**Luật Thủ đô trong mối quan hệ với hệ thống pháp luật**

**Vương Toàn Thắng, Bộ Tư pháp**

**1. Hà Nội có những đặc thù về pháp lý**

Hà Nội - nếu đặt ở vị trí là một đơn vị hành chính cấp tỉnh giống như 62 tỉnh, thành phố còn lại trong cả nước, đồng nghĩa với việc áp dụng pháp luật phải thống nhất, bình đẳng, không có ngoại lệ cho một địa phương (cấp tỉnh) trong một nhà nước đơn nhất. Còn khi đặt ở vị trí là Thủ đô, thì Hà Nội không đơn thuần còn là đơn vị hành chính cấp tỉnh nữa, mà là Thủ đô của một quốc gia. Khi đó, Hà Nội lại có thêm chức năng của Thủ đô mà không địa phương nào có. Do vậy, Hà Nội cần có thêm những cơ chế, chính sách riêng (đặc thù) để phù hợp với vị trí, chức năng Thủ đô vốn có của nó bên cạnh những chính sách chung giống với các tỉnh, thành phố khác.

Vậy, câu hỏi đặt ra là pháp luật hiện hành đã cho phép Hà Nội được áp dụng cơ chế, chính sách đặc thù hay chưa. Câu trả lời là đã có và đang thực hiện, chẳng hạn như khoản 1 Điều 122 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) quy định “UBND cấp tỉnh có từ chín đến mười một thành viên; UBND thành phố Hà Nội và UBND thành phố Hồ Chí Minh có không quá mười ba thành viên”, hoặc Điều 75 Luật Ngân sách nhà nước quy định “căn cứ vào những quy định của Luật này, Chính phủ quy định một số cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù đối với thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, báo cáo Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi thực hiện và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất” hoặc Điều 19 và Điều 20 Luật Cư trú quy định điều kiện đăng ký thường trú khác nhau đối với các tỉnh và riêng đối với thành phố trực thuộc trung ương...

Như vậy, ở những mức độ khác nhau, Hà Nội nói riêng và các thành phố trực thuộc trung ương khác nói chung đang được áp dụng một số cơ chế, chính sách riêng, tồn tại song song, bên cạnh những quy định chung của cả hệ thống pháp luật được áp dụng chung trên các địa bàn trong cả nước. Và đây chính là “đặc thù” khác với tỉnh, thành khác. Tuy nhiên, trên thực tế, những quy định này mới chỉ phù hợp ở mức độ nhất định, mới chỉ phù hợp đối với Hà Nội là thành phố trực thuộc trung ương, chưa thể hiện hết được tính chất đặc biệt của Hà Nội với tư cách là Thủ đô của một nước - trung tâm đầu não chính trị, hành chính quốc gia - nơi đặt trụ sở chính của các cơ quan trung ương của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị, xã hội, cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế; trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế; nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng nhất của đất nước[[1]](file:///D:\\UP%20tin\\nclp\\NCLP-doc\\Nam%202012\\So%2018%20(226)%20thang%209%20(2)-2012\\6.%20VTThang%20-%20Moi%20quan%20he%20cua%20LTD%20voi%20he%20thong%20phap%20luat.doc" \l "_ftn1" \o ").

Do đó, Dự án Luật Thủ đô - sáng kiến pháp luật nhằm giải quyết những mối quan hệ đan xen cả về mặt thực tiễn và pháp lý như đã nêu trên - được xây dựng để tạo khuôn khổ pháp lý góp phần xây dựng Hà Nội xứng tầm là Thủ đô của đất nước nghìn năm văn hiến.

Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn, Luật Thủ đô phải có những quy định có tính chất đặc thù, mà đã là đặc thù thì phải khác với quy định hiện hành hoặc chưa được pháp luật quy định.

Về yếu tố “khác với quy định hiện hành”, hiện có hai loại quan điểm khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng, “khác” ở đây có nghĩa là hoàn toàn trái, thậm chí có thể mâu thuẫn với quy định của pháp luật hiện hành, phá vỡ nguyên tắc thống nhất của hệ thống pháp luật. Quan điểm thứ hai có tính nhuần nhị hơn, cho rằng, sự “khác” ở đây là sự bổ khuyết cho những quy định đang tồn tại nhưng không phù hợp với Thủ đô, cần được nâng cấp lên. Ví dụ, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành năm 2002 quy định mức phạt tiền đối với cùng một hành vi phạm hành chính là như nhau, không phân biệt địa bàn vi phạm hoặc Pháp lệnh về Phí, lệ phí năm 2001 quy định mức thu phí, lệ phí đối với từng lĩnh vực là như nhau, không phân biệt địa bàn áp dụng. Nếu bổ khuyết quy định này vào Luật Thủ đô để cho phép Hà Nội áp dụng mức phạt tiền hoặc mức thu phí, lệ phí cao hơn, thì đây chỉ là quy định nhằm nâng mức phạt tiền, mức thu phí, lệ phí cao hơn so với quy định chung để áp dụng cho một địa bàn đặc biệt chứ không phải là cách hiểu “khác” theo quan điểm thứ nhất.

Cũng có ý kiến cho rằng, quan điểm thứ hai đồng nghĩa với quan điểm thứ nhất, nhưng có cách tiếp cận khác. Tuy nhiên, xét về ngữ nghĩa thì có sự khác nhau. Trong từ điển Tiếng Việt, từ “khác” có nghĩa là “không giống, có thể phân biệt được với nhau khi so sánh; hoặc không phải là cái đã biết, đã nói đến, tuy cùng loại”. Còn từ “trái” lại có nghĩa khác là “không thuận theo, mà ngược lại; hoặc ngược với lẽ phải; hoặc không bình thường, ngược với thói thường, với quy luật”[[2]](file:///D:\\UP%20tin\\nclp\\NCLP-doc\\Nam%202012\\So%2018%20(226)%20thang%209%20(2)-2012\\6.%20VTThang%20-%20Moi%20quan%20he%20cua%20LTD%20voi%20he%20thong%20phap%20luat.doc" \l "_ftn2" \o "). Với cách hiểu này thì quan điểm thứ hai có lẽ hợp lý hơn.

Ở yếu tố thứ hai, Luật Thủ đô quy định những vấn đề “chưa được pháp luật quy định”, rõ ràng đây là sự bổ sung cần thiết, hoàn thiện hệ thống pháp luật cho phù hợp với đối tượng áp dụng chung và áp dụng riêng, trong điều kiện hệ thống pháp luật mới chỉ quy định những vấn đề mang tính phổ quát mà chưa tính đến đặc thù quản lý ở Thủ đô.

Tóm lại, chìa khóa của vấn đề này chỉ là cách hiểu. Luật Thủ đô là luật đặc thù áp dụng cho một địa phương đặc biệt, không phải là luật áp dụng chung trong cả nước, cho nên, nếu thống nhất được quan điểm như vậy thì quy định trong Luật Thủ đô phải khác với pháp luật hiện hành hoặc có những nội dung chưa được pháp luật quy định là điều đương nhiên. Và cũng chỉ vì như vậy mới cần có Luật Thủ đô.

**2. Xung đột pháp luật giữa Luật Thủ đô với hệ thống pháp luật**

 Việc ban hành Luật Thủ đô cũng phải tính đến khả năng xung đột với các luật có hiệu lực sau khi có quy định liên quan đến Luật Thủ đô. Do đó, cần phải dự liệu trước nếu Luật Thủ đô được thông qua. *Khi đó, Hà Nội đương nhiên và chủ yếu phải áp dụng hệ thống pháp luật chung cho cả nước, chỉ trong một số ít trường hợp đặc thù thì mới áp dụng theo Luật Thủ đô.* Nhưng nếu các luật có hiệu lực sau mà có những quy định - kể cả phù hợp hay không phù hợp với yêu cầu quản lý, phát triển Thủ đô ở thời điểm đó - thì thứ tự ưu tiên áp dụng sẽ được xử lý như thế nào? Bởi theo quy định tại Điều 82 và khoản 3 Điều 83 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (BHVBQPPL) năm 2008 thì “văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp văn bản có quy định khác hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác”; “trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau”. Như vậy, quy định của luật có hiệu lực sau sẽ tự động vô hiệu hóa các quy định của Luật Thủ đô. Vì thế, sự tồn tại của Luật Thủ đô sau khi có hiệu lực cũng không có nhiều ý nghĩa về mặt áp dụng trên thực tế. Đây mới chỉ là đối với hệ thống văn bản đồng cấp do Quốc hội ban hành.

Trong trường hợp Luật Thủ đô không quy định cụ thể mà chỉ quy định nguyên tắc chung, sau đó giao các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, thì có thể, ngay lập tức các nguyên tắc chung của Luật lại bị vô hiệu hóa bởi chính các quy định của các luật đang có hiệu lực. Khi đó văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành không thể quy định khác với các luật khác vì nguyên tắc áp dụng pháp luật không cho phép: quy định tại khoản 2 Điều 83 Luật BHVBQPPL năm 2008 ghi rõ: “trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn”.

Rõ ràng đây là những vấn đề thực tế đặt ra, cần có cách xử lý tốt để Luật Thủ đô phát huy được đầy đủ hiệu lực sau khi ban hành.

**3. Một số đề xuất**

*Thứ nhất,* vận dụng linh hoạt quy định tại Điều 82 của Luật BHVBQPPL, vìviệc “trừ trường hợp văn bản có quy định khác” là một ngoại lệ mà thực tế đang áp dụng hiện nay. Chẳng hạn như Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cư trú như đã nêu ở phần trên đây. Như vậy, nếu Luật Thủ đô quy định ngoại lệ này thì cũng không phải là chưa có tiền lệ. Tuy nhiên, cách đặt vấn đề trong Luật Thủ đô là không giống hoàn toàn với Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cư trú, Luật Tổ chức HĐND và UBND đã quy định. Bởi lẽ, Luật Thủ đô là một luật riêng, chỉ quy định một số đặc thù cho Hà Nội, còn các luật khác là luật áp dụng chung, trong đó chỉ có một số quy định áp dụng riêng cho những địa phương đặc thù. Về mặt lý luận, ở đây có sự khác nhau, đó là trong cái chung (luật chung) thì ngoại lệ là cái áp dụng riêng. Còn trong cái riêng (Luật Thủ đô), thì ngoại lệ có thể lại là áp dụng cái chung ban hành sau phù hợp hơn hoặc cái chung ban hành sau không có giá trị phủ định cái riêng của Luật Thủ đô nếu không phù hợp.

*Thứ hai,* Luật Thủ đô nên quy định riêng về nội dung liên quan đến áp dụng pháp luật để xử lý những trường hợp nêu trên. Cụ thể như sau:

*-  Xác định mối quan hệ của Luật Thủ đô đối với luật hiện hành:* Những gì Luật Thủ đô chưa quy định thì áp dụng pháp luật hiện hành; Những gì Luật Thủ đô quy định khác với các Luật khác thì áp dụng Luật Thủ đô.

Mặc dù là nguyên tắc áp dụng đối với luật ban hành sau đã được Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định, nhưng vẫn cần phải cụ thể hơn trong Luật Thủ đô để bảo đảm tính đầy đủ, minh bạch; đồng thời cũng giải quyết được những trăn trở, băn khoăn rằng, nếu đã có Luật Thủ đô thì Hà Nội chỉ áp dung Luật Thủ đô hay vẫn phải áp dụng đồng thời cả hệ thống pháp luật.

*- Xác định mối quan hệ của Luật Thủ đô với các luật ban hành sau:* Luật ban hành sau ngày Luật Thủ đô có hiệu lực nếu có quy định liên quan đến Luật Thủ đô mà kém thuận lợi hơn cho việc quản lý, xây dựng, phát triển Thủ đô theo tinh thần của Luật Thủ đô thì áp dụng Luật Thủ đô; Luật ban hành sau ngày Luật Thủ đô có hiệu lực nếu có quy định liên quan đến Luật Thủ đô mà tạo thuận lợi hơn cho việc quản lý, xây dựng, phát triển Thủ đô theo tinh thần của Luật Thủ đô thì áp dụng luật ban hành sau.

Như vậy, trong lý luận về đối tượng áp dụng pháp luật, lâu nay chúng ta chỉ luận bàn về chủ thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân. Về không gian áp dụng pháp luật, cũng chưa có tiền lệ có một đạo luật áp dụng riêng cho một địa phương. Vì vậy, cần nghiên cứu để bổ sung những nội dung nêu trên vào Luật BHVBQPPL, tạo cơ sở để phát triển khoa học pháp lý của nước nhà, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn đang đặt ra./.

***[[1]](file:///D:\\UP%20tin\\nclp\\NCLP-doc\\Nam%202012\\So%2018%20(226)%20thang%209%20(2)-2012\\6.%20VTThang%20-%20Moi%20quan%20he%20cua%20LTD%20voi%20he%20thong%20phap%20luat.doc" \l "_ftnref1" \o ")*** *Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 6/01/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011-2020.*

***[[2]](file:///D:\\UP%20tin\\nclp\\NCLP-doc\\Nam%202012\\So%2018%20(226)%20thang%209%20(2)-2012\\6.%20VTThang%20-%20Moi%20quan%20he%20cua%20LTD%20voi%20he%20thong%20phap%20luat.doc" \l "_ftnref2" \o ")*** *Từ điển Tiếng Việt trang 470, 985, Nxb. Đà Nẵng, năm 1998.*

Nguồn: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207918>