho cả nước (hoặc cho dân cư thuộc một vùng lãnh thổ, nếu là pháp luật áp dụng cho địa phương). Nhưng trong cả nước hoặc một vùng lãnh thổ lớn có thể có những từ ngữ chỉ dùng cho một vùng nhất định, đó là những từ ngữ địa phương. Để đảm bảo cho mọi người hiểu và thi hành thống nhất quy phạm pháp luật, cần theo quy tắc: sử dụng những từ ngữ phổ thông trong cả nước mà tiêu biểu là tiếng nói của nhân dân Thủ đô, chỉ được phép dùng những từ ngữ địa phương trong những văn bản pháp luật của địa phương, và khi cần thì có chú thích từ ngữ chính thức chung cho cả nước (chú thích trong ngoặc đơn, chữ phổ thông sau chữ địa phương, chữ lạc sau chữ đậu phộng, chữ sắn sau chữ khoai mì, v.v. trong văn bản của các địa phương Nam bộ).

Ngôn ngữ pháp luật còn có một đặc điểm quan trọng là tính đơn nghĩa. Mỗi từ, mỗi chữ dùng trong văn bản pháp luật phải được hiểu và chỉ được hiểu theo một nghĩa nhất định. Do đó, cách dùng chữ trong ngôn ngữ pháp luật phải bảo đảm hết sức chính xác. Đặc tính này làm cho ngôn ngữ pháp luật khác rất nhiều ngôn ngữ phổ thông. Trong ngôn ngữ phổ thông, chúng ta thấy có thể dùng nhiều từ hoặc cụm từ khác nhau để diễn đạt cùng một ý (ví dụ: giao kèo, khế ước, hợp đồng), đồng thời, có những từ ngữ có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, có những nghĩa chính xác và có

cả những nghĩa bóng bẩy, xa xôi, mơ hồ. Để diễn đạt pháp luật, những quy tắc, mệnh lệnh bắt buộc cần được hiểu và thi hành thống nhất, với tính chính xác cao và đơn nghĩa, ngôn ngữ pháp luật không thể chấp nhận những cách dùng chữ có thể hiểu theo nhiều nghĩa và linh hoạt như ngôn ngữ phổ thông. Để khắc phục tình hình đó, cần sử dụng các thuật ngữ pháp lý.

Thuật ngữ là những từ chuyên dùng trong một ngành khoa học, kỹ thuật nhất định để biểu thị một cách chính xác và cô đọng nhất những khái niệm. Những phạm trù là những bậc thang khác nhau trong quá trình nhận thức thế giới khách quan. Mỗi thuật ngữ khoa học nói chung và thuật ngữ pháp lý nói riêng chứa đựng trong nó một khối lượng tri thức nhất định có nội dung phong phú hơn những từ ngữ thông thường. Chính bằng cách sử dụng các thuật ngữ pháp lý, nhà làm luật có thể trình bày dưới dạng cô đọng, ngắn gọn, nhưng hết sức chính xác những nội dung phong phú và đa dạng của các quy phạm pháp luật và các quan hệ xã hội. Những thuật ngữ pháp lý ấy còn là cơ sở để các nhà Luật học nghiên cứu, xây dựng và phát triển khoa học pháp lý. Những thuật ngữ pháp lý này được đặt ra bằng nhiều cách:

- Chọn trong số những từ cùng nghĩa, một từ ngữ nhất định và quy ước là từ ngữ chính thức và duy nhất được dùng để biểu thị một khái niệm, một phạm trù hay một khối tri thức nào đó. Ví dụ: giữa các từ giao kèo, khế ước, hợp đồng người ta

chọn riêng từ hợp đồng để biểu thị chung cho mọi thoả thuận giữa những chủ thể ngang nhau về quyền và nghĩa vụ trong một vấn đề nào đó;

- Tiêu chuẩn hoá từ ngữ. Đối với những từ có nhiều nghĩa, chọn một nghĩa gần với nghĩa đen nhất và gắn vào đó những dấu hiệu nhất định, để trong ngôn ngữ pháp lý từ ngữ đó được dùng và hiểu theo nghĩa đã được tiêu chuẩn hoá. Tiếng Việt của ta là tiếng đơn âm, cho nên, để làm rõ và nhấn mạnh các dấu hiệu riêng (tiêu chuẩn), người ta có thể ghép thêm vào từ gốc một vài từ phụ để lập thành một cụm từ. Ví dụ: tội vô ý làm chết người, tội giúp đỡ người tự sát.

Khi từ ngữ thông thường không có những nghĩa gần với nghĩa tiêu chuẩn, thì nhà làm luật có thể sáng tạo ra những thuật ngữ mới cũng theo nguyên tắc chung sau: chọn một từ hay một cụm từ có nghĩa đen gần với khái niệm cần biểu thị nhất gắn thêm vào đó một vài từ phụ cần thiết. Sáng tạo những thuật ngữ mới này thường phải kèm theo những định nghĩa hoặc những chú thích để giúp người đọc hiểu đúng và làm đúng ý định của nhà làm luật.

Việc sáng tạo và định nghĩa thuật ngữ mới này cần phải cân nhắc và chỉ nên dùng một cách hạn chế. Vì trong một văn bản quy phạm pháp luật, nếu có quá nhiều những câu định nghĩa và chú thích xen vào giữa các quy định thì sẽ làm loãng và giảm tính liên tục và mạch lạc của văn bản quy phạm pháp luật.

Những điều trình bày trên cho thấy tính nghiêm túc, chính xác của ngôn ngữ pháp luật. Quán triệt nguyên tắc này, đòi hỏi nhà làm luật phải dùng từ ngữ thống nhất từ đầu đến cuối trong một văn bản quy phạm pháp luật và cả trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, không được tùy tiện thay đổi chữ dùng. Khi có lý do chính đáng, cần thay đổi, phải tuyên bố rõ trong văn bản của cơ quan có thẩm quyền.

Dùng từ ngữ nghiêm túc, cũng có nghĩa là không chấp nhận trong ngôn ngữ pháp luật những chữ dùng hoặc lối viết sáo rỗng, bóng bẩy, khoa trương, nhưng nội dung mơ hồ, không rõ ràng. Cách làm này không giúp gì cho việc nâng cao chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật, mà chỉ làm giảm tính trong sáng và tính chính xác của văn bản quy phạm pháp luật.

Việc sử dụng ngôn ngữ rõ ràng, chính xác tiêu chuẩn hoá đặc biệt quan trọng trong phần quyết định của văn bản quy phạm pháp luật, tức là phần diễn đạt các quy tắc xử sự, các quy phạm pháp luật bắt buộc phải tuân theo. Ở phần mở đầu của văn bản quy phạm pháp luật, cũng đòi hỏi tính nghiêm túc, chính xác, nhưng với tính chất và mục đích riêng là hướng dẫn người đọc, nên có khi phải chú ý thích đáng đến tác dụng truyền cảm của nó. Nhằm mục đích ấy, kỹ thuật lập pháp cho phép dùng ở đây một vài từ ngữ hoặc cách hành văn mang tính chất truyền cảm, động viên, cổ vũ.

b) Cách hành văn của văn bản quy phạm pháp luật:

Một yêu cầu cơ bản đối với các văn bản quy phạm pháp luật là ngắn gọn. Ngắn gọn và rõ ràng, là hai yêu cầu gắn bó mật thiết, quyết định lẫn nhau, văn bản pháp luật có ngắn gọn thì mới dễ hiểu, dễ thi hành.

Việc sử dụng đúng đắn các thuật ngữ, không những văn bản được chính xác, mà còn làm cho văn bản được gọn và rõ ràng. Có những người, vì muốn cho văn bản được ngắn gọn đã tùy tiện dùng cách ghép chữ và rút ngắn các cụm danh từ tạo thành những từ vô nghĩa và không nghiêm túc như: phối, kết hợp, nguyên, nhiên, vật liệu...

Cùng với việc sử dụng đúng đắn các từ ngữ, phải chú ý đến cách viết văn, cách đặt câu, chấm câu... Phải hết sức tránh những câu dài lê thê, có quá nhiều mệnh đề. Nên cố gắng cân nhắc để ngắt đoạn các ý tứ và để đặt chúng thành những câu ngắn, không quá ba mệnh đề, đồng thời phải hết sức chú ý đến ngắt câu (dấu chấm, dấu phẩy và dấu chấm phẩy). Văn pháp luật là một lối văn chân phương, mộc mạc, hết sức tránh những thủ pháp cầu kỳ, những cách viết đảo ngược không cần thiết. Chính vì thế, nên viết thành những câu ngắn. Tính rõ ràng, chính xác của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ tùy thuộc vào tính ngắn gọn của văn bản mà còn tùy thuộc phần lớn vào cách trình bày và sắp xếp rõ ràng, mạch lạc, hợp lý các ý tứ trong văn bản.

Một văn bản quy phạm pháp luật trình bày hợp lý, rõ ràng, mạch lạc không những giúp người đọc nắm dễ dàng tinh thần, mục đích, những trọng tâm, trọng điểm của văn bản, mà còn giúp người đọc hiểu đúng nghĩa một câu chữ, đúng tư tưởng và ý muốn của nhà làm luật trong những trường hợp mà cách phân tích câu chữ theo nghĩa đen thông thường không cho phép đạt yêu cầu. Căn cứ vào sự sắp xếp lôgích các ý tứ, người ta có thể giải thích đúng đắn các văn bản quy phạm pháp luật.

c) Tính lôgích của các văn bản quy phạm pháp luật:

Tính lôgích của văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi cách trình bày, sắp xếp các phần, các chương, các mục trong một văn bản quy phạm pháp luật; cách diễn đạt các quy phạm pháp luật (từng yếu tố cơ cấu của nó, rải quy phạm ra nhiều điều hay gộp quy phạm trong nhiều điều,...) phải đảm bảo tính hợp lý. Tất cả những điều đó không chỉ nói lên những yêu cầu của quy tắc kỹ thuật lập pháp mà còn phản ánh cả những quy tắc của phép lôgích trong việc biên soạn các văn bản quy phạm pháp luật.

Những quy tắc cơ bản của phép lôgích hình thức của công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

Phân giải pháp lý: phân giải tài liệu pháp luật thành những yếu tố đơn giản nhất, tìm ra những dấu hiệu chung hoặc riêng của từng nhóm quan

hệ pháp lý. Chẳng hạn, từ hợp đồng (mua bán, thuê tài sản, vận chuyển...) tìm ra những yếu tố hợp thành dấu hiệu chung nhất cho các loại hợp đồng và những dấu hiệu riêng của từng loại hợp đồng. Trong mỗi loại hợp đồng, lại có những khâu, những mặt khác nhau. Cũng phân giải như vậy, để tìm cái chung, phổ biến cho tất cả các khâu, các mặt và cái riêng của từng khâu, từng mặt.

Tập trung pháp lý: quan hệ pháp lý cụ thể đều được điều tiết bằng những quy phạm, quy tắc tương ứng. Từ những quy tắc cụ thể, rút ra những quy tắc chung (theo mức độ nhất định nào đó) rồi tập trung chúng lại, trừu tượng hoá và khái quát hoá thành những nguyên tắc chung về mặt này hay mặt khác, ở những mức độ khác nhau.

Xây dựng cụ thể: là khâu cuối cùng bao gồm tất cả những công việc viết và sắp xếp các ý, các từ vào các điều, các đoạn, các điểm, các khoản v.v. của văn bản quy phạm pháp luật sao cho rõ ràng, mạch lạc. Trong khâu này cũng phải tuân theo những quy tắc lôgích và tiến hành những công tác phân giải và tập trung pháp lý trong khuôn khổ tương ứng.

Để hoàn thiện ngôn ngữ và văn phong trong công tác lập pháp, cần có sự đóng góp tích cực của các nhà Luật học cũng như các nhà Ngôn ngữ học. Việc quy định thành pháp luật một số nguyên tắc, quy tắc sử dụng ngôn ngữ trong các văn bản quy phạm pháp luật sẽ góp phần bảo đảm áp dụng thống nhất những quy tắc tiên tiến, khắc phục

những hiện tượng tùy tiện trong việc xây dựng và ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật.

1.7. Hình thức trình bày văn bản

a) Đánh số, ký hiệu văn bản:

Nguyên tắc đánh số và ký hiệu văn bản quy phạm pháp luật nói chung là đánh số thứ tự cùng với năm ban hành và ký hiệu cho từng loại văn bản. Việc đánh số thứ tự phải bắt đầu từ số 01 theo từng loại văn bản cùng với năm ban hành loại văn bản đó.

Ký hiệu của văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được sắp xếp như sau: số thứ tự của văn bản/năm ban hành/tên viết tắt của loại văn bản - tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản.

Tên viết tắt của loại văn bản và cơ quan ban hành văn bản được thống nhất như sau: Nghị quyết viết tắt là NQ, quyết định viết tắt là QĐ, chỉ thị viết tắt là CT; Hội đồng nhân dân viết tắt là HĐND, Ủy ban nhân dân viết tắt là UBND. Ví dụ:

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân được thông qua ngày 14-08-2009 thì có số, ký hiệu như sau: Số 14/2009/NQ-HĐND;

- Quyết định của Ủy ban nhân dân được ký ban hành ngày 14-09-2008 thì có số, ký hiệu như sau: Số 14/2008/QĐ-UBND;

- Chỉ thị của Ủy ban nhân dân được ký ban hành ngày 08-09-2007 thì có số, ký hiệu như sau: Số 08/2007/CT-UBND.

b) Trình bày theo mẫu văn bản đã được quy định

Văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi khá nghiêm ngặt về hình thức trình bày. Khi soạn thảo, ban hành văn bản, cần nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành có những đòi hỏi gì về hình thức của văn bản (kể cả số, ký hiệu, trích yếu nội dung văn bản cho đến thẩm quyền ký văn bản và cách thức trình bày).

Thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản cụ thể áp dụng theo quy định của Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT/BNV-VPCP ngày 06-05-2005.

2. Kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

2.1. Khái niệm kiểm tra văn bản

Kiểm tra văn bản là việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp pháp của văn bản nhằm phát hiện những nội dung trái pháp luật, kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ văn bản có nội dung sai trái, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đồng thời, kiến nghị xử lý trách nhiệm hình sự, dân sự hoặc kỷ luật đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật, xem xét và xử lý trách nhiệm theo thẩm quyền được giao đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chủ trì, tham mưu trong quá trình soạn thảo văn bản (theo quy định của pháp luật về công chức, công vụ).

Văn bản của chính quyền địa phương là đối tượng của hoạt động kiểm tra, xử lý gồm: văn bản quy phạm pháp luật, văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng do cơ quan không có thẩm quyền ban hành.

Các văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được kiểm tra, xử lý gồm: nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp; quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân các cấp.

Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản do cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành là đối tượng được kiểm tra gồm:

- Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân. Ví dụ: các công văn, thông báo, điện báo, các loại giấy tờ hành chính khác của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành có chứa quy tắc xử sự chung;

- Văn bản của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở địa phương có thể thức và nội dung như văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: quyết định, chỉ thị, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ban hành; các công

văn, thông báo, điện báo, các loại giấy tờ hành chính khác có chứa quy phạm pháp luật cũng do các cơ quan này ban hành.

2.2. Nội dung kiểm tra văn bản

Nội dung kiểm tra văn bản là xem xét, đánh giá, kết luận về tính hợp pháp của văn bản dựa trên năm tiêu chí:

Thứ nhất, căn cứ pháp lý làm cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ là văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên đang có hiệu lực tại thời điểm ban hành văn bản đó. Bao gồm: văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành văn bản và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền quy định về vấn đề thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản (có thể có một hoặc nhiều văn bản quy định về nội dung này). Chẳng hạn, khi UBND tỉnh A ban hành quyết định quy định về các biện pháp bảo vệ nguồn lợi thủy sản trên địa bàn tỉnh thì căn cứ pháp lý làm cơ sở ban hành văn bản này phải kể đến là: (i) Luật tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2003 (ii) Luật thủy sản năm 2003 v.v.;

Thứ hai, văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đúng thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung.

Thẩm quyền về hình thức được quy định tại

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. Theo đó, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chỉ được ban hành những văn bản theo đúng hình thức văn bản mà Luật này đã quy định cho người, cơ quan có thẩm quyền đó được ban hành.

Thẩm quyền về nội dung là thẩm quyền quản lý nhà nước của người, cơ quan ban hành văn bản. Thẩm quyền này được xác định trong các văn bản luật, pháp lệnh hoặc văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của từng cơ quan, từng cấp, từng ngành đối với từng lĩnh vực.

Thứ ba, nội dung văn bản được kiểm tra phải phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành.

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương, gồm: Hiến pháp, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã phải phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương, văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp trên.

Quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ngoài việc phù hợp với văn bản của cơ quan nhà nước ở Trung ương còn phải phù hợp với Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã ngoài việc phải phù hợp với văn bản của cơ quan nhà nước ở Trung ương và văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp trên, còn phải phù hợp với Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Ngoài ra, văn bản được kiểm tra còn phải phù hợp với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập.

Thứ tư, văn bản được kiểm tra phải được trình bày đúng thể thức và kỹ thuật, bao gồm các nội dung: tiêu đề (tiêu ngữ, quốc hiệu); tên cơ quan, tổ chức ban hành; số và ký hiệu của văn bản (ghi năm ban hành ở giữa số và ký hiệu); địa danh, ngày, tháng, năm ban hành; tên loại văn bản và trích yếu nội dung của văn bản; nội dung văn bản; viết đúng chính tả, ngữ pháp tiếng Việt và văn phong pháp luật; nơi nhận; chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền; đóng dấu của cơ quan, tổ chức (kể cả các dấu chỉ mức độ mật, dấu chỉ mức độ khẩn, dấu chỉ “tài liệu hợp”, “hợp xong phải thu hồi” v.v.) và đúng cách trình bày.

Thứ năm, văn bản được kiểm tra phải tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản. Trường hợp phát hiện văn bản

được kiểm tra có nội dung trái pháp luật thì cơ quan có thẩm quyền kiểm tra phải xem xét thủ tục xây dựng và ban hành văn bản để làm cơ sở cho việc xác định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật, cũng như cơ quan, người có trách nhiệm tham mưu, đề xuất nội dung trái pháp luật và kiến nghị xử lý theo thẩm quyền.

Ngoài ra, đối với văn bản là đối tượng của hoạt động tự kiểm tra, cơ quan kiểm tra văn bản còn phải xem xét, kiểm tra cả tính hợp lý, tính khả thi của văn bản, sự phù hợp với tình hình kinh tế- xã hội của địa phương và yêu cầu quản lý nhà nước.

2.3. Cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản

Cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra là những văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực tại thời điểm kiểm tra.

Văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn văn bản được kiểm tra là văn bản do cơ quan nhà nước cấp trên của cơ quan có văn bản được kiểm tra ban hành hoặc văn bản của cơ quan nhà nước cùng cấp ban hành về ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan đó mà nội dung của văn bản được kiểm tra phải phù hợp. Đối với văn bản được kiểm tra điều chỉnh những vấn đề đã được quy định tại điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết

hoặc gia nhập thì điều ước quốc tế đó cũng là cơ sở pháp lý để kiểm tra văn bản đó.

Ví dụ, đối với quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn là 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, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập.

Trong trường hợp các văn bản là cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Chẳng hạn, khi kiểm tra nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, thấy giữa nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện đó và văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh làm cơ sở pháp lý để kiểm tra quyết định đó có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định trong văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh.

Trường hợp các văn bản là cơ sở pháp lý để kiểm tra đều do một cơ quan ban hành về cùng một vấn đề nhưng có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau; đối với văn bản do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành mà có quy định khác

nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực liên quan đến vấn đề đó.

Văn bản làm cơ sở pháp lý để kiểm tra phải là văn bản đang có hiệu lực tại thời điểm kiểm tra.

2.4. Quy trình kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Kiểm tra văn bản, bao gồm tự kiểm tra và kiểm tra theo thẩm quyền, là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tuân theo một quy trình đã định.

a) Quy trình tự kiểm tra:

Về nguyên tắc, việc tự kiểm tra được tiến hành thường xuyên (riêng đối với văn bản có chứa quy phạm pháp luật, việc tự kiểm tra được tiến hành khi có yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của cơ quan, tổ chức, các cơ quan thông tin đại chúng và của cá nhân) tại chính cơ quan ban hành văn bản đối với văn bản do mình ban hành. Tuy nhiên, tùy theo tính chất, phạm vi, yêu cầu quản lý và số lượng văn bản được ban hành của từng địa phương, việc tự kiểm tra văn bản có thể được giao cho cơ quan Tư pháp địa phương trực tiếp thực hiện hoặc phân công cho các đơn vị, các sở, ban, ngành của địa phương thực hiện theo lĩnh vực được giao phụ trách với điều kiện bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ và phát huy vai trò làm đầu mối của cơ quan Tư pháp địa phương trong việc xây dựng kế hoạch,

đôn đốc theo dõi công tác tự kiểm tra, tổng hợp và báo cáo kết quả tự kiểm tra với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Khi phát hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, đơn vị có trách nhiệm phát hành gửi văn bản cho cơ quan, đơn vị được phân công làm đầu mối tự kiểm tra để thực hiện việc tự kiểm tra. Trong trường hợp nhận được yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc cơ quan thông tin đại chúng về những văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản do cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành, thì cơ quan, đơn vị có trách nhiệm ban hành văn bản đó phải gửi ngay cho cơ quan, đơn vị được phân công làm đầu mối tự kiểm tra để thực hiện kiểm tra văn bản.

Quá trình tự kiểm tra phát hiện văn bản có nội dung trái pháp luật hoặc không còn phù hợp, cơ quan, đơn vị được phân công tự kiểm tra có trách nhiệm thông báo ngay cho cơ quan, đơn vị đã chủ trì soạn thảo, trình văn bản, đồng thời phối hợp trao đổi để thống nhất những nội dung trái pháp luật hoặc không còn phù hợp, thống nhất các biện pháp xử lý và chuẩn bị dự thảo văn bản xử lý, báo cáo với cơ quan, người đã ban hành văn bản để kịp thời xử lý theo thẩm quyền.

Khi phát hiện văn bản được kiểm tra có dấu hiệu trái pháp luật, người kiểm tra văn bản phải

có báo cáo về kết quả kiểm tra văn bản này thông qua *Phiếu kiểm tra văn bản*. *Phiếu kiểm tra văn bản* gồm những nội dung sau: tên người kiểm tra văn bản; tên văn bản được kiểm tra và văn bản làm cơ sở pháp lý để kiểm tra; nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra; ý kiến của người kiểm tra về nội dung trái pháp luật đó; đề xuất hướng xử lý; các biện pháp khắc phục hậu quả do việc ban hành, thực hiện văn bản trái pháp luật gây ra và đề xuất hướng xử lý trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Đối với văn bản có nội dung trái pháp luật, người kiểm tra có thể đề xuất các hình thức xử lý như:

- *Đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản* trong trường hợp nếu tiếp tục thực hiện, nội dung sai trái của văn bản có thể gây hậu quả nghiêm trọng, làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, trong khi đó các nội dung khác vẫn phát huy tác dụng tốt mà chưa có điều kiện sửa đổi, bãi bỏ, hủy bỏ kịp thời;

- *Sửa đổi nội dung sai trái* trong trường hợp văn bản ban hành đúng thẩm quyền nhưng có một phần nội dung không phù hợp với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên mới ban hành hoặc không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, không bảo đảm tính khả thi;

- *Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung của*

văn bản trong trường hợp nội dung đó trái với nội dung của văn bản mới ban hành là cơ sở pháp lý của văn bản được kiểm tra mà không thuộc trường hợp cần đề xuất sửa đổi;

- *Huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung của văn bản* trong trường hợp một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản đó được ban hành trái thẩm quyền về hình thức, thẩm quyền về nội dung hoặc không phù hợp với pháp luật ngay từ thời điểm ban hành. Việc đề xuất hình thức huỷ bỏ cũng được áp dụng đối với các văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản do cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành.

Đối với cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật, cơ quan, người có trách nhiệm tham mưu, đề xuất nội dung trái pháp luật, người kiểm tra có thể đề xuất các hình thức, mức độ xử lý theo quy định của pháp luật về trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hình sự căn cứ vào nội dung trái pháp luật và mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra.

Kết thúc quá trình này, người kiểm tra phải lập *hồ sơ về văn bản có nội dung trái pháp luật*. Hồ sơ này bao gồm: văn bản được kiểm tra, văn bản làm cơ sở pháp lý để kiểm tra, phiếu kiểm tra văn bản để trình lãnh đạo Cơ quan kiểm tra văn bản. Lãnh đạo Cơ quan kiểm tra tổ chức

thảo luận, trao đổi, thống nhất về nội dung có dấu hiệu trái pháp luật của văn bản được kiểm tra và thông báo để cơ quan, người đã ban hành văn bản đó tự kiểm tra, xử lý, thông báo kết quả xử lý cho Cơ quan kiểm tra văn bản. Việc thông báo được thực hiện bằng văn bản, hình thức thông báo được trình bày như công văn hành chính thông thường với các nội dung chính sau đây: tên văn bản được kiểm tra, cơ sở pháp lý để kiểm tra, ý kiến về nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra; yêu cầu cơ quan, người đã ban hành văn bản đó tự kiểm tra và xử lý theo quy định của pháp luật và thông báo kết quả xử lý cho cơ quan kiểm tra văn bản.

Ngoài ra, để giúp cho việc kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật được tốt, sau khi gửi thông báo, Cơ quan kiểm tra có thể phối hợp với các đơn vị chức năng của cơ quan đã ban hành văn bản được kiểm tra để trao đổi, thảo luận về những nội dung trái pháp luật của văn bản và hướng xử lý những nội dung trái pháp luật đó.

Trường hợp cơ quan kiểm tra không nhất trí với kết quả xử lý hoặc cơ quan có văn bản trái pháp luật không thông báo kết quả xử lý theo quy định, thì Cơ quan kiểm tra văn bản báo cáo cơ quan, người có thẩm quyền để xử lý tiếp. Hồ sơ báo cáo cơ quan, người có thẩm quyền xử lý tiếp gồm: báo cáo của Cơ quan kiểm tra văn bản; văn bản được kiểm tra; cơ sở pháp lý để kiểm tra; phiếu kiểm tra văn bản, các công văn thông báo

của Cơ quan kiểm tra văn bản với cơ quan có văn bản được kiểm tra và các tài liệu liên quan khác (nếu có).

Cơ quan kiểm tra văn bản phải mở *Sổ theo dõi xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật* để theo dõi quá trình kiểm tra và xử lý văn bản từ khi phát hiện văn bản sai trái đến khi có kết luận cuối cùng và đến đây có thể coi là kết thúc quy trình của công tác kiểm tra văn bản nói chung.

Văn bản trái pháp luật là kết quả của hoạt động kiểm tra theo thẩm quyền và tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản đều được công bố trên Công báo, trên các phương tiện thông tin đại chúng ở Trung ương, địa phương. Đối với những văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản do cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành, thì kết quả xử lý phải được gửi cho tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân mà trước đó văn bản bị huỷ bỏ đã được gửi; nếu văn bản đó đã được đăng Công báo hoặc đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng thì kết quả xử lý cũng phải được công bố trên Công báo hoặc đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng. Đối với riêng loại văn bản này, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Bộ Tư pháp, các cơ quan Tư pháp địa phương được giao làm đầu mối giúp kiểm tra và xử lý văn bản có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan thông tin, đại chúng

ở Trung ương và địa phương để kịp thời tiếp nhận thông tin phản ánh và đưa tin về kết quả xử lý.

2.5. Vai trò của người cán bộ Tư pháp - Hộ tịch

Theo quy định của pháp luật, Hội đồng nhân dân cấp xã có trách nhiệm giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ quan, tổ chức khác và nhân dân địa phương tham gia giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và kiến nghị với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật.

Theo quy định tại khoản 3 Điều 10 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 quy định về trách nhiệm của cơ quan Tư pháp trong việc giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp mình để kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Trong trường hợp cần phải áp dụng biện pháp đình chỉ văn bản quy phạm pháp luật thì cơ quan Tư pháp kiến nghị với Ủy ban nhân dân cùng cấp để Ủy ban nhân dân kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền đình chỉ văn bản đó. Trong trường hợp này thì cơ quan có thẩm quyền đình chỉ việc

thi hành văn bản trái pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã là Ủy ban nhân dân cấp huyện. Cụ thể:

- Nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp xã: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện đình chỉ việc thi hành và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp huyện bãi bỏ;

- Quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp xã: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện đình chỉ việc thi hành và bãi bỏ.

Để thực hiện tốt nhiệm vụ trên, cán bộ Tư pháp cấp xã có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp mình để kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân là việc sưu tầm, tập hợp, sắp xếp các quy phạm pháp luật đơn lẻ, các văn bản quy phạm riêng rẽ do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành trong các thời kỳ khác nhau thành một hệ thống thống nhất, chặt chẽ về nội dung, hài hòa về hình thức. Kết quả của rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân sẽ giúp cho việc tìm hiểu, sử dụng, áp dụng các văn bản hiện hành được dễ dàng, có hệ thống, nhanh chóng phát hiện những quy định

chồng chéo, mâu thuẫn, sơ hở hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển để kịp thời sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Theo quy định tại Điều 10 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 và Điều 12 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06-9-2006 của Chính phủ thì văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải được thường xuyên rà soát để kịp thời xem xét, kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ khi:

- Tình hình kinh tế - xã hội ở địa phương đã thay đổi hoặc khi cơ quan nhà nước cấp trên ban hành văn bản mới làm cho nội dung văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân không còn phù hợp;

- Nhận được thông tin, yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân về văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành chứa nội dung có dấu hiệu trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp.

Để thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, người cán bộ Tư pháp - Hộ tịch cấp xã có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm

pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp mình để kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Các công chức chuyên môn khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ được giao có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội thuộc các vấn đề trong các lĩnh vực mà mình được phân công phụ trách, phối hợp với cơ quan Tư pháp trong việc thực hiện rà soát, hệ thống hóa.

Thời gian thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã được định kỳ hệ thống hóa phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương.

Chương II

CÔNG TÁC PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT

1. Khái niệm, đặc điểm của phổ biến, giáo dục pháp luật

1.1. Khái niệm về phổ biến, giáo dục pháp luật

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một từ ghép giữa hai từ là: (1) phổ biến pháp luật và (2) giáo dục pháp luật.

Theo cách hiểu chung nhất, phổ biến pháp luật có hai nghĩa:

(i) Theo nghĩa hẹp: phổ biến pháp luật là việc giới thiệu tinh thần văn bản pháp luật cho đối tượng của nó;

(ii) Theo nghĩa rộng: phổ biến pháp luật là việc truyền bá pháp luật cho mọi tầng lớp nhân dân trên địa bàn. Trong các văn bản pháp luật của Nhà nước ta, thì phổ biến pháp luật được hiểu theo nghĩa này.

Giáo dục pháp luật là một khái niệm rộng bao gồm cả quá trình nâng cao tri thức pháp luật cho đối tượng và bằng mọi cách (thuyết phục, nêu gương, âm thị v.v.) hình thành tình cảm, niềm tin pháp luật cho đối tượng, từ đó nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật của đối tượng.

Với cách hiểu của hai thuật ngữ đơn lẻ trên thì thuật ngữ phổ biến, giáo dục pháp luật cũng có hai nghĩa:

(i) *Theo nghĩa hẹp* thì phổ biến, giáo dục pháp luật là việc truyền bá pháp luật cho đối tượng nhằm nâng cao tri thức, tình cảm, niềm tin pháp luật cho đối tượng từ đó nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật của đối tượng.

(ii) *Theo nghĩa rộng* thì phổ biến, giáo dục pháp luật là một quá trình tác động có định hướng của chủ thể phổ biến giáo dục pháp luật đến ý thức của con người. Do vậy, nó bao gồm tất cả các công đoạn phục vụ cho công tác phổ biến giáo dục pháp

luật. Theo đó, phổ biến, giáo dục pháp luật được xác định là một khâu của hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật, là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định nhằm mục đích hình thành ở đối tượng được tác động tri thức pháp lý, tình cảm và hành vi xử sự phù hợp với các đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành với các hình thức, phương tiện, phương pháp đặc thù. Phổ biến, giáo dục pháp luật là quá trình tác động thường xuyên, liên tục, lâu dài của chủ thể lên đối tượng; là cầu nối để chuyển tải pháp luật vào cuộc sống.

Với cách hiểu như trên thì công tác phổ biến, giáo dục pháp luật bao gồm các hoạt động chính sau đây:

- Lập chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật;
- Triển khai chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật;
- Kiểm tra, đôn đốc, uốn nắn, sơ kết, tổng kết công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, đúc rút kinh nghiệm, nghiên cứu khoa học, nâng cao trình độ lý luận v.v. về phổ biến, giáo dục pháp luật.

1.2. Nhiệm vụ của phổ biến, giáo dục pháp luật

Theo quy định của pháp luật hiện hành, cán bộ Tư pháp cấp xã có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp xã xây dựng kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn trình Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức thực hiện kế hoạch sau khi được

phê duyệt. Quản lý Tủ sách pháp luật và hàng ngày tổ chức phục vụ cho cán bộ, nhân dân có nhu cầu nghiên cứu được trực tiếp đọc những văn bản pháp luật của Nhà nước.

Để giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân ở cơ sở, Ban Tư pháp là trung tâm phối hợp, chủ trì việc xây dựng kế hoạch và tổ chức phối hợp với các cơ quan, đoàn thể quần chúng ở địa phương, các cụm dân cư, trường học v.v. thực hiện tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân ở cơ sở. Thực tiễn hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân ở cơ sở trong thời gian qua cho thấy Ban Tư pháp triển khai các công việc sau:

- Xây dựng chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục ngắn hạn, dài hạn và đột xuất theo hướng dẫn của Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp cấp huyện và theo yêu cầu nhiệm vụ chính trị của xã, phường, thị trấn;

- Tổ chức phối hợp, hướng dẫn các cơ quan, đoàn thể, cụm dân cư, trường học v.v. thực hiện chương trình, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật đã được Ủy ban nhân dân xã thông qua;

- Quản lý Tủ sách pháp luật ở xã, phường (xây dựng nội quy về sử dụng, khai thác tủ sách; bổ sung cập nhật văn bản pháp luật; bảo quản tủ sách v.v.) và tổ chức phục vụ hàng ngày cho cán bộ, nhân dân có nhu cầu nghiên cứu được trực tiếp đọc những văn bản pháp luật của Nhà nước;

- Sơ kết, tổng kết công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở địa phương.

Nội dung công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân ở xã, phường chủ yếu là phổ biến các chính sách, văn bản pháp luật của Nhà nước, tập trung vào các văn bản pháp luật mới được ban hành, các văn bản pháp luật trực tiếp liên quan đến quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý của công dân, của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, đoàn thể quần chúng, tổ chức xã hội; các văn bản pháp luật, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp trên và cùng cấp có liên quan đến nhiệm vụ chính trị của địa phương, liên quan đến phong trào quần chúng, đến hoạt động và sinh hoạt hàng ngày của nhân dân. Đồng thời, tuyên truyền về các hoạt động thực hiện và bảo vệ pháp luật của địa phương như: hoạt động của tổ an ninh kinh tế; các nội quy, quy ước của xã, phường, thị trấn v.v.. Nêu gương người tốt, việc tốt trong việc thực hiện pháp luật, thực hiện nếp sống văn hoá mới, qua đó vận động nhân dân sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.

Hoạt động tuyên truyền được thực hiện thông qua các hình thức như:

- Phối hợp với các ban, ngành, đoàn thể tổ chức tuyên truyền thông qua các phương tiện thông tin đại chúng như: đài, loa truyền thanh, niêm yết văn bản pháp luật ở các trạm thông tin cơ sở, tổ chức thông tin cổ động v.v. nhằm phổ biến các văn

bản pháp luật của Nhà nước mới ban hành có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân ở cơ sở;

- Tổ chức tuyên truyền miệng như nói chuyện, trao đổi pháp luật theo một chủ đề nhất định tại các trường học, các cụm dân cư, bản, làng, xóm, ấp; trong các buổi sinh hoạt câu lạc bộ, sinh hoạt của các đoàn thể quần chúng phù hợp với từng đối tượng v.v.;

- Phối hợp với các trường học đóng trên địa bàn xã, phường để thực hiện chương trình giáo dục pháp luật trong nhà trường;

- Tổ chức tìm hiểu pháp luật, lập câu lạc bộ pháp luật ở cơ sở;

- Xây dựng và tổ chức sử dụng, khai thác Tủ sách pháp luật theo Quyết định số 69/1998/QĐ-TTg ngày 31-3-1998 của Thủ tướng Chính phủ;

- Tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật thông qua các hoạt động thực tiễn như: tổ chức nhân dân đóng góp ý kiến tham gia xây dựng các văn bản pháp luật của Nhà nước; tuyên truyền thông qua hoạt động hoà giải các tranh chấp nhỏ trong nhân dân, công tác đăng ký hộ tịch, công tác thi hành án hoặc thông qua các phiên tòa xét xử lưu động của Tòa án tại địa phương v.v..

1.3. Đặc điểm của phổ biến, giáo dục pháp luật

a) Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là một bộ phận của công tác giáo dục chính trị, tư tưởng:

Trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa, bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật là thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân. Đảng lãnh đạo định ra đường lối, chính sách, những chủ trương cụ thể quan trọng, có quan hệ nhiều mặt, có ảnh hưởng chính trị rộng. Nhà nước thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng và tổ chức, quản lý, điều hành việc thực hiện. Chính sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước đã xác lập sự gắn bó hữu cơ giữa đường lối, chính sách của Đảng với pháp luật. Vì vậy, thực hiện pháp luật cũng là góp phần thực hiện đường lối, chính sách của Đảng. Phổ biến, giáo dục pháp luật tạo ra khả năng cho việc giáo dục chính trị, hình thành ở đối tượng giáo dục những hiểu biết nhất định về chính trị. Ngược lại, trong quá trình giáo dục chính trị, tư tưởng có sự đan xen những nội dung, quan điểm pháp lý nhất định.

Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 9-12-2003 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân đã xác định: *phổ biến, giáo dục pháp luật là một bộ phận của công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, là nhiệm vụ của toàn bộ hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng.*

b) Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ với công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật:

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có quan hệ chặt chẽ với công tác xây dựng pháp luật, chúng không thể tồn tại biệt lập với nhau. Trong mối quan hệ này, công tác xây dựng pháp luật là cơ sở cho việc hình thành, đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là cầu nối, là một phương tiện quan trọng để đưa pháp luật vào cuộc sống. Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật còn là một "kênh" để các cơ quan xây dựng pháp luật nắm bắt được yêu cầu, nhu cầu, đề xuất từ phía người dân và các tổ chức trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật; đánh giá được tính khả thi, hiệu quả của quy định, văn bản pháp luật trong đời sống thực tế từ đó góp phần nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật. Mặt khác, một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh sẽ tạo nhiều thuận lợi cho việc thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật; ngược lại, hệ thống pháp luật chưa đầy đủ, thiếu cụ thể, chồng chéo, tính khả thi chưa cao v.v. sẽ tác động trực tiếp làm giảm tác dụng, hiệu quả của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, làm cho hoạt động này dễ đi vào chung chung, ít có tính hướng dẫn thực hiện.

Trong bài phát biểu tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá VIII, đồng chí Nguyễn Văn Linh đã nhấn mạnh: *"Việc soạn thảo và thông qua luật pháp cũng như các quyết định lớn dù quan trọng nhưng cũng chỉ là phần đầu của công việc, khó khăn lớn nhất là đưa chúng vào cuộc sống, biến*

chúng thành hoạt động thực tiễn hàng ngày của quảng đại quần chúng"¹. Là khâu đầu tiên của quy trình tổ chức thực hiện pháp luật, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có tác động tích cực tới việc tổ chức thực hiện pháp luật, bởi nếu công dân không có ý thức pháp luật và am hiểu pháp luật thì không thể tự giác tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh, cũng không thể áp dụng đúng pháp luật trong quản lý xã hội. Đồng thời, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cũng chịu ảnh hưởng trực tiếp của hoạt động thực thi pháp luật. Việc tổ chức thực hiện pháp luật tốt hay chưa tốt sẽ tạo ra môi trường pháp chế thuận lợi hay không thuận lợi cho việc thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, cho quá trình xây dựng niềm tin pháp luật, ý thức tôn trọng pháp luật trong cán bộ, nhân dân.

c) Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được tổ chức, thực hiện bởi những chủ thể nhất định:

Trong xu thế xã hội hoá mạnh mẽ công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, sự tham gia của các đoàn thể, cộng đồng, gia đình và mỗi cá nhân vào hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật ngày càng được mở rộng. Đối với các tổ chức nghề nghiệp (Văn phòng Luật sư, Văn phòng Địa chính, Trung tâm giới thiệu việc làm), phổ biến pháp luật còn là đòi hỏi tất yếu của việc mở

1. Xem: "Nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa", tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993, tr.127 (TG).

rộng phạm vi, đối tượng phục vụ. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, khi công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là một trong những nhiệm vụ mà Nhà nước còn đảm nhận thì chủ thể trực tiếp tiến hành công tác này vẫn là một khái niệm cần làm rõ khi nghiên cứu cơ chế thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật được hiểu là cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân tham gia tổ chức, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật tùy thuộc vào nội dung, hình thức, phương pháp, đối tượng phổ biến, giáo dục pháp luật.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có nội dung rộng, hình thức đa dạng, phong phú, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đối tượng, do đó, trong các văn bản của Đảng và Nhà nước đều xác định thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật là trách nhiệm của các ngành, các cấp, của cả hệ thống chính trị, toàn xã hội và của mỗi công dân. Hiện nay, các chủ thể tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật khá đa dạng, tuy nhiên, chủ thể có trách nhiệm trực tiếp tổ chức, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là những chủ thể có thẩm quyền, có chức năng trong hoạt động này.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 112 của Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 thì Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn "*... tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân*". Các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm

tổ chức, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong phạm vi Bộ, ngành, địa phương. Trong các cơ quan này, chủ thể được đặc biệt nhấn mạnh là Bộ Tư pháp - cơ quan có chức năng giúp Chính phủ quản lý nhà nước thống nhất về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Trực tiếp tổ chức, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là những cán bộ thuộc cơ quan Tư pháp các cấp; cán bộ của tổ chức pháp chế các Bộ, ngành.

d) Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm truyền đạt thông tin, nội dung pháp luật, giúp cho đối tượng tác động có những hiểu biết nhất định về pháp luật, góp phần nâng cao ý thức pháp luật của đối tượng:

Đối tượng của phổ biến, giáo dục pháp luật là những cá nhân công dân hoặc những nhóm cộng đồng xã hội cụ thể tiếp nhận tác động của các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Họ là những người có nhu cầu và cả những người cho rằng mình không có nhu cầu tìm hiểu pháp luật.

Một trong những đặc điểm không thể thiếu của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là truyền tải những thông tin, những yêu cầu, nội dung và các quy định pháp luật đến đối tượng phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua các hình thức, phương tiện, biện pháp thích hợp, giúp cho đối tượng hiểu biết, nắm bắt thông tin, nội dung pháp luật mà không mất quá nhiều thời gian, công sức cho việc tự tìm hiểu, tự học tập.

Nội dung pháp luật được truyền đạt tới đối tượng thường là các văn bản pháp luật, các nội dung hướng dẫn công dân thực hiện pháp luật, các thông tin về xây dựng và thi hành pháp luật v.v..

Xuất phát từ bản chất, mục đích của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, việc truyền đạt thông tin, nội dung pháp luật tới đối tượng luôn phải đảm bảo yêu cầu:

- Truyền đạt *những thông tin, nội dung pháp luật cơ bản* mà mỗi công dân cần phải biết như: những kiến thức cơ bản về Nhà nước và pháp luật, quyền và nghĩa vụ của công dân, các quy định pháp luật thiết yếu, gắn liền với cuộc sống, sinh hoạt của công dân. Nhóm nội dung này thể hiện vai trò của Nhà nước trong việc định hướng nội dung, yêu cầu công dân phải nắm được những quy định pháp luật mà Nhà nước cho là cần thiết.

- Truyền đạt *những thông tin, nội dung pháp luật phù hợp với nhu cầu của từng đối tượng*. Để thực hiện được yêu cầu này, cơ quan tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật phải tìm hiểu, nắm bắt được nhu cầu của từng đối tượng để từ đó lựa chọn nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp. Tuy nhiên, nội dung truyền đạt này có hai cấp độ: *Thứ nhất*, đó là những thông tin, nội dung pháp luật gắn liền với mỗi đối tượng tùy theo tính chất, đặc điểm, yêu cầu của đối tượng đó, thường được xác định căn cứ theo độ tuổi, giới tính, nghề nghiệp, địa bàn cư trú v.v.. Ở cấp độ này, phần nào cũng thể hiện tính định hướng của Nhà nước

trong việc xác định nội dung pháp luật cần truyền đạt, nhưng trên cơ sở nhu cầu, yêu cầu của đối tượng. *Thứ hai*, là những thông tin, nội dung pháp luật do đối tượng tự tìm hiểu theo nhu cầu của họ thông qua các kênh, các phương tiện do Nhà nước thiết lập (phương tiện thông tin đại chúng, sách, báo, tài liệu pháp luật v.v.).

Việc kết hợp các yêu cầu trên sẽ giúp cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đi vào chiều sâu, thực sự thiết thực và có hiệu quả. Mặt khác, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật không chỉ thuần túy là truyền tải, cung cấp thông tin pháp luật mà quan trọng hơn là nâng cao nhận thức, ý thức pháp luật, từ đó hình thành ý thức tôn trọng, tự giác chấp hành pháp luật của đối tượng tác động. Đây là mục đích cuối cùng của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

2. Vị trí, vai trò của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong đời sống xã hội và trong quản lý nhà nước

a) Phổ biến giáo dục pháp luật tác động tới ý thức của người dân:

Với nhiều hình thức, biện pháp khác nhau, phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao nhận thức và tác động trực tiếp đến ý thức của người dân. Trước hết, các hoạt động này tạo ra sự quan tâm đối với pháp luật của người dân. Từ chỗ không để ý đến sự tồn tại của pháp luật, người dân được phổ biến, giáo dục pháp luật bắt đầu dành sự

quan tâm của mình đối với pháp luật, đồng thời sự hiểu biết về pháp luật cũng ngày càng được nâng cao. Pháp luật chính là phương tiện hàng đầu để Nhà nước quản lý xã hội và cũng là phương tiện cho mỗi người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật giúp cho người dân nhận thức được những giá trị cao đẹp ấy của pháp luật và biết sử dụng phương tiện hữu hiệu đó trong cuộc sống.

Một vai trò hết sức quan trọng của phổ biến, giáo dục pháp luật là tạo được niềm tin của người dân vào pháp luật. Khi đã có niềm tin, người dân sẽ biết tự điều chỉnh hành vi của mình theo đúng các quy định của pháp luật. Không những thế, họ còn có ý thức phê phán, lên án những hành vi vi phạm, đi ngược lại với các quy định của pháp luật.

b) Phổ biến, giáo dục pháp luật là một bộ phận quan trọng trong giáo dục chính trị, tư tưởng:

Như trên đã nêu, phổ biến, giáo dục pháp luật tạo ra khả năng cho việc giáo dục chính trị, hình thành ở đối tượng giáo dục những hiểu biết nhất định về chính trị. Ngược lại, trong quá trình giáo dục chính trị, tư tưởng có sự đan xen những nội dung, quan điểm pháp lý nhất định. Đường lối chính trị của Đảng ta - chỗ dựa của công cuộc đổi mới mọi mặt về chính trị, kinh tế, xã hội đã đi vào tất cả các mặt của hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vì vậy, khi thực hiện giáo dục pháp luật sẽ tạo ra khả năng cho việc giáo dục chính

trị, hình thành ở đối tượng giáo dục những hiểu biết nhất định về chính trị. Ngược lại, giáo dục chính trị có những sự đan xen nhất định trong nội dung của những tư tưởng pháp lý.

c) Giáo dục ý thức pháp lý và đạo đức của người dân:

Đạo đức là những tiêu chuẩn, những nguyên tắc ứng xử được dư luận xã hội thừa nhận. Nó quy định hành vi, quan hệ của con người đối với nhau và đối với xã hội.

Trong các quan niệm về công bằng, thiện ác, nhân đạo, tự do, lương tâm, danh dự v.v. không có sự đối lập giữa pháp luật và đạo đức. Pháp luật là chỗ dựa và là cơ sở của việc hình thành đạo đức mới. Các nguyên tắc căn bản của đạo đức mới được thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Do đó, pháp luật bảo vệ và phát triển đạo đức, bảo vệ tính công bằng, chủ nghĩa nhân đạo, tự do, lòng tin và lương tâm con người. Giáo dục đạo đức tạo nên những tiền đề cần thiết để hình thành ở công dân sự tôn trọng sâu sắc đối với pháp luật. Ngược lại, giáo dục pháp luật tạo ra khả năng thiết lập trong đời sống thực tiễn thường ngày những nguyên tắc của đạo đức, củng cố các nghĩa vụ đạo đức, thiết lập lập trường không dung thứ với các biểu hiện chống đối xã hội.

Có thể nói, giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức cùng tác động vào lòng tin của con người về sự cần thiết tuân theo những nguyên tắc cơ bản của đạo đức mới.

Lòng tin đối với giá trị xã hội của pháp luật và lòng tin đối với những quy phạm đạo đức và pháp luật trong đời sống thực tế hàng ngày hướng đến hoàn thiện những mối quan hệ lẫn nhau giữa con người với con người.

d) Giáo dục pháp luật là khâu đầu tiên trong quá trình triển khai thực hiện pháp luật:

Sự khẳng định vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội gắn liền với quá trình không ngừng nâng cao ý thức và tính tích cực tham gia của mọi tầng lớp nhân dân trong việc bảo vệ pháp luật. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa (mà một trong những yếu tố cấu thành là sự phát triển của nhận thức pháp luật và văn hoá pháp lý của nhân dân), mở rộng và hoàn thiện nền dân chủ sẽ không có ý nghĩa khi không thực hiện được một cách toàn diện, hiệu quả công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân.

Việc thực thi và chấp hành pháp luật phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khác nhau, trong đó có yếu tố ý thức pháp luật và văn hoá pháp lý của nhân dân.

Đặc trưng rõ nét của ý thức pháp luật - thể hiện thái độ của các thành viên trong xã hội đối với kỷ cương, pháp luật là sự đánh giá và ghi nhận tính công bằng của pháp luật xã hội chủ nghĩa. Pháp luật chỉ có thể trở thành công cụ có tác dụng điều chỉnh những hành vi đúng đắn khi sự cần thiết của nó đối với xã hội được ghi nhận, chấp nhận, khi mà nghĩa vụ chấp hành các quy

định của pháp luật thực sự trở thành nhu cầu chấp hành một cách tự nguyện và có ý thức của bản thân mỗi người. Bởi thế, có thể coi ý thức pháp luật như là tiền đề tư tưởng cho sự củng cố và phát triển nền pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Trong thực tế, không phải lúc nào việc chấp hành pháp luật cũng trở thành ý thức tự nguyện. Bởi vậy, trong điều kiện hiện nay, vai trò của giáo dục pháp luật là hình thành ý thức pháp luật, góp phần giúp mỗi người nhận ra tính công bằng của pháp luật, chấp hành pháp luật trên cơ sở tự nguyện, xuất phát từ nhu cầu của bản thân, mà không phải do sự sợ hãi trước sự trừng phạt.

Tuân thủ pháp chế xã hội chủ nghĩa còn phụ thuộc không nhỏ vào trình độ văn hoá pháp lý của nhân dân. Trình độ văn hóa pháp lý không chỉ phản ánh sự hiểu biết các quy định của pháp luật một cách tổng thể, cần thiết cho mỗi con người, gắn liền với các nghĩa vụ của họ mà còn là sự hiểu biết một cách sâu sắc ý nghĩa của pháp luật trong cuộc sống xã hội, sự tôn trọng pháp luật và biết vận dụng pháp luật một cách đúng đắn.

Tóm lại, phổ biến, giáo dục pháp luật với những phương thức khác nhau, trong đó có phổ biến, tuyên truyền pháp luật, tạo điều kiện cho việc nâng cao trình độ văn hoá pháp lý của người dân. Đồng thời, sự phát triển của văn hóa pháp lý cũng chịu ảnh hưởng trực tiếp của hoạt động thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước.

Hiệu quả tác động này lại phụ thuộc vào trình độ văn hoá pháp lý của đội ngũ cán bộ, công chức phụ thuộc vào việc họ thực thi đúng pháp luật, có thái độ tôn trọng pháp luật. Bởi vậy, thực hiện nhiệm vụ nâng cao văn hoá pháp lý đòi hỏi không chỉ nâng cao trình độ văn hoá chung của nhân dân mà còn phải tăng cường năng lực thực thi pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức các cơ quan nhà nước. Một trong những nguyên nhân của tình trạng vi phạm pháp luật là do trình độ văn hoá pháp lý của một bộ phận nhân dân, trong đó có cả cán bộ, công chức còn thấp. Rõ ràng, việc nâng cao văn hoá pháp lý có quan hệ gắn bó mật thiết với việc tiếp tục tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Trong điều kiện xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ và văn minh thì một trong những điều kiện quan trọng là làm sao để người dân được tham gia tích cực vào các hoạt động quản lý xã hội bằng pháp luật. Tăng cường dân chủ cũng có nghĩa là mở rộng sự tham gia của người dân vào các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp, thực hiện giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Chính điều này đã nâng cao trách nhiệm của mỗi người trong xã hội. Phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy sự lớn mạnh của tính tích cực, bảo đảm hành trang kiến thức pháp lý cần thiết cho sự tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật.

3. Mục đích, yêu cầu của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật

3.1. Mục đích của việc phổ biến, giáo dục pháp luật

a) Nâng cao hiểu biết pháp luật cho đối tượng:

Pháp luật của Nhà nước không phải khi nào cũng được mọi người trong xã hội biết đến, tìm hiểu, đồng tình ủng hộ và thực hiện nghiêm chỉnh. Tuy rằng, bản chất pháp luật của Nhà nước ta là rất tốt đẹp, nó phản ánh ý chí, nguyện vọng, mong muốn của đông đảo quần chúng nhân dân trong xã hội. Những quy định pháp luật đó dù tốt đẹp bao nhiêu chăng nữa mà không được nhân dân biết đến thì vẫn là những quy định trên những trang giấy.

Pháp luật của Nhà nước có thể được một số người tìm hiểu quan tâm và nắm bắt xuất phát từ nhu cầu học tập, nghiên cứu hay từ nhu cầu sản xuất - kinh doanh của họ. Những người này luôn theo sát những quy định pháp luật mới được ban hành để phục vụ trực tiếp cho công việc của mình, nhưng số lượng đối tượng này không phải là nhiều.

Trong điều kiện trình độ dân trí còn thấp, đời sống kinh tế của đa số nhân dân còn gặp nhiều khó khăn cho nên các đối tượng nằm trong sự điều chỉnh của các văn bản pháp luật, nghĩa là số đông nhân dân lao động trong xã hội chưa có điều kiện tiếp cận với pháp luật.

Phổ biến, giáo dục pháp luật chính là phương tiện truyền tải những thông tin, những yêu cầu, nội dung và các quy định pháp luật đến với người dân, giúp cho người dân hiểu biết, nắm bắt pháp luật kịp thời mà không mất quá nhiều thời gian, công sức cho việc tự tìm hiểu, tự học tập. Đó chính là phương tiện hỗ trợ tích cực để nâng cao hiểu biết pháp luật cho nhân dân.

b) Hình thành lòng tin vào pháp luật của người dân:

Pháp luật chỉ có thể được mọi người thực hiện nghiêm chỉnh khi họ tin tưởng vào những quy định của pháp luật. Pháp luật được xây dựng là để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng, bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng, bảo đảm công bằng, tự do, dân chủ xã hội chủ nghĩa v.v.. Khi nào người dân nhận thức đầy đủ được như vậy thì pháp luật không cần một biện pháp cưỡng chế nào mà người dân vẫn tự giác thực hiện.

Tạo lập niềm tin vào pháp luật cho người dân và cộng đồng đòi hỏi phải kết hợp nhiều yếu tố. Một trong các yếu tố đóng vai trò quan trọng là phổ biến, giáo dục pháp luật để mọi người hiểu biết về pháp luật, hiểu biết về quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật.

Pháp luật cũng như mọi hiện tượng khác trong xã hội bao giờ cũng có hai mặt, không phải bao giờ nó cũng thoả mãn hết, phản ánh được đầy đủ nguyện vọng, mong muốn của tất cả mọi người trong xã hội. Pháp luật lấy lợi ích của đông đảo

nhân dân trong xã hội làm tiêu chí, thước đo, do đó sẽ có một số ít lợi ích không thoả mãn được. Chính các yếu tố hạn chế, mặt trái của các quy định pháp luật càng tạo nên sự cần thiết của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật để mọi người hiểu đúng pháp luật, đồng tình ủng hộ pháp luật. Có như vậy mới hình thành lòng tin vào pháp luật của đông đảo quần chúng nhân dân trong xã hội.

c) Nâng cao ý thức tự giác chấp hành pháp luật của người dân:

Ý thức pháp luật của người dân được hình thành từ hai yếu tố, đó là tri thức pháp luật và tình cảm pháp luật.

- Tri thức pháp luật là sự hiểu biết pháp luật của các chủ thể có được qua việc học tập, tìm hiểu pháp luật, qua quá trình tích lũy kiến thức của hoạt động thực tiễn và công tác.

- Tình cảm pháp luật chính là trạng thái tâm lý của các chủ thể khi thực hiện và áp dụng pháp luật, họ có thể đồng tình ủng hộ với những hành vi thực hiện đúng pháp luật, lên án các hành vi vi phạm pháp luật.

Ý thức tự giác chấp hành pháp luật của nhân dân chỉ có thể được nâng cao khi công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân được tiến hành thường xuyên, kịp thời và có tính thuyết phục. Phổ biến, giáo dục pháp luật không đơn thuần là tuyên truyền các văn bản pháp luật đang có hiệu lực mà còn lên án các hành vi vi phạm pháp luật, đồng tình ủng hộ các hành vi

thực hiện đúng pháp luật, hình thành dư luận và tâm lý đồng tình ủng hộ với hành vi hợp pháp, lên án các hành vi phi pháp.

Phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm hình thành, củng cố tình cảm tốt đẹp của con người với pháp luật, đồng thời ngày càng nâng cao sự hiểu biết của con người đối với các văn bản pháp luật và các hiện tượng pháp luật trong đời sống, từ đó nâng cao ý thức tự giác chấp hành pháp luật của nhân dân.

3.2. Yêu cầu đối với việc phổ biến, giáo dục pháp luật

a) Yêu cầu chung đối với việc phổ biến, giáo dục pháp luật:

- Bảo đảm tính đồng bộ trong phổ biến, giáo dục pháp luật:

Pháp luật và đường lối, chính sách của Đảng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Pháp luật bao giờ cũng là sự thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, đường lối, chính sách của Đảng là "linh hồn" của pháp luật. Do đó, phổ biến, giáo dục pháp luật cũng chính là việc phổ biến, giáo dục đường lối, chính sách của Đảng.

Thực hiện không đúng pháp luật hay vi phạm pháp luật đều làm tổn hại tới Nhà nước và xã hội, tổn hại tới vai trò lãnh đạo của Đảng. Pháp luật được thực hiện nghiêm minh, chính xác và đầy đủ thì uy tín lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được khẳng định. Do đó, công tác

phổ biến, giáo dục pháp luật bao giờ cũng phải đề cao tính Đảng.

Phổ biến, giáo dục pháp luật có thể là phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật, có thể tuyên truyền về việc thực hiện và áp dụng pháp luật, phổ biến từ cái chung đến cái cụ thể đều phải đề cao đến tính Đảng. Sự lơ là, coi thường và không quán triệt đầy đủ tính Đảng sẽ rơi vào chủ quan duy ý chí, phiến diện. Bởi vì, đường lối, chính sách của Đảng bao giờ cũng phản ánh quy luật khách quan của quá trình vận động xã hội, nêu lên những yêu cầu, đòi hỏi về đường lối phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội. Pháp luật cụ thể hoá đường lối đó, nhưng không phải là cụ thể hoá tất cả, chi tiết hoá đầy đủ thành các quy định để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Mặt khác, các quan hệ xã hội luôn biến đổi vận động, do đó, việc thực hiện và áp dụng pháp luật và việc tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật phải lấy đường lối, chính sách của Đảng là kim chỉ nam cho các hoạt động đó.

Muốn đề cao tính Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thì phải hiểu biết, quán triệt đầy đủ đường lối, chính sách của Đảng đối với từng thời kỳ, từng vấn đề về đường lối chung xây dựng kinh tế, văn hoá, xã hội. Đường lối, chính sách của Đảng cũng như pháp luật là những hiện tượng thuộc kiến trúc thượng tầng xã hội, phản ánh cơ sở kinh tế, do đó nó cũng thường xuyên được sửa đổi, bổ sung và có quá trình vận

động như các hiện tượng xã hội khác. Chính vì thế, phổ biến, giáo dục pháp luật và tuyên truyền đường lối, chính sách của Đảng phải luôn bắt nhịp được với những thay đổi trong đời sống chính trị - pháp luật của đất nước.

- Bảo đảm tính khoa học, tính chuẩn xác, tuyệt đối trung thành với văn bản:

Phổ biến, giáo dục pháp luật không giống với việc tuyên truyền phổ biến về văn hoá văn nghệ. Khi tuyên truyền phổ biến về văn hoá văn nghệ, người ta có thể nhân cách hoá, hư cấu thành những hình tượng nghệ thuật để phục vụ cho mục đích của họ.

Phổ biến, giáo dục pháp luật khác với các loại hình phổ biến giáo dục khác ở chỗ nội dung được phổ biến, giáo dục là pháp luật, là những quy tắc xử sự được Nhà nước ban hành, có cấu trúc chặt chẽ từ câu chữ tới nội dung và yêu cầu của các quy định đó. Do đó, phổ biến, giáo dục pháp luật phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định, bảo đảm tính khoa học, tính chuẩn xác, truyền đạt trung thành văn bản.

Phổ biến, giáo dục pháp luật không chỉ thông tin cho người nghe về pháp luật, truyền đạt cho họ biết được các văn bản pháp luật và những điều luật mới được ban hành mà còn phải giải thích về các văn bản pháp luật và các điều luật đó. Một trong những yêu cầu đã trở thành nguyên tắc trong giải thích pháp luật là phải bảo đảm tính khoa học. Tính khoa học trong giải thích pháp luật

trước hết đòi hỏi có trình độ pháp lý, chẳng hạn: hiểu rõ thành phần của quy phạm pháp luật để hiểu được quy phạm, hiểu nội dung quan hệ pháp luật để phân biệt rõ quyền và nghĩa vụ của các chủ thể. Từ đó nêu lên được ý nghĩa của quy phạm trong việc điều chỉnh những quan hệ xã hội.

Tính khoa học trong giải thích pháp luật còn được thể hiện khi giải thích một văn bản pháp luật hay một điều luật không chỉ đơn thuần giải thích về văn bản hay điều luật đó mà cần phải đặt một văn bản hay điều luật đó trong bối cảnh ban hành pháp luật - những điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội quy định nội dung, hình thức pháp luật trong tổng thể của một hệ thống pháp luật hay của một ngành luật, thấy được mối liên hệ giữa các văn bản pháp luật và các điều luật với nhau. Phổ biến, giáo dục pháp luật bảo đảm tính lôgic, tính chặt chẽ của các văn bản pháp luật và các điều luật.

- Bảo đảm tính định lượng, phù hợp với đối tượng điều chỉnh, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ áp dụng:

Phổ biến, giáo dục pháp luật không những phải xuất phát từ đối tượng được phổ biến, họ đang thiếu và cần cái gì, mà còn phải phù hợp với trình độ văn hoá, nghề nghiệp, giới tính, lứa tuổi, dân tộc v.v. và sử dụng ngôn ngữ đại chúng, hành văn giản dị, ngắn gọn.

- Chọn lựa hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp:

Có nhiều hình thức phổ biến, giáo dục pháp

luật khác nhau, mỗi hình thức có sự phù hợp với một hoặc một số đối tượng nhất định, do đó, khi phổ biến, giáo dục pháp luật phải xuất phát từ đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật để chọn hình thức tối ưu.

Ngoài ra, hình thức giáo dục pháp luật còn phải phù hợp với từng địa bàn, điều kiện kinh tế - xã hội nhất định. Do đó, khi phổ biến, giáo dục pháp luật cũng phải xuất phát từ địa bàn, điều kiện kinh tế của nơi tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật.

Bảo đảm tính liên tục, tính hệ thống trong việc phổ biến, giáo dục pháp luật: Bảo đảm tính hệ thống tức là đặt văn bản vào vị trí của nó trong hệ thống pháp luật, trong ngành luật hoặc lĩnh vực pháp luật có liên quan tới văn bản. Điều đó giúp đối tượng hiểu vấn đề sâu sắc hơn. Bảo đảm tính liên tục nghĩa là theo phương châm: mưa dầm thấm lâu, việc phổ biến, giáo dục pháp luật phải được tiến hành liên tục, có hệ thống, tránh hình thức, làm theo phong trào.

Gắn việc phổ biến, giáo dục pháp luật với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị trong địa bàn. Điều đó một mặt phát huy tác dụng của phổ biến, giáo dục pháp luật, mặt khác làm tăng hiệu quả của phổ biến, giáo dục pháp luật v.v..

Tóm lại, trong rất nhiều hình thức như vậy, khi tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật cần chọn một hình thức phù hợp cho đối tượng được phổ biến hoặc kết hợp đan xen các loại hình thức.

b) Yêu cầu đối với người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật:

- Có kiến thức pháp lý nhất định, có nhiệt tình, tâm huyết với công tác phổ biến, giáo dục pháp luật:

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một hoạt động mang tính chất xã hội, đối tượng phục vụ của phổ biến, giáo dục pháp luật là quảng đại quần chúng nhân dân, do đó, một trong các yêu cầu đầu tiên và hết sức quan trọng của người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là có tinh thần nhiệt tình, tận tụy với công tác.

Tinh thần nhiệt tình trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được thể hiện là không quản ngại khó khăn, gian khổ, luôn phấn khởi, hăng say trong công tác, lấy công tác phổ biến, giáo dục pháp luật làm niềm vui, là niềm say mê; nó không đơn thuần là trách nhiệm được giao phó mà việc phổ biến, giáo dục pháp luật được cho nhiều người, nhiều đối tượng với chất lượng và hiệu quả là niềm vui của người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn cần phải tận tụy với công việc, luôn phấn khởi phục vụ cho mọi đối tượng, không quản ngại đối với những vấn đề mới, văn bản pháp luật mới; bản thân luôn phải cố gắng học tập, phấn đấu vươn lên; tích lũy kiến thức pháp luật, kiến thức xã hội, kiến thức chuyên ngành, tài liệu, số liệu, dẫn chứng minh họa để hoàn thành công việc được giao.

- Có khả năng nói và viết:

Phổ biến, giáo dục pháp luật là truyền đạt thông tin pháp luật và giải thích pháp luật cho người khác, chính vì thế, ngôn ngữ nói và ngôn ngữ viết đóng vai trò rất quan trọng cho sự thành công của người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Sự kết hợp giữa khả năng nói và viết của người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật sẽ đem lại hiệu quả cao trong công tác này.

- Có khả năng hoà đồng và khả năng giao tiếp:

Làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là làm công tác vận động quần chúng, nó không thuần túy là đi thông tin và giải thích pháp luật cho các đối tượng được tuyên truyền. Trước khi thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần phải biết đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật là ai, họ cần gì, công việc của họ ra sao, họ đang cần lĩnh vực pháp luật nào và mình phải quan hệ công tác với họ như thế nào.

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một hoạt động mang tính chất hai chiều, không đơn thuần là sự truyền đạt thông tin và giải thích pháp luật theo ý chí chủ quan của người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, mà có thể phải thông tin và giải thích pháp luật theo tâm tư, nguyện vọng, sự phản hồi của đối tượng được tuyên truyền. Họ có lắng nghe thông tin về pháp luật không? Đồng thời, họ có thể đặt câu hỏi hay thể hiện chính kiến về việc giải thích pháp luật đúng hay không đúng

của người đi giải thích không? Sự cọ sát hai chiều về cùng vấn đề được trao đổi sẽ làm cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đạt chất lượng và hiệu quả. Chính các yếu tố được nêu và phân tích trên đòi hỏi người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật phải có khả năng hoà đồng và giao tiếp.

- Biết tích lũy tư liệu, kiến thức nói chung và tư liệu, kiến thức pháp luật nói riêng:

Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật vừa mang tính thời sự, vừa mang tính lâu dài. Chỉ có thể tham gia vào hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật khi có đủ kiến thức, trình độ, kinh nghiệm về công tác pháp luật. Để đạt được các điều kiện đó thì người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần phải tích lũy tư liệu, kiến thức; bao gồm kiến thức pháp lý, pháp luật hiện hành, đường lối, chính sách của Đảng, kiến thức chuyên ngành, kiến thức xã hội, kinh nghiệm thực tiễn ở Việt Nam và nước ngoài.

- Có kiến thức nhất định về tâm lý học tuyên truyền, giáo dục:

Hiểu được tâm lý học tuyên truyền chính là hiểu được các quy luật tâm lý phát sinh, vận động trong quá trình tiếp nhận thông tin pháp luật của các loại đối tượng được thể hiện trong tất cả các giai đoạn tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật đối với các đối tượng. Trong quá trình phổ biến, giáo dục pháp luật còn phải nắm bắt được sự phản ứng, sự tiếp nhận của họ như thế nào về nội dung được tuyên truyền.

Sau khi tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho một loại đối tượng, chủ thể tuyên truyền còn phải biết nghe dư luận xã hội và sự phản ánh tích cực, tiêu cực của các đối tượng được tuyên truyền về nội dung được phổ biến. Tất cả những động thái như vậy, người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đều cần phải nắm bắt để dự liệu, để chuẩn bị hành trang cho mình. Sự chuẩn bị về kiến thức cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là cần thiết. Đồng thời, người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn phải hiểu biết trạng thái tâm lý khác nhau của các đối tượng được tuyên truyền, đó chính là tâm lý học tuyên truyền mà người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần phải có.

- Tuỳ từng vị trí công tác, địa bàn hoạt động, cần phải có những hiểu biết về xã hội, phong tục, tập quán của mỗi dân tộc, mỗi vùng, miền nhất định:

Pháp luật luôn gắn với đời sống xã hội, nó quan hệ mật thiết tới các hiện tượng khác của xã hội như đạo đức, phong tục, tập quán của mỗi dân tộc, mỗi vùng miền.

Pháp luật thực chất là các quy tắc xử sự trong các quan hệ xã hội được Nhà nước thừa nhận, do đó nó có mối liên hệ với các phong tục, tập quán khác. Chính vì thế, khi làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở từng vùng miền, ở mỗi dân tộc của đất nước, người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cũng cần phải biết được phong

tục, tập quán của dân tộc đó và vùng miền đó, để so sánh, để giải thích, để phân biệt.

Những phong tục, tập quán, truyền thống tốt đẹp của dân tộc cũng sẽ được Nhà nước thể chế hoá thành pháp luật để mọi người tôn trọng thực hiện, mặt khác nhiều quy định của luật pháp khi ban hành đã bao hàm những phong tục, tập quán tốt đẹp.

Ngược lại, những phong tục, tập quán còn lạc hậu bảo thủ thì khi tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cũng cần phải lưu ý kết hợp giải thích có ngọn ngành cho nhân dân để họ vừa tôn trọng pháp luật, vừa hiểu biết thêm về mối quan hệ giữa pháp luật và phong tục, tập quán, từ đó hạn chế, bài trừ, xoá bỏ các phong tục, tập quán lạc hậu.

4. Các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật

Có rất nhiều hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật và mỗi hình thức có đặc trưng riêng của mình. Phổ biến, giáo dục pháp luật có thể được thực hiện dưới hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các hoạt động cụ thể như:

- Tuyên truyền miệng về pháp luật. Đặc trưng của hình thức phổ biến này là diễn giả dùng lời lẽ trực tiếp truyền đạt nội dung pháp luật cho người nghe;

- Phổ biến, giáo dục pháp luật trên các loại hình báo chí và qua mạng lưới truyền thanh cơ sở.

Đặc trưng chính của hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật này là sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng như: báo nói, báo viết, báo hình để truyền bá nội dung pháp luật cần phổ biến;

- Biên soạn và phát hành các loại tài liệu phổ biến, giáo dục pháp luật. Đặc trưng của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật này là dùng các ấn phẩm để truyền bá nội dung pháp luật cần phổ biến;

- Đưa pháp luật vào giảng dạy trong trường học. Đặc trưng của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật này là người giáo viên truyền đạt nội dung pháp luật thông qua các bài giảng cụ thể và với phương pháp sư phạm;

- Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật. Đặc trưng của hình thức này là vận động, khuyến khích đối tượng dự thi tìm hiểu pháp luật thông qua việc thể hiện sự hiểu biết của mình v.v.;

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua sinh hoạt của các câu lạc bộ pháp luật. Đặc trưng của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật này là đối tượng của phổ biến, giáo dục pháp luật đồng thời cũng chính là chủ thể của phổ biến, giáo dục pháp luật, ở đó mỗi thành viên phát huy tính "nhận thức tích cực" của mình thông qua việc trao đổi, tranh luận v.v. để mở rộng kiến thức pháp luật của mình;

- Xây dựng, quản lý và khai thác tủ sách pháp luật. Đặc trưng chính là trực tiếp cung cấp tài liệu, thông tin pháp luật cho đối tượng;

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua hoạt động tư vấn pháp luật và trợ giúp pháp lý. Đặc trưng chính là thông qua việc cung cấp dịch vụ pháp lý, giải đáp pháp luật, hướng dẫn thân chủ ứng xử đúng pháp luật để thực hiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của thân chủ mà nâng cao hiểu biết pháp luật cho họ;

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua hoạt động hòa giải ở cơ sở. Đặc trưng chính là thông qua việc giới thiệu văn bản phân tích, hướng dẫn để các bên tranh chấp hiểu văn bản, tự đối chiếu với hành vi của mình và hành vi của phía bên kia để thấy rõ cái đúng, cái sai của cả hai bên, giúp các bên nhận thức pháp luật sâu sắc hơn;

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua các loại hình văn hoá, văn nghệ, đặc biệt là các loại hình sinh hoạt văn hoá truyền thống. Đặc trưng chính là khai thác nghệ thuật biểu đạt của một loại hình văn hoá, văn nghệ để đưa pháp luật tới nhân dân.

5. Một số kỹ năng tuyên truyền, phổ biến pháp luật cơ bản

5.1. Tuyên truyền miệng

a) Những vấn đề cơ bản trong tuyên truyền miệng:

Tuyên truyền miệng là một hình thức tuyên truyền mà người nói trực tiếp nói với người nghe về một nội dung nào đó nhằm nâng cao nhận thức, niềm tin, ý thức cho người nghe và kích

thích người nghe hành động theo mục đích của người tuyên truyền.

Như vậy, tuyên truyền miệng về pháp luật là một hình thức tuyên truyền mà người nói trực tiếp nói với người nghe về lĩnh vực pháp luật, trong đó, chủ yếu là các văn bản pháp luật nhằm nâng cao nhận thức về pháp luật, niềm tin vào pháp luật và ý thức pháp luật cho người nghe; kích thích người nghe hành động theo các chuẩn mực pháp luật.

Tuyên truyền miệng gắn bó chặt chẽ với nhiều hình thức tuyên truyền khác và là bộ phận không thể thiếu, không thể tách rời trong tổng thể các hình thức tuyên truyền pháp luật. Mối quan hệ đó gắn bó như là hai mặt một vấn đề hoặc là lồng ghép tuyên truyền miệng với các hình thức tuyên truyền khác. Điều đó được thể hiện trên các mặt sau:

- Tuyên truyền miệng là một công đoạn không thể thiếu trong phần lớn các hình thức tuyên truyền pháp luật;

- Tuyên truyền miệng về pháp luật là hình thức chủ yếu thông qua hội nghị, hội thảo, tập huấn, sinh hoạt câu lạc bộ pháp luật; là biện pháp chính của phổ biến, giáo dục pháp luật qua báo nói, báo hình, qua mạng lưới truyền thanh cơ sở;

- Tuyên truyền miệng không thể không sử dụng đến một số hình thức tuyên truyền khác như là một công cụ hỗ trợ đắc lực của mình: ví dụ, để có một buổi tuyên truyền miệng về pháp luật,

báo cáo viên phải soạn một đề cương mà giá trị của nó như một tài liệu phổ biến, giáo dục pháp luật, những hình ảnh minh họa cho buổi tuyên truyền có giá trị như phổ biến, giáo dục pháp luật bằng các hình thức văn hoá văn nghệ v.v.;

Ưu điểm của tuyên truyền miệng là:

- Đây là một hình thức tuyên truyền linh hoạt, có thể tiến hành ở bất cứ nơi nào, cho một người hoặc cho nhiều người trong mọi điều kiện hoàn cảnh;

- Khi thực hiện việc tuyên truyền miệng, người nói có điều kiện thuận lợi để giải thích, làm sáng tỏ nội dung vấn đề tuyên truyền. Mặt khác, do có được thông tin từ hai chiều nên người nói điều chỉnh được nội dung và phương pháp truyền đạt của mình để đạt hiệu quả cao hơn; có thể hỏi đáp trực tiếp theo yêu cầu của đối tượng;

- Khi thực hiện hình thức tuyên truyền này người nói có thể biểu lộ thái độ, tình cảm của mình trước người nghe, kết hợp với sắc thái, động tác, v.v. để diễn đạt nội dung nên hiệu quả tuyên truyền được nâng cao. Nói cách khác, tuyên truyền miệng sử dụng được thế mạnh của văn học, nghệ thuật để truyền tải tri thức pháp luật đến người nghe.

Do sử dụng lời nói nên chẳng những tuyên truyền miệng bảo đảm tính chính xác cao mà còn có sức truyền cảm rất lớn.

Tuy nhiên, hình thức tuyên truyền miệng cũng có những điểm hạn chế. Đó là:

- Hình thức này không thể áp dụng đối với các đối tượng không cùng ngôn ngữ, thính giác không hoàn chỉnh, do đó phải có báo cáo viên, tuyên truyền viên riêng;

- Lời nói không có hình dáng, màu sắc, chỉ tác động vào thính giác. Để khắc phục hạn chế này người nói phải biết gây ấn tượng, kích thích, lôi cuốn người nghe; người nghe phải chăm chú theo dõi, ghi chép, tập trung tư tưởng;

- Khi thực hiện tuyên truyền miệng, người nói phải nói chính xác, điều này đòi hỏi tuyên truyền viên phải nắm vững vấn đề, chuẩn bị nội dung kỹ càng.

b) Kỹ năng tuyên truyền miệng về pháp luật:

- Gây thiện cảm ban đầu cho người nghe:

Giữa người nói và người nghe, nhất là lần đầu bao giờ cũng có hàng rào tâm lý ngăn cách. Vì vậy, việc gây thiện cảm ban đầu đối với người nghe là rất quan trọng. Thiện cảm ban đầu tạo ra sự hứng thú, say mê của người nghe, củng cố được niềm tin về vấn đề đang tuyên truyền. Dáng vẻ bề ngoài, y phục, nét mặt, cử chỉ, phong thái, lời giao tiếp ban đầu đều có ý nghĩa quan trọng đối với việc gây thiện cảm cho người nghe. Đầu tóc bù xù, lúng túng trong việc sắp xếp tài liệu, sự ấp úng sẽ gây khó chịu ban đầu cho người nghe. Ngược lại, tươi cười, có lời chào mừng chúc tụng, có câu mở đầu dí dỏm, hài hước, công bố thời gian làm việc rõ ràng... đều gây được thiện cảm ban đầu đối với người nghe v.v..

- Tạo sự hấp dẫn, gây ấn tượng trong khi nói:

Nghệ thuật tuyên truyền miệng là tạo sự hấp dẫn, gây ấn tượng bằng giọng nói, điệu bộ, ngôn ngữ. Giọng nói phải rõ ràng, mạch lạc nhưng truyền cảm, hết sức tránh lối nói đều đều. Giọng nói, âm lượng phải thay đổi theo nội dung, phải nhấn mạnh vào những điểm quan trọng.

Trong một câu cần có từ, cụm từ được nhấn, điệu bộ có tác dụng kích thích sự chú ý của người nghe. Động tác, điệu bộ cần phải phù hợp với nội dung và giọng nói để nhân hiệu quả tuyên truyền của lời nói. Sắc thái có tác dụng truyền cảm rất lớn. Vẻ mặt của người nói cần thay đổi theo diễn biến của nội dung. Người nói đưa ra số liệu, sự kiện để minh họa, đặt câu hỏi để tăng thêm sự chú ý của người nghe.

Người nói cũng cần phát huy vai trò thông tin, truyền cảm của ngôn ngữ bằng cách sử dụng chính xác, đúng mức thuật ngữ pháp lý, thuật ngữ chuyên ngành và ngôn ngữ bình dân. Việc sử dụng hợp lý, chính xác ý tứ, hình ảnh trong kinh điển, thơ văn, ca dao, dân ca vào buổi tuyên truyền pháp luật cũng làm tăng tính hấp dẫn, thuyết phục đối với người nghe.

- Bảo đảm các nguyên tắc sư phạm trong tuyên truyền miệng:

Người nói cần tôn trọng các nguyên tắc sư phạm. Từ bố cục bài nói, diễn đạt các đoạn văn, liên kết giữa các đoạn văn, đến cách nói đều phải rõ ràng, mạch lạc, lôgic.

Người nghe cần được dẫn dắt từ dễ đến khó, từ đơn giản đến phức tạp, từ gần đến xa (phương pháp suy diễn) hoặc từ xa đến gần (phương pháp quy nạp) và tùy từng vấn đề mà dùng lý luận soi sáng cho thực tiễn hoặc từ thực tiễn mà đi sâu vào lý luận. Tuy nhiên, dù diễn giải rộng hay hẹp đều phải luôn bám sát trọng tâm của vấn đề.

c) Phương pháp và nghệ thuật tác động vào đối tượng tuyên truyền:

Hiệu quả của tuyên truyền không chỉ được đánh giá tại chỗ khi đối tượng nghe, thu hoạch sau khi nghe mà cao hơn là người nghe giữ được niềm tin lâu dài, tự giác làm theo mục đích, yêu cầu mong muốn của nhà tuyên truyền. Hiệu quả của tuyên truyền phụ thuộc rất lớn vào phương pháp và nghệ thuật tuyên truyền.

Có ba phương pháp tuyên truyền là thuyết phục, nêu gương và ám thị. Tuyên truyền miệng về pháp luật chủ yếu dùng phương pháp thuyết phục trong đó sử dụng chủ yếu các cách sau:

- *Chứng minh*: là cách thuyết phục chủ yếu dựa vào các dẫn chứng xác thực để làm sáng tỏ và xác nhận tính đúng đắn của vấn đề. Các dẫn chứng đưa ra gồm: số liệu, sự kiện, hiện tượng, nhân chứng, danh ngôn, kinh điển v.v.. Các dẫn chứng này phải chính xác, tiêu biểu, toàn diện và sát hợp với vấn đề cần chứng minh, có như vậy mới có sức thuyết phục.

- *Giải thích*: là dùng lý lẽ để giảng giải giúp người nghe hiểu rõ và hiểu đúng vấn đề. Lập luận trong

khi giải thích phải chặt chẽ, chính xác, mạch lạc, khúc chiết, không nguy biện. Giải thích có vai trò đặc biệt quan trọng trong tuyên truyền pháp luật.

- *Phân tích*: là mổ xẻ vấn đề nhằm tìm được đặc điểm, bản chất, ưu điểm, khuyết điểm, hạn chế, bất cập... của vấn đề. Việc phân tích phải dựa trên cơ sở khoa học, không được cường điệu mặt này, hạ thấp mặt kia. Sau khi phân tích phải có kết luận, đánh giá đúng đắn, không được làm cho người nghe hoài nghi, dao động, hoang mang.

Khi tuyên truyền miệng, việc gây thiện cảm bằng phẩm chất, đạo đức, tác phong của người nói là rất quan trọng, bên cạnh đó còn là sự hấp dẫn, gây ấn tượng bằng giọng nói, điệu bộ, ngôn ngữ. Báo cáo viên cần tôn trọng các nguyên tắc sư phạm; phát huy vai trò thông tin, truyền cảm của ngôn ngữ bằng cách sử dụng chính xác, đúng mức, sát hợp thuật ngữ pháp lý, thuật ngữ chuyên ngành và thuật ngữ bình dân và có thể sử dụng thơ văn, ca dao vào buổi tuyên truyền pháp luật.

Khi tuyên truyền, báo cáo viên cần kích thích sự chú ý theo dõi của người nghe bằng các phương pháp sau:

- Về mặt thay đổi theo diễn biến của vấn đề để truyền cảm cho người nghe;

- Động tác, điệu bộ cần phải phù hợp với nội dung và giọng nói để nâng cao hiệu quả tuyên truyền;

- Giọng nói, âm lượng phải diễn cảm, thay đổi theo nội dung, nhấn mạnh vào những điểm quan trọng;

- Gây ấn tượng cho người nghe bằng cách đưa ra biểu đồ số liệu so sánh, nêu ra câu hỏi kích thích suy nghĩ của người nghe.

Điều lưu ý khi tuyên truyền miệng là: không nên trình bày vấn đề một cách lạnh lùng, lãnh cảm trước người nghe mà cần tạo không khí giao hoà, phải chú ý thái độ của người nghe để điều chỉnh cách nói cho phù hợp.

d) Các bước chuẩn bị một buổi tuyên truyền miệng pháp luật:

- *Nắm vững đối tượng tuyên truyền:* Cần phải biết là nói với ai để nói như thế nào. Để nắm vững đối tượng tuyên truyền cần phải tìm hiểu các yếu tố sau đây:

+ Số lượng, thành phần (trí thức, công nhân, nông dân, học sinh, thanh niên, phụ nữ, thiếu nhi, phụ lão...), trình độ văn hoá, tình hình thực hiện pháp luật ở cơ sở đó, ý thức pháp luật, nhu cầu tìm hiểu pháp luật của đối tượng;

+ Có thể nắm vững đối tượng bằng phương pháp trực tiếp (tự điều tra, tìm hiểu, gặp gỡ, hỏi han, quan sát...) hoặc bằng phương pháp gián tiếp (qua các tài liệu, sách báo, báo cáo tổng kết, trao đổi với những người làm công tác quản lý, phản ánh của người tổ chức buổi tuyên truyền...).

- *Nắm vững những vấn đề liên quan đến lĩnh vực mà văn bản pháp luật sẽ tuyên truyền điều chỉnh.* Đó là những vấn đề: kỹ thuật nghiệp vụ chuyên ngành, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong lĩnh vực đó, các tài liệu lý luận,

sách giáo khoa, các tài liệu của nước ngoài trong lĩnh vực đó. Điều này yêu cầu người nói phải có quá trình sưu tầm, tích lũy lâu dài với một ý thức đầy đủ về công việc và lòng say mê nghề nghiệp.

- *Nắm vững nội dung văn bản*: Để nắm vững nội dung của văn bản sẽ tuyên truyền cần:

+ Hiểu rõ ý nghĩa, bản chất pháp lý của vấn đề được văn bản điều chỉnh, sự cần thiết phải ban hành văn bản;

+ Hiểu rõ đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh của văn bản;

+ Hiểu rõ ý nghĩa của các quy phạm, đặc biệt là ý nghĩa về mặt quản lý nhà nước, về tác dụng điều chỉnh của từng quy phạm cụ thể.

Muốn vậy, người nói cần nắm được các thông tin, tư liệu liên quan tới văn bản, nắm vững tư tưởng, quan điểm chỉ đạo của việc ban hành các văn bản đó thông qua các nghị quyết của Đảng, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội hoặc trực tiếp hơn là qua tờ trình về việc ban hành văn bản, qua các bài xã luận, bình luận khoa học đối với văn bản. Ngoài ra, việc giới thiệu có chọn lọc ý kiến đóng góp của các chuyên gia, của những nhà hoạt động thực tiễn liên quan đến văn bản đó cũng rất cần thiết;

+ Nghiên cứu các văn bản thi hành, tài liệu hướng dẫn tuyên truyền văn bản đó, nắm vững hệ thống văn bản điều chỉnh lĩnh vực đó;

+ Theo dõi sát quá trình dự thảo văn bản từ khi lập đề cương, qua các cuộc thảo luận, lấy ý

kiến nhân dân, kết quả tiếp thu, chỉnh lý cho đến khi văn bản được ban hành.

- Sưu tầm các tài liệu dẫn chứng, minh họa.

- Chuẩn bị đề cương: Đề cương cho buổi nói chuyện cần đầy đủ về nội dung thích hợp với đối tượng, chặt chẽ về bố cục, sắc sảo về lập luận.

Khi chuẩn bị đề cương cần chú ý:

- + Đề cương không phải là một bài viết hoàn chỉnh mà là những nét chính mà bài nói chuyện phải truyền tải được. Nội dung của buổi nói chuyện không phải thể hiện toàn bộ trong đề cương mà là những kiến thức có sẵn của người thuyết trình đã tích lũy được;

- + Lựa chọn vấn đề cốt lõi của văn bản, liên hệ với hệ thống pháp luật để làm rõ mối quan hệ của văn bản với hệ thống pháp luật;

- + Để thu hút người nghe, toàn bộ các phần trong bài nói phải có mối quan hệ hữu cơ với nhau như cốt truyện của một câu chuyện: từ yêu cầu, nhiệm vụ của văn bản, dẫn đến cơ chế quản lý thế nào, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể thế nào, chế tài đối với người vi phạm ra sao, v.v. để đạt được yêu cầu, nhiệm vụ điều chỉnh của văn bản.

Có sự chuẩn bị tốt người thuyết trình sẽ có tâm trạng tự tin, thoải mái, hào hứng trước khi bước vào buổi nói chuyện.

d) Tiến hành buổi tuyên truyền miệng về pháp luật:

- (i) Phần dẫn đề: Phần này nhằm giới thiệu vấn đề, khơi gợi nhu cầu của đối tượng, định hướng tư

duy, khơi gợi tình cảm, thiết lập quan hệ giữa người nói và người nghe. Với hình thức tuyên truyền miệng về pháp luật, cách vào đề thường có hiệu quả là tạo ra nhu cầu tìm hiểu ý nghĩa, sự cần thiết phải ban hành pháp luật v.v..

(ii) Nội dung: Là phần chủ yếu của buổi nói chuyện nhằm làm các đối tượng hiểu, nắm được nội dung văn bản, chuyển biến nhận thức, nâng cao ý thức cho đối tượng. Cần lưu ý rằng, không bao giờ viết đề cương là sao chép, tóm tắt văn bản; tuyên truyền giới thiệu pháp luật không bao giờ là đọc nguyên văn văn bản. Viết, đọc một đoạn nào đó trong văn bản chỉ có tính chất dẫn chứng, minh họa.

Trong tuyên truyền pháp luật phải chú ý đến hai vấn đề quan trọng nhất, đó là:

- Trình bày theo cách nào là thích hợp nhất;
- Nêu những vấn đề gì là cơ bản, cốt lõi, trọng tâm, trọng điểm để người nghe thấu tóm được tinh thần văn bản.

Đối tượng tuyên truyền, phổ biến pháp luật hết sức phong phú nhưng có thể tạm chia ra bốn loại: cán bộ quản lý; cán bộ nghiên cứu; cán bộ xây dựng văn bản; cán bộ tuyên truyền, những người phải chấp hành pháp luật.

Trên cơ sở phân loại đó mà có sự hình dung về mục đích, yêu cầu, trọng tâm, trọng điểm, phương pháp trình bày phù hợp với từng đối tượng.

Tóm lại, hiệu quả của tuyên truyền miệng về pháp luật phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố. Để đạt

hiệu quả tuyên truyền cao, báo cáo viên phải dày công tích lũy, chuẩn bị đề cương, phải có nghệ thuật phá hàng rào ngăn cách ban đầu về dấu hiệu tâm lý, gây thiện cảm, gây sự chú ý của người nghe từ khi bước lên diễn đàn; phải biết tạo nhu cầu, kích thích hấp dẫn, gây ấn tượng cho người nghe trong suốt buổi nói chuyện; biết kết luận đúng cách để khi rời bục giảng rồi còn để lại những điều cần thiết cho người nghe tiếp tục suy nghĩ.

5.2. Tổ chức tập huấn pháp luật, tổ chức nói chuyện chuyên đề pháp luật

a) Tổ chức tập huấn pháp luật:

Tập huấn pháp luật có thể được coi là một lớp học pháp luật. Nội dung tập huấn có thể là một văn bản quan trọng kèm các văn bản thi hành hoặc nhiều văn bản độc lập. Những văn bản đó có thể là văn bản được tuyên truyền lần đầu hoặc tuyên truyền lặp lại. Học viên của lớp thường là những báo cáo viên, biên tập viên, phóng viên, cán bộ thừa hành pháp luật, cán bộ quản lý trong lĩnh vực văn bản điều chỉnh.

Ở các lớp tập huấn, giảng viên không chỉ giới thiệu về những nội dung cơ bản của văn bản mà phải đi sâu vào những vấn đề liên quan đến các lĩnh vực nghiệp vụ nhất định: thẩm quyền của các chủ thể, các biện pháp quản lý, thủ tục tiến hành các công việc v.v..

Việc tổ chức các lớp tập huấn thường được tiến hành có quy mô lớn, cần bố trí thời gian để triệu

tập được đúng, đủ học viên, có quy chế để việc học tập được nghiêm túc.

Ngoài việc giới thiệu văn bản cần tổ chức thảo luận tọa đàm, hỏi đáp, để học viên tiếp thu văn bản được tốt. Cũng cần tổ chức viết thu hoạch hoặc kiểm tra, cấp chứng chỉ để kích thích ý thức và tinh thần học tập của học viên. Về hình thức nên có trang trí, khai mạc, bế mạc để lớp học trang trọng và tăng tính hiệu quả.

b) Nói chuyện chuyên đề về pháp luật:

Một buổi nói chuyện chuyên đề về pháp luật thường là một buổi nói về một lĩnh vực chính trị, kinh tế - xã hội, quản lý, v.v. gắn với một số chế định, lĩnh vực pháp luật cụ thể. Một buổi nói chuyện chuyên đề thường không đóng khung trong phạm vi pháp luật, trong khuôn khổ một vấn đề khép kín mà mở ra nhiều lĩnh vực có liên quan, nhiều hướng suy nghĩ. Chính vì thế, các buổi nói chuyện chuyên đề thường thu hút được đông đảo cán bộ nghiên cứu, cán bộ xây dựng pháp luật, thành viên các câu lạc bộ pháp luật tham gia. Trong buổi nói chuyện chuyên đề, người nghe tiếp thu pháp luật thông qua các khía cạnh chính trị, kinh tế, xã hội nên có sức thấm thấu cao.

Báo cáo viên trong các buổi nói chuyện chuyên đề phải là người có kiến thức chuyên ngành sâu rộng về lĩnh vực được trình bày và am hiểu pháp luật.

Khi tổ chức một buổi nói chuyện chuyên đề nói chung và chuyên đề pháp luật nói riêng, người ta

thường gắn vào các sự kiện chính trị, thời sự, những ngày có ý nghĩa lịch sử v.v..

c) Lồng ghép nội dung pháp luật vào một buổi họp:

Nội dung pháp luật lồng ghép vào một buổi họp có thể do chỉ đạo của cấp trên hoặc người cán bộ tuyên truyền lựa chọn đề xuất căn cứ vào tình hình địa phương, cơ sở. Trong trường hợp có thể nên chọn những nội dung pháp luật phù hợp với tinh thần của hội nghị để tuyên truyền.

Điểm quan trọng bậc nhất đối với việc lồng ghép nội dung pháp luật vào một buổi họp là cách đặt vấn đề. Phải đặt vấn đề sao cho người nghe thấy rằng vì quan trọng cấp thiết mà phải lồng ghép vào hội nghị này chứ không phải nhân thể hội nghị mà phổ biến văn bản này. Nếu có thể được, cần xem việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật như một nội dung của hội nghị. Cũng cần xác định thời điểm, bối cảnh hợp lý nhất để tuyên truyền, phổ biến pháp luật.

Chương III

CÔNG TÁC HÒA GIẢI Ở CƠ SỞ

1. Vài điều khái quát về hòa giải ở cơ sở

Hoà giải ở cơ sở là một truyền thống, đạo lý tốt đẹp của dân tộc Việt Nam. Hoạt động hoà giải mang đậm tính nhân văn, hoạt động vì mọi người và trên cơ sở tình người. Mục đích chính của công

tác hoà giải ở cơ sở nhằm giữ gìn tình làng, nghĩa xóm, tình đoàn kết, tương thân, tương ái trong cộng đồng, tập thể; hàn gắn, vun đắp sự hoà thuận hạnh phúc cho từng gia đình. Hoà giải mang lại niềm vui cho mọi người, mọi nhà, góp phần giữ gìn trật tự an toàn xã hội, nâng cao ý thức pháp luật của người dân. Điều 127 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: "Ở cơ sở thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật". Trên cơ sở quy định này của Hiến pháp, ngày 25-12-1998, Uỷ ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở; ngày 18-10-1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 160/1999/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở. Đây là những văn bản pháp lý thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng, Nhà nước đối với công tác hoà giải ở cơ sở, khẳng định vị trí, vai trò không thể thiếu được của công tác này trong đời sống xã hội.

Theo quy định tại Điều 1 của Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở và Điều 2 Nghị định 160/1999/NĐ-CP, hoà giải ở cơ sở là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thoả thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ

nhân dân cơ sở; phát huy những tình cảm, đạo lý, truyền thống tốt đẹp trong gia đình và cộng đồng dân cư, phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư.

Mục đích của hoà giải ở cơ sở là hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thoả thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp ngay từ ban đầu, nhằm ngăn chặn tình trạng "cái sấy nảy cái ung" hay "việc bé xé ra to", không để việc nhỏ phát sinh thành việc lớn dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng.

a) Một số đặc điểm về hòa giải ở cơ sở:

- Hòa giải là một hình thức giải quyết những tranh chấp giữa các bên theo quy định của pháp luật, tức là hoạt động hòa giải chỉ được thực hiện khi có tranh chấp về quyền và lợi ích giữa các bên tranh chấp. Theo quy định của pháp luật, những tranh chấp này được giải quyết bằng hình thức hòa giải theo ý chí, nguyện vọng của các bên tranh chấp.

- Trong hoạt động hòa giải, các bên tranh chấp cần đến một bên thứ ba làm trung gian hòa giải, giúp các bên đạt được thoả thuận, chấm dứt tranh chấp, bất đồng. Ở đây, bên thứ ba là Hòa giải viên (hoặc có thể là một cá nhân có uy tín, có sức thuyết phục, cảm hóa các bên tranh chấp) trực tiếp tham gia trong quan hệ hòa giải, có vai trò trung lập và độc lập với các bên tranh chấp. Hòa

giải viên đóng vai trò là người trung gian chỉ có quyền giải thích, thuyết phục, cảm hóa hai bên tranh chấp thương lượng, thỏa thuận chấm dứt tranh chấp, mâu thuẫn hay xung đột, mà không được áp đặt hoặc can thiệp vào nội dung thỏa thuận của các bên.

- Hòa giải trước hết là sự thỏa thuận, thể hiện ý chí và quyền định đoạt của chính các bên tranh chấp. Chủ thể của quan hệ hòa giải chính là các bên tranh chấp vì họ là chủ thể của các tranh chấp, các mâu thuẫn, nên họ có toàn quyền định đoạt để giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp.

- Nội dung thỏa thuận của các bên tranh chấp không được trái với các quy định pháp luật và phải phù hợp với đạo đức xã hội, phong tục, tập quán của nhân dân ta. Từ những đặc điểm của hoạt động hòa giải trên đây, có thể nói hòa giải ở cơ sở là quá trình Hòa giải viên vận dụng pháp luật, đạo đức xã hội và bằng tấm gương của mình để giải thích, hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp tự nguyện giải quyết với nhau những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ, nhằm xóa bỏ mâu thuẫn, bất đồng và đạt được thỏa thuận phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội, góp phần xây dựng tinh thần đoàn kết trong nội bộ nhân dân, tương thân, tương ái, giữ gìn đạo đức, tình làng nghĩa xóm, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư, chủ động phòng ngừa và hạn chế những hành vi vi phạm pháp luật ở cơ sở.

Theo quy định của pháp luật, hoà giải ở cơ sở là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên đạt được thoả thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ nhân dân, phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư, giảm bớt các vụ, việc phải xét xử tại Tòa án.

Hoà giải ở cơ sở được thực hiện thông qua hoạt động của Tổ hoà giải hoặc các tổ chức thích hợp khác của nhân dân ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư khác phù hợp với pháp luật, đạo đức xã hội và phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân.

Hoạt động hoà giải ở cơ sở của Tổ hoà giải là một hình thức “giải quyết những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân”. Trong quá trình hoà giải tổ viên Tổ hoà giải vận dụng pháp luật, đạo đức xã hội và phong tục tập quán tốt đẹp của nhân dân ta, để giải thích, hướng dẫn, giúp đỡ và thuyết phục các bên tranh chấp tự nguyện giải quyết với nhau những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ, xoá bỏ mâu thuẫn, bất đồng và đạt được thoả thuận phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội, nhằm giữ gìn sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân, góp phần phòng ngừa và hạn chế vi phạm pháp luật, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư. Qua đó, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục nhân dân ý thức chấp hành pháp luật, kỷ cương của Đảng và Nhà nước.

Trong lĩnh vực này, công tác hoà giải ở cơ sở có mối quan hệ chặt chẽ với công tác phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật. Việc phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở là tiền đề cho công tác hoà giải và ngược lại công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân sẽ đạt kết quả cao hơn khi thông qua việc hoà giải mâu thuẫn trong từng vụ việc cụ thể.

b) Phạm vi hoà giải ở cơ sở:

Theo quy định tại Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở năm 1998 và Nghị định số 160/1999/NĐ-CP thì phạm vi hoà giải ở cơ sở bao gồm:

- Mâu thuẫn, xích mích giữa các cá nhân với nhau;

- Tranh chấp về quyền, lợi ích phát sinh từ quan hệ dân sự, hôn nhân và gia đình;

- Những việc vi phạm pháp luật khác mà theo quy định của pháp luật chưa đến mức bị xử lý bằng biện pháp hình sự hoặc biện pháp hành chính.

Các vụ, việc sau đây không thuộc phạm vi hoà giải ở cơ sở:

- Tội phạm hình sự, trừ trường hợp mà người bị hại không yêu cầu xử lý về hình sự và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành chính theo quy định của pháp luật;

- Hành vi vi phạm pháp luật bị xử lý hành chính;

- Vi phạm pháp luật và các tranh chấp mà theo quy định của pháp luật thì không được hoà giải.

2. Vai trò, ý nghĩa của công tác hoà giải ở cơ sở

Thứ nhất, công tác hoà giải có vai trò rất quan trọng trong việc xây dựng tình làng, nghĩa xóm đầm ấm, đùm bọc, giúp đỡ nhau, xây dựng cộng đồng xã hội bình yên, giàu mạnh, tăng cường tình đoàn kết trong nhân dân và phát huy khối đại đoàn kết toàn dân.

Công tác hoà giải trực tiếp giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân; giữ trật tự, an toàn xã hội ở cơ sở. Từ đó, góp phần tích cực phòng ngừa sự vi phạm pháp luật và tội phạm ở cơ sở thông qua việc phát hiện và giải quyết tận gốc những mâu thuẫn ở cơ sở.

Thứ hai, công tác hoà giải trực tiếp giải quyết ngay những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân; giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm ở cơ sở. Thông qua việc phát hiện và giải quyết tận gốc những mâu thuẫn, tranh chấp góp phần ổn định trật tự xã hội ở địa bàn dân cư, tạo điều kiện thuận lợi cho các cấp chính quyền tăng cường công tác quản lý xã hội ở cơ sở.

Thứ ba, công tác hoà giải có hiệu quả sẽ góp phần hạn chế đơn thư, khiếu kiện trong nhân dân, giảm bớt tình trạng gửi đơn khiếu kiện lên Tòa án, cơ quan hành chính cấp trên, tránh lãng phí thời gian, tiền bạc của cơ quan nhà nước, công dân.

Thứ tư, công tác hoà giải góp phần phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhân dân, hình thành trong mỗi cá nhân ý thức chấp hành pháp luật của Nhà nước, từng bước xây dựng ý thức "*sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật*" trong nhân dân. Bằng việc vận dụng những quy định của pháp luật để giải thích, phân tích, thuyết phục các bên tranh chấp, tổ viên Tổ hòa giải góp phần nâng cao hiểu biết pháp luật và quan trọng hơn là cảm hóa, giáo dục ý thức nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật cho các bên.

Tóm lại, việc giúp cho những người liên quan tự dàn xếp, giải quyết mâu thuẫn, xích mích, công tác hòa giải khôi phục lại quan hệ hòa thuận, tăng cường tính đoàn kết vốn có trong nhân dân, giữ gìn sự ổn định và trật tự, an toàn xã hội ở cơ sở. Việc vận động được nhiều người tham gia công tác hòa giải thực sự phát huy vai trò làm chủ của nhân dân, đồng thời góp phần thực hiện tốt cuộc vận động toàn dân đoàn kết xây dựng cuộc sống mới ở khu dân cư.

3. Tổ chức của Tổ hòa giải ở cơ sở

3.1. Mô hình tổ chức của Tổ hòa giải ở cơ sở

Theo Điều 2 Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở năm 1998 quy định: "Hoà giải ở cơ sở được thực hiện thông qua hoạt động của Tổ hoà giải hoặc các Tổ chức thích hợp khác của nhân dân ở thôn xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm

dân cư khác phù hợp với pháp luật, đạo đức xã hội và phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân".

Như vậy, có hai mô hình tổ chức có thể thực hiện việc hòa giải ở cơ sở là: Tổ hòa giải ở cơ sở và các tổ chức thích hợp khác:

- *Tổ hòa giải ở cơ sở* là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư khác để thực hiện hoặc tổ chức thực hiện việc hoà giải những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật.

Tổ hoà giải không phải là một cơ quan hành chính, tổ chức mang tính quyền lực như Tòa án tiến hành hòa giải trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án dân sự, hôn nhân gia đình, hay như tổ chức trọng tài thương mại là tổ chức phi chính phủ có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng.

Tính chất tự quản của Tổ hòa giải thể hiện ở chỗ các tổ viên Tổ hòa giải là những người được nhân dân bầu và họ tự điều hành, quản lý công việc của mình.

Căn cứ đặc điểm, tình hình cụ thể của cụm dân cư và kết quả cuộc họp thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố, kết quả cuộc họp chủ hộ hoặc kết quả phiếu lấy ý kiến chủ hộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quyết định số lượng Tổ hoà giải ở địa phương. Số lượng tổ viên Tổ hòa giải không ấn định cụ thể. Tuy nhiên, mỗi Tổ hoà giải phải có ít nhất từ ba Hòa giải viên trở lên.

Thành phần Tổ hòa giải bao gồm đại diện một số ngành, đoàn thể như Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi, Hội Luật gia, Đoàn Thanh niên, đại diện thành phần dân tộc, tôn giáo, dòng họ (nếu có). Cơ cấu Tổ hòa giải cần có nam, nữ, người cao tuổi, đứng tuổi, thanh niên, nên có đảng viên làm nòng cốt.

Như vậy, Tổ hoà giải là một tổ chức quần chúng của nhân dân, do dân bầu ra và được thành lập ở cơ sở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố hoặc cụm dân cư v.v.. Về bản chất Tổ hoà giải là tổ chức quần chúng, không phải là tổ chức chính quyền, được thành lập để hoà giải tại chỗ, thường xuyên, kịp thời các vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân, góp phần tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân cơ sở, nhằm chủ động ngăn ngừa vi phạm pháp luật, hạn chế các vụ việc phải đưa ra Tòa án giải quyết.

- *Các tổ chức thích hợp khác* của nhân dân ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư như hòa giải của các thành viên trong gia đình, họ tộc, hòa giải của các tổ chức tự quản của nhân dân, của các đoàn thể trong xã hội.

Công tác hoà giải ở cơ sở chủ yếu là "hướng dẫn, thuyết phục, dàn xếp, giúp đỡ", chứ không phải bằng phán xét, bằng quyết định, bằng quyền lực của các cơ quan nhà nước, không do cơ quan nhà nước thực hiện. Bản chất của công tác hoà giải là một hình thức tự quản của nhân dân.

3.2. Cơ cấu và cách thức tổ chức Tổ hòa giải

a) Tổ viên Tổ hòa giải:

Tổ viên Tổ hòa giải do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn phối hợp với các tổ chức thành viên của Mặt trận lựa chọn, giới thiệu để nhân dân bầu và do Ủy ban nhân dân cùng cấp công nhận. Tổ viên Tổ hòa giải là công dân từ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự, có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ dân sự và phải đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn sau đây:

- Có phẩm chất đạo đức tốt, nghiêm chỉnh chấp hành chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và có uy tín trong nhân dân;

- Có khả năng thuyết phục, vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật;

- Tự nguyện tham gia tổ chức hòa giải, có tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình trong công tác hòa giải.

Tổ viên Tổ hòa giải, Hòa giải viên là người giúp cho các bên có tranh chấp phân biệt được phải trái, đúng sai. Vì vậy, để tiếng nói của tổ viên Tổ hòa giải thực sự "có trọng lượng" thì trước hết họ phải là người có uy tín trong nhân dân, phải là người gương mẫu trong lối sống, đạo đức, nghiêm chỉnh chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Thực tế cho thấy, người có uy tín trong nhân dân không phải lúc nào cũng là người cao tuổi, mà có những Hòa giải viên mặc dù tuổi đời còn rất trẻ nhưng đã hòa giải thành công nhiều mâu thuẫn gay gắt giữa các bên tranh chấp.

- Tổ viên Tổ hòa giải có các quyền hạn, nhiệm vụ sau đây:

+ Hòa giải các vụ việc theo quy định của pháp luật.

+ Mục tiêu hướng tới của hòa giải là thông qua hoạt động hoà giải nhằm tuyên truyền, vận động nhân dân nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất các tranh chấp, mâu thuẫn, vi phạm pháp luật xảy ra. Để làm được điều này, đòi hỏi Hòa giải viên phải có kiến thức pháp luật không chỉ là những quy định liên quan đến vụ việc mình hòa giải, mà còn những hiểu biết pháp luật trong nhiều lĩnh vực khác nhau, nhất là những lĩnh vực gắn với cuộc sống ở địa phương và luôn có ý thức kết hợp việc phổ biến, tuyên truyền pháp luật cho nhân dân trong quá trình hòa giải.

Đối với những tranh chấp không thuộc phạm vi hoà giải có thể ảnh hưởng đến trật tự, an ninh ở địa phương, thì tổ viên Tổ hòa giải phải báo cáo Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn để xem xét và có biện pháp giải quyết.

b) Tổ trưởng Tổ hòa giải:

Tổ trưởng Tổ hòa giải do các tổ viên Tổ hòa giải bầu. Tổ trưởng Tổ hòa giải là người phụ trách Tổ hòa giải, đồng thời tham gia hoạt động hòa giải với tư cách là tổ viên Tổ hòa giải.

Tổ trưởng Tổ hòa giải có quyền hạn, nhiệm vụ sau đây:

- Phân công, điều hòa, phối hợp hoạt động của các tổ viên Tổ hòa giải;

- Phối hợp với các Tổ hòa giải trong việc nâng cao nghiệp vụ và trong hoạt động hòa giải tranh chấp liên quan đến địa bàn hoạt động của các Tổ hòa giải đó;

- Tổ chức các cuộc họp định kỳ và đột xuất để rút kinh nghiệm về công tác hòa giải và đề xuất với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về các biện pháp nâng cao hiệu quả của công tác hòa giải; cung cấp tài liệu và các thông tin nâng cao nghiệp vụ hòa giải;

- Báo cáo định kỳ và đột xuất về công tác hòa giải cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp;

Đại diện cho Tổ hòa giải trong quan hệ với Trưởng thôn, xóm, bản, ấp, Tổ trưởng tổ dân phố, cụm dân cư và với các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở cơ sở.

c) Thủ tục bầu tổ viên, Tổ trưởng Tổ hòa giải:

- Bầu tổ viên Tổ hòa giải

Căn cứ vào các tiêu chuẩn và nhiệm vụ của tổ viên Tổ hoà giải, công dân từ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự, có đủ các tiêu chuẩn quy định và có điều kiện tham gia công tác hoà giải đều có quyền đề cử, ứng cử vào danh sách bầu tổ viên Tổ hoà giải.

Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn phối hợp với các tổ chức thành viên của Mặt trận lựa chọn, giới thiệu người để nhân dân bầu tổ viên Tổ hoà giải.

Việc bầu tổ viên Tổ hoà giải được tổ chức ở

thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và cụm dân cư nơi Tổ hoà giải hoạt động và được tiến hành theo một trong các hình thức sau:

+ Hợp nhân dân bản, biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín;

+ Hợp chủ hộ trong thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố, biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín;

Yêu cầu đối với cuộc họp bầu tổ viên Tổ hoà giải:

+ Tuỳ từng vùng và điều kiện cụ thể, cuộc họp bầu tổ viên Tổ hoà giải có thể là cuộc họp toàn thể nhân dân trong thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố, v.v. hoặc có thể là cuộc họp của đại diện cho chủ hộ. Trong cuộc họp, người tham gia phải là người từ 18 tuổi trở lên và có năng lực hành vi dân sự. Các cuộc họp nói trên được tiến hành khi có ít nhất 2/3 số người trong diện họp tham dự;

+ Trong trường hợp không tổ chức họp được thì phát phiếu lấy ý kiến chủ hộ gia đình;

Người được bầu là tổ viên Tổ hoà giải phải được quá nửa số người tham gia bầu tán thành.

- Bầu Tổ trưởng Tổ hoà giải:

Trưởng thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố tổ chức và chủ trì các cuộc họp nhân dân, họp chủ hộ để bầu tổ viên Tổ hoà giải hoặc tổ chức việc phát phiếu lấy ý kiến chủ hộ. Tổ trưởng Tổ hoà giải do các tổ viên Tổ hoà giải bầu trong số tổ viên.

Kết quả các cuộc họp nhân dân, họp chủ hộ, kết quả lấy ý kiến chủ hộ bầu tổ viên Tổ hoà giải và việc bầu Tổ trưởng Tổ hoà giải phải được lập thành biên bản.

Biên bản bầu tổ viên Tổ hoà giải và biên bản bầu Tổ trưởng Tổ hòa giải phải được gửi đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xem xét để ra quyết định công nhận việc thành lập Tổ hoà giải và thành phần Tổ hoà giải.

d) Miễn nhiệm tổ viên Tổ hoà giải:

Tổ viên Tổ hoà giải bị miễn nhiệm trong những trường hợp sau:

- Có hành vi vi phạm pháp luật;
- Có hành vi trái đạo đức xã hội;
- Thiếu nhiệt tình trong hoạt động hoà giải;
- Theo nguyện vọng cá nhân xin rút khỏi Tổ

hoà giải.

Thủ tục miễn nhiệm tổ viên Tổ hòa giải:

Việc miễn nhiệm tổ viên Tổ hòa giải được thực hiện thông qua cuộc họp nhân dân hoặc họp chủ hộ trong thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố. Trong trường hợp không tổ chức họp được thì phát phiếu lấy ý kiến của chủ hộ;

Căn cứ biên bản họp nhân dân hoặc họp chủ hộ hoặc kết quả phiếu lấy ý kiến chủ hộ về việc miễn nhiệm tổ viên Tổ hoà giải do Trưởng thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố chủ trì, Ban Tư pháp đề nghị bằng văn bản để Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định việc miễn nhiệm tổ viên Tổ hòa giải.

4. Một số nguyên tắc khi hòa giải

Nguyên tắc hoà giải là những quan điểm, tư tưởng chỉ đạo mà khi tiến hành hoạt động hoà

giải phải tuân thủ một cách đầy đủ, toàn diện và nghiêm túc. Các nguyên tắc này được quy định tại Điều 4 Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở năm 1998.

a) Hòa giải phải phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, đạo đức xã hội và phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân:

Khi giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trong nhân dân nếu như Hoà giải viên chỉ căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức truyền thống của dân tộc, phong tục tập quán của địa phương, dòng họ để dàn xếp các mâu thuẫn, tranh chấp thì chưa đủ và không hiệu quả. Các vụ việc nếu chỉ dừng lại ở các quy phạm đạo đức để hoà giải thì chưa hẳn đã mang lại kết quả tích cực và thoả đáng. Một vụ việc chỉ được giải quyết dứt điểm và có hiệu quả cao khi người hoà giải bên cạnh việc căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán còn cần phải nắm vững và vận dụng đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhất là những quy định pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân.

Để thực hiện nguyên tắc này, tổ viên Tổ hoà giải phải nắm vững đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Trước hết, cần nắm vững quy định của pháp luật liên quan trực tiếp đến công tác hoà giải ở cơ sở như pháp luật dân sự (quan hệ tài sản, quan hệ hợp đồng dân sự, nghĩa vụ dân sự, thừa kế,...),

pháp luật hôn nhân và gia đình (quyền và nghĩa vụ của vợ chồng, quan hệ cha mẹ, con, nhận nuôi con nuôi, ly hôn, yêu cầu cấp dưỡng...), pháp luật về đất đai (quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất...), pháp luật hành chính và pháp luật hình sự v.v..

Tuy nhiên, hòa giải không phải là việc phân xử, phán xét nên nếu chỉ đưa ra những quy định của pháp luật thì chưa thể giải quyết sự việc thành công. Người Việt Nam vốn sống trọng tình, nặng nghĩa, cho dù các mâu thuẫn có gay gắt đến đâu thì giữa các bên tranh chấp vẫn còn sợi dây gắn bó, đó là tình làng, nghĩa xóm. Vì vậy, bên cạnh việc hoà giải theo đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, hoà giải viên cần phải kết hợp với các quy phạm đạo đức, phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân. Pháp luật được thể hiện ở hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Phong tục, tập quán thường được thể hiện bằng ca dao, tục ngữ hoặc ngôn ngữ như luật tục của đồng bào các dân tộc thiểu số, các hương ước, quy ước làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, tổ dân phố, hoặc bằng các thói quen ứng xử dưới dạng các hành động cụ thể. Phong tục, tập quán được áp dụng phải là phong tục tập quán tốt đẹp, không trái với pháp luật và quy tắc xây dựng nếp sống mới. Nếu phong tục, tập quán đã được quy định trong các hương ước, quy ước làng thì phải được Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp

huyện phê duyệt thực hiện. Đối với các hủ tục, tập quán lỗi thời thì tuyệt đối không được vận dụng để hoà giải.

b) Hoà giải phải tôn trọng sự tự nguyện của các bên, không bắt buộc, áp đặt các bên tranh chấp phải tiến hành hoà giải

Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản của hoà giải ở cơ sở. Vì bản chất của hoà giải ở cơ sở là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thoả thuận trên cơ sở tự nguyện. Nguyên tắc này nhằm bảo đảm quyền tự định đoạt của các bên có tranh chấp trong việc giải quyết các vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ. Cho nên, trước tiên Hoà giải viên phải hiểu được tâm lý của những người đang có mâu thuẫn, tranh chấp, giữa họ ai cũng có những lý lẽ cho rằng mình đúng và không chấp nhận lý lẽ của bên kia. Hoà giải viên phải tôn trọng sự tự nguyện của các bên, tôn trọng ý chí của họ. Hoà giải viên chỉ đóng vai trò trung gian hướng dẫn, giúp đỡ các bên giải quyết bằng con đường hoà giải chứ không áp đặt, bắt buộc các bên phải tiến hành hoà giải. Trong trường hợp hoà giải không thành thì Tổ hoà giải có trách nhiệm báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý kịp thời. Kể cả trường hợp hoà giải thành, nếu việc thực hiện thoả thuận giữa các bên có khó khăn thì Hoà giải viên động viên, thuyết phục các bên thực hiện thoả thuận và có thể đề nghị với Trưởng thôn, xóm, tổ dân phố hoặc kiến nghị Ủy

ban nhân dân xã, phường tạo điều kiện để các bên tự nguyện thực hiện thỏa thuận đã đạt được mà không áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành những thỏa thuận của họ, bởi họ vẫn có quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp của họ. Vì vậy, mọi tác động đến ý chí của các bên như cưỡng ép, làm cho một trong hai bên bị lừa dối hay nhầm lẫn đều không thể hiện đầy đủ tính tự nguyện của các bên.

c) Hòa giải phải khách quan, công minh, có lý, có tình, giữ bí mật thông tin đời tư của các bên tranh chấp; tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của người khác; không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng:

Khi thực hiện hòa giải, Hòa giải viên phải bảo đảm nguyên tắc khách quan, công minh nhằm bảo đảm giải quyết tranh chấp một cách công bằng, bình đẳng và quan tâm đến lợi ích của các bên tranh chấp. Thông thường khi mâu thuẫn xảy ra, mỗi bên tranh chấp đều đưa ra lý lẽ để tự bảo vệ mình, cho mình là đúng không nhìn nhận được cái sai mà mình đã gây ra cho người khác. Do đó, là người trung gian, Hoà giải viên không được thiên vị, không định kiến hay nể nang bên nào mà phải thực sự khách quan, vô tư, công minh, cần lắng nghe cả đôi bên tranh chấp trình bày ý kiến, bày tỏ nguyện vọng của mình. Chính sự công minh, khách quan, vô tư của Hoà giải viên sẽ là yếu tố để hai bên đặt lòng tin và cùng nhau giải quyết vụ việc.

Nguyên tắc có lý, có tình là một trong những nguyên tắc đặc trưng nhất đối với hoạt động hoà giải ở cơ sở so với loại hình hoà giải khác. Trong hoà giải ở cơ sở cần phải dựa trên cơ sở pháp luật và đạo đức xã hội. Trước hết, cần đề cao yếu tố tình cảm, dựa vào đạo đức xã hội để phân tích, khuyên nhủ các bên ứng xử phù hợp với chuẩn mực đạo đức như: con cái phải có hiếu với cha mẹ, anh chị em phải biết yêu thương, đùm bọc lẫn nhau, vợ chồng sống với nhau phải có nghĩa có tình. Tuy nhiên, cùng với việc giải thích, thuyết phục các bên ứng xử phù hợp với các quy tắc đạo đức xã hội, Hoà giải viên còn phải dựa vào pháp luật để phân tích, tư vấn pháp luật để đưa ra lời khuyên và hướng dẫn các bên thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định pháp luật nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ nhân dân, củng cố, phát huy những tình cảm vì đạo lý truyền thống tốt đẹp trong gia đình và cộng đồng, đồng thời phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Để thực hiện hòa giải thành, Hoà giải viên phải tìm hiểu đầy đủ thông tin của sự việc: nguyên nhân tranh chấp, diễn biến của sự việc, thái độ của các bên v.v.. Trong số các thông tin cần thiết đó, đôi khi có những thông tin liên quan đến bí mật đời tư của các bên tranh chấp. Khi đã được các bên tranh chấp tin tưởng và thổ lộ thông tin thầm kín về đời tư của mình, thì Hoà giải viên cần tôn trọng và không được phép tiết lộ thông tin đó cho người

khác. Song, cũng cần phân biệt giữa bí mật thông tin đời tư cá nhân và thông tin bí mật của các bên tranh chấp về hành vi bất hợp pháp mà họ đã thực hiện.

Trong quá trình hòa giải, ngoài việc bảo đảm lợi ích của các bên, Hòa giải viên cũng phải tính đến lợi ích của những người có liên quan, đặc biệt không xâm phạm đến lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng. Điều đó có nghĩa là việc hòa giải không chỉ nhằm giải quyết tranh chấp, bảo vệ, khôi phục quyền và lợi ích của các bên mà còn phải bảo đảm lợi ích chung của xã hội, của Nhà nước và của người khác. Nguyên tắc này mang tính pháp lý cao và thường được áp dụng cho mọi loại hình hoà giải các tranh chấp kể cả việc hòa giải được thực hiện bởi Toà án và tổ chức trọng tài. Đối với hoà giải ở cơ sở, các tranh chấp, xích mích trong đời sống sinh hoạt hàng ngày liên quan đến sử dụng lối đi qua nhà, sử dụng điện, nước sinh hoạt, vệ sinh môi trường, v.v. thường liên quan đến nhiều người khác ngoài các bên tranh chấp, do đó Hoà giải viên không thể vì mục đích đạt được hoà giải thành mà làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác. Việc hoà giải phải tuân thủ nguyên tắc không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng.

d) Hòa giải phải kịp thời, chủ động, kiên trì nhằm ngăn chặn vi phạm pháp luật, hạn chế những hậu quả xấu khác có thể xảy ra và đạt được kết quả hoà giải:

Trong cuộc sống, sinh hoạt hàng ngày có thể xảy ra những va chạm, xích mích, tranh chấp nhỏ giữa các thành viên trong gia đình, họ tộc, xóm giềng, bạn bè, v.v. với nhau mà nếu không được giải quyết kịp thời, có lý, có tình thì có thể từ những va chạm, xích mích, mâu thuẫn nhỏ sẽ dễ trở thành những mâu thuẫn lớn. Từ những tranh chấp, mâu thuẫn trong quan hệ dân sự, kinh tế, hôn nhân gia đình có thể chuyển thành vụ án hình sự, gây mất đoàn kết, ảnh hưởng đến trật tự chung. Vì vậy, Hoà giải viên cần chủ động, kịp thời ngăn chặn hậu quả xấu, phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm hình sự có thể xảy ra để giữ gìn được tình làng, nghĩa xóm, tình đoàn kết tương thân, tương ái trong cộng đồng, tập thể.

Khác với các loại hình hoà giải khác, pháp luật không quy định thời hạn tiến hành việc hoà giải một tranh chấp do Tổ hoà giải thực hiện. Điều 16 Nghị định số 160/1999/NĐ-CP quy định: *"Việc hoà giải được kết thúc khi các bên đã đạt được thỏa thuận và tự nguyện thực hiện thỏa thuận đó"*. Quy định này thể hiện một trong các đặc điểm của thực tiễn hoạt động công tác hoà giải ở cơ sở là có nhiều việc tranh chấp trong cộng đồng dân cư đòi hỏi tổ viên Tổ hoà giải phải kiên trì khi thực hiện việc hoà giải.

Người hoà giải đến gặp gỡ từng bên để lắng nghe, thuyết phục rồi sau đó tổ chức cho các bên trực tiếp gặp nhau ở một nơi thuận tiện, giúp họ thông cảm với nhau. Cuộc gặp gỡ phải tránh biến

thành cuộc đối chất giữa hai bên trong bầu không khí căng thẳng. Sau khi tìm hiểu đầy đủ sự việc, lắng nghe ý kiến của các bên, người hoà giải phải bằng tất cả sự cảm thông, khéo léo phân tích, thuyết phục cho các bên đạt tới thoả thuận phù hợp với pháp luật, đạo đức xã hội. Tuỳ theo từng trường hợp cụ thể việc hòa giải có thể phải kéo dài trong nhiều tháng hoặc lâu hơn cho đến khi các bên đạt được thoả thuận và tự nguyện thực hiện thoả thuận đó.

5. Phạm vi hòa giải

5.1. Những việc được tiến hành hòa giải

Hòa giải ở cơ sở là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên đạt được thoả thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ.

Như vậy, không phải tất cả mọi vụ việc xảy ra ở địa bàn thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố, cụm dân cư đều có thể được tiến hành hòa giải. Theo quy định pháp luật chỉ những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ mới được hòa giải ở cơ sở. Căn cứ để coi tranh chấp này là tranh chấp nhỏ không nhất thiết dựa vào giá trị tranh chấp. Có những trường hợp tuy giá trị tranh chấp tương đối lớn, nhưng vẫn có thể hoà giải được vì tình tiết sự việc đơn giản, rõ ràng, không đòi hỏi người giải quyết tranh chấp phải có kiến thức chuyên môn và trình độ pháp lý cao; mức độ mâu thuẫn không quá gay

gắt, có thể thuyết phục được các bên tranh chấp thoả thuận mà không trái với các nguyên tắc do pháp luật quy định. Các tranh chấp và vi phạm pháp luật được hòa giải ở cơ sở không yêu cầu phải được giải quyết theo trình tự, thủ tục tố tụng bắt buộc của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, cơ quan tiến hành tố tụng. Mặc dù các vi phạm, tranh chấp không gây hậu quả nghiêm trọng ngay tức thì, nhưng nếu không được giải quyết dứt điểm sẽ dẫn đến mất ổn định trật tự trong nội bộ nhân dân. Tuy nhiên, với sự giúp đỡ của Hòa giải viên, các bên tranh chấp có thể thoả thuận, giải quyết mâu thuẫn dựa trên cơ sở tình cảm (gia đình, làng xóm), các quy tắc đạo đức, luân lý, tập quán, phong tục tốt đẹp của địa phương, nhằm giữ gìn đoàn kết trong nội bộ nhân dân, phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật để đảm bảo trật tự, an toàn xã hội trong cộng đồng dân cư.

Hoà giải được tiến hành đối với việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong cộng đồng dân cư giữa các thành viên trong hộ gia đình, các hộ gia đình với nhau hoặc các cá nhân với nhau, bao gồm:

- Mâu thuẫn, xích mích giữa các thành viên trong gia đình do khác nhau về quan niệm sống, lối sống, tính tình không hợp hoặc mâu thuẫn, xích mích giữa các cá nhân trong quan hệ xóm giềng như sử dụng lối đi qua nhà, sử dụng điện, nước sinh hoạt, công trình phụ, giờ giấc sinh hoạt, gây mất vệ sinh chung v.v.;

- Tranh chấp về quyền, lợi ích phát sinh từ quan hệ dân sự như tranh chấp phát sinh từ các quan hệ về tài sản, quan hệ hợp đồng dân sự, nghĩa vụ dân sự, thừa kế, quyền sử dụng đất (thực hiện nghĩa vụ khi vay, mượn tài sản, tranh chấp đối với gia súc, gia cầm bị thất lạc, tranh chấp giữa những người được hưởng thừa kế, ...);

- Tranh chấp về quyền, lợi ích phát sinh từ quan hệ hôn nhân gia đình như: thực hiện quyền và nghĩa vụ của vợ chồng; quyền và nghĩa vụ của cha mẹ và con; nhận nuôi con nuôi; ly hôn; yêu cầu cấp dưỡng v.v..

Khi hoà giải những vụ việc này, Hoà giải viên chỉ có quyền thuyết phục, giải thích để các bên tranh chấp tự nguyện thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình như vợ, chồng tôn trọng lẫn nhau, giúp đỡ, tạo điều kiện cho nhau phát triển mọi mặt, hay nghĩa vụ con cái phải chăm sóc cha, mẹ, ông bà v.v.. Đối với việc ly hôn, Hoà giải viên thực hiện việc hòa giải, giúp đôi vợ chồng tự hàn gắn tình cảm, giữ gìn hạnh phúc gia đình. Hoà giải viên không được xem xét giải quyết những vụ việc mà pháp luật quy định thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước như: chấm dứt nuôi con nuôi; truy nhận cha, mẹ cho con ngoài giá thú, phân xử việc ly hôn (cho ly hôn); ép buộc thực hiện các việc mà Luật hôn nhân và gia đình năm 2000 cấm.

- Tranh chấp phát sinh từ vi phạm pháp luật mà theo quy định của pháp luật, những việc vi phạm đó chưa đến mức bị xử lý bằng biện pháp

hình sự hoặc biện pháp hành chính như trộm cắp vật, đánh chửi nhau gây mất trật tự công cộng, đánh nhau gây thương tích nhẹ, va quệt xe cộ gây thương tích nhẹ.

Như vậy, việc hoà giải được tiến hành đối với các tranh chấp phát sinh từ những vi phạm pháp luật mà theo quy định của pháp luật, những vi phạm đó chưa đến mức xử lý bằng biện pháp hành chính hoặc biện pháp hình sự. Đó là những vi phạm pháp luật nhỏ, nghĩa là vi phạm pháp luật thuộc loại này có thể có các yếu tố cấu thành tội phạm, song chưa tới mức nguy hiểm cho xã hội, hậu quả của hành vi gây ra là chưa đáng kể, ví dụ: hành vi ăn trộm con gà, buồng chuối hay hành vi đánh nhau gây thương tích nhẹ v.v..

5.2. Những vụ việc không được tiến hành hoà giải

Có những vụ việc Tổ hòa giải không được phép tiến hành hòa giải. Những trường hợp này đều phải do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hoặc phải được xử lý theo các trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật, cụ thể:

- Các tội phạm hình sự. Tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009 do người có năng lực trách nhiệm hình sự thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ Tổ quốc, xâm phạm chế độ chính trị, chế độ kinh tế,

nền văn hoá, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, xâm phạm tính mạng, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm, tự do, tài sản, các quyền, lợi ích hợp pháp khác của công dân, xâm phạm những lĩnh vực khác của trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các tội phạm hình sự cụ thể được quy định tại phần các tội phạm (từ Chương XI đến Chương XXIV) của Bộ luật hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009.

Riêng đối với các hành vi vi phạm pháp luật hình sự mà người bị hại không yêu cầu khởi tố hoặc rút yêu cầu khởi tố vụ án hình sự theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự năm 2003, Viện kiểm sát hoặc Tòa án không tiếp tục tiến hành việc tố tụng và không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật đối với các hành vi cố ý như: cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khoẻ của người khác thì có thể hoà giải.

- Hành vi vi phạm pháp luật bị xử lý vi phạm hành chính bao gồm:

+ Hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lý nhà nước mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử lý vi phạm hành chính;

+ Hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm

hành chính như: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh;

- Các vi phạm pháp luật và tranh chấp mà theo quy định của pháp luật không được hoà giải, bao gồm:

+ Kết hôn trái pháp luật: kết hôn trái pháp luật là những trường hợp như: tảo hôn (nam dưới 20 tuổi, nữ dưới 18 tuổi); việc kết hôn bị ép buộc, cưỡng ép, vi phạm nguyên tắc tự nguyện, việc kết hôn thuộc một trong những trường hợp Luật hôn nhân và gia đình năm 2000 quy định cấm kết hôn như: đang có vợ hoặc có chồng; người mất năng lực hành vi dân sự; giữa những người cùng dòng máu trực hệ; giữa những người có họ trong phạm vi ba đời; giữa cha mẹ nuôi với con nuôi; giữa người đã từng là cha, mẹ nuôi với con nuôi, bố chồng với con dâu, mẹ vợ với con rể, giữa những người cùng giới tính v.v.;

+ Gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước: người nào có nhiệm vụ trực tiếp trong công tác quản lý tài sản nhà nước, vì thiếu trách nhiệm mà để mất mát, hư hỏng, lãng phí gây thiệt hại cho tài sản của Nhà nước có giá trị từ 50 triệu đồng trở lên thì bị xử lý hình sự theo quy định của Bộ luật hình sự, không tiến hành hoà giải;

+ Tranh chấp phát sinh từ giao dịch trái pháp luật là giao dịch dân sự không đủ các điều kiện có hiệu lực của giao dịch theo quy định của pháp luật, cụ thể:

- Người tham gia giao dịch không có năng lực hành vi dân sự để thực hiện giao dịch đó. Năng lực hành vi dân sự là khả năng của cá nhân bằng hành vi của mình để xác lập, thực hiện các quyền và nghĩa vụ dân sự. Ví dụ: theo pháp luật dân sự, người chưa đủ 6 tuổi thì không có năng lực hành vi dân sự, người thành niên (đủ 18 tuổi trở lên) nhưng mất năng lực hành vi dân sự như người mắc bệnh tâm thần hoặc mắc các bệnh khác mà không thể nhận thức, làm chủ được hành vi của mình;

- Mục đích và nội dung của giao dịch trái pháp luật, trái đạo đức xã hội;

- Người tham gia giao dịch không hoàn toàn tự nguyện, bị lừa dối hoặc cưỡng ép;

- Hình thức giao dịch không phù hợp với quy định của pháp luật.

Do đó, các tranh chấp phát sinh từ giao dịch dân sự trái pháp luật là những giao dịch mà mục đích và nội dung là trái pháp luật, trái đạo đức xã hội như giao dịch mua bán thuốc phiện, ma túy, mại dâm v.v.; hình thức giao dịch dân sự không phù hợp pháp luật như việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất chỉ thực hiện bằng lời nói, bằng miệng, trong khi pháp luật quy định phải làm bằng văn bản, có công chứng, chứng thực và phải đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Tranh chấp về lao động: đó là những tranh chấp về quyền và lợi ích liên quan đến việc làm,

tiền lương, thu nhập và các điều kiện lao động khác, về thực hiện hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể và trong quá trình học nghề. Tranh chấp lao động bao gồm tranh chấp lao động cá nhân giữa người lao động với người sử dụng lao động và tranh chấp tập thể giữa người lao động với người sử dụng lao động.

Các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động cá nhân gồm:

+ Đối với tranh chấp lao động cá nhân: cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động cá nhân là Hội đồng hoà giải lao động cơ sở hoặc Hoà giải viên lao động của cơ quan lao động cấp huyện. Nơi không có Hội đồng hoà giải lao động cơ sở thì cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động cá nhân là Toà án nhân dân cấp huyện.

+ Đối với tranh chấp lao động tập thể: cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động cá nhân là Hội đồng hoà giải lao động cơ sở hoặc Hoà giải viên lao động của cơ quan lao động cấp huyện. Đối với những nơi không có Hội đồng hoà giải lao động cơ sở, Hội đồng trọng tài lao động cấp tỉnh thì cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động tập thể là Toà án nhân dân.

6. Thời gian, địa điểm tiến hành việc hoà giải

Về thời gian, tùy sự lựa chọn của các bên đương sự và Hoà giải viên để tiến hành việc hoà

giải. Việc hoà giải có thể được tiến hành theo sáng kiến của tổ viên Tổ hoà giải ngay tại thời điểm xảy ra tranh chấp, nếu Hoà giải viên là người chứng kiến và xét thấy cần thiết phải hoà giải ngay. Thực tế cho thấy: thời gian tốt nhất là vào lúc đã xong công việc, không còn bận rộn vào việc khác như buổi tối, ngày nghỉ, giờ nghỉ là những lúc thư thái, tinh tâm dễ cảm thông với nhau.

Việc chọn thời gian do kinh nghiệm và điều kiện cụ thể của tổ viên cũng như hoàn cảnh của các bên, nhưng càng gần thời gian phát sinh mâu thuẫn, tranh chấp càng tốt (có thể ngay sau khi có tranh chấp).

Địa điểm hoà giải do Hoà giải viên lựa chọn sao cho thuận lợi nhất cho việc hoà giải, phù hợp với nguyện vọng của các bên. Việc chọn địa điểm tùy thuộc kinh nghiệm của Hoà giải viên và điều kiện cụ thể nơi có vi phạm, tranh chấp.

7. Phương thức tiến hành hoà giải

Việc hoà giải được tiến hành chủ yếu bằng lời nói: Hoà giải viên trực tiếp gặp gỡ các bên, dùng tình cảm, lý lẽ để thuyết phục các bên đạt được sự thoả thuận tự giải quyết các tranh chấp, vi phạm.

Trong trường hợp các bên tranh chấp yêu cầu Tổ hoà giải lập biên bản hoà giải thì Tổ hoà giải lập biên bản. Hoà giải viên có thể dựa vào biên bản hoà giải để làm cơ sở cho việc thuyết phục

các bên tranh chấp đạt tới thoả thuận và thực hiện thoả thuận. Đối với việc tranh chấp về hôn nhân và gia đình, nếu hoà giải không thành thì tổ viên Tổ hoà giải nên lập biên bản hoà giải không thành làm cơ sở pháp lý để Tòa án thụ lý vụ việc.

Tuy nhiên, từ quy định của Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở năm 1998, thì hoà giải do Tổ hoà giải thực hiện không nhất thiết phải tuân theo một thủ tục chặt chẽ mà có thể tiến hành hoà giải ở mọi lúc, mọi nơi mà Hòa giải viên thấy thuận tiện cho việc hoà giải và việc hoà giải đạt kết quả, không cần trụ sở, biên bản, bàn giấy, v.v. tổ viên Tổ hoà giải chỉ dùng lời lẽ thuyết phục các bên, giúp họ đạt được thoả thuận.

8. Các bước tiến hành hoà giải

Từ thực tiễn hoạt động hoà giải có thể khái quát các bước tiến hành hoà giải được thực hiện như sau:

a) Bước 1: Trước khi hoà giải:

- Lựa chọn người tiến hành hòa giải: Việc lựa chọn người tiến hành hòa giải phải tuân theo các quy định của pháp luật về người tiến hành hòa giải. Tùy thuộc đối tượng, tính chất vụ việc, điều kiện mâu thuẫn và quan hệ gia đình, xã hội, v.v. của các bên tranh chấp mà Tổ hòa giải nghiên cứu, trên cơ sở kinh nghiệm để lựa chọn,

cử người tham gia hòa giải phù hợp với từng loại đối tượng và vụ việc tranh chấp. Nói chung, người thực hiện hòa giải là người có uy tín, có trình độ nghiệp vụ hòa giải và phù hợp với lứa tuổi, giới tính, địa vị xã hội, tôn giáo theo phong tục, tập quán tại địa bàn dân cư. Chẳng hạn, nếu các bên tranh chấp là nữ giới đang sinh hoạt trong Hội Phụ nữ, thì nên chọn Hòa giải viên là nữ giới; nếu bên tranh chấp là cựu chiến binh thì phân công Hòa giải viên của Hội Cựu chiến binh tham gia hòa giải v.v..

Việc hòa giải có thể do một hoặc một số Hòa giải viên tiến hành. Tổ hòa giải có thể tự quyết định số Hòa giải viên tham gia hòa giải đối với từng vụ việc cụ thể. Ví dụ: hòa giải tranh chấp về hôn nhân và gia đình, nên cử Hòa giải viên là nữ giới tác động với bên vợ và cử Hòa giải viên nam giới tác động người chồng sẽ mang lại hiệu quả cao. Đối với những việc tranh chấp ruộng đất phức tạp, mâu thuẫn giữa các bên gay gắt, thì sự có mặt của một số Hòa giải viên sẽ tác động nhiều hơn đến tâm lý của các bên tranh chấp. Trong trường hợp cần thiết, Tổ hòa giải có thể mời người ngoài Tổ hòa giải thực hiện việc hòa giải hoặc cùng tham gia hòa giải. Những người được mời sẽ đóng vai trò giúp đỡ Hòa giải viên thực hiện việc hòa giải, cùng giải thích, thuyết phục các bên, giúp cho việc hòa giải đạt được kết quả tốt.

Trước khi tiến hành hòa giải, Hòa giải viên cần thực hiện những công việc sau:

- Tìm hiểu đối tượng, trước hết phải tìm hiểu nhanh nguyên nhân phát sinh mâu thuẫn, kịp thời thuyết phục, không để việc nhỏ trở thành việc lớn.

- Lựa chọn thời gian địa điểm tiến hành hòa giải. Thực tế rất ít trường hợp hòa giải một lần đã thành công, mà ngược lại, để các bên tranh chấp tự dàn xếp, thỏa thuận chấm dứt tranh chấp, Hòa giải viên phải tốn nhiều thời gian, công sức gặp gỡ từng bên hoặc các bên nhiều lần để phân tích, giải thích, thuyết phục các bên tự giải quyết tranh chấp của mình. Trong khi đó, các bên tranh chấp cũng cần có thời gian để suy nghĩ, cân nhắc để quyết định chấp nhận hòa giải hay không. Do vậy, việc lựa chọn thời gian và địa điểm tiến hành hòa giải được diễn ra nhiều lần trong suốt quá trình thực hiện hòa giải, phù hợp với nguyện vọng của các bên tranh chấp.

Việc hòa giải được tiến hành vào thời gian mà các bên tranh chấp yêu cầu hoặc theo sáng kiến của Hòa giải viên nhưng được các bên tranh chấp chấp nhận. Trong mọi trường hợp, nếu việc hòa giải được tiến hành càng sớm ngay sau khi sự việc xảy ra thì càng thuận lợi cho việc đạt kết quả. Nếu để sự việc kéo dài, mâu thuẫn, tranh chấp càng phức tạp, việc hòa giải có nguy cơ gặp nhiều khó khăn hơn.

Khi các bên đã đồng ý gặp gỡ để hòa giải, thì

Hòa giải viên gợi ý cho các bên lựa chọn địa điểm và thời gian thích hợp để tiến hành hòa giải. Trường hợp các bên không thống nhất được địa điểm, thời gian để hòa giải, thì Hòa giải viên xem xét điều kiện và hoàn cảnh của các bên để lựa chọn địa điểm và thời gian tiến hành hòa giải cho phù hợp với ý chí và nguyện vọng của các bên.

- Khi xảy ra vụ việc mâu thuẫn, tranh chấp giữa các bên, nếu Hòa giải viên chứng kiến tranh chấp và xét thấy cần thiết phải hòa giải ngay, thì việc hòa giải có thể được tiến hành ngay tại thời điểm và nơi xảy ra tranh chấp. Hòa giải viên cần phải dàn xếp, làm dịu tình hình căng thẳng giữa các bên, khuyên nhủ hai bên có thái độ đúng mực, tôn trọng trật tự trị an, phải, trái, đúng, sai sẽ được giải quyết rõ ràng, đồng thời, nhắc nhở quần chúng xung quanh có trách nhiệm ổn định tình hình, không nên có thái độ châm chọc, kích động lửa cháy đổ thêm dầu, không nên kéo bè, lập cánh tổ chức thành cuộc ẩu đả lớn dẫn đến hành vi phạm tội v.v.. Nếu gặp vụ việc tranh chấp phức tạp, mâu thuẫn giữa các bên gay gắt, có thể gây ảnh hưởng xấu đến an ninh, trật tự trong địa bàn dân cư thì Tổ hoà giải kịp thời báo cáo, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền để có biện pháp giải quyết.

Đây là bước quan trọng, nếu làm tốt bước này sẽ hạn chế, ngăn ngừa mâu thuẫn phát triển, tạo điều kiện cho việc hoà giải tiếp theo.

b) Bước 2: Tiến hành hoà giải:

Đây là bước quan trọng có tính chất quyết định thành công hay thất bại của việc hoà giải. Để hoà giải đạt kết quả tốt, Hoà giải viên cần hiểu rõ đặc điểm, tâm lý, tính cách của từng đối tượng (phụ nữ, thanh niên, người chưa thành niên, người già...) cũng như tính chất vụ việc (dân sự, hình sự, hôn nhân gia đình, hành chính, khiếu nại...) để áp dụng phương pháp và "nghệ thuật" hoà giải phù hợp, tránh vội vàng, nôn nóng "chộp mũ" hoặc làm tổn hại đến danh dự, tự ái cá nhân của các bên.

Khi tiến hành hoà giải, Hoà giải viên cần làm những công việc sau:

- Tuỳ từng trường hợp cụ thể, Hoà giải viên có thể tiến hành hoà giải bằng cách trực tiếp gặp gỡ, trao đổi với từng bên, tìm hiểu thêm các nguyên nhân mâu thuẫn, tranh chấp phát sinh.

- Sau khi tìm hiểu rõ sự việc, nguyên nhân phát sinh mâu thuẫn, đồng thời tham khảo ý kiến của cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan và lắng nghe ý kiến của các bên, Hoà giải viên kết hợp kinh nghiệm sống với kiến thức pháp luật của bản thân để phân tích, chỉ ra những hành vi sai trái của mỗi bên với thái độ chân thành, khách quan, vô tư và chỉ ra hậu quả pháp lý mà các bên có thể phải gánh chịu nếu tiếp tục tranh chấp. Trên cơ sở đó mà cảm hóa, thuyết phục các bên tự nhận ra sai lầm, khuyết điểm, tự thỏa thuận giải quyết tranh chấp, dẹp bỏ mâu thuẫn, nối lại quan hệ bình thường.

Trong quá trình hòa giải, Hòa giải viên cần phải tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến vụ việc hòa giải hoặc có ảnh hưởng đến các bên tranh chấp, đặc biệt là những người có vai trò quan trọng và uy tín trong gia đình, họ tộc và trong cộng đồng dân cư.

- Khi hòa giải có mặt các bên, Hòa giải viên chủ trì buổi hòa giải có thể mời thêm một số người làm chứng hoặc đại diện cho một số tổ chức chính trị - xã hội, người có uy tín, có kinh nghiệm trong cuộc sống tham gia. Việc gặp gỡ khi thực hiện hòa giải phải tạo ra không khí thân mật, cởi mở và chân thành trên cơ sở "tình làng, nghĩa xóm", không lấy biểu quyết hoặc dùng áp lực, áp đặt thỏa thuận của các bên.

Việc hòa giải không bắt buộc phải lập thành biên bản. Trong trường hợp các bên có yêu cầu hoặc được các bên đồng ý, việc hòa giải do Hòa giải viên lập biên bản hòa giải. Tuy nhiên, biên bản hòa giải không được coi là một chứng cứ pháp lý, không là cơ sở pháp lý, do đó cũng không làm phát sinh hậu quả pháp lý nào. Biên bản hòa giải là sự ghi nhận thỏa thuận giữa các bên, mang ý nghĩa đạo lý, danh dự và tạo nên sự ràng buộc về mặt đạo lý giữa các bên. Trong trường hợp đã có biên bản hòa giải thành, nhưng sau đó, các bên lại không muốn thực hiện thỏa thuận đã được thiết lập thì không ai có quyền dựa vào biên bản hòa giải để cưỡng chế các bên thi hành kết quả đã được ghi nhận trong biên bản. Tổ hòa giải có thể

căn cứ vào biên bản hòa giải thành để thuyết phục các bên thực hiện những thỏa thuận đã ghi trong biên bản hòa giải.

- Biên bản hòa giải bao gồm những nội dung chính như sau:

- + Thời gian, địa điểm thực hiện hòa giải;
- + Thành phần tham dự (bao gồm các bên tranh chấp, tổ viên Tổ hòa giải, những người được Tổ hòa giải mời tham gia hòa giải);
- + Tóm tắt nội dung sự việc;
- + Quá trình hòa giải: (1) Ý kiến của các bên tranh chấp; (2) Ý kiến của người tiến hành hòa giải đối với các bên tranh chấp;
- + Kết quả hòa giải thành thì ghi rõ nội dung mà các bên tranh chấp đã thỏa thuận; nếu hòa giải không thành thì ghi rõ hướng dẫn của người tiến hành hòa giải đối với các bên tranh chấp về việc làm những thủ tục cần thiết để đề nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Biên bản hòa giải phải có chữ ký của người tiến hành hòa giải và của đại diện các bên tranh chấp.

Trong quá trình hòa giải, Hòa giải viên nên khuyến khích, ủng hộ, động viên những hành vi tích cực, phù hợp với pháp luật. Tuy nhiên, không phải lúc nào sau khi được tư vấn pháp luật thì các đối tượng tranh chấp cũng làm theo lời khuyên của Hòa giải viên. Do vậy, trong trường hợp này, Hòa giải viên cần kiên trì giải thích, thuyết phục, cảm hóa để họ có ứng xử phù hợp với pháp luật.

c) Bước 3. Kết thúc việc hoà giải:

Trong bước này, kết thúc việc hoà giải, có thể là việc hòa giải thành và cũng có thể là việc hòa giải không thành:

- *Hòa giải thành:* Việc hoà giải được kết thúc và được coi là thành công khi các bên đã đạt được thỏa thuận và tự nguyện thực hiện thỏa thuận đó. Trong trường hợp các bên đã đạt được thỏa thuận nhưng không thực hiện ngay thỏa thuận đó thì Hòa giải viên động viên, thuyết phục các bên thực hiện thỏa thuận và có thể đề nghị Trưởng thôn, xóm, ấp, tổ dân phố hoặc kiến nghị với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn tạo điều kiện để các bên tự nguyện thực hiện thỏa thuận.

- *Hòa giải không thành:* Việc hoà giải không thành khi các bên không thể đạt được thỏa thuận và việc tiếp tục hòa giải không thể đạt kết quả. Trong trường hợp này, hoà giải viên giải thích, hướng dẫn cho các bên tranh chấp xử sự cho phù hợp với pháp luật; đồng thời hướng dẫn các bên tranh chấp làm thủ tục cần thiết để đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

Đối với tranh chấp phức tạp, mâu thuẫn giữa các bên gay gắt, có thể gây hậu quả ảnh hưởng đến an ninh, trật tự trong địa bàn dân cư, thì Hòa giải viên kịp thời báo cáo cho Tổ trưởng Tổ hoà giải để kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền có biện pháp giải quyết.

Dù việc hoà giải thành hay không thành, Hoà giải viên đều phải ghi chép nội dung tranh chấp

và nội dung hòa giải vào sổ công tác về hoà giải để phục vụ cho việc thống kê báo cáo và tổ chức họp trao đổi kinh nghiệm trong Tổ hòa giải, đồng thời rút ra những bài học kinh nghiệm về thành công hay thất bại hoặc đề đạt xin ý kiến hướng dẫn của Ban Tư pháp xã, phường, thị trấn.

Một số điểm cần lưu ý khi tiến hành hoà giải:

+ Thường xuyên nắm tình hình để kịp thời phát hiện và áp dụng các biện pháp thích hợp để ngăn chặn các vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong cộng đồng dân cư;

+ Cần tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến vụ việc hoà giải đặc biệt là những người có vai trò quan trọng và uy tín cao trong gia đình, họ tộc và trong cộng đồng dân cư. Đối với vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc cần chú ý và phát huy vai trò của già làng, Trưởng bản...;

+ Khi vận dụng các phong tục tập quán của từng địa phương vào việc hoà giải cần xem xét phong tục, tập quán đó có trái với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước hay không. Chỉ được vận dụng các phong tục tập quán tốt đẹp, không trái với những quy định của pháp luật.

Một số hành vi không được thực hiện hoà giải:

Khi tiến hành hoà giải, Hòa giải viên cần lưu ý không được thực hiện một số hành vi sau đây:

+ Hòa giải không phù hợp với quy định của pháp luật và đạo đức xã hội;

+ Xúi giục đương sự khiếu nại, tố cáo không có căn cứ;

+ Việc hòa giải xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người thứ ba;

+ Lợi dụng danh nghĩa Hòa giải viên để trục lợi, thực hiện hành vi trái pháp luật, trái đạo đức xã hội.

9. Một số kỹ năng hòa giải ở cơ sở

9.1. Kỹ năng giao tiếp

Giao tiếp là quá trình bày tỏ ý định, cảm xúc, trao đổi thông tin với người khác. Giao tiếp có thể bằng lời nói hoặc bằng cử chỉ, hành vi. Khi thực hiện hòa giải, Hòa giải viên phải trực tiếp đến gặp từng bên hoặc các bên tranh chấp để nghe họ trình bày về nội dung vụ việc, những vấn đề vướng mắc và yêu cầu hòa giải.

Trong giai đoạn này, Hòa giải viên phải kết hợp các kỹ năng: tiếp đối tượng, nghe đối tượng trình bày, đặt câu hỏi để làm rõ các tình tiết của vụ việc, tạo cơ hội cho các bên cùng bàn bạc, giải quyết tranh chấp.

Khi tiếp xúc với đối tượng, Hòa giải viên phải chú ý tỏ thái độ:

- Quan tâm và sẵn lòng giúp đỡ người khác;
- Tôn trọng đối tượng, không phán xét họ như: ngắt lời, không chú ý nghe, tư thế kênh kiệu, nói năng thiếu lễ độ...;
- Nhiệt tình trong công việc và chân thành, cởi mở để tạo sự tin cậy;

- Chấp nhận đối tượng (dù họ ăn mặc, nói năng thế nào cũng không nên phân biệt, đối xử...);
- Quan tâm đến yêu cầu của đối tượng;
- Thông cảm với đối tượng (hiểu được tâm lý, suy nghĩ và cảm xúc của đối tượng).

Khi tiếp xúc với bất cứ đối tượng nào, Hòa giải viên đều phải khiêm tốn, thể hiện thái độ đúng mực, tôn trọng đối tượng và tạo không khí đối thoại tự do, cởi mở giữa các bên tranh chấp để xây dựng niềm tin và hiểu biết lẫn nhau giữa các bên tranh chấp.

9.2. Kỹ năng nghe đối tượng trình bày

Bất luận vụ việc tranh chấp về vấn đề gì, để thu nhận được những thông tin chính xác, trung thực về vụ việc của các bên tranh chấp, Hòa giải viên phải chú ý lắng nghe từng bên hoặc cả hai bên trình bày để hiểu rõ nội dung và bản chất vụ việc. Trong quá trình đối tượng trình bày, Hòa giải viên cần chú ý lắng nghe và ghi chép đầy đủ những nội dung chính, ý chính, trên cơ sở đó có thể đặt những câu hỏi yêu cầu đối tượng làm rõ thêm các tình tiết của vụ việc.

Khi nghe đối tượng trình bày, Hòa giải viên cần chú ý một số kỹ năng sau đây:

- Dùng cử chỉ, điệu bộ, ngôn ngữ (tiếp đón đối tượng chu đáo, thăm hỏi sức khỏe và gia đình đối tượng, mắt nhìn thẳng vào đối tượng khi trình bày) thể hiện sự chú ý lắng nghe đối tượng nói.

Tạo cơ hội, điều kiện, môi trường đối thoại cởi mở, thoải mái để các bên tranh chấp diễn đạt hết suy nghĩ cảm xúc và hành vi của họ. Không được phản ứng trước những lời tức giận của các bên. Phải biết tự kiềm chế, yên lặng lắng nghe, để cho họ trút hết những lời bức bối. Phương pháp chuẩn mực để lắng nghe có hiệu quả là tập trung chú ý vào những điều mà các bên đang nói, gợi ý họ nói rõ ràng, chính xác những ý nghĩ của họ, diễn đạt lại đúng những sự kiện đã xảy ra và yêu cầu nhắc lại những điểm gì còn chưa rõ.

- Kiên trì nghe hết những gì đối tượng nói, không nên cắt ngang lời các bên khi họ đang trình bày vụ việc làm cắt đứt dòng suy nghĩ của họ.

- Dùng lời nói hoặc thái độ, hành vi, cử chỉ để kiểm tra, khẳng định lại những thông tin về suy nghĩ, cảm xúc, hành vi của đối tượng mà mình tiếp nhận được. Hòa giải viên cần thể hiện sao cho các bên tranh chấp tin tưởng mình đã nắm được đúng quan điểm và bản chất vụ việc, thì các bên mới dễ tiếp thu những lời tư vấn và chấp nhận phương án, giải pháp giải quyết tranh chấp mà Hòa giải viên đưa ra.

Trong quá trình nghe các bên trình bày, Hòa giải viên cần tránh các hành vi sau đây:

- Đưa ra lời phê phán, đặt ra những giả định, giảng giải về đạo đức, chất vấn, tranh luận với đối tượng trong khi họ đang trình bày v.v.;

- Không nên có điệu bộ, cử chỉ như lắc đầu, cau

có mặt mày, nheo mắt, lời nói tỏ thái độ phủ định hay khó chịu khi đối tượng trình bày dài dòng, không lôgic hoặc đặt ra nhiều câu hỏi không liên quan đến vụ việc;

- Không nên buồn bực hay cáu giận khi các bên có cử chỉ hoặc lời nói làm mình không hài lòng bởi đó là những bức xúc của họ v.v..

9.3. Kỹ năng yêu cầu các bên tranh chấp cung cấp chứng cứ, tài liệu liên quan đến vụ việc

Để đưa ra lời khuyên (tư vấn) chính xác, đúng pháp luật thì Hòa giải viên phải đề nghị đối tượng cung cấp đầy đủ các tài liệu (nếu có) phản ánh nội dung và diễn biến của vụ việc tranh chấp.

Phần lớn các vụ việc tranh chấp thường có các tài liệu như văn bản, thư từ giao dịch, v.v. liên quan đến vụ việc. Những giấy tờ, tài liệu này là những chứng cứ pháp lý thể hiện nội dung, bản chất của vụ việc hoặc phản ánh diễn biến và quá trình giải quyết tranh chấp. Trong thực tiễn, có những vụ việc đối tượng chỉ trình bày một cách chung chung, chưa muốn cung cấp cho Hòa giải viên những văn bản, chứng cứ mà họ cho rằng không có lợi cho mình. Vì vậy, Hòa giải viên cần thuyết phục để họ cung cấp đầy đủ. Nếu các bên tranh chấp không cung cấp những tài liệu này thì việc hòa giải khó chính xác và đúng pháp luật.

Sau khi đối tượng đã cung cấp đầy đủ văn bản, tài liệu liên quan, Hòa giải viên phải đọc, nghiên cứu các giấy tờ, tài liệu đó. Trong khi đọc có thể hình thành luôn giải pháp hoà giải trên cơ sở sắp xếp các tài liệu theo tầm quan trọng của vấn đề đưa ra. Đối với những tài liệu mà Hòa giải viên không hiểu, không đọc được hoặc có nghi ngờ về tính chân thực của nó thì cần hỏi lại đối tượng để khẳng định ngay. Trong mọi trường hợp, khi chưa thực sự tin tưởng về giải pháp mà mình sẽ đưa ra cho đối tượng thì Hòa giải viên không nên vội vàng đưa ra giải pháp đó.

9.4. Kỹ năng tra cứu tài liệu tham khảo

Để đưa ra lời tư vấn pháp luật chính xác, việc tra cứu tài liệu pháp luật trong quá trình hòa giải là điều kiện bắt buộc, bởi vì, để khẳng định với các bên tranh chấp rằng Hòa giải viên đang thực hiện hòa giải theo pháp luật, trên cơ sở pháp luật chứ không theo cảm tính chủ quan, duy ý chí của mình. Ngoài ra, việc tra cứu tài liệu pháp luật có liên quan đến vụ việc hòa giải sẽ giúp Hòa giải viên kiểm tra tính chính xác những tư duy và khẳng định chính thức những lời tư vấn của mình là đúng pháp luật vì trong thực tiễn, không phải bao giờ Hòa giải viên cũng có thể nhớ chính xác tất cả các quy định thuộc các lĩnh vực pháp luật khác nhau. Nếu thấy cần thiết hoặc các bên yêu cầu, thì Hòa giải viên có thể cung cấp cho các bên bản sao văn bản, tài

liệu đó cùng với lời tư vấn mà mình đưa ra trong trường hợp không tìm thấy văn bản cần tìm hoặc nghi ngờ về hiệu lực của văn bản đó thì Hòa giải viên có thể chưa đưa ra lời khuyên ngay mà hẹn đối tượng vào một dịp khác để khẳng định lại tính hợp pháp của văn bản pháp luật cần áp dụng.

Trường hợp vụ việc hòa giải có liên quan đến lĩnh vực pháp luật mà Hòa giải viên chưa hiểu sâu, thì nên gặp các nhà chuyên môn hay đồng nghiệp khác am hiểu sâu về lĩnh vực pháp luật đó để tham khảo ý kiến trước khi đưa ra lời tư vấn, tránh tình trạng Hòa giải viên chưa nắm vững pháp luật mà vẫn đưa ra lời tư vấn, giải đáp pháp luật dẫn đến việc hòa giải không chính xác, không đúng pháp luật, trái với nguyên tắc hòa giải, gây hậu quả xấu cho các bên tranh chấp.

9.5. Kỹ năng xem xét, xác minh vụ việc

Xem xét, xác minh vụ việc chỉ áp dụng đối với những vụ việc phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật hoặc đã được nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân giúp đỡ giải quyết mà các bên vẫn không thỏa thuận được với nhau trong cách giải quyết tranh chấp hoặc sau khi đã nghe cả hai bên trình bày, xem xét các giấy tờ, tài liệu các bên cung cấp, Hòa giải viên thấy chưa đủ cơ sở để tư vấn, đưa ra những giải pháp, cần phải tiến hành xem xét, xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ, gặp gỡ, tiếp xúc với các cơ quan, tổ chức và

những người có liên quan để tìm hiểu rõ bản chất vụ việc, tránh vội vàng đưa ra những kết luận phiến diện, chủ quan.

Quá trình xem xét, xác minh vụ việc đòi hỏi Hòa giải viên phải thực sự khách quan, vô tư, nhất là khi tiếp xúc với những người có lợi ích liên quan trong vụ việc tranh chấp hoặc thân quen với một bên tranh chấp. Thông thường, những người có lợi ích liên quan đến vụ việc hoặc thân quen luôn chỉ đưa ra những thông tin có lợi cho bên tranh chấp mà họ có liên quan. Vì vậy, Hòa giải viên cần khéo léo đề nghị những người có liên quan cung cấp những thông tin, tài liệu chính xác, trung thực. Việc xem xét, xác minh nên lập thành biên bản để làm căn cứ giải thích, thuyết phục các bên tự nguyện hòa giải.

9.6. Kỹ năng giải thích, thuyết phục, cảm hoá, hướng dẫn các bên tự nguyện giải quyết tranh chấp

Giải thích, thuyết phục, cảm hóa, hướng dẫn các bên tự nguyện thỏa thuận, giải quyết tranh chấp là nghệ thuật hòa giải, đòi hỏi Hòa giải viên không chỉ có kiến thức pháp luật có liên quan đến lĩnh vực tranh chấp, giỏi chuyên môn, nghiệp vụ hòa giải, có uy tín, phẩm chất đạo đức, có tâm và kinh nghiệm cuộc sống mà còn có khả năng vận dụng pháp luật và đạo đức xã hội để giải thích, thuyết phục các bên đi đến thỏa thuận giải quyết tranh chấp.

Khi thuyết phục các bên tranh chấp, Hòa giải viên cần lưu ý một số điểm sau:

- Tổ ra thông cảm và tôn trọng đối tượng: khi phân tích, giải thích cho các bên biết hành vi của họ là đúng hay sai, Hòa giải viên cần phải xây dựng không khí gần gũi và tin tưởng, cảm thông và tôn trọng đối tượng, có thái độ ân cần, chia sẻ, nhiệt tình, cần phải làm cho không khí nói chuyện được vui vẻ, chan hòa. Như vậy, đối tượng sẽ lắng nghe ý kiến thuyết phục của Hòa giải viên. Khi thuyết phục đối tượng mà nói được những suy nghĩ băn khoăn của họ thì dễ đạt được kết quả mong muốn. Vì vậy, mọi lý lẽ, thuyết phục của Hòa giải viên phải xuất phát từ lập trường của các bên tranh chấp mà suy nghĩ và đặt vấn đề, đưa ra giải pháp tối ưu cho các bên tranh chấp một cách hợp lý, hợp tình;

- Khởi gợi cho các bên tranh chấp những tình cảm tốt đẹp vốn có giữa họ như tình cảm gia đình, tình cảm xóm giềng, bạn bè để họ dễ thông cảm cho nhau;

- Đưa ra những chứng cứ, ví dụ cụ thể để mình chứng cho việc phân tích, lập luận của Hòa giải viên.

Kiên trì, thuyết phục, không nên nôn nóng: Hòa giải viên cần suy nghĩ chín chắn, điều gì nên nói, điều gì không nên nói, ngoài ra, còn phải bình tĩnh, kiên trì giải quyết từng bước, nhất là đối với những người có thái độ bảo thủ hoặc bất hợp tác.

Mục tiêu đặt ra đối với kỹ năng hòa giải là những lời khuyên thuyết phục và hướng dẫn của Hòa giải viên phải được các bên chấp nhận, đồng thuận nghe theo và làm theo bằng việc các bên tự định đoạt giải quyết dứt điểm tranh chấp, lựa chọn cách xử sự phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội, tránh được những hậu quả pháp lý bất lợi, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên một cách tốt nhất.

10. Trách nhiệm của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong công tác hòa giải ở cơ sở

Theo quy định của pháp luật hiện hành, cán bộ Tư pháp cấp xã có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân thực hiện các công tác tư pháp ở cơ sở và công tác hoà giải ở địa phương. Cụ thể là:

- Kiện toàn tổ chức, củng cố đội ngũ những người làm công tác hoà giải:

- + Rà soát, nắm chắc số lượng Tổ hoà giải và số lượng, chất lượng Hoà giải viên hiện có ở địa phương;

- + Đối chiếu với yêu cầu nhiệm vụ cụ thể của địa phương để thực hiện các thủ tục thành lập Tổ hoà giải mới;

- + Phối hợp chặt chẽ với Mặt trận Tổ quốc xã (phường, thị trấn) hướng dẫn việc thực hiện các thủ tục, trình tự thành lập Tổ hoà giải, bầu, miễn nhiệm Tổ trưởng, tổ viên Tổ hoà giải theo đúng quy định của pháp luật và hướng dẫn của cơ quan Tư pháp cấp trên (trực tiếp là Phòng Tư pháp);

+ Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp xã ra quyết định công nhận Tổ hoà giải, tổ viên, Tổ trưởng Tổ hoà giải trên cơ sở kết quả bầu của nhân dân;

+ Theo dõi hoạt động hoà giải, nắm chắc những khó khăn, vướng mắc trong tổ chức, hoạt động của các Tổ hoà giải và Hoà giải viên; đề xuất các biện pháp giải quyết với Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc các cơ quan có thẩm quyền liên quan.

- Thực hiện việc bồi dưỡng nghiệp vụ hoà giải, cung cấp tư liệu nghiệp vụ cho Tổ hoà giải ở địa phương theo sự hướng dẫn của cơ quan Tư pháp cấp trên.

- Thường xuyên theo dõi, nắm bắt trình độ, năng lực của đội ngũ Hoà giải viên ở cơ sở;

+ Xây dựng trình Ủy ban nhân dân cấp xã phê duyệt các chương trình, kế hoạch bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nghiệp vụ hoà giải cho tổ viên Tổ hoà giải;

+ Sau khi các chương trình, kế hoạch bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nghiệp vụ hoà giải được phê duyệt, cán bộ Tư pháp cùng với sự chỉ đạo, hướng dẫn của cơ quan Tư pháp cấp trên, phối hợp với các luật gia, chuyên gia có kinh nghiệm tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch đó;

+ Sưu tầm, tổng hợp tài liệu nghiệp vụ cần thiết về công tác hoà giải cung cấp cho các Tổ hoà giải, nếu có điều kiện cấp đến tận tổ viên Tổ hoà giải.

- Sơ kết, tổng kết công tác hoà giải của Tổ hoà giải ở địa phương và báo cáo công tác hoà giải với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và cơ quan Tư pháp cấp trên.

+ Theo dõi, tổng hợp, thống kê nắm chắc số liệu về các loại vụ việc tiếp nhận, các vụ việc đã hoà giải thành, đang hoà giải, hoà giải không thành, số vụ việc chuyển lên cơ quan có thẩm quyền khác giải quyết, để từ đó đánh giá những mặt mạnh, mặt yếu, tồn tại, khó khăn, nguyên nhân, hiệu quả của công tác này và rút ra kinh nghiệm hay, điển hình tốt;

+ Tổ chức sơ kết, tổng kết công tác hoà giải của Tổ hoà giải ở địa phương.

- Báo cáo công tác hoà giải với Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan Tư pháp cấp trên.

+ Trên cơ sở mục tiêu, phương hướng hoạt động hoà giải ở địa phương, phát động phong trào thi đua trong hoạt động hoà giải;

+ Sơ kết, tổng kết các phong trào thi đua;

+ Thực hiện khen thưởng hoặc đề xuất cấp trên khen thưởng những tập thể, cá nhân điển hình trong công tác hoà giải ở cơ sở.

Chương IV

ĐĂNG KÝ VÀ QUẢN LÝ HỘ TỊCH

1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của đăng ký và quản lý hộ tịch

Hộ tịch, theo định nghĩa tại Điều 1 Nghị định

số 158/2005/NĐ-CP ngày 27-12-2005 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hộ tịch (sau đây gọi tắt là Nghị định số 158/2005/NĐ-CP) thì: *“Hộ tịch là những sự kiện cơ bản xác định tình trạng nhân thân của một người từ khi sinh ra đến khi chết”*.

Sự kiện hộ tịch có thể kể ra như: sinh, tử, kết hôn, ly hôn, nuôi con nuôi, giám hộ; nhận cha, mẹ, con; thay đổi, cải chính, bổ sung, điều chỉnh hộ tịch; xác định lại giới tính; xác định lại dân tộc, v.v. (Điều 1, Nghị định số 158/2005/NĐ-CP) được coi là sự kiện cơ bản, bởi vì chúng làm phát sinh, thay đổi, hoặc chấm dứt các quyền và nghĩa vụ pháp lý khác của cá nhân.

Ở cấp xã, công tác hộ tịch bao gồm: thực hiện việc đăng ký, đăng ký lại việc sinh, tử, kết hôn, nhận nuôi con nuôi; thay đổi, cải chính hộ tịch cho người dưới 14 tuổi và bổ sung hộ tịch cho mọi trường hợp không phân biệt độ tuổi; đăng ký khai sinh, khai tử quá hạn theo quy định của pháp luật; quản lý, sử dụng các loại sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch theo quy định của Bộ Tư pháp; lưu trữ sổ hộ tịch, giấy tờ hộ tịch; cấp bản sao giấy tờ hộ tịch từ sổ hộ tịch v.v..

Đăng ký hộ tịch, theo quy định tại Điều 1 Nghị định số 158/2005/NĐ-CP thì đăng ký hộ tịch được phân thành hai loại hành vi sau đây do cơ quan nhà nước có thẩm quyền về đăng ký hộ tịch thực hiện:

a) *Xác nhận các sự kiện*: Hành vi xác nhận các

sự kiện: sinh; tử; kết hôn; nuôi con nuôi; giám hộ; nhận cha, mẹ, con; thay đổi, cải chính, bổ sung, điều chỉnh hộ tịch; xác định lại giới tính; xác định lại dân tộc. Hành vi xác nhận này được biểu hiện bằng hành động cụ thể là cơ quan đăng ký hộ tịch ghi các sự kiện hộ tịch nói trên vào sổ gốc (Sổ đăng ký khai sinh, Sổ đăng ký kết hôn, Sổ khai tử...) và cấp cho đương sự Giấy chứng nhận về các sự kiện đó.

Giấy tờ hộ tịch do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho cá nhân theo quy định của pháp luật về hộ tịch là căn cứ pháp lý xác nhận sự kiện hộ tịch của cá nhân đó. Trong đó, giấy khai sinh là giấy tờ hộ tịch gốc của mỗi cá nhân. Mọi hồ sơ, giấy tờ của cá nhân có nội dung ghi về họ, tên, chữ đệm; ngày, tháng, năm sinh; giới tính, dân tộc; quốc tịch; quê quán; quan hệ cha, mẹ, con phải phù hợp với giấy khai sinh của người đó.

b) Ghi vào sổ hộ tịch: Hành vi **ghi** (chính xác là ghi chú) căn cứ vào quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, ghi vào sổ hộ tịch các việc: xác định cha, mẹ, con; thay đổi quốc tịch; ly hôn; hủy việc kết hôn trái pháp luật; chấm dứt nuôi con nuôi.

Sự khác nhau cơ bản về mặt pháp lý giữa hai loại hành vi nói ở điểm a và b trên đây là ở chỗ: hành vi **xác nhận** là xác nhận các sự kiện hộ tịch xảy ra trên thực tế (sự kiện sinh, tử, kết hôn...) và trực tiếp đem lại cho chúng giá trị pháp lý; còn

hành vi **ghi chú** thì căn cứ vào quyết định đã có hiệu lực pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ví dụ: Bản án xử lý hôn của Tòa án; Quyết định của Chủ tịch nước cho thôi quốc tịch...) để ghi chú sự việc đó vào Sổ hộ tịch. Việc ghi chú này chỉ nhằm mục đích để quản lý, theo dõi việc chấp hành các bản án, quyết định nói trên, chứ không phải là đem lại giá trị pháp lý cho các bản án, quyết định đó.

Quản lý hộ tịch là nhiệm vụ quan trọng, thường xuyên của chính quyền các cấp, nhằm theo dõi thực trạng và sự biến động về hộ tịch, trên cơ sở đó bảo hộ các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân và gia đình, đồng thời góp phần xây dựng các chính sách về kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng và dân số, kế hoạch hóa gia đình.

Ý nghĩa của việc đăng ký và quản lý hộ tịch là theo dõi được *“những sự kiện cơ bản xác định tình trạng nhân thân của một người từ khi sinh ra đến khi chết”*. Tình trạng nhân thân đó được thể hiện bởi các yếu tố và các mối quan hệ như: họ, tên, ngày, tháng, năm sinh, nơi sinh, dân tộc, quốc tịch, quan hệ cha - con, mẹ - con, ông - cháu, bà - cháu, anh, chị, em, quan hệ vợ - chồng... Vì vậy, đăng ký và quản lý hộ tịch có ý nghĩa rất quan trọng xét theo hai phương diện chủ yếu sau đây:

a) *Phương diện bảo hộ các quyền nhân thân của cá nhân:*

Đăng ký hộ tịch thể hiện sự xác nhận của

Nhà nước đối với các sự kiện hộ tịch, trên cơ sở đó Nhà nước có trách nhiệm bảo hộ các quan hệ đó. Ví dụ: việc kết hôn giữa hai người nếu đã được đăng ký tại cơ quan hộ tịch có thẩm quyền thì họ được Nhà nước công nhận là vợ - chồng, quan hệ hôn nhân và quan hệ gia đình của họ được Nhà nước bảo hộ. Mọi hành vi xâm phạm đến quan hệ hôn nhân và gia đình này sẽ bị Nhà nước xử lý.

b) Đăng ký hộ tịch là phương thức để Nhà nước quản lý dân cư đồng thời phục vụ cho các hoạt động quản lý trong các lĩnh vực quan trọng khác như: an ninh, quốc phòng, trật tự, an toàn xã hội, giáo dục, y tế, dân số - kế hoạch hoá gia đình... Các số liệu thống kê về hộ tịch là rất cần thiết cho hoạt động nghiên cứu khoa học, hoạch định chính sách kinh tế - xã hội v.v..

2. Vị trí, vai trò của công tác đăng ký và quản lý hộ tịch

Quản lý hộ tịch là một lĩnh vực quản lý quan trọng, thường xuyên của chính quyền cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn). Bởi vì, quản lý hộ tịch thực sự là hoạt động quản lý của chính quyền đối với từng gia đình và từng người dân. Trên thế giới không có quốc gia nào mà không quản lý hộ tịch. Ở Việt Nam, việc quản lý hộ tịch được bắt đầu thực hiện từ thời phong kiến nhà Lý. Nhà sử học Phan Huy Chú có ghi lại rằng: "Đời Lý kiểm soát hộ tịch rất là nghiêm ngặt. Dân đinh nào đến 20 tuổi gọi là Đại Hoàng nam". Đến đời Trần,

Nhà nước quy định: "Hàng năm, đến đầu mùa xuân các quan phải khai báo nhân khẩu trong xã gọi là đơn số rồi theo đó mà làm sổ, phải khai rõ các hạng tôn thất, quan văn, quan võ, quan theo hầu, quan nhân tạp lưu, người già yếu, tàn tật, ỏ nhờ, xiêu tán..."¹.

Thời Pháp thuộc chế độ quản lý hộ tịch ở nước ta cũng rất được chính quyền thực dân, phong kiến quan tâm và thực hiện khá chặt chẽ nhằm phục vụ cho chính sách cai trị, chính sách lao dịch, thuế khoá của chúng.

Từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay, công tác quản lý hộ tịch của Nhà nước ta vẫn được duy trì, củng cố và ngày càng hoàn thiện. Điểm khác biệt quan trọng trong chế độ quản lý hộ tịch của Nhà nước ta hiện nay so với chế độ quản lý hộ tịch của chính quyền thực dân phong kiến trước kia là ở chỗ: mục đích quản lý hộ tịch của Nhà nước ta không chỉ có một chiều là Nhà nước quản lý dân mà còn thể hiện chiều ngược lại - dân đăng ký với Nhà nước và giao trách nhiệm cho Nhà nước phải bảo đảm các quyền lợi hợp pháp của mình có liên quan đến sự kiện hộ tịch được đăng ký. Chính vì vậy, tại Bộ luật dân sự năm 2005 quy định: Việc đăng ký hộ tịch là quyền, nghĩa vụ của mỗi người.

Để củng cố và tăng cường kỷ luật quản lý hộ

1. Ngô Sĩ Liên: *Đại Việt sử ký toàn thư*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1983, t.2, tr.9.

tịch nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý nhà nước và của nhân dân trong thời kỳ mới cần thiết phải khắc phục tất cả mọi nguyên nhân nêu trên. Tuy nhiên, cũng như bất kỳ lĩnh vực quản lý nào khác, muốn quản lý tốt lĩnh vực hộ tịch thì điều trước tiên phải củng cố và tăng cường bộ máy quản lý. Bộ máy quản lý hộ tịch ở nước ta hiện nay là một hệ thống các cơ quan Nhà nước bao gồm: Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân các cấp (tỉnh, huyện và xã) cùng với các cơ quan chuyên môn giúp việc cho Ủy ban nhân dân: Sở Tư pháp ở cấp tỉnh, Phòng Tư pháp ở cấp huyện và cán bộ Tư pháp - Hộ tịch ở cấp xã. Trong hệ thống các cơ quan Nhà nước hợp thành bộ máy quản lý hộ tịch nói trên thì Ủy ban nhân dân cấp xã và cán bộ Tư pháp - Hộ tịch ở cấp xã có vị trí đặc biệt quan trọng. Bởi vì, quản lý hộ tịch là quản lý người dân, mà chính quyền cấp xã là cấp cơ sở trực tiếp với dân, biết rõ các mối quan hệ về tình trạng nhân thân của từng người dân hơn bất cứ cấp chính quyền nào khác. Chính vì vậy, theo quy định của pháp luật về hộ tịch hầu hết các sự kiện hộ tịch đều thuộc thẩm quyền đăng ký của Ủy ban nhân dân cấp xã. Nói cách khác, phần lớn các hoạt động quản lý hộ tịch một cách trực tiếp đều diễn ra ở cấp xã. Do vậy, có thể nói: cấp xã là cấp quyết định quan trọng nhất sự thành công nhiều hay ít của hoạt động quản lý hộ tịch. Các sự kiện hộ tịch có được đăng ký một cách đầy đủ, kịp thời, chính xác hay không đều phụ thuộc vào hoạt động quản lý hộ tịch của Ủy

ban nhân dân cấp xã. Mặt khác, đó là cấp trực tiếp đăng ký các sự kiện hộ tịch của người dân cho nên cấp xã cũng là cấp chủ yếu quyết định vấn đề cải cách thủ tục hành chính, thực hiện dân chủ, v.v. trong lĩnh vực quản lý hộ tịch.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì cá nhân có quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch. Người có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đăng ký hộ tịch phải tự giác đăng ký các sự kiện hộ tịch theo quy định của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP. Pháp luật cũng quy định cơ quan đăng ký hộ tịch có trách nhiệm tạo điều kiện thuận tiện để mọi cá nhân thực hiện quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch.

Việc đăng ký và quản lý hộ tịch phải bảo đảm tuân thủ các nguyên tắc cụ thể như:

- Mọi sự kiện hộ tịch phải được đăng ký đầy đủ, kịp thời, chính xác;
- Mỗi sự kiện hộ tịch chỉ được đăng ký tại một nơi theo đúng thẩm quyền;
- Cơ quan quản lý hộ tịch cấp trên phải thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn, chỉ đạo đối với cơ quan quản lý hộ tịch cấp dưới; trường hợp phát hiện thấy sai phạm phải chấn chỉnh, xử lý kịp thời;
- Cơ quan đăng ký hộ tịch phải niêm yết công khai, chính xác các quy định về giấy tờ mà người yêu cầu đăng ký hộ tịch phải xuất trình hoặc nộp khi đăng ký hộ tịch như: thời hạn giải quyết và lệ phí đăng ký hộ tịch.

3. Quản lý nhà nước về sổ sách, biểu mẫu hộ tịch

Quản lý nhà nước đối với sổ sách, biểu mẫu hộ tịch bao gồm các hoạt động như: ban hành mẫu, in, phát hành, sử dụng, cấp phát, lưu giữ, v.v. các sổ sách, biểu mẫu đó.

Theo quy định tại khoản 3, Điều 75 của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP thì Bộ Tư pháp là cơ quan duy nhất có quyền hạn và nhiệm vụ ban hành, quản lý và hướng dẫn việc sử dụng thống nhất các loại sổ sách, biểu mẫu hộ tịch. Cụ thể hóa điều này, ngày 29-03-2006 Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 01/2006/QĐ-BTP về việc ban hành sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch. Theo đó, hiện có 8 loại sổ đăng ký hộ tịch và 57 loại biểu mẫu hộ tịch. Việc in và phát hành được phân cấp cụ thể như sau:

1. Giám đốc Nhà xuất bản Tư pháp có trách nhiệm phối hợp với Vụ trưởng Vụ Hành chính tư pháp tổ chức in và phát hành đối với 16 loại biểu mẫu hộ tịch quy định tại Mục I của Danh mục, đáp ứng đầy đủ yêu cầu về đăng ký và quản lý hộ tịch của địa phương; bao gồm các biểu mẫu hộ tịch sau đây: (i) Các biểu mẫu về khai sinh; (ii) Các biểu mẫu về kết hôn; (iii) Các biểu mẫu về khai tử.

2. Giám đốc Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức in và phát hành 08 loại sổ và 41 loại biểu mẫu hộ tịch theo quy định

tại Mục II của Danh mục theo đúng quy cách và nội dung quy định tại các biểu mẫu hộ tịch.

Như vậy, những cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân không có thẩm quyền mà tự ý in, phát hành và sử dụng các sổ sách, biểu mẫu hộ tịch là vi phạm pháp luật. Việc vi phạm này sẽ dẫn đến những hậu quả pháp lý về dân sự, hành chính hoặc hình sự... Ví dụ: một người được cấp Giấy khai sinh bằng biểu mẫu không phải do Bộ Tư pháp phát hành thì có thể bị coi là không có giá trị pháp lý.

4. Nhiệm vụ cụ thể của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong việc giúp Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý hộ tịch

Tại Nghị định số 158/2005/NĐ-CP có hai điều riêng biệt quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp xã trong quản lý nhà nước về hộ tịch (Điều 79) và nhiệm vụ của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong đăng ký và quản lý hộ tịch (Điều 82). Thực ra đây không phải là hai loại nhiệm vụ riêng biệt khác nhau. Trước hết, cần khẳng định quản lý hộ tịch là một nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân cấp xã với tư cách là cơ quan Nhà nước thẩm quyền chung. Nhiệm vụ này được quy định đầy đủ tại Điều 79 của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP nói trên. Tuy vậy, Ủy ban nhân dân không trực tiếp thực hiện tất cả các nhiệm vụ về quản lý hộ tịch mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân chỉ trực tiếp thực hiện những việc nhân danh Ủy ban nhân dân mà cán bộ Tư pháp - Hộ tịch không thể làm thay

được, ví dụ: ký các giấy tờ về hộ tịch (Giấy khai sinh, Giấy đăng ký kết hôn...), giải quyết các khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm về đăng ký hộ tịch v.v.. Ngoài ra, phần lớn những công việc về quản lý hộ tịch (những công việc mang tính chất phục vụ và chuyên môn) đều do cán bộ Tư pháp - Hộ tịch giúp Ủy ban nhân dân thực hiện. Những công việc này được quy định cụ thể tại Điều 82 Nghị định số 158/2005/NĐ-CP nói trên, bao gồm:

- Thụ lý hồ sơ, kiểm tra, xác minh và đề xuất với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã xem xét, quyết định việc đăng ký hộ tịch theo quy định của pháp luật. Nhiệm vụ này có thể nói gọn lại là nhiệm vụ làm thủ tục đăng ký hộ tịch, là nhiệm vụ mang tính chất thủ tục hành chính, liên quan trực tiếp đến từng người dân. Vì vậy, đây là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch. Việc đăng ký hộ tịch có kịp thời, chính xác, thuận tiện cho dân hay không phụ thuộc trước hết ở khâu làm thủ tục đăng ký hộ tịch. Để làm tốt việc này cán bộ Tư pháp - Hộ tịch không thể chỉ làm việc theo kiểu “công chức bàn giấy”, trong những trường hợp cụ thể phải tự mình đi kiểm tra xác minh các giấy tờ, sự kiện hộ tịch, v.v. để bảo đảm tính chính xác trong đăng ký hộ tịch.

Yêu cầu quan trọng đối với cán bộ Tư pháp - Hộ tịch trong khi làm thủ tục đăng ký hộ tịch là phải “ghi đầy đủ, chính xác các nội dung đã được quy định trong sổ sách, biểu mẫu hộ tịch”.

- Thường xuyên kiểm tra và vận động nhân dân đi đăng ký kịp thời các sự kiện hộ tịch. Đối với những khu vực người dân còn bị chi phối bởi phong tục, tập quán hoặc điều kiện đi lại khó khăn, cán bộ Tư pháp - Hộ tịch phải có lịch định kỳ đến tận nhà dân để đăng ký những sự kiện hộ tịch đã phát sinh.

Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch phải chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân cấp xã về những sự kiện hộ tịch phát sinh trên địa bàn xã, phường, thị trấn mà không được đăng ký.

- Sử dụng các loại sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch theo quy định của Bộ Tư pháp. Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch phải quản lý, sử dụng sổ sách, biểu mẫu hộ tịch một cách cẩn thận, nghiêm túc. Sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch là những sổ sách, biểu mẫu chính thức của Nhà nước; trong đó tất cả các sổ và một số biểu mẫu do Bộ Tư pháp trực tiếp phát hành để bảo đảm thống nhất về mẫu mã, chất lượng v.v.. Vì vậy, cán bộ Tư pháp - Hộ tịch phải sử dụng các sổ sách biểu mẫu theo đúng quy định. Ví dụ: đối với mỗi loại việc đăng ký chỉ được cấp sổ bản chính cho đương sự theo đúng quy định của Nghị định 158/2005/NĐ-CP và chỉ cấp một lần.

Tuyệt đối không sử dụng những sổ sách, biểu mẫu hộ tịch không do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chính thức phát hành v.v.. Sổ hộ tịch phải được lưu giữ, bảo quản cẩn thận tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Cán bộ Tư pháp - Hộ

tịch không được đem cho những người không có thẩm quyền, trách nhiệm về công vụ trực tiếp mượn hoặc giữ sổ để phòng mất mát, hư hỏng hoặc bị sửa chữa.

4. Tổng hợp tình hình và thống kê chính xác số liệu hộ tịch để Ủy ban nhân dân cấp xã báo cáo Ủy ban nhân dân cấp huyện theo định kỳ 6 tháng và hàng năm.

Các số liệu thống kê về hộ tịch có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhà nước, trực tiếp là quản lý dân số (bao gồm quản lý quy mô dân số, chất lượng dân số, cơ cấu dân số và phân bố dân cư). Những số liệu này liên quan đến việc xây dựng các kế hoạch, dự án về kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, an ninh, quốc phòng, v.v..

5. Tuyên truyền, phổ biến, vận động nhân dân chấp hành các quy định của pháp luật về hộ tịch.

Nhiệm vụ của cán bộ Tư pháp - Hộ tịch giúp Ủy ban nhân dân phổ biến, vận động nhân dân chấp hành các quy định của pháp luật về hộ tịch. Nhiệm vụ này có ý nghĩa quan trọng đặc biệt là ở những vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa - nơi mà nhận thức của nhân dân về quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch còn bị hạn chế. Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch cần xác định đây là một nhiệm vụ thực sự đã được quy định trong Nghị định của Chính phủ chứ không phải là việc phụ thêm không làm cũng chẳng sao. Quản lý hộ tịch là một công việc quản lý tích cực, năng động chứ không thể chỉ là hành vi đăng ký đơn thuần.

6. Giữ gìn, bảo quản, lưu trữ sổ hộ tịch và giấy tờ hộ tịch; khi thôi giữ chức vụ phải bàn giao đầy đủ cho người kế nhiệm.

Theo quy định tại Điều 70 của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP thì mỗi loại sổ hộ tịch được lập thành hai bộ giống nhau, một bộ lưu tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ tịch, một bộ lưu tại Ủy ban nhân dân cấp huyện. Việc lập hai bộ sổ hộ tịch (sổ kép) và lưu tại hai cấp như vậy là quy định bắt buộc của pháp luật không thể làm khác nhằm bảo đảm độ an toàn cũng như độ chính xác cao của sổ hộ tịch, chống tình trạng tùy tiện sửa đổi các nội dung đã được đăng ký trong sổ hộ tịch. Sổ hộ tịch là một trong những loại sổ quan trọng đặc biệt của Nhà nước cần phải được lưu giữ và bảo quản cẩn thận, lâu dài.

Thời gian tối đa lưu giữ Sổ hộ tịch không được pháp luật quy định; như vậy có thể hiểu là vô thời hạn. Bởi vì, sổ hộ tịch có giá trị cần thiết đối với xã hội và Nhà nước không phải chỉ trong phạm vi một đời người mà là nhiều đời người.

Việc lưu giữ các giấy tờ đương sự đã nộp khi đăng ký hộ tịch phải được lưu trữ, bảo quản tại cơ quan đăng ký hộ tịch trong thời hạn 5 năm. Việc lưu trữ tiếp theo sau thời hạn 5 năm được thực hiện theo quy định của pháp luật về lưu trữ.

Theo quy định tại Điều 83 Nghị định số 158/2005/NĐ-CP thì cán bộ Tư pháp - Hộ tịch không được làm những việc sau đây:

a) Cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho cơ quan, tổ chức, cá nhân khi đăng ký hộ tịch;

b) Nhận hối lộ;

c) Thu lệ phí hộ tịch cao hơn mức quy định hoặc tự ý đặt ra các khoản thu khi đăng ký hộ tịch;

d) Tự đặt ra những thủ tục, giấy tờ trái với quy định của Nghị định số 158/2005/NĐ-CP khi đăng ký hộ tịch;

đ) Làm sai lệch các nội dung đã được đăng ký trong sổ hộ tịch, biểu mẫu hộ tịch;

e) Cố ý cấp các giấy tờ hộ tịch có nội dung không chính xác.

Chịu trách nhiệm xuất bản

TS. NGUYỄN DUY HÙNG

Chịu trách nhiệm nội dung

TS. KHUẤT DUY KIM HẢI

Biên tập nội dung:

PHẠM VIỆT

TRẦN HÀ TRANG

Trình bày bìa:

PHÙNG MINH TRANG

Chế bản vi tính:

NGUYỄN THU THẢO

Sửa bản in:

PHÒNG BIÊN TẬP KỸ THUẬT

Đọc sách mẫu:

TRẦN HÀ TRANG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

24 Quang Trung - Hà Nội ĐT: 39422008 FAX: 84-4-39421881
E-mail: nxbctqg@hn.vnn.vn Website: www.nxbctqg.org.vn

TÌM ĐỌC

- LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
NĂM 2008 VÀ NGHỊ ĐỊNH HƯỚNG DẪN THI HÀNH**
- LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN
NĂM 2004 VÀ VĂN BẢN HƯỚNG DẪN THI HÀNH**
- LUẬT TRỢ GIÚP PHÁP LÝ VÀ VĂN BẢN HƯỚNG DẪN
THI HÀNH**
- PHÁP LỆNH VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG HÒA GIẢI
Ở CƠ SỞ VÀ VĂN BẢN HƯỚNG DẪN THI HÀNH**

