

# **MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI**

*NGUYỄN VĂN YẾU*

*Ủy viên Trung ương Đảng*

*Phó Chủ tịch Quốc Hội*

Trong bộ máy nhà nước, Quốc hội được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng thành các quy định của luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại.

Trong những năm gần đây, trên cơ sở xác định tầm quan trọng của công tác xây dựng pháp luật, Quốc hội đã dành nhiều thời gian cần thiết cho việc thảo luận, thẩm tra, xem xét và quyết định thông qua các dự án luật. Tại các kỳ họp Quốc hội, việc thảo luận, xem xét, quyết định thông qua các dự án luật đã thiết thực. Đại biểu Quốc hội đã thảo luận sôi nổi, phát biểu thẳng thắn để chỉnh lý, hoàn thiện các dự án luật. Trình tự soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh từng bước được cải tiến, bổ sung. Quốc hội đã bàn và ra Nghị quyết về công tác xây dựng pháp luật, trong đó xác định những lĩnh vực cần ưu tiên, thể chế hoá đường lối chính sách của Đảng, đồng thời đề ra biện pháp để triển khai thực hiện công tác xây dựng pháp luật một cách có hiệu quả. Vì vậy, từ đầu nhiệm kỳ đến nay Quốc hội khoá X đã thông qua được 14 luật (kể cả luật sửa đổi, bổ sung), Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua được 15 pháp lệnh do Quốc hội giao.

Các văn bản pháp luật được ban hành trong thời gian qua đã góp phần đáng kể vào việc phục vụ đổi mới cơ chế quản lý kinh tế và từng bước thực hiện việc đổi mới bộ máy nhà nước, giữ gìn trật tự kỷ cương, bảo đảm an ninh, quốc phòng, đẩy mạnh hoạt động đối ngoại theo Nghị quyết Đại hội lần thứ VII, lần thứ VIII và các văn kiện Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

Tuy nhiên, công tác xây dựng pháp luật vẫn chưa đáp ứng kịp với yêu cầu của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật. Cho tới nay, mặc dù Nhà nước ta đã ban hành được nhiều văn bản pháp luật mới, sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp luật khác, song hệ thống pháp luật vẫn chưa hoàn chỉnh, chưa đồng bộ, vẫn còn có chỗ chồng chéo, mâu thuẫn. Một số quy định trong văn bản pháp luật mới ban hành chất lượng chưa cao, chưa sát với cuộc sống, tính khả thi thấp, phải điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung nhiều lần. Điều đáng lưu ý là trong các văn bản pháp luật còn không ít các quy định mang tính nguyên tắc chung, chưa cụ thể để thi hành, áp dụng được ngay, mà còn phải ban hành nhiều văn bản cụ thể hoá, hướng dẫn thi hành. Trong khi đó các văn bản này lại ban hành không kịp thời nên pháp luật chậm đi vào cuộc sống và không tránh khỏi có những cách hiểu, cách làm khác nhau, dẫn đến sơ hở, lợi dụng trong việc thi hành pháp luật.

Từ tình hình trên và yêu cầu của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã đặt ra sự cần thiết phải tiếp tục đẩy mạnh việc đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội, bảo đảm phấn đấu để trong thời gian tới chúng ta có đủ các đạo luật điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội là một trong những nhiệm vụ quan trọng mà Đại hội Đảng lần thứ VIII đã vạch ra để góp phần vào việc bảo đảm thực hiện chiến lược phát triển của đất nước, xây dựng, kiện toàn bộ máy Nhà nước vững mạnh trong sạch, có hiệu lực và hiệu quả. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VIII đã đề ra phương hướng đổi mới hoạt động lập pháp là "Coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, ban hành các văn bản luật với những quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Giảm dần các luật, pháp luật chỉ dừng lại ở nguyên tắc chung mà muốn thực hiện đọc phải có nhiều văn bản hướng dẫn thi hành".

Tiếp theo Văn kiện đại hội Đảng lần thứ VIII, các Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 và mới đây nhất là Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII đã vạch ra một số phương hướng cụ thể nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội, bao gồm thực hiện tốt việc xây dựng Chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và hàng năm, đổi mới quá trình chuẩn bị và xem xét thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, từng bước tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách, chú trọng việc lấy ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng pháp luật, coi trọng cả số lượng và chất lượng các đạo luật được ban hành, bảo đảm tính khả thi của luật.

Trên tinh thần các tổng chỉ đạo nêu trên thì việc đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội cần phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

- *Bảo đảm tính nhân dân, tính dân chủ trong hoạt động lập pháp.* Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, vì vậy, trong hoạt động lập pháp là hoạt động mà Quốc hội biến ý chí của nhân dân thành ý chí của Nhà nước, thành quy định của pháp luật phải thể hiện rõ tính nhân dân. Cần phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật. Quốc hội phải nắm bắt được ý dân về những vấn đề mà cuộc sống đòi hỏi cần có sự điều chỉnh của pháp luật để ban hành, sửa đổi hoặc bổ sung kịp thời những quy định của pháp luật. Các văn bản luật phải thể hiện ý chí, lợi ích chung của nhân dân, bảo đảm kết hợp và cân bằng một cách hài hòa giữa lợi ích của các tầng lớp nhân dân vì sự phát triển của cả cộng đồng, của cả xã hội.

- *Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động lập pháp.* Cũng như các mặt hoạt động khác của Quốc hội, hoạt động lập pháp của Quốc hội phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Đảng lãnh đạo Quốc hội thể chế hoá đầy đủ, kịp thời các đường lối, chính sách của Đảng thành các quy định của luật và đa đường lối, chính sách của Đảng vào cuộc sống. Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động lập pháp vừa mang tính nguyên tắc, vừa là điều kiện để Nhà nước ta xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, có chất lượng theo đúng định hướng xã hội chủ nghĩa.

- *Bảo đảm nâng cao chất lượng lập pháp.* Việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội phải phấn đấu để có thể đáp ứng được các yêu cầu: Xây dựng được hệ thống các văn bản luật đồng bộ, thống nhất và đầy đủ; mỗi đạo luật trong hệ thống pháp luật phải có chất lượng tốt; việc ban hành các văn bản luật phải kịp thời, ưu tiên những lĩnh vực then chốt, đồng thời phải bảo đảm tiết kiệm về vật chất và thời gian trong hoạt động xây dựng pháp luật. Các văn bản luật cần bảo đảm yêu cầu cụ thể, dễ thực hiện để khi luật được ban hành và có hiệu lực thì có thể thực hiện được ngay mà không phải chờ nhiều văn bản hướng dẫn thi hành. Ngôn ngữ sử dụng trong luật phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải đơn giản, dễ hiểu. Nội dung các văn bản luật phải được xây dựng xuất phát từ nhu cầu khách quan, từ những đòi hỏi của cuộc sống, phải bảo đảm tính khoa học và tính khả thi.

Để thực hiện được những yêu cầu nêu trên đòi hỏi phải có sự cố gắng, nỗ lực của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, của từng đại biểu Quốc hội, sự cố gắng, nỗ lực của Chính phủ và

của các cơ quan Nhà nước khác, sự tham gia thiết thực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức xã hội; phải có một quy trình xây dựng luật, pháp lệnh hoàn chỉnh, khoa học ở tất cả các bậc của hoạt động lập pháp và bảo đảm các điều kiện cho hoạt động của các cơ quan được phân công thực hiện. Trong phong hống đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, cần phải chú trọng về những vấn đề sau đây:

## **1- Về chơng trình xây dựng pháp luật.**

Cần coi trọng việc lập chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh dài hạn và hàng năm của Quốc hội. Các chơng trình này phải căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý Nhà nước, định hớng xây dựng pháp luật được xác định trong các văn kiện của Đảng, cần bảo đảm tính liên tục, kế thừa trong công tác xây dựng pháp luật, phải dự báo và xác định một cách toàn diện, đầy đủ những nhu cầu xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật, đồng thời phải thể hiện tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong chơng trình xây dựng pháp luật phải xác định các lĩnh vực ưu tiên và khả năng thực thi. Việc xác định tính cần thiết ban hành một văn bản luật hoặc pháp lệnh cần phải được giải quyết ngay từ khi Ủy ban thường vụ Quốc hội lập và Quốc hội quyết định chơng trình. Có nh vậy mới đáp ứng được yêu cầu của công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm tính khoa học, chặt chẽ và tính khả thi của chơng trình đã được Quốc hội thông qua.

## **2- Về việc soạn thảo, thẩm tra và xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh.**

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định tưng đối cụ thể về thẩm quyền, thủ tục, trình tự ban hành luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, để có thể xây dựng được những văn bản luật, pháp lệnh có chất lượng cao, thì các cơ quan hữu quan phải thực hiện tốt trách nhiệm của mình trong mỗi giai đoạn của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh.

- *Về việc soạn thảo và thẩm tra:* Cần sớm phân công hợp lý cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra đối với các dự án luật, pháp lệnh để tạo điều kiện cho các cơ quan hữu quan sớm có kế hoạch phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai thực hiện chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh. Kinh nghiệm cho thấy, việc phân công hợp lý, đúng chức năng, chuyên môn của cơ quan soạn thảo (trong đó có cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp), cơ quan thẩm tra là một trong những yếu tố quan trọng thúc đẩy nhanh quá trình chuẩn bị và bảo đảm chất lượng các dự án.

Đặc biệt coi trọng việc nâng cao chất lượng soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Thủ trưởng các cơ quan được phân công chuẩn bị dự án luật, pháp lệnh phải coi đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong công tác của cơ quan mình, phải tập trung đầu tư nhiều thời gian, công sức, đồng thời phải tăng cường sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan hữu quan trong việc tổng kết thực tiễn, soạn thảo, lấy ý kiến đóng góp, trình, thẩm tra, cho ý kiến chỉnh lý về các dự án. Trong quá trình xây dựng các dự án luật, pháp lệnh cần quán triệt đầy đủ các quan điểm của Đảng được thể hiện trong các nghị quyết, chỉ thị của Đảng. Phải căn cứ vào những quy định của Hiến pháp và kế thừa những nội dung đúng đắn, phù hợp của các văn bản pháp luật hiện hành trong từng lĩnh vực. Trên cơ sở đó xác định phạm vi, đối tượng của từng dự án luật, pháp lệnh để nghiên cứu, xem xét vấn đề gì quy định mới, vấn đề gì phải sửa đổi, bổ sung. Chú trọng công tác khảo sát, tổng kết thực tiễn, tổ chức hội thảo khoa học có chất lượng thiết thực, bảo đảm các dự án luật, pháp lệnh có luận cứ khoa học, căn cứ thực tiễn, góp phần nâng cao chất lượng biên soạn, bảo đảm thời gian của việc chuẩn bị và trình các dự án. Cần tập hợp trí tuệ của các nhà khoa học, trng tập các chuyên gia có kinh nghiệm về các lĩnh vực trong việc xây dựng dự án pháp luật. Việc tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài phải có chọn lọc, phù hợp với thực tiễn Việt Nam.

Công tác thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần đọc tổ chức bảo đảm chiều sâu. Một mặt xem xét sự phù hợp với quan điểm, đường lối của Đảng, mặt khác xem xét tính hợp hiến, tính đồng bộ, thống nhất của các dự án, tính khoa học, sự phù hợp với thực tiễn, với ý chí nguyện vọng của nhân dân. Việc cân nhắc, xem xét một cách thận trọng tất cả các ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng dự án sẽ làm cho hoạt động thẩm tra ngày càng khoa học, chặt chẽ và toàn diện hơn.

- Về việc tổ chức lấy ý kiến các ngành, các cấp và ý kiến của nhân dân đối với các dự án luật, pháp lệnh. Đây là một công việc cần hết sức đọc coi trọng. Mỗi đợt lấy ý kiến phải đảm bảo đọc hai mục đích, đó là huy động đọc sức mạnh trí tuệ của các ngành, các cấp và của nhân dân, đồng thời cũng là đợt sinh hoạt, tuyên truyền, phổ biến trong nhân dân các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước đối với từng lĩnh vực. Chính vì vậy, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân phải đọc tiến hành một cách thực chất, có kế hoạch, yêu cầu cụ thể, căn cứ vào nội dung từng dự án luật, pháp lệnh mà xác định đối tượng cần tập trung thảo luận kỹ, tránh hình thức, tổ chức cật rập, thiếu chỉ đạo cụ thể, làm mất nhiều thời gian, tiền của, công sức mà kết quả thu đọc không nhiều. Trong việc tổ chức cần xác định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan hữu quan trong việc chuẩn bị và nêu lên các vấn đề cần tập trung thảo luận, đóng góp; việc tập hợp, tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến chỉnh lý vào dự án luật, pháp lệnh phải đọc tiến hành chu đáo, kịp thời.

- Về việc chuẩn bị, thảo luận, quyết định thông qua các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội. Trong điều kiện Quốc hội ta chỉ họp thường lệ mỗi năm hai kỳ và mỗi kỳ chỉ khoảng một tháng, để đáp ứng yêu cầu công tác xây dựng pháp luật, cần phải nghiên cứu, tổ chức các kỳ họp của Quốc hội sao cho phù hợp với thực tế đó. Việc chuẩn bị tốt nội dung các dự án luật trước kỳ họp là vô cùng quan trọng. Do đó, không nên đa vào chương trình kỳ họp Quốc hội những dự án luật chưa đọc chuẩn bị kỹ. Mỗi dự án luật trước khi trình Quốc hội phải đọc Chính phủ, các cơ quan, tổ chức trình dự án thảo luận kỹ về các nội dung của dự án; tài liệu phải đọc gửi cho các đại biểu Quốc hội nghiên cứu trước kỳ họp theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội. Chất lượng của việc xem xét, cho ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các dự án luật trước khi trình Quốc hội cũng cần phải đọc tăng cường.

Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan chỉ đạo việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã đọc Quốc hội thông qua; xem xét và quyết định việc trình các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội; chủ trì kỳ họp Quốc hội. Do vậy, việc Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận, xem xét, cho ý kiến đối với các dự án luật có ý nghĩa rất quan trọng. Để nâng cao hiệu quả hoạt động này, Ủy ban thường vụ Quốc hội cần tăng cường phối hợp với Chính phủ trong công tác chỉ đạo, kiểm tra các cơ quan hữu quan đọc phân công triển khai thực hiện chương trình xây dựng pháp luật; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần theo dõi đôn đốc sát sao và tham gia trực tiếp vào quá trình chuẩn bị dự án để chủ động nắm chắc nội dung của dự án, phục vụ cho việc thẩm tra của mình cũng nh phục vụ cho việc xem xét, cho ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Cần khẩn trương nghiên cứu đổi mới quy trình, cách thức thông qua dự án luật vừa bảo đảm để đại biểu có thể phát biểu sâu về những vấn đề thuộc nội dung dự án mà không phải dành thời gian vào các vấn đề kỹ thuật cụ thể, đẩy nhanh tiến độ xem xét, thông qua luật và bảo đảm chất lượng của dự án luật đọc thông qua. Sau khi dự án luật đọc trình Quốc hội, cần tăng cường trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phải chịu trách nhiệm chính trong việc chủ trì phối hợp với các cơ quan hữu quan chỉnh lý dự án luật theo ý kiến đại biểu Quốc hội. Làm nh vậy sẽ góp phần nâng cao hơn trách nhiệm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật là một trong những chức năng trọng tâm của Quốc hội. Chú trọng công tác điều hành kỳ họp, thảo luận, biểu quyết thông qua theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Việc thảo luận tại Tổ đại biểu Quốc hội, tại phiên toàn thể cần tránh sự trùng lặp của các ý kiến phát biểu. Quốc hội

cần dành thời gian tập trung thảo luận và biểu quyết thông qua các nội dung chính và các vấn đề có ý kiến khác nhau của dự án luật, còn các vấn đề về kỹ thuật, cách thể hiện thì giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo các cơ quan chức năng, các chuyên gia nghiên cứu để hoàn chỉnh. Nâng cao chất lượng công tác th ký, tập hợp, tổng hợp ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội về dự án luật và làm tốt công tác thông tin, t liệu phục vụ các đại biểu Quốc hội. Tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan thẩm tra, cơ quan soạn thảo dự án và Đoàn th ký trong việc nghiên cứu tiếp thu ý kiến đại biểu để chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật trình Quốc hội biểu quyết, thông qua. Đối với các dự án luật lớn hoặc có nội dung phức tạp, thì có thể thành lập Tổ công tác bao gồm các đại biểu Quốc hội là các chuyên gia về các lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh của dự án và các chuyên gia thuộc các lĩnh vực mà không phải là đại biểu Quốc hội để cùng với cơ quan soạn thảo, ủy ban thẩm tra và Đoàn th ký kỳ họp nghiên cứu chỉnh lý dự án theo ý kiến đại biểu Quốc hội.

### **3- Nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, tăng cường đại biểu Quốc hội chuyên trách.**

Đây là yếu tố quan trọng để đổi mới và nâng cao chất lượng các hoạt động của Quốc hội trong đó có hoạt động lập pháp. Đại biểu Quốc hội phải là những người có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt, có năng lực trình độ, có điều kiện tham gia các hoạt động của Quốc hội. Khi lựa chọn đại biểu cần chú trọng tiêu chuẩn, trên cơ sở tiêu chuẩn mà xác định cơ cấu. Ngoài những đại biểu Quốc hội đại diện cho các tầng lớp nhân dân, các cơ quan, tổ chức, các ngành, các cấp, các dân tộc, tôn giáo thì cũng cần phải có một tỷ lệ hợp lý những đại biểu là chuyên gia kinh tế, chuyên gia pháp luật và các lĩnh vực để giúp Quốc hội trong việc nghiên cứu, quyết định các vấn đề thuộc từng lĩnh vực.

Quốc hội cần có một tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở Ủy ban kinh tế ngân sách, Ủy ban pháp luật, các Ủy ban khác của Quốc hội và Hội đồng dân tộc của Quốc hội. Cần kết hợp tốt tính đại diện và tính chuyên nghiệp trong hoạt động của đại biểu Quốc hội.

### **4- Tiếp tục củng cố và tăng cường bộ máy giúp việc của Quốc hội.**

Để đáp ứng yêu cầu phục vụ hoạt động của Quốc hội, trong đó có hoạt động lập pháp, đòi hỏi bộ máy giúp việc của Quốc hội phải được tăng cường những cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ có trình độ cao, am hiểu thực tiễn sâu sắc, đủ sức để nghiên cứu, tham mưu đáp ứng kịp thời những yêu cầu mà Quốc hội đề ra. Cần có cơ chế để có thể huy động được các nhà khoa học, các chuyên gia làm cộng tác viên của các cơ quan của Quốc hội trong việc xây dựng pháp luật. Đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực lập pháp. Trách nhiệm của Bộ máy giúp việc trong việc bảo đảm thông tin cho Quốc hội cũng là yếu tố quan trọng để nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội. Cần cung cấp đầy đủ thông tin về kinh nghiệm lập pháp của Quốc hội các nước, thông tin về những vấn đề thuộc nội dung các dự án luật và các vấn đề có liên quan để giúp đại biểu nghiên cứu và quyết định đối với từng dự án Luật.

# TIẾP TỤC HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ TỔ QUỐC

*NGUYỄN PHÚC THANH*

*Ủy viên Trung ương Đảng Phó Chủ tịch Quốc hội*

Hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc là một bộ phận quan trọng trong hệ thống pháp luật của Nhà nước, bao gồm toàn bộ những quy phạm pháp luật có quan hệ khăng khít và thống nhất với nhau trong việc xác lập và điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến nhiệm vụ bảo vệ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia và bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội.

Xét về mặt tổng thể, hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc là sự thể chế hoá quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về quốc phòng, an ninh và được thể hiện qua các nội dung cơ bản sau:

- Chính sách cơ bản về quốc phòng, an ninh của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay;
- Quyền, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và mọi công dân trong lĩnh vực bảo đảm nền quốc phòng và an ninh của đất nước;
- Đối tượng, phạm vi những vấn đề thuộc về lĩnh vực quốc phòng, an ninh của đất nước cần được củng cố và bảo vệ ;
- Tổ chức và hoạt động của các lực lượng vũ trang và các cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến lĩnh vực bảo đảm nền quốc phòng, an ninh của đất nước;
- Các biện pháp cần thiết, bao gồm cả các biện pháp đặc biệt nhằm bảo đảm nền quốc phòng, an ninh của đất nước...

Đây là những vấn đề vừa có ý nghĩa pháp lý, vừa có ý nghĩa chính trị đặc biệt, liên quan trực tiếp đến sự toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, sự tồn tại của chế độ chính trị và trật tự, an toàn xã hội. Do đó, hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc là công cụ pháp lý quan trọng để thực hiện quản lý Nhà nước về lĩnh vực quốc phòng và an ninh quốc gia.

Xuất phát từ nhận thức đúng đắn tầm quan trọng của hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc mà Đảng, Nhà nước ta rất quan tâm tới việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật này. Sau khi giành độc lập chính quyền (năm 1945), Nhà nước ta đã sớm ban hành các văn bản pháp luật về bảo vệ Tổ quốc nh: Sắc lệnh số 68-SL ngày 30/11/1945 quy định việc trưng thu, trưng dụng và trưng tập trong thời kỳ kháng chiến; Sắc lệnh số 71-SL ngày 22/5/1946 ấn định quy tắc quân đội quốc gia; Sắc lệnh số 229-SL ngày 30/11/1946 đặt tất cả các cơ quan quân đội dưới quyền Bộ quốc phòng...

Trong các cuộc chiến tranh giải phóng dân tộc trước kia cũng như trong quá trình xây dựng và bảo vệ Tổ quốc hiện nay, Nhà nước tiếp tục ban hành nhiều văn bản quan trọng về lĩnh vực quốc phòng, an ninh, nh: Luật về chế độ phục vụ của sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam (1958); Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn của cảnh sát nhân dân (1962); Luật sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam (1981); Luật nghĩa vụ quân sự (1981); Pháp lệnh về lực lượng an ninh

nhân dân Việt Nam (1987); Pháp lệnh lực lượng cảnh sát nhân dân Việt Nam (1989); Pháp lệnh bảo vệ công trình quốc phòng và khu vực quân sự (1994); Pháp lệnh về lực lượng dự bị động viên (1996); Pháp lệnh tình báo (1996); Pháp lệnh bộ đội biên phòng (1997); Pháp lệnh lực lượng cảnh sát biển Việt Nam (1998)... Đồng thời, nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực bảo vệ Tổ quốc cũng được thể hiện trong các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy Nhà nước, về kinh tế, xã hội, về các quyền, nghĩa vụ của công dân.... Đến nay, ngoài các quy định tại Chương IV- **Bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa** của Hiến pháp năm 1992, các quy định về bảo vệ Tổ quốc được thể hiện tại nhiều văn bản pháp luật thuộc mọi lĩnh vực, trong đó có 5 luật và 16 pháp lệnh chuyên về lĩnh vực quốc phòng, an ninh (*trong đó có 3 luật và 3 pháp lệnh là văn bản sửa đổi bổ sung*) trong tổng số 72 bộ luật, luật và 84 pháp lệnh hiện hành<sup>(1)</sup>.

Có thể khẳng định rằng: hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc hiện hành đã thể chế hoá một cách toàn diện, sâu sắc đường lối, chính sách về quốc phòng, an ninh của Đảng, Nhà nước; góp phần quan trọng trong việc xác định và tăng cường trách nhiệm của Nhà nước, các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân trong việc bảo đảm nền quốc phòng và an ninh của đất nước; xây dựng quân đội và các lực lượng vũ trang cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; tạo thế chủ động trong việc phòng ngừa và làm thất bại mọi âm mưu, thủ đoạn chống phá nước ta của các thế lực thù địch; góp phần giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.

Bên cạnh những mặt đạt được, hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc cũng còn một số những hạn chế. Là một bộ phận của hệ thống pháp luật quốc gia, pháp luật về bảo vệ Tổ quốc không tránh khỏi những hạn chế của hệ thống pháp luật chung, đồng thời lại có những hạn chế riêng do tính đặc thù của lĩnh vực mà nó điều chỉnh. Chúng ta còn thiếu những luật cơ bản (luật khung) về quốc phòng, an ninh như: Luật quốc phòng, Luật an ninh quốc gia.... Những văn bản chuyên về quốc phòng an ninh mới chỉ quy định được một số lĩnh vực riêng biệt, còn nhiều lĩnh vực khác về quốc phòng, an ninh chưa được điều chỉnh hoặc tuy có được quy định nhưng chủ yếu bằng các quy định tại các văn bản của Chính phủ hoặc của một số bộ, ngành nên hiệu lực pháp lý thấp, kết quả thực hiện không cao. Nhiều quy định trong các văn bản về quốc phòng, an ninh còn chưa phù hợp với thực tế nên thiếu tính khả thi; một số quy định mới được thực hiện đã có nhu cầu cần sửa đổi bổ sung. Mặt khác, các văn bản pháp luật còn có tình trạng dừng lại ở quy định mang tính nguyên tắc chung, chưa đủ điều kiện để thi hành ngay mà còn đòi hỏi phải ban hành nhiều văn bản cụ thể, hướng dẫn thi hành....

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế nêu trên của hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc. Trong đó, ngoài các nguyên nhân có tính phổ biến dẫn đến những hạn chế của hệ thống pháp luật chung còn có nguyên nhân rất quan trọng thuộc về nhận thức. Có lúc, có nơi nhận thức về vai trò của pháp luật đối với nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc nói chung và về lĩnh vực quốc phòng, an ninh nói riêng còn chưa thật đầy đủ nên sự đầu tư cho công tác xây dựng pháp luật về lĩnh vực này chưa tương xứng. Ở một số văn bản pháp luật hiện hành còn thiếu hoặc chưa thể hiện đầy đủ sự kết hợp giữa phát triển kinh tế với củng cố quốc phòng, an ninh và kết hợp giữa củng cố quốc phòng, an ninh với phát triển kinh tế, dẫn đến tình trạng quá coi trọng nội dung phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội mà đặt nhẹ nội dung quốc phòng, an ninh và ngược lại. Ngoài ra, việc bồi dưỡng, đào tạo, tổ chức, sắp xếp đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật ở các bộ, ngành chưa tương xứng với yêu cầu mà thực tiễn cuộc sống đòi hỏi...

Để hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc, công tác xây dựng pháp luật trong thời gian tới cần phải có nhiều nỗ lực hơn nữa, từ khâu lập chương trình xây dựng pháp luật cho đến khâu triển khai thực hiện từng dự án. Công tác xây dựng pháp luật về bảo vệ Tổ quốc phải quán triệt quan điểm chỉ đạo tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; phải căn cứ vào định hướng phát triển đất nước, quan điểm, đường lối quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân và xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân của Đảng; sự cần

thiết cũng như các điều kiện đã chín muồi của những quan hệ xã hội liên quan đến quốc phòng, an ninh và khả năng thực hiện để xác định thứ tự ưu tiên ban hành...Cụ thể, công tác xây dựng pháp luật về bảo vệ Tổ quốc cần thực hiện tốt các nhiệm vụ sau:

- Thể hiện đợc quan điểm, đường lối của Đảng về công tác quốc phòng, an ninh; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân, xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân ngày càng vững mạnh.

- Bảo đảm cơ sở pháp lý để huy động sức mạnh tổng hợp của cả nước, của toàn dân, của cả hệ thống chính trị, từng bước tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh để có thể bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa trong bất kỳ hoàn cảnh nào.

- Thể hiện sự kế thừa, phát triển những giá trị văn hoá, tinh thần truyền thống anh hùng, nghệ thuật quân sự của ông cha ta trong lịch sử dựng nước và giữ nước, đồng thời tiếp thu có chọn lọc tinh hoa khoa học, công nghệ và nghệ thuật xây dựng quốc phòng, giữ gìn an ninh quốc gia tiên tiến trên thế giới.

- Làm tốt công tác rà soát, hệ thống hoá các văn bản pháp luật về bảo vệ Tổ quốc; tổng kết, đánh giá và rút kinh nghiệm công tác xây dựng và thực hiện các quy định về bảo vệ Tổ quốc trong thời gian qua để đề ra đợc phong hống, nhiệm vụ xây dựng pháp luật về bảo vệ Tổ quốc trong thời gian tới...

Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá X đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ Quốc hội. Chương trình đã thể hiện sự quan tâm của Đảng, Nhà nước tới việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc. Nhiều văn bản quan trọng về quốc phòng, an ninh đã đợc đưa vào Chương trình nh: Luật sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam (sửa đổi); Luật công an nhân dân Việt Nam; Luật an ninh quốc gia; Luật quốc phòng; Luật biên giới quốc gia; Luật về các vùng biển Việt Nam.... Điều này thể hiện quyết tâm thực hiện thắng lợi nhiệm vụ mà Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đã đề ra là "*Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc; thể chế hoá các chủ trương, chính sách của Đảng về xây dựng nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân. Tăng cường quản lý nhà nước về quốc phòng, an ninh*"<sup>(2)</sup>.

(2) Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá VII tại Đại hội VIII

# QUỐC HỘI VÀ CHÍNH PHỦ- MỘT SỐ LUẬN ĐIỂM VỀ TỔ CHỨC

*NGÔ HUY CÔNG - Trung tâm TT-TV&NCKHV ấn phòng Quốc hội*

## MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ VIỆC THẨM TRA

### CHONG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH

#### **ĐẶNG ĐÌNH LUYẾN**

*Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật*

*Văn phòng Quốc hội*

Trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh của Nhà nước ta, việc lập chong trình xây dựng luật, pháp lệnh có ý nghĩa rất to lớn. Đây là giai đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp nhằm xác định rõ tính cấp bách, bức thiết và thứ tự ưu tiên xây dựng, ban hành những loại văn bản nào trước để phục vụ kịp thời cho công cuộc đổi mới toàn diện của đất nước, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Để có một chong trình xây dựng luật, pháp lệnh có tính khả thi cao, phản ánh đúng kế hoạch xây dựng pháp luật của Nhà nước, phù hợp với chủ trương, đường lối và chính sách của Đảng thì việc thẩm tra chong trình xây dựng luật, pháp lệnh có vai trò quan trọng, là một trong những khâu không thể thiếu được của quá trình lập và thông qua chong trình xây dựng luật, pháp lệnh, là cơ sở quan trọng để giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, kiến nghị về chong trình xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan khác, tổ chức và đại biểu Quốc hội, trên cơ sở đó quyết định việc lập dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội xem xét thông qua.

#### **I- Khái quát việc thẩm tra chong trình xây dựng luật, pháp lệnh.**

Tại Điều 22 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: Ủy ban pháp luật chủ trì và phối hợp với Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, đề nghị về xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội.

Trong những năm qua Ủy ban pháp luật đã chủ động phối hợp với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội tổ chức nhiều cuộc họp thẩm tra dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và chong trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ quốc hội và làm báo cáo thẩm tra trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét quyết định.

Để phục vụ công tác thẩm tra đọc tốt hơn, giúp Ủy ban có thêm thông tin, cơ sở thực tiễn và khoa học khi xem xét thẩm tra, Thường trực Ủy ban pháp luật đã giao cho Vụ pháp luật- Văn phòng Quốc hội nghiên cứu dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức hữu quan và đại biểu Quốc hội. Tùy theo điều kiện và tình hình cụ thể, ngoài việc nghiên cứu kiến nghị về chong trình xây dựng luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức hữu quan và đại biểu Quốc hội gửi đến, Vụ pháp luật đã cử cán bộ, chuyên viên đến các cơ quan, tổ chức có đề nghị dự kiến chong trình xây dựng luật, pháp lệnh và cơ quan tổ chức đang tiến hành soạn thảo dự án luật, pháp lệnh hoặc mời cán bộ, chuyên viên của các cơ quan, tổ chức có kiến nghị về chong trình xây dựng luật, pháp lệnh đến trao đổi làm rõ thêm sự cần thiết, tính cấp bách ban hành văn bản, phạm vi điều chỉnh, nội dung cơ bản của dự thảo và tiến độ soạn thảo trên cơ sở đó nghiên cứu chuẩn bị ý kiến trình Ủy ban pháp luật tại phiên họp thẩm tra.

Việc tổ chức phiên họp thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do thông trực Ủy ban pháp luật triệu tập và chủ trì.

Tham dự phiên họp thẩm tra về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, ngoài các thành viên Ủy ban pháp luật còn có đại diện Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có dự kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và đại diện của nhiều cơ quan tổ chức hữu quan khác. Thông số người tham dự cuộc họp thẩm tra về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh bao giờ cũng đông hơn so với số lượng người tham dự các phiên họp thẩm tra dự án luật, pháp lệnh.

Tại phiên họp thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan trình bày về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, các cơ quan, tổ chức hữu quan khác có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phát biểu ý kiến. Căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế- xã hội, yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội, cũng như căn cứ vào tình hình thực tiễn của công tác xây dựng pháp luật, quỹ thời gian và các điều kiện hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các thành viên Ủy ban pháp luật, các đại biểu tham dự cuộc họp thẩm tra phân tích, xem xét sự cần thiết ban hành của từng dự án luật, pháp lệnh, các điều kiện, tiến độ nghiên cứu, soạn thảo dự án để kiến nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Trên cơ sở ý kiến của phiên họp Ủy ban, Thông trực Ủy ban pháp luật chuẩn bị báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét quyết định.

## **II- Một số kiến nghị về việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.**

Qua thực tiễn thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trong những năm qua, chúng tôi thấy có một số vấn đề xin nêu lên để chúng ta cùng trao đổi, nghiên cứu thêm, nhằm góp phần nâng cao chất lượng công tác thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

*1- Trách nhiệm của công tác thẩm tra đối với việc lập và thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.*

Trong những năm qua, trung bình mỗi năm Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ xem xét thông qua được khoảng 50% - 60% số dự án trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Năm 1993 là năm Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét thông qua được nhiều luật, pháp lệnh nhất cũng chỉ được khoảng 70% số dự án có trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Vì sao chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm thông xuyên không được thực hiện đúng như kế hoạch đã đề ra. Chúng tôi nhận thấy có nhiều nguyên nhân khác nhau làm cho chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Nhà nước ta hàng năm không được thực hiện. Một trong những nguyên nhân đó là chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm quá lớn so với chương trình công tác, quỹ thời gian eo hẹp của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Để dẫn tới tình trạng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm quá tải, thông xuyên không thực hiện được là do nhiều lý do khác nhau, trong đó có lý do không nhỏ thuộc về công tác thẩm tra. Trong quá trình thẩm tra, đôi khi cơ quan thẩm tra chưa có đủ cơ sở khoa học, lý lẽ xác đáng và các căn cứ khác để kiến nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội ưu tiên ban hành hoặc chưa nên đưa những dự án nào vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Sở dĩ có tình trạng như vậy là vì:

- Các cơ quan, tổ chức trình kiến nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thông gửi tài liệu đến chậm hoặc không cung cấp đầy đủ, kịp thời các tài liệu, thông tin cần thiết phục vụ cho công tác thẩm tra;

- Trong một số trường hợp, thời gian họp thẩm tra còn ít, vì thế các đại biểu không có dịp để tranh luận, thảo luận kỹ về sự cần thiết ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh văn bản, các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo văn bản hoặc cơ quan thẩm tra cũng chưa có điều kiện để khảo sát thực tiễn về việc lập dự kiến chương trình ở các cơ quan, tổ chức hữu quan;

Ngoài ra còn một số nguyên nhân khác làm cho công tác thẩm tra có những hạn chế nhất định .

Để khắc phục những tình trạng nêu trên, góp phần làm tốt công tác thẩm tra, cần phải coi việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là giai đoạn đầu của việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, do đó khi thẩm tra chương trình cần phải xác định rõ ngay sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng và phạm vi điều chỉnh, nội dung cơ bản của dự án. Nếu làm tốt việc thẩm tra chương trình, thì khi thẩm tra dự án cụ thể có thể chúng ta không nhất thiết phải xem xét thẩm tra lại sự cần thiết ban hành văn bản, thậm chí cả đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản như lâu nay thông thường. Vì vậy, chúng tôi xin kiến nghị như sau:

Như trên đã nêu, tại các phiên họp thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh số lượng các đại biểu thông thường là đông hơn các phiên họp thẩm tra các dự án khác, bao gồm các thành viên Ủy ban pháp luật, đại diện Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại diện nhiều cơ quan, tổ chức hữu quan. Đồng thời, các kiến nghị của cơ quan, tổ chức về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng rất nhiều. Để bảo đảm cho mọi đại biểu có điều kiện, thời gian thảo luận, phân tích xem xét dự kiến chương trình chúng tôi đề nghị cơ quan thẩm tra cần dành nhiều thời gian hơn, có thể là vài ngày cho cuộc họp thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Các cơ quan, tổ chức hữu quan và đại biểu Quốc hội phải gửi văn bản kiến nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho Ủy ban thường vụ Quốc hội đúng thời hạn theo quy định. Trong kiến nghị cần phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản, các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo văn bản, kế hoạch tiến hành việc soạn thảo văn bản. Khi xét thấy cần thiết cơ quan thẩm tra có thể tổ chức khảo sát thực tiễn ở cơ quan, tổ chức có dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Khi tiến hành thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì nên tổ chức phiên họp toàn thể Ủy ban mà không nên tổ chức phiên họp Thường trực mở rộng nhằm tạo điều kiện để mọi thành viên Ủy ban đều có thể tham gia.

Đối với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội tham gia thẩm tra thì cần cử đại diện tham gia đông hơn, nên cả tập thể Thường trực Hội đồng dân tộc, Ủy ban tham gia, hoặc có thể tổ chức phiên họp riêng của Hội đồng, Ủy ban mình để thẩm tra về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, sau đó cùng với Ủy ban pháp luật làm báo cáo thẩm tra chung để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội.

## *2- Về thời gian trình kiến nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.*

Thực tế công tác lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trong những năm qua cho thấy, một số cơ quan, tổ chức và đại biểu Quốc hội trình kiến nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh không đúng thời hạn theo quy định mà trình rải rác trong suốt quá trình xem xét thông qua chương trình. Ngay tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội, thậm chí cả ở phiên họp của Quốc hội khi xem xét thông qua chương trình, cũng có cơ quan, tổ chức và đại biểu Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị của mình. Như vậy, những kiến nghị về dự kiến chương

trình xây dựng luật, pháp lệnh nêu ở trên sẽ không đọc Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra, sẽ không bảo đảm đúng quy trình, bảo đảm chất lượng của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Chúng tôi đề nghị trong thời gian tới các cơ quan, tổ chức và đại biểu Quốc hội cần trình dự kiến chương trình xây dựng luật pháp lệnh đúng thời hạn bảo đảm mọi kiến nghị phải qua các bước thẩm tra, xem xét và thông qua.

*3- Về việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khi trình ra Quốc hội xem xét thông qua.*

Theo quy định pháp luật thì Ủy ban pháp luật chủ trì và phối hợp với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và làm báo cáo thẩm tra trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét quyết định. Khi Ủy ban thường vụ Quốc hội trình dự kiến chương trình ra Quốc hội thì không có Ủy ban nào thẩm tra, tham mưu giúp Quốc hội để xem xét thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trong khi đó Điều 95 của Hiến pháp năm 1992 quy định "Quốc hội bầu ra các Ủy ban của Quốc hội. Các ủy ban của Quốc hội nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo đọc Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh...". Tại Điều 19 của Luật tổ chức Quốc hội quy định: "Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội có nhiệm vụ thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác...; trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh..."

Điều 46 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: "Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết theo trình tự sau đây:

- a) Đại diện cơ quan, tổ chức đọc phân công chuẩn bị dự thảo nghị quyết thuyết trình và đọc toàn văn dự thảo nghị quyết;
- b) Đại diện cơ quan thẩm tra trình báo cáo thẩm tra;
- c) Quốc hội thảo luận; "

Theo quy định này của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể hiểu là Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và không chỉ trình ý kiến thẩm tra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội mà phải trình ý kiến thẩm tra về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trước Quốc hội. Vì vậy, chúng tôi đề nghị cần nghiên cứu, cân nhắc thêm về vấn đề này.

Trên đây là một số suy nghĩ nghiên cứu bước đầu về việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh xin nêu lên để các đồng chí tham khảo.

# VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

*NGUYỄN HOÀI NAM*

*Vụ Pháp luật- Văn phòng Quốc hội*

Thực tiễn hoạt động của đại biểu Quốc hội qua các thời kỳ cho thấy hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội gắn bó hết sức mật thiết với hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội. Do sự gắn bó chặt chẽ và đan xen lẫn nhau mà việc phân biệt hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội với hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội có những khó khăn nhất định. Cho đến nay, việc nhìn nhận và đánh giá hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội với t cách là một cá nhân có thẩm quyền, các ý kiến cha phải đã thống nhất. Mặc dù Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội và một số văn bản pháp luật quan trọng khác đã quy định trong hoạt động giám sát đại biểu Quốc hội có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, nhng trên thực tế phần lớn các đại biểu thực hiện quyền giám sát của mình thông qua hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp hoặc thông qua hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương. Các đại biểu sử dụng quyền chất vấn, quyền yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm hầu hết là tại kỳ họp, còn thời gian giữa hai kỳ họp các quyền này đợc sử dụng rất ít.

- Nên chăng có các quy định của pháp luật về đánh giá, nhận xét việc thực thi nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội?

Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm báo cáo công tác của mình tại các kỳ họp, còn tại kỳ họp cuối cùng của mỗi khoá Quốc hội, Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trên thực tế, ngoài Ủy ban thường vụ Quốc hội, hàng năm Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đều báo cáo công tác với Quốc hội về mọi mặt hoạt động của mình trong năm, đánh giá những việc đã làm đợc, những u điểm và tồn tại, đồng thời đề ra phong hớng nhiệm vụ trong năm tới. Nh vậy, theo quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động của Quốc hội cho thấy, hàng năm và cả nhiệm kỳ, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đều có tổng kết đánh giá hoạt động của mình. Tuy nhiên, từ trước tới nay cha có một hình thức nào để có thể đánh giá, nhận xét việc thực thi nhiệm vụ của đại biểu. Pháp luật hiện hành có những quy định về trách nhiệm của đại biểu khi vi phạm pháp luật nghiêm trọng nhng lại cha có một quy định cụ thể nào về để đánh giá, nhận xét việc thực thi nhiệm vụ của đại biểu. Đây là một nguyên nhân làm cho việc đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội với t cách cá nhân có thẩm quyền tuy không phải là vấn đề mới, nhng về mặt khoa học cha đợc nghiên cứu một cách toàn diện và cho đến nay cha có tổng kết thực tiễn về hoạt động này. Việc đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội nh một chủ thể đợc lập trong hoạt động giám sát cũng cha đợc nhìn nhận một cách đúng mức. Ngay trong Báo cáo tổng kết công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá IX (1992-1997) vừa qua cũng không có một mục riêng nào đánh giá, nhận xét về hoạt động của đại biểu Quốc hội, mà hoạt động của đại biểu lại đợc tổng hợp chung vào phần hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp và hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội.

Qua nghiên cứu thực tiễn hoạt động của Quốc hội nói chung và của đại biểu Quốc hội nói riêng chúng tôi thấy, để nâng cao hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội trong việc thực

hiện chức năng giám sát của Quốc hội, một trong những yêu cầu khách quan đặt ra là phải xác định rõ đối tượng, phạm vi, hình thức, hậu quả pháp lý hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi xin trình bày một số suy nghĩ bức đầu về hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội .

1- Đại biểu Quốc hội- một chủ thể pháp lý độc lập trong việc thực hiện quyền giám sát của Quốc hội.

Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội, những chủ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Trong các chủ thể này, thì Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, còn đại biểu Quốc hội là một chủ thể đặc biệt không có vị trí pháp lý nh một cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp và pháp luật quy định đại biểu Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình cũng có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Ngoài việc tham gia hoạt động giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội với t cách là thành viên của các cơ quan này, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, đại biểu Quốc hội với t cách cá nhân có thẩm quyền có thể thực hiện các hoạt động giám sát một cách độc lập, mà các hoạt động này không phụ thuộc vào bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào. Giám sát của đại biểu Quốc hội gồm các hoạt động nh:

- Chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm;
- Xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;
- Yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan và những người có trách nhiệm thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi trái pháp luật;
- Tham dự kỳ họp Hội đồng nhân dân nơi mình được bầu . . .

Nh vậy, có thể nói đại biểu Quốc hội là một chủ thể pháp lý độc lập thực hiện quyền giám sát của mình với t cách cá nhân có thẩm quyền.

Qua nghiên cứu các quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành và thực tiễn hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội, chúng tôi thấy cần phân biệt hoạt động của đại biểu Quốc hội với những t cách khác nhau:

- Với t cách thành viên của Quốc hội hoặc các cơ quan của Quốc hội. Việc đại biểu Quốc hội tham gia hoạt động giám sát của các cơ quan này không được coi là hoạt động giám sát của cá nhân đại biểu. Bởi vì, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số cho nên tập hợp toàn bộ hoạt động của từng đại biểu tạo thành hoạt động chung của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội;
- Với t cách cá nhân có thẩm quyền thực hiện các hoạt động giám sát một cách độc lập.

2- Đối tượng chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội.

Xuất phát từ vị trí pháp lý là người đại diện cho nhân dân cả nước, người thay mặt cho nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, với tư cách cá nhân có thẩm quyền, đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Như vậy, đối tượng cụ thể chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội là các cá nhân đứng đầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những chức danh này do Quốc hội trực tiếp bầu ra hoặc phê chuẩn và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội về các hoạt động của mình.

Ngoài việc chất vấn các cá nhân có thẩm quyền, đại biểu Quốc hội còn có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm; xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân... Với thẩm quyền này đối tượng chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội rất rộng, có thể nói không một cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền nào mà không phải chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật.

Đối tượng chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội vừa rất rộng, vừa rất cụ thể, đại biểu Quốc hội không bị pháp luật hạn chế quyền giám sát với bất cứ đối tượng nào, chúng tôi cho rằng thẩm quyền này phù hợp với vị trí pháp lý quan trọng của đại biểu được xác định trong Hiến pháp. Về mặt pháp lý, có thể phân biệt một cách tổng đối hai loại đối tượng chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội. Đó là:

- Đối tượng chịu sự giám sát đã được Hiến pháp và pháp luật quy định cụ thể, gồm các cá nhân đứng đầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- Đối tượng chịu sự giám sát khác là bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nào trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật.

### 3- Phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội.

Phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội với tư cách là một cá nhân có thẩm quyền là một vấn đề cần được làm rõ, bởi vì nó có một ý nghĩa quan trọng trong hoạt động thực tiễn của đại biểu. Phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội có quan hệ hết sức chặt chẽ với phạm vi giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội, phạm vi giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội là giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Như vậy, phạm vi giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội được quy định rất rõ. Nhưng đối với đại biểu Quốc hội thì phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội được quy định rõ, mặc dù đối tượng chịu sự giám sát của đại biểu Quốc hội được quy định khá cụ thể. Về vấn đề này, trong quá trình nghiên cứu có hai loại ý kiến khác nhau:

- Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, do vậy phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội với tư cách thành viên của Quốc hội cũng không thể vượt quá phạm vi giám sát mà Hiến pháp và pháp luật đã quy định cho Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Điều này có nghĩa là phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội được giới hạn trong phạm vi giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội.
- Loại ý kiến thứ hai cho rằng, ngoài việc giám sát thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, đại biểu Quốc hội còn có trách nhiệm giám

sát việc thi hành pháp luật nói chung. Bởi vì, đối tượng giám sát của đại biểu Quốc hội còn là các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương, cơ sở trong việc thi hành pháp luật. Với loại ý kiến này thì phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội được mở rộng đến cả lĩnh vực giám sát thi hành các văn bản pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành.

Về phạm vi giám sát của đại biểu Quốc hội, chúng tôi nhận thấy việc mở rộng phạm vi giám sát của đại biểu là thiếu thực tế, bởi vì phần lớn đại biểu hiện nay làm kiêm nhiệm, thời gian dành cho công tác của Quốc hội còn hạn chế, trong khi phạm vi quy định của các văn bản d-ối luật, pháp lệnh của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương là hết sức lớn. Cho nên theo chúng tôi Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cũng nh các đại biểu Quốc hội cần tập trung thời gian và trí tuệ cho hoạt động giám sát việc thi hành các văn bản pháp luật do Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Điều này trở hết phù hợp với tình hình thực tế và khả năng của đại biểu, cũng nh phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động giám sát của Quốc hội. Mặt khác, điều này cũng phù hợp với việc phân cấp thực hiện quyền giám sát đã được Quốc hội quy định trong Luật tổ chức Quốc hội và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân mà theo đó phạm vi giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội nh đã trình bày phân trên, còn Viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chính quyền địa phương từ cấp tỉnh trở xuống.

#### 4- Các hình thức giám sát của đại biểu Quốc hội.

Nh đã trình bày ở phần 1, giám sát của đại biểu Quốc hội gồm có nhiều hình thức khác nhau nhng do khuôn khổ có hạn nên trong bài viết này chúng tôi chỉ đề cập đến hai hình thức giám sát quan trọng mà đại biểu Quốc hội thông sử dụng, đó là:

##### a) Chất vấn

Chất vấn là quyền, là hình thức giám sát quan trọng nhất của đại biểu Quốc hội. Chất vấn tuy là quyền của cá nhân đại biểu nhng khi thực hiện tại kỳ họp, nó được coi nh một trong những hoạt động giám sát của Quốc hội. Hiến pháp nước ta qua các thời kỳ đều trao cho các đại biểu Quốc hội quyền năng này. Từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 1992, đối t-ợng bị đại biểu Quốc hội chất vấn từng bước được mở rộng. Hiến pháp năm 1946 mới chỉ quy định việc Nghị viện chất vấn đối với Bộ trưởng. Hiến pháp năm 1959 quy định đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn đối với Hội đồng Chính phủ và các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ. Hiến pháp năm 1980 quy định đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Hội đồng Bộ trưởng và các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Hiến pháp năm 1992 mở rộng và cụ thể hơn nữa đối tượng bị chất vấn, theo đó đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Chất vấn là yêu cầu của đại biểu đối với t cách là đại diện có thẩm quyền của nhân dân đối với người bị chất vấn, buộc người bị chất vấn phải giải thích trước cơ quan quyền lực nhà nước về những khuyết điểm, tồn tại trong hoạt động, công tác của cơ quan mà cá nhân đó phụ trách, trả lời về nguyên nhân và biện pháp khắc phục các khuyết điểm đó. Bản chất của chất vấn là sự thể hiện cụ thể, trực tiếp quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Các đại biểu khi thực hiện quyền chất vấn của mình thì không còn là nhân danh cá nhân nữa mà là nhân danh quyền lực tối cao của nhân dân, thay mặt nhân dân yêu cầu cá nhân bị chất vấn phải trả lời về trách nhiệm pháp lý của mình về những việc đã làm có đúng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn

theo quy định của pháp luật hay không. Đại biểu Quốc hội có thể nhân danh quyền lực nhà nước mà quy kết trách nhiệm pháp lý của những cá nhân bị chất vấn.

Đặc điểm của quyền chất vấn theo Hiến pháp năm 1992 là các đại biểu không chất vấn cơ quan nhà nước mà chất vấn cụ thể người đứng đầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây là điểm khác biệt so với quyền chất vấn theo Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 mà theo đó trong những trường hợp nhất định đại biểu có thể chất vấn cơ quan nhà nước như Hội đồng Chính phủ, các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ hoặc chất vấn Hội đồng Bộ trưởng.

#### b) Yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm

Theo Hiến pháp năm 1992 "đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm, người phụ trách của các cơ quan, tổ chức, đơn vị này có trách nhiệm trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội yêu cầu trong thời hạn luật định". Quyền yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm là một quyền mới mà Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 chưa quy định và quyền này là sự tiếp tục và nâng cao hơn quyền kiến nghị của đại biểu Quốc hội được quy định trong Hiến pháp năm 1980, theo đó "đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với các cơ quan nhà nước, những người phụ trách các cơ quan này có trách nhiệm tiếp đại biểu, xem xét và giải quyết những kiến nghị của đại biểu".

Thực tiễn hoạt động của đại biểu Quốc hội trong thời gian qua, chúng tôi thấy đại biểu sử dụng quyền này rất nhiều dưới hình thức chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp. Quyền chất vấn và quyền trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm về mặt hình thức nhìn chung giống nhau ở chỗ đều là dạng câu hỏi, nhưng khác nhau ở mục đích. Việc yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm nhằm thu thập thông tin, trong khi đó chất vấn nhằm quy kết trách nhiệm, kết quả trả lời chất vấn có thể dẫn đến việc áp dụng biện pháp kỷ luật của nhà nước đối với người bị chất vấn. Một điểm khác nữa là, đối với quyền chất vấn, đối tượng bị chất vấn được chỉ ra cụ thể có phạm vi nhất định, còn quyền yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm không hạn chế đối với bất cứ đối tượng nào. Thực tế chúng tôi thấy, chưa có sự phân biệt rõ hai quyền này, nó được thể hiện ở chỗ có khi chất vấn lại nhân danh Đoàn đại biểu Quốc hội của một địa phương, trong khi đó chất vấn là quyền dành cho cá nhân đại biểu chứ không dành cho Đoàn đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội về mặt pháp lý là một tập thể nên không có quyền chất vấn. Đối tượng bị chất vấn là những cá nhân có thẩm quyền được luật quy định rõ, nhưng nhiều khi đại biểu lại chất vấn cơ quan nhà nước do cá nhân đó đứng đầu. Nội dung mà đại biểu Quốc hội hỏi nhiều khi nặng về những vấn đề mà đại biểu quan tâm để biết hoặc sau kỳ họp báo cáo hay trả lời trước cử tri.

#### 5- Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát do đại biểu Quốc hội thực hiện

Hiến pháp và pháp luật không quy định đại biểu Quốc hội có quyền áp đặt một cách trực tiếp các biện pháp xử lý như một chế tài đối với các đối tượng chịu sự giám sát. Trong hoạt động giám sát, đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị, yêu cầu với các cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận được kiến nghị, yêu cầu có trách nhiệm xem xét và trả lời trong thời hạn luật định. Riêng đối với chất vấn thì, trong trường hợp cần thiết Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

# MỐI QUAN HỆ GIỮA CÁC CƠ QUAN

## TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở VIỆT NAM

*ThS. HOÀNG VĂN TÚ*

*Vụ pháp luật- Văn phòng Quốc hội*

Trong quy trình xây dựng luật ở Việt Nam, sự tham gia phối hợp giữa các cơ quan đóng một vai trò hết sức quan trọng. Mối quan hệ này đã được quy định tại một số luật, pháp lệnh hoặc quy chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan. Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản khác thì quy trình xây dựng luật là một quá trình từ việc chuẩn bị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; việc soạn thảo; việc thẩm tra; việc xem xét, thông qua dự án luật, cho đến việc công bố luật. Trong tất cả các khâu của quy trình này, sự phối hợp giữa các cơ quan trở thành yếu tố bắt buộc và không thể thiếu. Việc phối hợp giữa các cơ quan sẽ góp phần thúc đẩy tiến trình soạn thảo; thẩm tra; xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp nhằm bảo đảm được tiến độ, thời gian xem xét, thông qua dự án luật cũng như chất lượng dự án được thông qua.

Sự tham gia phối hợp của các cơ quan trong quy trình xây dựng dự án luật trình Quốc hội được thể hiện theo hai mối quan hệ khác nhau. Mối quan hệ giữa cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật được quy định tại Điều 87 của Hiến pháp năm 1992 với các cơ quan thuộc tổ chức Quốc hội và mối quan hệ giữa các cơ quan của Quốc hội trong việc soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua dự án luật.

Trong phạm vi của bài này, chúng tôi xin nêu thực trạng của mối quan hệ giữa các cơ quan trong việc chuẩn bị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, việc soạn thảo, việc thẩm tra, việc xem xét, thông qua dự án luật, đồng thời, nêu những kiến nghị nhằm góp phần thúc đẩy quy trình xây dựng luật có chất lượng và bảo đảm đúng tiến độ.

I. Sự tham gia, phối hợp của các cơ quan trong quy trình xây dựng luật- mối quan hệ theo luật định và thực trạng.

1. Mối quan hệ giữa các cơ quan trong việc chuẩn bị Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Theo quy định tại Điều 87 của Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Trước khi có Hiến pháp năm 1992, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Quy chế về việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó đã quy định khá rõ về việc lập kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và năm năm, đồng thời, quy định cụ thể về cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền kiến nghị về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đó là Hội đồng Bộ trưởng, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam và các đại biểu Quốc hội. Quy chế cũng quy định Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và trình Hội đồng Nhà nước xem xét, quyết định.

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành thì thẩm quyền quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thuộc về Quốc hội, chứ không phải của Ủy ban thường vụ Quốc hội (hiện nay) và Hội đồng Nhà nước (trước đây). Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng được mở rộng hơn, trong đó có cả các cơ quan của Quốc hội mà trước đây chỉ làm chức năng thẩm tra, thì nay cũng có quyền vừa thẩm tra vừa có quyền kiến nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Việc trình dự án luật ra trước Quốc hội hay kiến nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vừa là quyền, đồng thời cũng là trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, trong thời gian qua, việc trình dự án luật chủ yếu là do Chính phủ và một vài cơ quan khác, như Tòa án, Viện kiểm sát, Tổng Liên đoàn Lao động, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội đồng dân tộc..., còn các Ủy ban của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội thì chưa sử dụng quyền này.

Có thể nói rằng, mối quan hệ giữa các cơ quan được xuất hiện từ khi cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo quy định tại Điều 22 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật được quy định tại Điều 87 của Hiến pháp năm 1992, gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội và đồng thời gửi đến Chính phủ...

Chính phủ lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội. Như vậy, hiểu theo tinh thần của điều luật thì mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội và giữa Chính phủ với Ủy ban thường vụ Quốc hội rất rõ ràng. Chính phủ chẳng những thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của mình trong việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà còn có trách nhiệm phát biểu ý kiến của mình về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội. Hơn thế nữa, đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ phải chịu trách nhiệm về dự kiến Chương trình của mình (vì thực tế cho thấy trong thời gian qua các dự án luật được trình ra trước Quốc hội chủ yếu là Chính phủ). Tuy nhiên, việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có một số vấn đề cần phải được xem xét trong việc tham gia phối hợp giữa các cơ quan:

- Mặc dù, đã được pháp luật quy định, nhưng trên thực tế có một số dự án luật do tổ chức, cơ quan khác trình hoặc đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vẫn chưa có ý kiến của Chính phủ;

- Hiện nay, có xu hướng các bộ, ngành đều muốn có luật để quản lý bằng pháp luật các lĩnh vực thuộc phạm vi trách nhiệm của bộ, ngành theo cơ chế mới. Đây là một yêu cầu rất chính đáng, nhưng cũng làm cho Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nặng nề, quá tải. Hơn nữa, việc này cũng dẫn đến tình trạng đầu tư xây dựng các dự án luật, pháp lệnh còn dàn trải, dẫn đến chất lượng các văn bản chưa tốt;

- Theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật thì căn cứ vào dự kiến Chương trình của Chính phủ, của các cơ quan khác, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, ý kiến thẩm tra của Ủy ban Pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định. Tuy nhiên, trên thực tế cơ quan được giao chủ trì giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến Chương trình này cũng chưa được phân công rõ, có khi là Văn phòng Quốc hội, có khi là Ủy ban Pháp luật. Do đó, khi triển khai thực hiện cũng gặp một số khó khăn vướng mắc, nhất là về cơ chế phân công giữa Văn phòng Quốc hội và Ủy ban Pháp luật.

## 2. Mối quan hệ giữa các cơ quan trong quá trình soạn thảo dự án luật

Việc soạn thảo dự án luật với chất lượng tốt có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm tiến độ thông qua dự án luật tại kỳ họp quốc hội. Sự phối hợp giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan, tổ chức hữu quan đã được quy định tại một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nh các Điều 25 và Điều 26 quy định về việc thành lập Ban soạn thảo và soạn thảo dự án luật, dự án pháp lệnh; Điều 29 và Điều 30 đề cập đến trách nhiệm của Chính phủ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với dự án luật, dự án pháp lệnh.

Hiện nay, việc phối hợp giữa cơ quan soạn thảo với cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc xây dựng dự án luật đã có nhiều tiến bộ. Tuy nhiên, trong những năm qua, sự tham gia phối hợp của các cơ quan trong việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh cũng còn một số vấn đề cần được khắc phục nh sau:

- Việc thành lập và tổ chức hoạt động của Ban soạn thảo dự án luật, dự án pháp lệnh chưa được thực hiện đúng theo quy định của pháp luật. Vì vậy, trong một số trường hợp, khi dự án luật được trình ra Quốc hội thì ý kiến của Ban soạn thảo không được phản ánh đầy đủ mà thực chất chỉ là quan điểm của cơ quan chủ trì soạn thảo;

- Đối với một số dự án luật do không đọc thảo luận ở tập thể Chính phủ mà chỉ lấy ý kiến bằng cách gạch vào ô phiếu, do đó khi trình dự án luật ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (để cho ý kiến), cơ quan thẩm tra (để thẩm tra) thì ý kiến của các thành viên của Chính phủ còn khác nhau và thậm chí có một số trường hợp còn khác cả với ý kiến trong Tờ trình của Thủ tướng Chính phủ;

- Theo quy định tại Điều 29 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Bộ T pháp là cơ quan đọc giao trách nhiệm thẩm định các dự án luật, dự án pháp lệnh để Chính phủ xem xét trước khi quyết định trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc để Chính phủ tham gia ý kiến đối với những dự án do cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, trên thực tế Bộ T pháp chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm này;

- Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản về dự án luật, dự án pháp lệnh mà nội dung của dự án liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực của mình. Trong nhiều trường hợp, các bộ có liên quan không đóng góp ý kiến bằng văn bản mà chỉ cử cán bộ, chuyên viên đến dự hội thảo hoặc phiên họp của Ban soạn thảo và phát biểu ý kiến với t cách cá nhân chứ không phải là ý kiến chính thức của bộ, ngành;

- Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 30) thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có quyền tham gia ý kiến vào dự án luật, dự án pháp lệnh; đối với dự án luật, dự án pháp lệnh có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, về tổ chức bộ máy nhà nước, thì cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự án luật, dự án pháp lệnh đến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên để lấy ý kiến. Tuy nhiên, trên thực tế có nhiều dự án luật hoặc không được cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo gửi đến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam để lấy ý kiến hoặc gửi đến nhng lại không được Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trả lời bằng văn bản về ý kiến của mình đối với dự án luật;

- Để phục vụ cho công tác thẩm tra, cơ quan thẩm tra có thể tham gia vào quá trình soạn thảo dự án luật dưới hình thức cho ý kiến chỉ đạo đối với các chuyên viên thuộc thẩm quyền quản lý của mình và cử các chuyên viên này cùng tham gia nghiên cứu xây dựng dự án với cơ quan soạn thảo. Các chuyên viên của cơ quan thẩm tra trong một số trường hợp có thể là thành viên của ban soạn thảo dự án luật. Với hình thức tham gia phối hợp giữa cơ quan chủ trì soạn thảo với cơ quan thẩm tra nh đã nêu trên, bậc đầu đã giúp cơ quan thẩm tra có điều

kiện nắm bắt được các loại ý kiến khác nhau về nội dung của dự án luật; làm cơ sở cho việc xem xét, thẩm tra dự án luật được đầy đủ và toàn diện. Tuy nhiên, về vấn đề này, hiện nay vẫn còn có hai loại ý kiến cần phải được nghiên cứu, cân nhắc. Thứ nhất, việc tham gia của cơ quan thẩm tra vào quá trình soạn thảo dự án luật sẽ là một yếu tố không khách quan trong việc thẩm tra. Thứ hai, hiện tại pháp luật vẫn chưa có quy định cụ thể về mối quan hệ giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra trong việc soạn thảo dự án luật.

### 3. Mối quan hệ giữa các cơ quan trong việc thẩm tra dự án luật

Trong quy trình xây dựng luật ở nước ta, việc thẩm tra các dự án luật đóng một vai trò hết sức quan trọng. Đây là một khâu bắt buộc đã được pháp luật quy định. Việc thẩm tra dự án luật sẽ giúp Quốc hội có cơ sở pháp lý để thảo luận một cách toàn diện về dự án luật, trên cơ sở đó quyết định việc thông qua. Trong việc thẩm tra dự án luật, mối quan hệ giữa cơ quan thẩm tra với các cơ quan hữu quan, đặc biệt với cơ quan soạn thảo có ý nghĩa rất lớn. Phải thừa nhận rằng, trong những năm qua sự phối hợp giữa các cơ quan (chủ yếu là Chính phủ) với cơ quan thẩm tra đã có nhiều tiến bộ; giúp cơ quan thẩm tra hoàn thành có chất lượng công trình, kế hoạch đã đặt ra. Tuy nhiên, trong việc thẩm tra các dự án luật, cơ quan thẩm tra đã gặp một số khó khăn phải khắc phục là:

- Theo quy định tại Điều 33 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì "chậm nhất là 30 ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, ... cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án phải gửi Tờ trình, dự án luật tới cơ quan thẩm tra để tiến hành thẩm tra". Nhưng hiện nay có tình hình là Chính phủ và các cơ quan chủ trì xây dựng dự án, có dự án được ghi trong chương trình lập pháp, song việc trình dự án- nhất là khâu gửi đến cơ quan thẩm tra thường chậm trễ, các thành viên không có đủ thời gian cần thiết để nghiên cứu, nhiều khi dự án chỉ gửi trước 2 hay 3 ngày, thậm chí có trường hợp cuộc họp thẩm tra bắt đầu tiến hành thì tài liệu mới được phát, gây không ít khó khăn cho cơ quan thẩm tra, nhất là về mặt bảo đảm thời gian;

- Đối với các dự án do các bộ, hoặc các cơ quan khác của Chính phủ chuẩn bị, theo nguyên tắc thì cơ quan thẩm tra chỉ thẩm tra sau khi dự án đã được Chính phủ xét duyệt. Nhưng trên thực tế có nhiều trường hợp các cơ quan này, do phải chờ đợi quá lâu Chính phủ xét duyệt, đã gửi dự án đến cơ quan thẩm tra. Trong những trường hợp đó, cơ quan thẩm tra đã phải xử lý bằng cách tổ chức nghe báo cáo thẩm tra sơ bộ và góp ý kiến để cơ quan hữu quan hoàn chỉnh dự án. Cách làm việc này tuy không được "chính quy" lắm, nhưng trong tình hình thực tế hiện nay, vẫn có mặt tích cực là đã góp phần thúc đẩy việc xây dựng dự án được nhanh chóng hơn và với chất lượng tốt hơn;

- Trong một số trường hợp, khi dự án đưa ra cơ quan thẩm tra để xem xét, vẫn còn có những ý kiến khác nhau giữa các cơ quan hữu quan về những vấn đề cơ bản của dự án hoặc các bộ, ngành khi xây dựng dự thảo luật thường có ý thức chủ quan đề ra những quy định, để bảo vệ lợi ích của các bộ, ngành do họ quản lý. Trước tình hình ấy, cơ quan thẩm tra đã nghiên cứu, tìm hiểu, cân nhắc kỹ những ý kiến của mỗi bên, để cuối cùng đi đến những kết luận đúng đắn, hợp lý mà các cơ quan đều có thể đồng tình;

- Theo quy định tại Điều 23 của Luật Tổ chức Quốc hội, Ủy ban Pháp luật có nhiệm vụ tham gia thẩm tra các dự án do Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, thực tế trong thời gian qua, công tác tham gia thẩm tra làm chưa được nhiều, nhất là trong giai đoạn thẩm tra sơ bộ hoặc phối hợp xem xét, cho ý kiến trong các giai đoạn thẩm tra. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do Ủy ban Pháp luật phải thẩm tra một số lượng lớn các dự án luật, dự án pháp lệnh; trong lúc đó quỹ thời gian dành cho hoạt động thẩm tra lại có hạn.

Thực tế trong những năm qua giữa Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã có sự phối hợp tham gia thẩm tra các dự án luật. Đây là việc làm hết sức cần thiết, vì để giúp Quốc hội xem xét, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội hoạt động của công dân, Quốc hội thành lập ra các ủy ban thẩm tra các dự án luật có nội dung liên quan đến các lĩnh vực khác nhau. Tuy vậy, hình thức tham gia phối hợp giữa Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội vẫn chưa được tiến hành thông xuyên. Việc tổ chức phiên họp liên tịch giữa các Ủy ban thực tế cũng không thực hiện được. Thông thường, khi thẩm tra dự án, Ủy ban chủ trì thẩm tra chỉ có thể mời đại diện của Thường trực Hội đồng dân tộc hoặc Thường trực Ủy ban hữu quan tham dự; thậm chí có nhiều trường hợp, Ủy ban đọc mời tham dự chỉ cử cán bộ cấp vụ hoặc chuyên viên của vụ giúp việc tới dự và phát biểu ý kiến. Vấn đề này đã dẫn tới việc hình thức thể hiện (kỹ thuật xây dựng văn bản) một số luật còn có chỗ chừa bảo đảm tính thống nhất và chất lượng một số văn bản chưa cao;

- Như đã trình bày trên đây, có một vấn đề thực tiễn đặt ra cần phải lưu ý là đối với những dự án luật có những nội dung liên quan tới lĩnh vực mà các Ủy ban của Quốc hội phụ trách thì các Ủy ban đó phải có trách nhiệm tham gia thẩm tra, riêng Ủy ban Pháp luật còn có trách nhiệm tham gia thẩm tra đối với mọi dự án luật nhằm bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Do đó, lẽ ra trong các báo cáo thẩm tra mà cơ quan chủ trì thẩm tra chuẩn bị phải thể hiện đầy đủ ý kiến của các cơ quan tham gia thẩm tra về những nội dung có liên quan và ý kiến của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật, nhất là trong trường hợp còn có ý kiến khác nhau nhưng thực tế trong thời gian qua, yêu cầu này còn chưa được các cơ quan thẩm tra coi trọng. Các báo cáo thẩm tra hầu như chỉ thể hiện được ý kiến của cơ quan chủ trì thẩm tra;

- Việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật là một trong những bước bắt buộc trong quy trình soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua dự án luật. Thực tế trong thời gian qua cho thấy, các cơ quan thẩm tra của Quốc hội có vai trò, trách nhiệm quan trọng trong công tác này. Tuy nhiên, cho tới nay pháp luật chưa quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thẩm tra, Văn phòng Quốc hội trong việc giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự án luật. Đây là vấn đề cần được tiếp tục tổng kết, rút kinh nghiệm, bảo đảm sự hoạt động đúng chức năng của từng cơ quan cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự án luật.

4. Mối quan hệ giữa các cơ quan trong việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội

Theo quy định của pháp luật, dự án luật trước khi trình ra Quốc hội phải được Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến. Tùy theo tính chất và nội dung mà dự án luật có thể được Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến một lần hoặc nhiều lần.

Tại Điều 36 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định "chậm nhất là 7 ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật phải gửi tờ trình, dự án và tài liệu có liên quan; Cơ quan thẩm tra phải gửi báo cáo thẩm tra về dự án luật đó đến Ủy ban thường vụ Quốc hội". Tuy nhiên, thực tế trong những năm qua cơ quan chủ trì xây dựng dự án, cơ quan thẩm tra thông gửi Tờ trình, dự án luật, các tài liệu liên quan, báo cáo thẩm tra đến Ủy ban thường vụ Quốc hội rất chậm, gây không ít khó khăn cho các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật.

Mối quan hệ giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật trong việc cho ý kiến về dự án luật có một vấn đề cần phải nghiên cứu. Đó là việc hiện nay pháp luật cha quy định rõ về hình thức, giá trị pháp lý của văn bản kết luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội, cũng như không quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra trong việc chỉnh lý dự án theo kết luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhất là trong trường hợp kết luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội khác với ý kiến của cơ quan trình dự án.

#### 5. Mối quan hệ giữa các cơ quan trong việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp quốc hội

Việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp quốc hội là một khâu trong quy trình xây dựng luật, trong đó bao gồm các bước như thuyết trình dự án luật, trình báo cáo thẩm tra trước Quốc hội, thảo luận dự án luật, giải trình bổ sung của cơ quan trình dự án luật, việc tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự án luật, biểu quyết, thông qua dự án luật. Sự tham gia của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra, Đoàn th ký kỳ họp và các đại biểu Quốc hội trong giai đoạn này có ý nghĩa rất quan trọng. Có thể nói đây là giai đoạn cuối cùng của mối quan hệ giữa các cơ quan trong quy trình xây dựng luật. Theo quy định tại Điều 45 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mối quan hệ này được thể hiện rõ nhất trong giai đoạn tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự án luật "Đoàn th ký kỳ họp phối hợp với cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, dự kiến chỉnh lý dự án và báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội trước khi trình Quốc hội quyết định. Đối với những dự án luật có nhiều vấn đề phức tạp, còn có nhiều ý kiến khác nhau thì Quốc hội có thể thành lập tổ công tác gồm đại diện cơ quan thẩm tra, cơ quan, tổ chức soạn thảo, một số đại biểu Quốc hội và một số chuyên gia để chỉnh lý dự án". Trước khi Quốc hội biểu quyết thông qua dự án luật, đại diện cho cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra, Đoàn th ký đọc bản thuyết trình chung về việc tiếp thu ý kiến đại biểu để chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung dự án luật.

Trong khi xem xét, thông qua dự án luật, một vấn đề có liên quan đến các khâu soạn thảo, thẩm tra đó là trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, Ban soạn thảo, cơ quan thẩm tra thông tập trung vào xử lý một số vấn đề lớn về chủ trương, chính sách, thông ít tập trung vào xử lý các điều khoản cụ thể của dự án, trong lúc đó Quốc hội lại xem xét từng điều khoản cụ thể từ câu chữ, chấm, phẩy.. .

Theo quy định của pháp luật, một văn bản luật sau khi Quốc hội thông qua phải được Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực và trình Chủ tịch nước để công bố. Thực tế trong những năm qua cho thấy, trước khi trình Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực, văn bản luật phải có 5 chữ ký của những người có trách nhiệm của 5 cơ quan đó là: cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra, Ủy ban Pháp luật, Văn phòng Quốc hội, đồng chí Phó Chủ tịch Quốc hội phụ trách pháp luật. Mặc dù, quy trình này chưa được pháp luật quy định, song trên thực tế vẫn được áp dụng nhằm đề cao trách nhiệm của các cơ quan đối với văn bản luật trước khi công bố. Sau khi Chủ tịch nước ký lệnh công bố luật, Văn phòng Chủ tịch nước có trách nhiệm tổ chức cuộc họp báo để đọc lệnh công bố và giới thiệu nội dung của văn bản luật. Tại cuộc họp này, đại diện cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra có trách nhiệm trả lời những vấn đề có liên quan đến văn bản luật.

#### II. Một số kiến nghị cụ thể nhằm tăng cường hơn nữa mối quan hệ giữa các cơ quan trong quy trình xây dựng luật ở Việt Nam

Để tăng cường hơn nữa mối quan hệ, phối hợp giữa các cơ quan trong quy trình xây dựng dự án luật, trong thời gian tới cần phải chú trọng đến các vấn đề sau đây:

1. Việc lập, xem xét, quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ cần phải thực hiện đầy đủ những quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp

luật, bao gồm từ việc xem xét đa các dự án luật vào dự kiến chương trình; việc tham gia ý kiến của các cơ quan hữu quan; việc thẩm tra; việc trình Quốc hội xem xét, quyết định;

2. Trong quá trình soạn thảo, thẩm tra dự án luật, việc thành lập và tổ chức hoạt động của Ban soạn thảo, việc thẩm định của Bộ T pháp, việc lấy ý kiến của tập thể Chính phủ, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, việc tham gia phối hợp giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra cần phải được tuân thủ một cách nghiêm ngặt theo quy trình đã được pháp luật quy định;

3. Cần nghiên cứu để quy định rõ về hình thức, giá trị pháp lý của văn bản kết luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội và việc tiếp thụ ý kiến kết luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội để chính lý dự án luật;

4. Cần quy định cụ thể về cơ chế phối hợp giữa Đoàn th ký kỳ họp với cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra trong việc tiếp thụ ý kiến Đại biểu Quốc hội để dự kiến chỉnh lý dự án luật;

5. Trong thời gian tới, cần tổng kết việc thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, để trên cơ sở đó kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung một số quy định hiện hành hoặc ban hành văn bản mới (dối hình thức luật, pháp lệnh hoặc quy chế), trong đó quy định việc tham gia, phối hợp giữa các cơ quan trong quy trình xây dựng dự án luật;

6. Cần tăng cường củng cố bộ máy tham mưu giúp việc của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban, đặc biệt là tăng thêm số lượng và chú trọng đến chất lượng của đội ngũ chuyên viên pháp lý; đồng thời, cũng cần quan tâm đến chế độ chính sách, điều kiện làm việc đối với đội ngũ cán bộ này.

# MÁY Ý KIẾN VỀ NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN SỬA ĐỔI BỘ LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ CỦA NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. PHẠM HỒNG HẢI

Giám đốc Trung tâm Tội phạm học-

Viện nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật

- 
- Vấn đề dân chủ hoá tố tụng hình sự
  - Nên chăng thể chế hoá cụ thể hơn nữa địa vị pháp lý của người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự và cho họ tham gia tố tụng từ khi có người bị tạm giữ và cho họ quyền thu thập chứng cứ.
  - Cần xác định tranh tụng là một nguyên tắc quan trọng để tìm ra sự thật khách quan của vụ án.
  - Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự phải gắn liền với việc kiên toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử
- 

Bộ luật tố tụng hình sự của nước ta do Quốc hội thông qua tháng 6/1988 đã có hiệu lực thi hành hơn 10 năm. Trong thời gian hơn 10 năm qua, với vai trò là một công cụ sắc bén của Nhà nước, cùng với các văn bản pháp luật khác của Nhà nước, Bộ luật tố tụng hình sự 1988 đã góp phần không nhỏ vào cuộc đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm, bảo vệ có hiệu quả lợi ích của Nhà nước, của xã hội, quyền và các lợi ích hợp pháp của công dân. Tuy nhiên, vì Bộ luật tố tụng hình sự được soạn thảo và ban hành trong điều kiện của cơ chế quản lý cũ nên, trong quá trình thi hành, Nhà nước ta đã hai lần sửa đổi và bổ sung. Mặc dù vậy, với sự thay đổi nhanh chóng các quan hệ xã hội trên tất cả các lĩnh vực ở nước ta hiện nay, nhiều quy định hiện hành trong Bộ luật tố tụng hình sự đã hoặc đang tỏ ra bất cập hoặc tỏ ra lạc hậu không phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ của hoạt động tố tụng hình sự nói riêng và cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm nói chung. Sửa đổi toàn văn Bộ luật tố tụng hình sự là nhu cầu cấp thiết hiện nay đồng thời còn là một nội dung của quá trình đổi mới hệ thống pháp theo tinh thần các nghị quyết của Trung ương Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước. Điều này đã có nhiều bài phát biểu của các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước, nhiều bài viết của các nhà khoa học pháp lý về những nguyên tắc và phương pháp soạn thảo, cũng như thảo luận về Dự thảo Bộ luật tố tụng hình sự. Tôi xin trao đổi một số ý kiến về những hướng sửa đổi Bộ luật tố tụng hình sự.

- Vấn đề dân chủ hoá tố tụng hình sự

Trong những năm qua, công cuộc đổi mới ở nước ta đã đạt được những thành tựu đáng khích lệ trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Một trong những nguyên nhân rất quan trọng bảo đảm cho những thành công phải kể tới yếu tố phát huy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa cuốn hút quần chúng nhân dân và các tổ chức xã hội vào việc kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tại Đại hội VIII của Đảng, Đảng ta cũng đã khẳng định sự cần thiết của việc tiếp tục củng cố và nâng cao nền dân chủ ở nước ta lên những tầm cao mới đồng thời nhấn mạnh "xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa là một nội dung cơ bản của đổi mới hệ thống chính trị ở nước ta"<sup>(1)</sup>. Xuất phát từ quan điểm trên đây của Đảng, tôi cho rằng một định hướng quan trọng của quá trình hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự nói chung và Bộ luật tố tụng hình sự nói riêng là gắn vào xu thế dân chủ hiện nay làm cho tố tụng hình sự đạt

độc hiệu quả cao đồng thời bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người bị truy tố và bảo vệ quyền con người.

Lỗi cuốn quân chúng nhân dân và các tổ chức, đoàn thể xã hội tham gia vào nhiệm vụ đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm nói chung và hoạt động tố tụng hình sự nói riêng chẳng những là một biểu hiện của nền dân chủ mà còn là điều kiện để tố tụng hình sự đạt được mục đích đề ra. Bộ luật tố tụng hình sự hiện hành đã quy định việc tham gia tố tụng hình sự của các tổ chức xã hội và công dân (Điều 8) với nội dung: "Mặt trận Tổ quốc và các thành viên trong Mặt trận Tổ quốc và công dân đều có quyền và nghĩa vụ tham gia tố tụng hình sự góp phần đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân". Thế nhng, trong thực tế, vì cả nguyên nhân chủ quan và khách quan, các tổ chức xã hội đã không thể phát huy vai trò, tác dụng của mình trong tố tụng hình sự. So với các tổ chức xã hội khác, đoàn luật s và hội luật gia các cấp đã tham gia tích cực hơn vào quá trình giải quyết vụ án với các vai trò khác nhau thông qua các thành viên làm người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự. Nhng tiếng nói của những người này hầu nh không có giá trị và sự tham gia của họ trong tố tụng cha được coi là một hình thức kiểm tra, giám sát hoạt động khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử của các cơ quan tố tụng và người tiến hành tố tụng.

- Nên chăng thể chế hoá cụ thể hơn nữa địa vị pháp lý của người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự và cho họ tham gia tố tụng từ khi có người bị tạm giữ và cho họ quyền thu thập chứng cứ

So với giai đoạn trước khi ban hành Bộ luật tố tụng hình sự năm 1988 thì địa vị pháp lý trong tố tụng của người bào chữa và người bảo vệ quyền lợi của đương sự đã được quy định một cách chặt chẽ hơn. Họ được tham gia tố tụng từ khi khởi tố bị can, đọc hồ sơ vụ án và ghi chép những việc cần thiết, đọc quyền khiếu nại các quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng, đọc đa ra chứng cứ và những yêu cầu v..v. Tuy nhiên, Bộ luật tố tụng hình sự mới cần phải thể chế hoá cụ thể hơn nữa địa vị pháp lý của người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự theo hớng để họ tham gia sớm hơn vào tố tụng từ thời điểm có người bị tạm giữ, được tham gia vào tất cả các hoạt động và hành vi tố tụng nếu họ thấy cần thiết, đọc quyền thu thập chứng cứ bằng các phong pháp không trái với quy định của pháp luật và giá trị pháp lý của các chứng cứ họ đa ra phải được toá án đánh giá nh các chứng cứ của cơ quan điều tra và viện kiểm sát. Thực hiện được vấn đề trên đây sẽ khẳng định được nguyên tắc bình đẳng giữa các bên trong tranh tụng, mới phát huy một cách thực tế vai trò của các đoàn thể, tổ chức và công dân trong quá trình giải quyết vụ án hình sự.

Luật tố tụng hình sự là luật hình thức là điều kiện không thể thiếu để thực hiện luật nội dung (luật hình sự). Các quy phạm của luật hình sự sẽ không thể thực hiện hoặc thực hiện trái với nguyên tắc pháp chế nếu không có luật tố tụng hình sự được thể hiện ở rất nhiều loại văn bản luật và văn bản đối luật khác nhau để có thể quy định một cách thật chi tiết, tỉ mỉ về trình tự, thủ tục tiến hành các hoạt động tố tụng, các hành vi khác nhau. Tuy nhiên, phải khẳng định rằng Bộ luật tố tụng hình sự là "xương sống" của pháp luật tố tụng hình sự, vì vậy, các văn bản về tố tụng hình sự cần phải được xây dựng trên cơ sở thống nhất với Bộ luật tố tụng hình sự. Vì thế, trong Bộ luật tố tụng hình sự, ngoài các chế định và quy định về các hoạt động và hành vi tố tụng hình sự phải chứa đựng tất cả các nguyên tắc của tố tụng hình sự, những quan điểm t tổng chỉ đạo đối với hoạt động đặc thù này của Nhà nước.

- Cần xác định tranh tụng là một nguyên tắc quan trọng để tìm ra sự thật khách quan của vụ án

Nghiên cứu Bộ luật tố tụng hình sự hiện hành của nước ta, chúng tôi thấy rằng có rất nhiều nguyên tắc tố tụng hình sự (cũng rất cơ bản) đã không được thể chế hoá trong Chương I (Những nguyên tắc cơ bản). Ai cũng thừa nhận tranh tụng là điều kiện quan trọng nhất để tìm ra chân lí khách quan của vụ án, nhng đáng tiếc nó cha được coi là một nguyên tắc của tố

tụng hình sự mà mới chỉ đọc thể hiện rất mờ nhạt tại Điều 20 với tên gọi: "Bảo đảm quyền bình đẳng trước tòa án". Trong Bộ luật tố tụng hình sự hiện hành, không có điều luật nào có tên gọi là "Nguyên tắc công tố trong tố tụng hình sự" nhưng các nhà lý luận cũng đã khẳng định là có nguyên tắc này và họ cho rằng nội dung của nó "thể hiện ở việc cơ quan điều tra, viện kiểm sát, tòa án trong quá trình khởi tố, điều tra, truy tố xét xử vụ án đều đứng trên quan điểm bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, của xã hội"<sup>(2)</sup>. Trong thực tế, nếu chỉ đề cao lợi ích công cộng, tất sẽ có những lúc vi phạm lợi ích cá nhân và vì thế mâu thuẫn giữa hai mục đích nói trên không phải là không bao giờ tồn tại trong tố tụng hình sự. Vậy khi xảy ra trường hợp này thì cách giải quyết như thế nào? dựa trên nguyên tắc nào? Trong luật tố tụng hình sự của nhiều nước trên thế giới đã tồn tại một nguyên tắc là mọi nghi ngờ cần phải được giải thích theo hướng có lợi cho người bị buộc tội và ở Thụy Điển, người ta còn áp dụng nguyên tắc "Thà bỏ lọt tội phạm còn hơn làm oan người vô tội"<sup>(3)</sup>. Trong hoạt động tố tụng hình sự ở nước ta, tình trạng oan sai không phải không còn và nó biểu hiện ở những khía cạnh sau: một người không phạm tội lại bị truy tố và xét xử là có tội; một người phạm tội nhẹ nhưng bị xét xử về tội danh nặng hơn; hình phạt hoặc các biện pháp cưỡng chế tố tụng khác được áp dụng nặng hơn so với tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi đã được thực hiện. Dân chủ trong tố tụng hình sự còn có một nội dung là pháp luật tố tụng hình sự phải quy định một cơ chế minh oan cho người bị oan tùy theo từng hình thức như đã nêu trên và tùy theo lỗi của người tiến hành tố tụng đã gây ra sự oan sai do vô ý hay cố ý. Thực hiện cơ chế minh oan và xử lý nghiêm khắc người vi phạm là một trong những mục đích của tố tụng hình sự đồng thời cũng là điều kiện để tố tụng hình sự đạt hiệu quả cao. Tất cả những ý kiến trên đây xuất phát từ mục đích vì con người của hoạt động tố tụng hình sự, là thể hiện tính cẩn trọng trong việc truy tố một con người. Trong điều kiện đổi mới và dân chủ hoá mọi mặt của đời sống xã hội ở nước ta hiện nay, những ý tưởng đó đáng được suy nghĩ khi xây dựng các điều luật về những nguyên tắc của luật tố tụng hình sự Việt Nam. Có thể khẳng định việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hình sự nói riêng không mang mục đích tự thân. Hoàn thiện pháp luật là để tạo ra những cơ sở pháp lý nhằm nâng cao hiệu lực quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội của đất nước, củng cố, xây dựng và hoàn thiện chính nhà nước. Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự cũng không thể tách rời quỹ đạo đó. Vì vậy, một trong những định hướng quan trọng nhất của việc hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự ở nước ta là phải xuất phát từ quan điểm của Đảng và Nhà nước về mục tiêu và nhiệm vụ xây dựng nhà nước và pháp luật trong những thập kỷ tới. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng ta trong phần "mục tiêu đến năm 2000 và năm 2020" đã khẳng định một trong những nhiệm vụ của những năm tới là "tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước, trọng tâm là cải cách nền hành chính, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; mở rộng dân chủ, thiết lập kỷ cương, bảo đảm trật tự an toàn xã hội"<sup>(4)</sup>.

- Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự phải gắn liền với việc kiên toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử

Cũng giống như các ngành luật khác, pháp luật tố tụng hình sự có vai trò điều chỉnh các quan hệ xã hội. Đối tượng điều chỉnh của pháp luật tố tụng hình sự là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử tội phạm mà một nhóm chủ thể tham gia vào các quan hệ ấy là cơ quan điều tra, viện kiểm sát và tòa án. Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự không thể không có nội dung hoàn thiện cả về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng nói trên, xác định rõ địa vị pháp lý của chúng cũng như mối quan hệ tố tụng giữa chúng trong các giai đoạn khác nhau của quá trình giải quyết vụ án hình sự. Từ thực tiễn thi hành Bộ luật tố tụng hình sự hơn 10 năm qua cho thấy rằng, cách tổ chức bộ máy của các cơ quan tiến hành tố tụng còn có những điểm bất cập, địa vị pháp lý (quyền và nghĩa vụ) của các cơ quan và những người tiến hành tố tụng cũng như một số loại quan hệ tố tụng giữa các cơ quan và những người nói trên được pháp luật tố tụng hình sự hiện hành quy định chưa thực sự tạo ra những điều kiện cần thiết bảo đảm cho tố tụng hình sự tiến hành được

nhANH chóng và HIỆU quả, thậm chí một số quy định khó thực HIỆN hoặc gây trở ngại cho hoạt động của những người, những cơ quan đOC giao nhiệm vụ thực HIỆN một hoạt động hoặc hành vi tố tụng nào đó. ĐỔI mới và hoàn thiện tổ chức hoạt động của cơ quan điều tra, viện kiểm sát và toà án-những cơ quan tiến hành tố tụng phải vừa gắn vào quá trình đổi mới, hoàn thiện nhà nớc vừa gắn vào công cuộc cải cách hành chính và cải cách hoạt động t pháp. Tại Đại hội lần thứ VIII, Đảng ta đã chỉ rõ: "Để Nhà nớc ta thực sự là nhà nớc của dân, do dân và vì dân, một nhà nớc trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực và hiệu quả phải thực HIỆN tốt, đồng bộ các nhiệm vụ: đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của nhà nớc; cải cách nền hành chính nhà nớc bao gồm cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tổ chức và hoạt động t pháp"<sup>(5)</sup>. Xuất phát từ luận điểm chỉ đạo của Đảng trên đây, theo chúng tôi, đến nay, chúng ta đã có những điều kiện chín muồi để tổ chức một hệ cơ quan điều tra thống nhất và duy nhất để điều tra tất cả các vụ án hình sự. Cần phải phân định rõ quan hệ hành chính và quan hệ tố tụng giữa điều tra viên và thủ trưởng cơ quan điều tra (cũng nh giữa kiểm sát viên và viện trưởng viện kiểm sát); mở rộng thẩm quyền cho điều tra viên, kiểm sát viên (nh điều tra viên đOC trực tiếp điều tra một vụ án hay trong khi điều tra, đOC quyền quyết định và thực HIỆN một số hành vi tố tụng nh khám người, khám nhà, khám địa điểm, trng câu giám định, thực nghiệm điều tra...kiểm sát viên đOC đOC lập với Viện trưởng khi thực HIỆN nhiệm vụ đOC giao nh bổ sung, thay đổi hoặc rút cáo trạng và chịu trách nhiệm hành chính trước Viện trưởng và trách nhiệm trước pháp luật về những hành vi vi phạm trong khi tiến hành tố tụng); cần đổi mới tổ chức bộ máy viện kiểm sát theo hớng gọn nhẹ, nâng cao trình độ cán bộ để thực HIỆN có hiệu quả chức năng công tố trong tố tụng hình sự; tổ chức lại toà án và phân định lại thẩm quyền xét xử theo hớng mở rộng thẩm quyền xét xử của toà án nhân dân cấp quận, huyện và toà án quân sự khu vực. Đất nớc chúng ta đã qua hơn 10 năm đổi mới và sẽ tiếp tục sự nghiệp đổi mới trong đó đổi mới kinh tế là trọng tâm. Chính vì vậy, một định hớng sửa đổi và hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật tố tụng hình sự nói riêng là quá trình hoàn thiện ấy phải gắn vào và phù hợp với vấn đề đổi mới kinh tế. Khi bàn về các giải pháp và chính sách chủ yếu của những năm tiếp theo, Đảng ta đã chỉ rõ một trong những nhiệm vụ HIỆN nay là "tiếp tục xây dựng hệ thống pháp luật phù hợp với cơ chế thị trường theo định hớng xã hội chủ nghĩa"<sup>(6)</sup>. Sự chuyển đổi từ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp trong quản lý kinh tế sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nớc đòi hỏi phải nhanh chóng đổi mới các thủ tục tố tụng hình sự. Công việc khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án hình sự- một kênh của quá trình đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm phải phục vụ cho việc phát triển các thành phần kinh tế theo chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nớc đã đề ra. Chúng ta đang tiến hành sửa đổi Bộ luật hình sự một cách toàn diện trong đó có việc thực HIỆN các quá trình tội phạm hoá, phi tội phạm hoá, hình sự hoá và phi hình sự hoá. Đây là một việc làm rất cần thiết vừa đáp ứng đOC yêu cầu đổi mới pháp luật hình sự trong giai đoạn HIỆN nay, vừa có tác dụng phân định rõ ràng giữa tội phạm và các vi phạm pháp luật khác đặc biệt là vi phạm hành chính, vi phạm pháp luật kinh tế, vi phạm pháp luật dân sự v.v. Tố tụng hình sự- quá trình giải quyết các vụ án hình sự cũng giống nh quá trình giải quyết các vi phạm pháp luật khác phải đOC tiến hành nhanh chóng tiết kiệm thời gian ở mức tối đa. Đây là một trong những nội dung của "tính kinh tế" trong tố tụng hình sự. Nghiên cứu vấn đề thời hạn trong tố tụng hình sự ở nớc ta, chúng tôi thấy có nhiều loại thời hạn còn quy định quá dài không đáp ứng đOC yêu cầu giải quyết nhanh chóng vụ án hình sự, nâng cao tác dụng phòng ngừa tội phạm và kịp thời phục vụ cho việc thực HIỆN các nhiệm vụ do quá trình đổi mới đặt ra. Ngoài ra, việc quy định một số loại thời hạn nh thời hạn tạm giam, thời hạn điều tra, thời hạn xét xử sơ thẩm, phúc thẩm... quá dài hoặc thậm chí không hạn định (ví dụ: Theo Bộ luật tố tụng hình sự HIỆN hành hành thời hạn tối đa của tạm giam và thời hạn điều tra không đOC xác định nên dễ dẫn tới việc một số cán bộ thực thi pháp luật trễ nải trong công việc, tùy tiện kéo dài thời gian giải quyết vụ án hoặc thời hạn áp dụng các biện pháp ngăn chặn trong tố tụng vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của bị can, bị cáo). Vì luật tố tụng là luật hình thức cho nên các quy định trong Bộ luật tố tụng hình sự càng chi tiết bao nhiêu thì càng tạo

điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện chúng trong thực tiễn và tránh đọc các vi phạm pháp luật từ phía những người tiến hành tố tụng do căn bệnh tùy tiện gây ra. Chính vì những lẽ trên, chúng tôi cho rằng cần phải nghiên cứu để rút ngắn tất cả các loại thời hạn trong tố tụng hình sự cho phù hợp với những điều kiện mới hiện nay, vừa nâng cao hiệu quả của quá trình giải quyết vụ án hình sự, vừa bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trước khi ban hành Bộ luật tố tụng hình sự 1988, ở nước ta đã tồn tại một trình tự giải quyết vụ án hình sự rút ngắn. Theo thủ tục này, thời hạn hoàn tất hồ sơ để đưa vụ án ra xét xử đọc tiến hành trong một khoảng thời gian rất ngắn (khoảng 30 ngày). Nó đọc áp dụng đối với các vụ án không nghiêm trọng, chứng cứ đơn giản, rõ ràng, không cần nhiều thời gian cho việc điều tra xác minh và thu thập chứng cứ. Bản án đọc xét xử theo thủ tục rút ngắn có hiệu lực pháp luật ngay sau khi tuyên án (xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm). Cách giải quyết vụ án theo thủ tục rút ngắn có tác dụng phòng ngừa chung và phòng ngừa riêng rất lớn. Tuy nhiên, sau này trong Bộ luật tố tụng hình sự năm 1988, thủ tục này đã không đọc giữ lại ngoài thủ tục xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm những vụ án đặc biệt nghiêm trọng, phức tạp thuộc thẩm quyền của toà hình sự Toà án nhân dân tối cao và Toà án quân sự trung ương (Khoản 3 Điều 145). Cách quy định nh hiện nay rõ ràng là không phù hợp, không đảm bảo cho bị cáo đọc kháng cáo vì bản án có hiệu lực pháp luật ngay sau khi tuyên. Trong thực tế, một điều dễ hiểu là khi giải quyết các vụ án càng nghiêm trọng, càng phức tạp thì càng phải thận trọng. Sự sai lầm trong việc định tội tất yếu sẽ dẫn đến sai lầm trong quyết định hình phạt và điều này dễ dẫn tới việc xét xử oan sai. Để toà án cấp trên có điều kiện kiểm tra tính đúng đắn và tính có căn cứ của bản án sơ thẩm, cần phải đảm bảo cho bị cáo quyền kháng cáo đối với bản án của toà án cấp sơ thẩm, đặc biệt là trong trường hợp họ bị truy tố về các tội đặc biệt nghiêm trọng. Chính vì vậy, chúng tôi cho rằng cần thiết phải bỏ thủ tục xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm nh quy định tại Khoản 3 Điều 145 và trong Bộ luật tố tụng hình sự mới cần có thêm chương "Thủ tục rút ngắn" quy định thủ tục điều tra, truy tố, xét xử đối với các tội phạm ít nghiêm trọng đọc thực hiện một cách đơn giản, chứng cứ rõ ràng. Thời hạn điều tra, truy tố, xét xử trong trường hợp này có thể là 30 ngày, khi xét xử chỉ cần một thẩm phán (không cần sự có mặt của hội thẩm nhân dân) và bản án trong trường hợp này là bản án chung thẩm. Thiết nghĩ, sự quay trở lại cách làm cũ nh trong trường hợp này không phải là bớc tụt hậu của luật tố tụng hình sự mà nó thể hiện đọc tính phù hợp của pháp luật với những điều kiện kinh tế xã hội hiện nay. Trong số các biện pháp ngăn chặn đọc quy định trong Bộ luật tố tụng hình sự nước ta có một biện pháp chỉ đọc áp dụng đối với người nước ngoài phạm tội trên lãnh thổ Việt Nam. Đó là biện pháp đặt tiền hoặc tài sản có giá trị để bảo đảm sự có mặt của họ khi có giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng (Điều 76). Trong những điều kiện hiện nay ở nước ta, khi mà số lượng người nước ngoài vào làm ăn và du lịch ngày càng tăng thì biện pháp trong tố tụng hình sự trên đây vẫn rất cần thiết. Điều đáng nói ở đây là tại sao biện pháp này lại không đọc áp dụng đối với cả người Việt Nam phạm tội? Qua thực tiễn tố tụng hình sự ở nước ta trong mấy năm gần đây, chúng tôi thấy rằng có không ít trường hợp khi một số cán bộ có chức vụ, quyền hạn hoặc một số người là chủ các cơ sở sản xuất, doanh nghiệp t nhân khi bị truy tố và áp dụng biện pháp ngăn chặn là tạm giam thì đồng thời các cơ sở sản xuất kinh doanh đó cũng hoặc bị phá sản hoặc sản xuất bị gián đoạn. Điều này đã ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người lao động ở các cơ sở đó và việc thực hiện các kế hoạch sản xuất, trong đó có các hợp đồng liên doanh, liên kết với nước ngoài, bị đình trệ. Xuất phát từ nguyên tắc công bằng và để việc đấu tranh với tội phạm không ảnh hưởng xấu tới hoạt động sản xuất kinh doanh, chúng tôi cho rằng cũng có thể áp dụng biện pháp ngăn chặn là đặt tiền hoặc tài sản có giá trị để đảm bảo với cả người Việt Nam phạm tội. Và cuối cùng, một trong những định hóng cơ bản sửa đổi Bộ luật tố tụng hình sự phải chứa đựng những quy phạm pháp luật quy định về những nguyên tắc hình thức, phong pháp của sự phối hợp giữa nước ta với các nước trong khu vực và các nước trên thế giới trong việc điều tra, truy tố, xét xử tội phạm. Với xu thế hội nhập về các lĩnh vực giữa nước ta với các nước trên thế giới, nhiệm vụ đấu tranh với tình hình tội phạm ngày càng nặng nề và phức tạp. Nếu thiếu sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực đấu tranh phòng chống tội phạm chắc chắn hiệu quả của tố tụng hình sự ở nước ta sẽ không cao. Rất nhiều vấn đề mà thực tiễn hiện nay đặt ra nh

dẫn độ tội phạm, di lý vụ án, việc điều tra của cảnh sát nước ngoài tại Việt Nam, việc điều tra của cảnh sát Việt Nam ở nước ngoài, thẩm quyền điều tra, xét xử các tội phạm quốc tế... còn đang bỏ ngỏ. Thiết nghĩ, trong Bộ luật tố tụng hình sự sửa đổi lần này chúng cần đọc thể chế hoá làm căn cứ pháp lý cho các hoạt động tố tụng hình sự khác nhau.

## **VỀ DỰ ÁN LUẬT SĨ QUAN**

### **QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN VIỆT NAM**

#### **LÊ VIỆT TRỜNG**

*Phó Vụ trưởng Vụ Quốc phòng-An ninh*

*Văn phòng Quốc hội*

Hiện nay, tình hình thế giới và khu vực vẫn tiếp tục diễn biến phức tạp, tiềm ẩn nhiều nhân tố khó lường, đặt các quốc gia trước những thách thức mới trong việc bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia cũng như gìn giữ môi trường hoà bình, ổn định để phát triển kinh tế- xã hội. Đối với nước ta, các thế lực thù địch vẫn tăng cường tiến hành chiến lược diễn biến hoà bình với những thủ đoạn rất tinh vi, thâm độc nhằm thủ tiêu vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, phi chính trị hoá quân đội, xoá bỏ chế độ XHCN và thành quả cách mạng của nhân dân ta.

Trước tình hình đó, đi đôi với việc đẩy mạnh phát triển kinh tế phải hết sức coi trọng, chăm lo củng cố quốc phòng, chuẩn bị tốt về mọi mặt, bảo đảm cho đất nước luôn luôn chủ động trước mọi tình huống. Muốn vậy cần ra sức xây dựng nền quốc phòng toàn dân vững mạnh, xây dựng quân đội nhân dân (QĐND) cách mạng chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, đủ sức hoàn thành nhiệm vụ trong bất kỳ điều kiện nào.

Là thành phần chủ yếu trong cán bộ QĐND, đội ngũ sĩ quan luôn được Đảng, Nhà nước ta chăm lo xây dựng. Sự quan tâm đặc biệt đó thể hiện ở chỗ chế độ phục vụ của sĩ quan đã sớm được thể chế hoá thành luật. Tại phiên họp ngày 29/4/1958, Quốc hội đã thông qua Luật quy định chế độ phục vụ của sĩ quan QĐND Việt Nam. Luật gồm 5 chương, 48 điều xác định địa vị pháp lý và qui định những vấn đề quan trọng nhất để xây dựng đội ngũ sĩ quan. Năm 1981, xuất phát từ yêu cầu nhiệm vụ trong giai đoạn mới của cách mạng, nhất là sau sự ra đời của Hiến pháp 1980, Quốc hội đã thông qua Luật về sĩ quan QĐND Việt Nam gồm 5 chương, 45 điều thay thế cho Luật qui định chế độ phục vụ của sĩ quan QĐND Việt Nam 1958 và đến năm 1991 tiến hành sửa đổi, bổ sung 6 Điều. Phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ của từng giai đoạn cách mạng, các văn bản luật nói trên đã hoàn thành sứ mạng lịch sử của nó là tạo dựng hành lang pháp lý quan trọng, góp phần xây dựng đội ngũ sĩ quan không ngừng lớn mạnh.

Tuy nhiên, sau khi Hiến pháp 1992 được ban hành, hệ thống pháp luật của Nhà nước ta đã từng bước được hoàn thiện theo tinh thần đổi mới. Nhiệm vụ xây dựng và bảo vệ Tổ quốc đang đặt ra những yêu cầu mới về nhiều mặt, trong đó có vấn đề nâng cao chất lượng cán bộ quân đội, nhất là đội ngũ sĩ quan. Trong bối cảnh đó, Luật về sĩ quan hiện hành đã bộc lộ những hạn chế, bất cập; một số qui định không còn phù hợp, đòi hỏi phải sửa đổi cơ bản để đáp ứng yêu cầu xây dựng đội ngũ sĩ quan với chất lượng cao, góp phần tăng cường sức chiến đấu của quân đội, bảo đảm quân đội luôn là lực lượng chiến đấu trung thành và tin cậy của Đảng, của Nhà nước, của nhân dân. Chính vì vậy, tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá IX đã quyết nghị việc sửa đổi luật này. Do công tác chuẩn bị và quỹ thời gian vật chất của nhiệm kỳ khoá IX không cho phép nên dự án luật đã được chuyển tiếp sang chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ khoá X. Nghị quyết số 19/1998 QH10 của Quốc hội khoá X đã xác định dự án luật sĩ quan thuộc chương trình chính thức, sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 4/1999) và thông qua vào kỳ họp thứ 6 (cuối năm 1999). Chấp hành Nghị quyết của Quốc

hội, Chính phủ đã khẩn trương thành lập ban soạn thảo, nòng cốt là Bộ Quốc phòng. Về phía các cơ quan của Quốc hội, Ủy ban Quốc phòng và An ninh được phân công chủ trì thẩm tra dự án luật này.

Năm 1995 dự án luật đã chính thức được khởi thảo. Kể từ đó đến nay, dự án đã qua nhiều lần chỉnh lý trên cơ sở ý kiến của các bộ, ngành, các đơn vị trong toàn quân, các đồng chí cán bộ quân đội lão thành, các vị đại biểu Quốc hội và đặc biệt là sự chỉ đạo thông xuyên của Đảng uỷ quân sự trung ương, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Vì vậy, về cơ bản dự án luật đã đủ điều kiện trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 sắp tới.

\*

\* \*

Với mong muốn trao đổi thông tin, chúng tôi xin trình bày một số vấn đề đáng quan tâm của dự án luật này:

#### A. VỀ T TỔNG CHỈ ĐẠO SỬA ĐỔI LUẬT SĨ QUAN

Dự án luật sĩ quan phải bảo đảm những yêu cầu sau đây:

+ Quán triệt đồng lối, quan điểm của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ quân đội nói chung, nhất là đội ngũ sĩ quan trong tình hình mới; bảo đảm tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo của Đảng đối với đội ngũ sĩ quan quân đội.

+ Tăng cường chất lượng đội ngũ sĩ quan, khắc phục những hạn chế của luật hiện hành, bảo đảm cơ sở pháp lý và điều kiện để điều chỉnh một bức cơ bản mô hình tổ chức đội ngũ sĩ quan hợp lý về cơ cấu, số lượng, chất lượng, đáp ứng yêu cầu xây dựng quân đội thời bình và cả khi đất nước có tình huống xảy ra.

+ Quán triệt quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân vào phong h- óng xây dựng đội ngũ sĩ quan, bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước ngày càng được nâng cao .

+ Kế thừa và phát triển những qui định còn phù hợp của luật hiện hành; thể hiện đầy đủ tính chất đặc thù của hoạt động quân sự, nhất là đối với đội ngũ sĩ quan: tuyệt đối phục tùng mệnh lệnh cấp trên, sẵn sàng chiến đấu hy sinh, trung thành tuyệt đối với Đảng và Nhà nước CHXHCN Việt Nam.

+ Bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành của nhà nước ta, phù hợp với thực tiễn, có tính đến xu hướng vận động của xã hội và tính khả thi.

#### B. NỘI DUNG CỤ THỂ CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Về bố cục dự án luật có lời nói đầu, 7 chương, 52 điều.

2. Nội dung của các chương và những vấn đề mới so với Luật hiện hành

- *Chương I* . Những qui định chung gồm 14 điều qui định những nội dung cơ bản, có tính nguyên tắc làm cơ sở để cụ thể hoá trong các chương sau. Một số vấn đề mới được đưa vào chương này và mục đích:

+ Khái niệm sĩ quan đã đọc bổ sung thêm nội dung khẳng định bản chất cách mạng hay nói cách khác là bản chất giai cấp công nhân của đội ngũ sĩ quan, cụ thể xác định sĩ quan là cán bộ của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước CHXHCN Việt Nam. Việc khẳng định đó xuất phát từ quan điểm và thực tiễn quân đội là công cụ chuyên chính của Đảng và Nhà nước ta mà sĩ quan lại là thành phần chủ yếu trong đội ngũ cán bộ quân đội. Do đó qui định cụ thể vấn đề này vào luật sẽ không chỉ nhấn mạnh bản chất giai cấp mà còn thể hiện niềm vinh dự, trách nhiệm của những người đọc trở thành sĩ quan QĐND Việt Nam, đồng thời thông qua đây thể hiện rõ thái độ kiên quyết chống lại luận điểm của các thế lực thù địch mu toan phi chính trị hoá quân đội.

+ Vị trí, chức năng của sĩ quan đọc cụ thể hoá trong dự án luật nhằm giới hạn những chức vụ, công việc cần thiết bố trí sĩ quan để điều chỉnh mô hình tổ chức đội ngũ sĩ quan trở lại hình tháp có tính phổ biến, bảo đảm điều kiện để chăm lo xây dựng đội ngũ sĩ quan có chất lượng hơn. Nghĩa là tỷ lệ sĩ quan sẽ giảm đi và tỷ lệ quân nhân chuyên nghiệp, công chức quốc phòng sẽ tăng lên.

+ Vấn đề lãnh đạo và quản lý đội ngũ sĩ quan đọc qui định trong dự án luật xuất phát từ nhận thức Đảng nắm quyền lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt lực lượng vũ trang nhân dân mà sĩ quan là một bộ phận cấu thành giữ vai trò nòng cốt thì không thể không qui định nguyên tắc này trong dự án luật.

Việc bổ sung những qui định trong khái niệm cũng như vấn đề lãnh đạo, quản lý đội ngũ sĩ quan đã đọc sự nhất trí của đa số các ý kiến đóng góp, tuy nhiên cũng còn một số ý kiến về nhận thức, quan điểm thì hoàn toàn nhất trí, nhưng đề nghị nên nghiên cứu cách thể hiện cho phù hợp về mặt kỹ thuật lập pháp.

+ Nhóm ngành sĩ quan đọc xác định trong dự án luật là 5; không qui định sĩ quan quân pháp và sĩ quan hành chính như luật hiện hành, vì quân pháp và hành chính trong quân sự là ngành chuyên môn sâu, nếu liệt kê các ngành khác nữa thì số lượng lên đến hàng nghìn. Do đó, hai ngành này sẽ nằm trong nhóm ngành thứ 5 : sĩ quan chuyên môn khác.

+ Chức vụ cơ bản của sĩ quan đọc qui định trong dự án, lấy hệ thống chức vụ cơ bản của lục quân làm chuẩn. Chức vụ cơ bản là căn cứ để qui định các chức vụ tương đương ở các văn bản đối luật (thực tế trong quân đội có khoảng 6000 chức danh khác nhau nên không thể qui định hết vào luật đọc).

+ Tiêu chuẩn của sĩ quan đọc qui định cụ thể trong dự án luật nhằm thể chế hoá tinh thần Nghị quyết Trung ương lần thứ ba về chiến lược cán bộ, đồng thời thống nhất tiêu chí của việc tuyển chọn, đào tạo bồi dưỡng và sử dụng sĩ quan trong quân đội.

+ Tuổi phục vụ của sĩ quan so với luật hiện hành có sự thay đổi chủ yếu ở cấp úy, cấp thiếu tá và trung tá ( tuổi cao nhất của sĩ quan cấp úy nâng từ 38 lên 44, của cấp thiếu tá từ 43 lên 46 và của cấp trung tá từ 48 lên 49). Việc điều chỉnh tuổi phục vụ cao nhất của một số cấp bậc quân hàm nhằm giải quyết mâu thuẫn cấp úy trẻ hơn, phục vụ ít hơn đọc nghỉ hưu trong khi cấp tá nhiều tuổi hơn, phục vụ nhiều hơn lại phục viên.

- *Chương II.* Quân hàm, chức vụ sĩ quan gồm 11 điều qui định về cấp bậc quân hàm và chức vụ sĩ quan; mối quan hệ giữa cấp bậc quân hàm với chức vụ và điều kiện, tiêu chuẩn, thẩm quyền quyết định phong, thăng, bổ nhiệm, miễn nhiệm chức vụ... đối với sĩ quan. Những nội dung mới so với luật hiện hành :

+ Đa vào dự án luật qui định cấp bậc quân hàm cao nhất đối với chức vụ cơ bản của sĩ quan để gắn cấp bậc với chức vụ, bảo đảm sự thống nhất trong toàn quân việc bổ nhiệm và thăng

cấp quân hàm sĩ quan. Hạ bậc quân hàm cao nhất của một số chức vụ để điều chỉnh cơ cấu hợp lý giữa cấp úy và cấp tá (nâng tỷ lệ cấp úy từ 35% hiện nay lên 55%, giảm tỷ lệ cấp tá từ 63% hiện nay xuống 45%).

+ Việc lỏng hoá điều kiện thăng quân hàm đối với sĩ quan nhằm bảo đảm việc thực hiện được thuận lợi, thống nhất cũng như sự nghiêm túc, chính xác và công bằng trong toàn quân.

+ Về thẩm quyền quyết định đối với sĩ quan so với luật hiện hành được bổ sung thêm theo hướng phân cấp cụ thể. Tuy nhiên, quy định này đang vướng về mặt pháp lý, vì còn có điểm chưa phù hợp với qui định tại điểm 9 Điều 103 Hiến pháp 1992 nói về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc phong hàm, cấp sĩ quan cao cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân.

- *Chơng III.* Nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền lợi của sĩ quan gồm 12 điều. Các qui định trong chơng này của dự án được kế thừa luật hiện hành có bổ sung theo tinh thần cụ thể hoá nghĩa vụ, trách nhiệm phải đi đôi với quyền lợi và ngược lại quyền lợi phải gắn liền với nghĩa vụ và trách nhiệm. Một số điểm đáng chú ý trong chơng này là chế độ tiền lương, phụ cấp, nhà ở, đất ở đối với sĩ quan tại ngũ; chế độ chính sách đối với sĩ quan chuyển ngành, nghỉ hu và phục viên.

+ Đối với sĩ quan tại ngũ: Dự án luật bổ sung qui định mới về những việc sĩ quan không được làm, trách nhiệm của sĩ quan nhằm bảo đảm sự tương quan giữa sĩ quan với cán bộ, công chức đã được qui định trong Pháp lệnh cán bộ, công chức. Qui định về tiền lương và phụ cấp của sĩ quan cơ bản như luật hiện hành, được bổ sung một số nội dung như chế độ tiền lương, phụ cấp đối với sĩ quan cùng một thời điểm giữ nhiều chức vụ, được giao giữ chức vụ thấp hơn chức vụ đang đảm nhiệm; nâng lương đối với cấp đại tá đến niên hạn nhưng chưa được phong quân hàm cấp tống; quyền lợi của sĩ quan, của gia đình sĩ quan được bảo đảm chỗ ở, đăng ký hộ khẩu; chế độ nghỉ hàng năm phù hợp với qui định của Bộ Luật lao động; sĩ quan và thân nhân sĩ quan được ưu đãi về chăm sóc sức khỏe; việc chuyển sĩ quan sang quân nhân chuyên nghiệp, công chức quốc phòng để giảm số lượng sĩ quan trong khi vẫn giữ được những người có chuyên môn phục vụ quân đội, hạn chế tình trạng binh nghiệp dở dang; cụ thể hoá những trường hợp sĩ quan thôi phục vụ tại ngũ, đặc biệt là trường hợp quân đội không còn nhu cầu sử dụng, bản thân sĩ quan không có điều kiện chuyển ngành, nếu nam sĩ quan có 25 năm, nữ sĩ quan có 20 năm trở lên phục vụ liên tục trong quân đội thì được nghỉ hu. Qui định này rất quan trọng vừa tạo tâm lý an tâm cho những người lựa chọn con đường binh nghiệp, vừa là điều kiện để quân đội thực hiện việc chọn lọc, nâng chất lượng đội ngũ sĩ quan nhưng không làm phát sinh khó khăn về mặt xã hội (vì nếu không có chế độ nghỉ hu, số sĩ quan này phải phục viên ở tuổi đời khoảng ngoài 40, không có nghề nghiệp sẽ là gánh nặng cho xã hội).

+ Đối với sĩ quan thôi phục vụ tại ngũ: Dự án luật được bổ sung một số qui định mới về quyền lợi của sĩ quan phục viên, chuyển ngành, nghỉ hu, trong đó quan trọng nhất là được quan tâm về tạo việc làm, chỗ ở, khám chữa bệnh, học nghề, trợ cấp phục viên, bảo lưu lương một thời gian khi chuyển ngành và được lấy thời gian chiến đấu, phục vụ chiến đấu, công tác ở một số ngành nghề có phụ cấp độc hại cao để tính chế độ bảo hiểm khi nghỉ hu.v.v

Đối với chơng này, đại đa số ý kiến góp ý đều tán thành với những qui định trong dự thảo, nhưng vấn đề còn băn khoăn là tính khả thi của qui định tạo điều kiện nhà ở, đất ở cho sĩ quan.

- *Chơng IV.* Sĩ quan dự bị gồm 7 điều, cơ bản kế thừa qui định của luật hiện hành và bổ sung một điều mới về quyền lợi của sĩ quan dự bị, vì Luật nghĩa vụ quân sự và Pháp lệnh lực lượng dự bị động viên chỉ qui định quyền lợi của hạ sĩ quan binh sĩ dự bị, còn sĩ quan dự bị để Luật sĩ quan điều chỉnh, trong khi đó Luật sĩ quan hiện hành lại chưa có qui định này.

- *Chơng V.* Quản lý nhà nớc về sĩ quan gồm 4 điều. Đây là chơng hoàn toàn mới với nội dung qui định trách nhiệm của các cơ quan nhà nớc có thẩm quyền trong việc xây dựng đội ngũ sĩ quan nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nớc trong lĩnh vực này, phù hợp với chủ trương xây dựng nhà nớc pháp quyền XHCN Việt Nam. Tuy nhiên so với các văn bản pháp luật khác, quản lý nhà nớc đối với đội ngũ sĩ quan trong dự án luật chỉ tập trung vào một số vấn đề nh ban hành các loại văn bản quy phạm pháp luật, lập quy hoạch, kế hoạch về đào tạo, bồi dưỡng và sử dụng sĩ quan, xây dựng chế độ, chính sách; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, kỷ luật đối với sĩ quan và đối với việc thi hành luật sĩ quan. Tất cả các hoạt động quản lý đó không vi phạm nguyên tắc Đảng lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt đối với lực lượng vũ trang, trong đó có đội ngũ sĩ quan.

- *Chơng VI.* Khen thưởng và xử lý vi phạm (nh luật hiện hành)

- *Chơng VII.* Điều khoản thi hành (nh luật hiện hành)

\*

\* \*

Sau hơn 3 năm chuẩn bị công phu, nhất là sau khi đọc Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 5, dự án Luật sĩ quan QĐND Việt Nam đã đọc chính khá cơ bản để trình Quốc hội thông qua vào Kỳ họp thứ 6 tới. Tuy đối tượng điều chỉnh trực tiếp của Luật chỉ là đội ngũ sĩ quan, nhng vì quân đội ta từ nhân dân mà ra nên dự án luật đã đọc sự quan tâm của toàn xã hội. Vì vậy, Dự án luật này đọc thông qua sẽ không chỉ bảo đảm hành lang pháp lý quan trọng để xây dựng đội ngũ sĩ quan có chất lượng cao hơn, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới mà còn là nguồn động viên, cổ vũ lớn lao đối với mỗi sĩ quan, mỗi gia đình sĩ quan hăng hái góp sức mình xây dựng nên quốc phòng toàn dân vững mạnh, xây dựng QĐND cách mạng, chính qui, tinh nhuệ, từng bước hiện đại r

# THƯƠNG MẠI ĐIỆN TỬ VÀ CÁC VẤN ĐỀ PHÁP LÝ PHÁT SINH

VŨ HẢI ANH

*Chuyên viên Tổng công ty bưu chính- viễn thông*

## I. Công nghệ thông tin và tác động của nó tới hoạt động thương mại

Sự ra đời của máy tính, việc kết nối các máy vi tính với nhau thành các mạng và hình thành nên Internet đã có những tác động lớn tới cuộc sống và làm thay đổi hoàn toàn cách thức làm việc, học hành và giao tiếp với nhau, tức là làm thay đổi toàn bộ cuộc sống của con người trên thế giới.

Cùng với việc làm thay đổi cuộc sống của con người, Internet cũng làm thay đổi cách thức tiến hành các hoạt động kinh doanh, thương mại. Thương mại trên Internet mới phát triển từ đầu những năm 1990 và có những bước đột biến vào các năm 1996, 1997, 1998 nhờ các lợi ích mà nó mang đến. Theo một số dự báo, thương mại thông qua mạng Internet đã đạt con số 80 tỷ đô la Mỹ trong năm 1998 và sẽ đạt tới con số 300 tỷ đô la Mỹ khi bước sang thế kỷ 21.

## II. Khái niệm Thương mại Điện tử (Electronic- Commerce)

Thương mại điện tử theo nghĩa rộng nhất có thể được hiểu là toàn bộ các giao dịch mang tính thương mại được các bên tham gia thực hiện thông qua các phương tiện điện tử từ điện thoại, telex, facimile, hệ thống thanh toán và chuyển tiền điện tử ... tới các máy tính kết nối với nhau trong một mạng lưới kín hay một mạng lưới mở như Internet.

Theo Luật Mẫu về Thương mại điện tử của Ủy ban Luật Thương mại Quốc tế của Liên hợp quốc (UNCITRAL) thì: "Thương mại" trong khái niệm Thương mại điện tử được hiểu là mọi vấn đề phát sinh từ các mối quan hệ mang tính chất thương mại dù có hay không có hợp đồng. Các mối quan hệ mang tính chất thương mại bao gồm bất cứ giao dịch thương mại nào về cung cấp hoặc trao đổi hàng hoá hay dịch vụ; thoả thuận về phân phối; đại diện hoặc đại lý thương mại; uỷ thác hoa hồng, cho thuê dài hạn; xây dựng các công trình; t vấn; thiết kế; chuyển nhượng quyền sử dụng (Li xăng); đầu tư; tài chính; ngân hàng; bảo hiểm; các hợp đồng khai thác hoặc chuyển nhượng; liên doanh hoặc các hình thức hợp tác kinh doanh hay sản xuất; vận chuyển hành khách hay hàng hoá bằng đường biển, đường không, đường sắt hoặc đường bộ ... Như vậy phạm vi của Thương mại điện tử là rất rộng, bao quát hầu như mọi hình thái hoạt động kinh tế, mà không chỉ bao gồm mua bán hàng hoá và dịch vụ, vì mua bán hàng hoá và dịch vụ chỉ là một trong hàng nghìn lĩnh vực áp dụng của Thương mại Điện tử"

Bộ Thương mại Việt Nam cũng đã đưa ra định nghĩa của mình, theo đó: "Thương mại điện tử là một bộ phận hữu cơ của nền "kinh tế số hoá", là hình thái hoạt động thương mại bằng các phương pháp điện tử; là việc trao thông tin thương mại thông qua các phương tiện công nghệ điện tử mà nói chung là không cần phải in ra giấy trong bất cứ công đoạn nào của quá trình giao dịch (nên còn gọi là thương mại không giấy tờ). Bên cạnh đó, trong Báo cáo về Thương mại điện tử, Tổng cục Bưu điện lại đưa ra định nghĩa: "Thương mại điện tử là mọi hình thức giao dịch thương mại trong đó các bên hữu quan tương tác với nhau qua phương tiện điện tử chứ không trao đổi hoặc gặp gỡ trực tiếp".

Thương mại điện tử theo nghĩa hẹp chỉ bao gồm các hoạt động thương mại được thực hiện thông qua mạng Internet. Đa ra các khái niệm theo xu hướng này có một số tổ chức quốc tế nh: Tổ chức Thương mại thế giới, Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế (OECD).

Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) đa ra khái niệm về thương mại điện tử, theo đó hiểu một cách đơn giản nhất: Thương mại điện tử bao gồm việc sản xuất, quảng cáo, bán hàng và phân phối sản phẩm được mua bán và thanh toán trên mạng Internet nhng được giao nhận thông th-ờng và cả các sản phẩm được giao nhận nh những thông tin số hoá thông qua mạng Internet. Còn theo Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế của Liên hợp quốc: "Thương mại điện tử được định nghĩa sơ bộ là các giao dịch thương mại dựa trên truyền dữ liệu qua các mạng truyền thông nh Internet".

Nh vậy nói một cách khái quát nhất theo nghĩa hẹp Thương mại điện tử chỉ bao gồm những hoạt động thương mại được thực hiện thông qua mạng Internet mà không tính đến các phương tiện điện tử khác nh điện thoại, fax, telex ...

So với các hoạt động thương mại truyền thống thì thương mại điện tử có rất nhiều điểm khác cơ bản. Trong thương mại truyền thống, các bên thông gặp gỡ nhau trực tiếp để tiến hành giao dịch hoặc là những người đã quen biết nhau từ trước. Còn trong thương mại điện tử, các chủ thể không tiếp xúc trực tiếp với nhau và không đòi hỏi phải biết nhau từ trước. Các giao dịch mang tính thương mại truyền thống được thực hiện với sự phân định rõ về ranh giới quốc gia trong khi đó thương mại điện tử lại được thực hiện trong một môi trường hay có thể gọi là thị trường phi biên giới. Một điểm khác nữa là hầu hết các hoạt động hay giao dịch thương mại điện tử đều có sự tham gia của ít nhất ba chủ thể trong đó có một bên không thể thiếu được là người cung cấp dịch vụ mạng.

Về mặt pháp lý, các hoạt động thương mại được các bên tham gia thực hiện bằng các phương tiện điện tử khác ngoài mạng Internet nh điện thoại, fax, telex... đã được ghi nhận và quy định trong pháp luật của các nước cũng nh của các điều ước quốc tế. Vấn đề đặt ra hiện nay là việc điều chỉnh các hoạt động thương mại thực hiện thông qua các mạng lưới mở nh Internet.

### **III. Các hình thức thương mại điện tử**

Tuỳ theo mục đích nghiên cứu người ta phân loại thương mại điện tử theo một số yếu tố nh dựa vào chủ thể tham gia, các giai đoạn của một giao dịch... Hiện nay có các cách phân loại sau:

#### *1. Theo chủ thể tham gia*

Nếu dựa trên yếu tố chủ thể tham gia vào giao dịch thương mại điện tử, chúng ta có thể phân chia thành 3 nhóm giao dịch chính sau đây:

- Giữa khu vực kinh doanh với kinh doanh
- Giữa khu vực kinh doanh với tiêu dùng
- Giữa các chính phủ/ cơ quan công quyền - Doanh nghiệp/ người dân

#### *2. Thương mại điện tử trực tiếp và thương mại điện tử gián tiếp*

Một giao dịch thương mại điện tử sẽ được tiến hành qua ba giai đoạn chính nh sau:

- Giai đoạn tìm kiếm (đối tác, khách hàng, hàng hoá, sản phẩm hay dịch vụ ...)

- Giai đoạn đặt hàng và thanh toán
- Giai đoạn giao nhận hàng hoá/dịch vụ.

Nếu phân biệt theo các giai đoạn tiến hành một giao dịch thì Thông mại điện tử gồm hai loại chủ yếu: Thông mại điện tử trực tiếp và thông mại điện tử gián tiếp.

Thông mại điện tử gián tiếp: là việc đặt hàng hoặc thực hiện một số khâu trong giao dịch thông mại trên các phương tiện điện tử hoặc qua các phương thức điện tử và bên cạnh đó là một số khâu còn lại của giao dịch đó vẫn phải thực hiện theo phương thức truyền thống như việc giao nhận qua các kênh phân phối hoặc qua các dịch vụ bưu chính hay các nhà vận chuyển thông mại. Thông mại điện tử gián tiếp thông thường thực hiện với các hàng hoá hữu hình.

Thông mại điện tử trực tiếp: là đặt hàng, thanh toán và chuyển giao hàng hoá và dịch vụ vô hình trên mạng ví dụ như phần mềm máy tính, các chương trình giải trí, hoặc cung cấp thông tin trên phạm vi toàn cầu. Tức là toàn bộ các giai đoạn từ khâu tìm kiếm cho tới khi giao nhận và thanh toán đều được thực hiện trên mạng máy tính.

#### **IV. Các cơ hội và thách thức**

Thông mại điện tử thực sự là một thị trường đang phát triển. Trong môi trường chuyển động và thay đổi nhanh chóng ta có thể thấy rõ sự tác động của nó tới cuộc sống của con người, tới sự phát triển kinh tế của mỗi quốc gia và của toàn thế giới. Bên cạnh các cơ hội và lợi ích đem đến cho các công ty/doanh nghiệp, thông mại điện tử cũng mang đến cho người tiêu dùng những lợi ích và cơ hội đáng kể.

##### *1. Những cơ hội và lợi ích*

Mang đặc tính của một thị trường mở toàn cầu, Thông mại điện tử mang đến những cơ hội to lớn cho nền kinh tế thế giới nói chung và kinh tế của mỗi quốc gia nói riêng. Với các lợi thế về mặt giá cả, thời gian, sự hiện diện toàn cầu, thông mại điện tử đang là hình thức được cả các doanh nghiệp và người tiêu dùng lựa chọn để thay thế dần cho các hình thức thông mại truyền thống.

Tại Việt Nam, Thông mại điện tử mới chỉ bắt đầu được để ý tới trong một hai năm gần đây. Tuy nhiên Thông mại điện tử đã và đang mang tới những kích lệ đáng kể cho những người đã tham gia và những người mới tham gia vào thị trường này. Các doanh nghiệp của Việt Nam đang ngày càng biết tận dụng các cơ hội kinh doanh trên mạng để mở rộng hoạt động và tăng doanh thu. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ chính là những đơn vị biết tận dụng các nguồn vốn cho mình thông qua các cơ hội do những trang chủ trên mạng Internet mang đến mà trước đây chưa từng có để xâm nhập vào thị trường toàn cầu.

##### *2. Những thách thức và khó khăn*

Cùng với những cơ hội và các thuận lợi, thông mại điện tử cũng mang đến những thách thức và khó khăn cần được tháo gỡ về mặt kỹ thuật công nghệ; về mặt thông mại; Về văn hoá xã hội; Thói quen tiêu dùng, Ngôn ngữ sử dụng trên Internet (chủ yếu là bằng tiếng Anh) là những vấn đề khó khăn làm hạn chế sự phát triển của thông mại điện tử; Sự lo ngại về ảnh hưởng đối với đạo đức, chính trị xã hội thông qua những nội dung được đưa lên.

Một trong những khó khăn thách thức trước mắt cần được giải quyết ngay đó là xây dựng một khung pháp luật cho các hoạt động thông mại tiến hành thông qua các phương tiện điện tử và đặc biệt là thông qua mạng Internet. Khung pháp luật này sẽ được áp dụng để điều chỉnh

chung cho các hoạt động thương mại nói chung và giao dịch thương mại điện tử nói riêng, không phân biệt nhằm mục đích tiêu dùng hay kinh doanh.

## **V. Những vấn đề pháp lý đặt ra đối với giao dịch thương mại điện tử**

Các vấn đề được coi là trở ngại và khó khăn về mặt pháp lý cho sự phát triển của thương mại điện tử chủ yếu tập trung vào: An toàn và đảm bảo độ tin cậy; Đảm bảo bí mật đối với thông tin của người sử dụng; Luật hợp đồng: trong đó có các vấn đề về hình thức hợp đồng, chứng cứ, thời gian địa điểm giao kết hợp đồng; Quyền sở hữu trí tuệ; Bảo vệ người tiêu dùng; Thuế và hải quan; Giải quyết tranh chấp; Trách nhiệm của bên thứ ba trong giao dịch (Nhà cung cấp dịch vụ Internet, dịch vụ kết nối, dịch vụ chứng thực, xác nhận ...)

### *1. Sự an toàn và độ tin cậy cho các giao dịch thương mại điện tử*

An toàn và đáng tin cậy là các yếu tố mà người sử dụng Internet và các phương tiện điện tử cần nhắc để quyết định lựa chọn phương thức hiện các giao dịch thương mại. Nếu người sử dụng Internet không tin rằng các thông tin về giao dịch của họ được đảm bảo an toàn, không bị sửa đổi, tránh khỏi những hành động truy nhập vào thông tin đó một cách trái phép thì họ sẽ không sử dụng thương mại điện tử.

Mã hoá chính là một trong các công cụ để đảm bảo sự an toàn cho các giao dịch thương mại điện tử. Tuy nhiên việc sử dụng phương thức mã hoá có thể đặt ra một số vấn đề về mặt pháp lý như bọn tội phạm có thể dùng biện pháp này để gây khó khăn cho các cơ quan pháp lý khi muốn lấy thông tin liên quan tới các vi phạm hay tội phạm, hay chính các công cụ mã hoá cũng có thể gây khó khăn cho chính người sử dụng chúng khi mà họ quên mất cách giải mã và nh vậy thì có thể sẽ mất đi những thông tin quan trọng.

Sử dụng mã hoá trong giao dịch thương mại điện tử tuy chủ yếu dựa trên các giải pháp về mặt kỹ thuật nhưng cũng cần được điều chỉnh bằng pháp luật để đảm bảo cho người sử dụng bảo vệ được các thông tin của mình đồng thời cũng cho phép các cơ quan nhà nước trong những trường hợp cần thiết có thể truy nhập vào các thông tin này phục vụ cho hoạt động quản lý của mình. Đây chính là yếu tố tạo nên sự tin cậy về độ an toàn của thương mại trên internet.

### *2. Đảm bảo bí mật cho thông tin cá nhân của người sử dụng*

Thông tin về cá nhân của một người được pháp luật tất cả các nước tôn trọng. Các cá nhân đều có quyền được đảm bảo bí mật các thông tin về đời tư của mình. Pháp luật Việt Nam cũng đã ghi nhận quyền này tại Điều 34 Bộ Luật dân sự. Các quyền này cần phải được đảm bảo trong thương mại điện tử. Khi thực hiện các giao dịch trong môi trường mạng máy tính, Internet, các chủ thể tham gia giao dịch đó thông thường yêu cầu phải khai báo các thông tin về cá nhân mình do đặc điểm của loại giao dịch này là các chủ thể thông thường không quen biết nhau trước. Các thông tin này rất dễ bị một bên thứ ba lấy để sử dụng cho các mục đích của họ, có thể chỉ là để gửi các quảng cáo, thực hiện việc khảo sát thị trường ... nhưng thông thường là không được phép của người có thông tin liên quan. Do vậy pháp luật cần quy định rõ nghĩa vụ của các bên tham gia trong giao dịch thương mại điện tử đối với các thông tin của mỗi chủ thể.

### *3. Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ*

Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đóng vai trò quyết định trong việc khuyến khích và thúc đẩy hoạt động sáng tạo của con người cũng như các hoạt động đầu tư kinh doanh trong nền kinh tế.

Trong các đối tượng sở hữu trí tuệ được bảo hộ, quyền tác giả và nhãn hiệu hàng hoá là những tài sản dễ bị vi phạm nhất và chiếm số đông trong các vụ khiếu kiện về quyền sở hữu trí tuệ.

Các hoạt động thương mại trên phương tiện điện tử nói chung và thương mại điện tử nói riêng mà chủ yếu là thông qua mạng Internet thông liên quan tới việc bán hoặc cấp quyền sử dụng các quyền sở hữu trí tuệ, nhiều nhất là liên quan tới quyền tác giả, bằng phát minh sáng chế và nhãn hiệu hàng hoá. Để thúc đẩy thương mại theo hình thức này, người bán hay người cấp quyền sử dụng cần phải đọc đảm bảo rằng các quyền sở hữu trí tuệ của họ sẽ không bị ăn trộm và người mua hay người đọc chuyển nhượng cũng cần biết rằng họ đang chiếm hữu các sản phẩm đã được bảo hộ theo pháp luật.

Cùng với Nhãn hiệu hàng hoá, trên Internet hiện nay lại xuất hiện một vấn đề liên quan tới việc sử dụng tên miền để nhận dạng nguồn và địa chỉ của các trang web (ví dụ tên miền của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp Việt nam sẽ kết thúc bằng .vn; tên miền của trang chủ giới thiệu về Tổng Công ty bưu chính viễn thông Việt Nam <http://www.vnpt.com.vn>).

Thông thường các thông tin nhận dạng nh vậy không được coi là đối tượng sở hữu công nghiệp nh Nhãn hiệu hàng hoá. Tuy nhiên thực tế việc sử dụng các tên miền nh là một nguồn để nhận dạng người cung cấp hàng hoá và dịch vụ đã tạo nên không ít sự hiểu nhầm đối với các bạn hàng hoặc người tiêu dùng và nó làm giảm giá trị của quyền đối với nhãn hiệu đã được đăng ký bảo hộ, gây thiệt hại cho chủ sở hữu.

Vậy cơ chế bảo hộ mang tính lãnh thổ nh hiện nay có còn phù hợp với một môi trường mới hay không và phải làm nh thế nào để có thể bảo hộ hữu hiệu các tài sản trí tuệ của nhân loại trên Internet và các mạng máy tính khác. Giải quyết vấn đề này cũng chính là một yếu tố quan trọng để thúc đẩy sự phát triển của thương mại điện tử.

#### *4. Bảo vệ người tiêu dùng*

Quan hệ giữa các bên chủ thể trong giao dịch thương mại điện tử là sự gặp gỡ từ xa, có thể đã biết nhau hoặc chưa bao giờ gặp nhau. Đặc điểm này của thương mại điện tử có thể mang đến những rủi ro cho các chủ thể tham gia giao dịch đặc biệt là đối với người tiêu dùng.

Ở hầu hết các hệ thống pháp luật trên thế giới đều có các quy định riêng bảo vệ người tiêu dùng. Mới đây Việt nam cũng đã ban hành Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy nhiên so với tính chất toàn cầu của thương mại điện tử thì pháp luật của từng quốc gia riêng biệt sẽ không đủ và không thể áp dụng cho tất cả các giao dịch mà người cung cấp hàng hoá - dịch vụ và người tiêu dùng lại ở những vùng thẩm quyền tài phán khác nhau.

#### *5. Các vấn đề về luật hợp đồng*

Luật hợp đồng là một trong những vấn đề vướng mắc và gây nhiều trở ngại cho sự phát triển của thương mại điện tử. Có rất nhiều vấn đề đặt ra liên quan tới luật hợp đồng khi áp dụng đối với các giao dịch thương mại điện tử nh: chữ ký, hình thức văn bản, bản gốc, thời gian và địa điểm giao kết hợp đồng, giá trị hiệu lực của hợp đồng ...

Theo pháp luật, hợp đồng được xác lập khi các bên đạt được sự nhất trí về các điều kiện với nhau trừ một số loại hợp đồng cần được thực hiện thông qua một số thủ tục mà pháp luật yêu cầu ví dụ nh: hợp đồng viết, công chứng, đăng ký.... Nh vậy, theo quy định của hầu hết các hệ thống pháp luật trên thế giới cũng nh của Việt nam hợp đồng có thể được giao kết miệng hoặc bằng văn bản. Do đó các hợp đồng được giao kết qua các phương tiện thông tin điện tử cũng phải được công nhận về mặt giá trị pháp lý.

Tuy vậy, khi áp dụng các yêu cầu của pháp luật về hợp đồng vào các giao dịch thương mại điện tử thì có rất nhiều vấn đề cần phải xem xét và cũng xuất hiện những khó khăn, đặc biệt

là đối với các yêu cầu về hình thức văn bản, về chữ ký, về bản gốc, về giá trị chứng cứ, thời gian và địa điểm giao kết hợp đồng ...

- *Yêu cầu về hình thức "Văn bản" (viết)*

Hầu hết pháp luật các nước và các Công ước quốc tế đều chứa đựng các quy định yêu cầu một số giao dịch nhất định phải được thực hiện bằng văn bản hoặc một số thông tin nhất định phải thể hiện dưới hình thức văn bản.

Hình thức văn bản được yêu cầu với rất nhiều lý do khác nhau nh: đối tượng của giao dịch là tài sản có đăng ký. Nếu nh yêu cầu này là điều kiện để một hợp đồng có giá trị về mặt pháp lý thì việc không tuân theo quy định đó sẽ làm cho giao dịch này trở thành vô hiệu.

Mặt khác, nếu hình thức văn bản được yêu cầu nhằm mục đích chứng cứ thì việc không có văn bản nói chung sẽ không ảnh hưởng tới giá trị pháp lý của hợp đồng nhng lại ảnh hưởng tới khả năng bảo vệ lợi ích của các bên khi có tranh chấp.

Nh vậy quy định hình thức văn bản là điều kiện có giá trị pháp lý cho các giao dịch thương mại là một trở ngại đối với sự phát triển của thương mại điện tử. Các tệp dữ liệu điện tử sẽ không thể được sử dụng để hoàn tất một giao dịch hợp pháp khi nào mà quy định này vẫn còn cha được sửa đổi cho phù hợp.

Tuy nhiên pháp luật trong nước cũng nh pháp luật quốc tế thông dẫn chiếu "văn bản" hoặc "tài liệu" mà không đưa ra một định nghĩa về thuật ngữ này. Trong trường hợp đó, giả thiết rằng một văn bản tài liệu do người soạn thảo tạo nên nh là một dạng thể hiện duy nhất có thể.

Một số nước đã ban hành hoặc đang trong quá trình chuẩn bị các quy định pháp luật để tạo điều kiện cho thương mại điện tử bằng cách loại bỏ những yêu cầu về hình thức trong pháp luật của nước mình ví dụ nh Luật Mẫu về thương mại điện tử của UNCITRAL.

- *Yêu cầu về chữ ký*

Chữ ký hoặc các hình thức chứng thực khác là yêu cầu phổ biến để tạo nên đặc điểm của bên ký kết và ràng buộc họ với nội dung của tài liệu. Hình thức chứng thực phổ biến nhất theo yêu cầu của pháp luật là chữ ký tay. Tuy nhiên, hiện nay ngày càng nhiều hệ thống pháp luật quốc gia và các công ước quốc tế cho phép chữ ký được thực hiện dưới dạng chứng thực khác nh dán tem, đột lỗ hoặc fax, hoặc bằng phương tiện điện tử.

Vấn đề chữ ký đã dành được sự quan tâm của rất nhiều các tổ chức chuyên môn về công nghệ kỹ thuật cũng nh các cơ quan lập pháp. Đến nay đã có một số các giải pháp được đưa ra để tháo gỡ vấn đề này nh: chữ ký điện tử hay còn gọi là chữ ký số hoá. Nhiều nước đã thừa nhận chữ ký điện tử và quy định vào luật pháp nước mình thành một đạo luật riêng biệt hoặc là bổ sung các điều khoản quy định về loại hình chữ ký mới này.

- *Về vấn đề bản gốc*

Yêu cầu về một thông tin hay tài liệu nhất định được thể hiện dưới dạng ban đầu cũng là một trở ngại cho sự phát triển của thương mại điện tử. Thêm vào đó, khái niệm "văn bản", "chữ ký", "bản gốc" có mối quan hệ chặt chẽ. Bản gốc có thể được yêu cầu để đảm bảo tính nguyên vẹn của một tài liệu và thông tin được thể hiện trong một tài liệu đã không bị thay đổi. Đối với các tài liệu về quyền sở hữu và giấy tờ có giá, nh vận đơn, khi quyền đi liền với việc chiếm hữu tài liệu đó, thì điều cơ bản là đảm bảo được rằng bản gốc ở trong tay của người có quyền sở hữu hàng hoá thể hiện trong đó.

Trong môi trường điện tử, sự khác biệt giữa bản gốc và bản sao là do con người tạo ra. "Nếu một tệp dữ liệu được truyền từ một máy tính tới một máy tính khác thì một chuỗi ký hiệu có thể được gọi là bản gốc, và một bản sao là không thể phân biệt được." Điều cơ bản trong một ngữ cảnh điện tử là một tệp dữ liệu được một người cụ thể tạo ra đã không bị thay đổi; hay nói cách khác, điều cơ bản là tạo nên sự nguyên vẹn và chứng thực của tệp dữ liệu. Hàng loạt các vấn đề kỹ thuật đang hiện có (ví dụ nh kỹ thuật về chữ ký kỹ thuật số) để khẳng định sự nguyên vẹn và chứng thực của tệp dữ liệu.

- *Về thời gian và địa điểm giao kết hợp đồng*

Thời gian giao kết hợp đồng được coi là yếu tố để xác định thời điểm có hiệu lực của một hợp đồng. Trong môi trường mạng máy tính, các bên trong giao dịch thương mại không trực tiếp gặp gỡ nhau mà giữa các bên thông có một khoảng cách nhất định và hơn nữa không đòi hỏi các bên phải quen biết nhau từ trước.

Địa điểm giao kết hợp đồng lại là một trong những yếu tố để xác định luật điều chỉnh cho một giao dịch. Trong giao dịch thương mại điện tử, các bên tiếp xúc với nhau trong môi trường ảo, do vậy nếu xác định địa điểm giao kết hợp đồng theo các quy định hiện hành thì trong rất nhiều trường hợp sẽ không hoàn toàn phù hợp vì địa chỉ trên Internet không thể hiện được nơi cư trú hay nơi có trụ sở của các bên. Đi đến đâu, dù ở bất kỳ nóc nào mọi người đều có thể truy nhập vào Internet và thực hiện các giao dịch.

- *Luật điều chỉnh*

Liên quan tới Luật điều chỉnh trong thương mại điện tử đã có không ít các ý kiến khác nhau. Chọn luật điều chỉnh là quyền của các bên tham gia, tuy nhiên khi thực hiện quyền này các bên đều phải tuân theo những nguyên tắc nhất định của mỗi hệ thống pháp luật có liên quan nh luật nơi giao kết, luật nơi thực hiện, luật nơi cư trú.... Với thương mại điện tử, một giao dịch có thể được điều chỉnh bởi rất nhiều hệ thống pháp luật khác nhau. Có thể lấy ví dụ nh: bên mua và bên bán thuộc hai hệ thống luật khác nhau, nhà cung cấp dịch vụ mạng (máy chủ) đặt ở một nóc thứ ba, ngân hàng thực hiện chức năng thanh toán cho hai bên lại nằm ở những nóc khác nhau nữa...

Hiện nay có rất nhiều tổ chức, diễn đàn quốc tế cũng nh các nóc đang phát triển khuyến khích phong thức tự điều chỉnh, tức là sử dụng các quy tắc của một ngành để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực đó. Phong thức tự điều chỉnh được áp dụng song song với việc ban hành các quy định pháp luật ở mỗi quốc gia. Tự điều chỉnh không phải là một vấn đề hoàn toàn mới mà nó cũng đã được sử dụng trong hoạt động thương mại quốc tế và một số ngành, lĩnh vực nhất định, đặc biệt là những ngành thông xuyên có các yếu tố mới nh công nghệ thông tin truyền thông điện tử.

## 6. Chứng cứ

Một tệp dữ liệu điện tử trước khi được in ra trên giấy đã được tạo nên trong máy tính và truyền đi từ người gửi tới người nhận. Không giống nh các chứng cứ trên giấy truyền thống với đặc tính không thể sao chép hoặc thay đổi, đặc tính của tệp dữ liệu là có khả năng sửa chữa được một cách dễ dàng và không để lại dấu vết gì trên đó trừ khi người ta áp dụng một số biện pháp kỹ thuật nh tem thời gian, chữ ký kỹ thuật số. Tuy nhiên các giải pháp kỹ thuật lại cũng liên tục phát triển và ngày càng tiến bộ cho nên các biện pháp đảm bảo trước đây rất có thể bị vô hiệu hoá bởi các giải pháp ra đời sau đó.

Khả năng được công nhận giá trị về mặt chứng cứ của các thông tin và dữ liệu điện tử trong thủ tục tố tụng pháp và hành chính đóng vai trò trung tâm trong sự phát triển của thương mại

điện tử. Trong khi các nguyên tắc pháp lý về khả năng đọc công nhận là bằng chứng của trong một số hệ thống pháp luật là tong đối linh hoạt, thì có một số hệ thống pháp luật ban hành một cách tiếp cận tương đối chặt chẽ đối với chủ đề này và loại trừ khả năng chấp nhận tệp dữ liệu điện tử nh là một chứng cứ.

Một số nóc đã hoặc đang trong quá trình sửa đổi pháp luật trong nóc nhằm cho phép công nhận các chứng cứ dựa trên phong tiện điện tử, tuy nhiên trong hầu hết các hệ thống pháp luật của các nóc chứng cứ điện tử vẫn là vấn đề đang đọc nghiên cứu và xem xét cùng với các giải pháp về mặt công nghệ.

### *7. Trách nhiệm của các cơ quan trung gian*

Trong giao dịch thương mại điện tử, bên cạnh các chủ thể tham gia giống nh giao dịch thương mại truyền thống còn có thêm một bên thứ ba là các nhà cung cấp dịch vụ mạng, các cơ quan chứng thực... các cơ quan trung gian này đóng vai trò quan trọng trong sự thành công của một giao dịch thương mại điện tử vì họ chính là người chuyển đi hoặc lu giữ các thông tin, các tệp dữ liệu đồng thời họ có thể cấp các chứng thực xác nhận độ tin cậy và chính xác của người gửi cũng nh của tệp dữ liệu. Vậy trách nhiệm của họ đọc quy định nh thế nào và đọc giới hạn tối đầu đối với các thông tin mà họ nhận và gửi cũng nh thông tin họ lu giữ trong máy chủ?

Pháp luật các nóc hiện đang tiếp tục xem xét và nghiên cứu vấn đề này để dần dần hình thành nên nguyên tắc chung cho việc phân bổ trách nhiệm cho các nhà cung cấp dịch vụ loại này. Tuy nhiên có một điểm chung là chúng ta không thể bắt họ chịu trách nhiệm đối với những thông tin và nội dung tuy có sử dụng dịch vụ họ cung cấp nhng nằm ngoài tầm kiểm soát của họ.

### *8. Thuế và hải quan*

Thuế nói chung và thuế xuất nhập khẩu là nguồn thu quan trọng của ngân sách. Trong những năm qua với xu hướng hội nhập quốc tế, các nóc đã phải trải qua các cuộc thương lượng, thậm chí có lúc rất gay gắt để giảm các loại thuế xuất nhập khẩu vì mọi người đều thấy rằng việc giảm thuế sẽ đem lại lợi ích cho bản thân nên kinh tế của các quốc gia và các chủ thể trong đó.

Đối với các giao dịch thương mại điện tử, việc thu thuế và quản lý xuất nhập khẩu sẽ một trong những thách thức đặt ra cho các quốc gia khi tham gia vào thương mại điện tử. Việc thu thuế sẽ trở nên vô cùng khó khăn hay nói có thể nói là không thực hiện đọc đối với thương mại điện tử trực tiếp khi mà tất cả quá trình giao dịch đều đọc thực hiện trên các phong tiện điện tử, kể cả việc giao nhận hàng hoá.

Các quy định pháp luật về thuế và hải quan hiện hành cũng nh phong thức thu thế hiện nay sẽ không thể áp dụng một cách hữu hiệu vào thương mại điện tử đọc. Một số nóc công nghiệp phát triển, đặc biệt là Mỹ đã đa ra quan điểm về một môi trường thương mại điện tử phi quan thuế và sẽ thông qua các tổ chức hoặc diễn đàn quốc tế nh WTO, OECD để xây dựng thành nguyên tắc chung mang tính toàn cầu. Tuy nhiên điều này sẽ khó đọc tất cả các nóc chấp nhận một cách dễ dàng vì sẽ làm mất đi nguồn thu quan trọng cho ngân sách nhà nóc của rất nhiều quốc gia và quan trọng hơn cả là các sản phẩm và dịch vụ có thể chuyển giao ngay trên môi trường điện tử (ví dụ: các phần mềm máy tính, các chương trình giải trí, âm nhạc, phim ảnh, trò chơi điện tử ... ) thì lại chủ yếu có xuất xứ từ các nóc công nghiệp phát triển với các công nghệ cao. Nếu áp dụng môi trường phi quan thuế đối với các sản phẩm và dịch vụ loại này thì người đọc lợi chính là các nóc phát triển và các doanh nghiệp của họ.

Trong tuyên bố về thông mại điện tử toàn cầu tại Hội nghị Bộ trưởng ngày 20/5/1998, Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) đã tuyên bố là các thành viên của tổ chức sẽ tiếp tục thông lệ hiện tại là không áp dụng thuế xuất nhập khẩu đối với việc truyền tải theo phương thức điện tử. Tuyên bố này sẽ được xem xét ở các kỳ họp sau đó và được quyết định theo nguyên tắc hoàn toàn nhất trí của các thành viên.

### *9. Giải quyết tranh chấp*

Tranh chấp là điều không thể tránh khỏi trong các giao dịch thương mại. Cùng với một cách thức tiến hành giao dịch thương mại mới thuận lợi hơn và nhanh chóng hơn, các tranh chấp cũng sẽ xảy ra nhiều hơn. Điều này đòi hỏi chúng ta phải có một cơ chế giải quyết tranh chấp mới đáp ứng được yêu cầu của các chủ thể tham gia vào thương mại điện tử. Tòa án và các phương thức giải quyết tranh chấp truyền thống khác nh trọng tài ... sẽ không còn hoàn toàn thích hợp và hữu hiệu cho việc giải quyết các tranh chấp, vì phạm xảy ra liên quan tới các giao dịch thương mại điện tử mang tính không biên giới về mặt địa lý và đa dạng về chủ thể cũng nh hình thức giao dịch, từ những giao dịch có giá trị rất nhỏ giữ những người tiêu dùng với nhau tới những giao dịch lớn giữa các công ty hàng đầu.

Với những vấn đề pháp lý được đặt ra trên đây, các quốc gia và các tổ chức quốc tế đang tích cực xây dựng các quy định pháp luật để sửa đổi, bổ sung cũng nh ban hành các đạo luật mới nhằm hỗ trợ cho sự phát triển của thương mại điện tử trong phạm vi mỗi quốc gia cũng nh để đáp ứng được các yêu cầu chung mang tính thống nhất trong một môi trường phi biên giới a .....

# MỘT SỐ NÉT VỀ QUY TRÌNH VÀ NGHIÊN CỨU

## LẬP PHÁP TẠI THỤY ĐIỂN

NGÔ ĐỨC MẠNH

Trung Tâm TT-TV&NCKH

Văn phòng Quốc hội

Thụy Điển là một nớc quân chủ cộng hoà với Nhà vua là người đứng đầu nhà nớc. Tuy vậy, Quốc hội Thụy Điển được thành lập rất sớm, lần đầu tiên vào năm 1435<sup>(1)</sup>, và đã trải qua quá trình phát triển với những thay đổi đáng kể. Cho đến năm 1809, Đạo luật cơ bản về nhà nớc (tong tự nh Hiến pháp ở nớc ta) được ban hành đã quy định việc tách quyền lực của Nhà vua với Quốc hội. Năm 1866, Quốc hội được đổi mới gồm hai viện và hình thức tổ chức này tồn tại cho đến năm 1971. Từ đó đến nay, Quốc hội Thụy Điển là một viện với số đại biểu tối đa không quá 350 người, đại diện cho khoảng 8 triệu dân cả nớc.

Chính phủ do Quốc hội thành lập. Quốc hội đại diện cho 7 đảng chính trị, trong đó Đảng Dân chủ Xã hội có số ghế đông nhất với 161 đại biểu và Đảng Dân chủ Thiên chúa giáo có số đại biểu ít nhất là 15 người. Đảng Dân chủ Xã hội liên minh với Đảng Xanh và Đảng Cánh tả để lập Chính phủ.

Theo quy định hiện hành, nhiệm kỳ của Quốc hội là 4 năm. Kỳ họp thông kéo dài từ đầu tháng 10 năm trước cho đến giữa tháng 6 năm sau với kỳ nghỉ ngắn khoảng một tháng từ 15 tháng 12 đến giữa 1. Hiện nay, Quốc hội thành lập 16 Ủy ban chuyên trách và mỗi ủy ban có khoảng 17 thành viên, theo đó thành phần tham gia ủy ban tương ứng với tỷ lệ số đại biểu mà các đảng có được trong Quốc hội.

### I. Quy trình lập pháp

Quy trình lập pháp hiện hành tại Thụy Điển có thể được chia thành hai giai đoạn chính: giai đoạn chuẩn bị bên Chính phủ và giai đoạn thẩm tra, thông qua tại Quốc hội.

#### 1. Giai đoạn chuẩn bị

Chính phủ là nguồn chủ yếu để trình các dự án luật (bills) và các đại biểu Quốc hội có quyền trình các kiến nghị của mình (motions) trong khoảng thời gian 15 ngày dành sau khi dự án luật đã được Chính phủ trình ra Quốc hội.

Giai đoạn lập pháp từ Chính phủ được bắt đầu từ việc phát hiện, đề xuất vấn đề cần phải nghiên cứu, điều tra để thay đổi hay xây dựng một dự thảo luật. Có thể nói rằng ý tưởng lập pháp được bắt nguồn từ nhiều kênh thông tin khác nhau: có thể là do các tổ chức nghề nghiệp, các nhóm lợi ích, các đảng phái chính trị và cũng có thể là do sáng kiến của chính bộ chủ quản.

Từ đó, Bộ trưởng bộ có liên quan ra Chỉ thị và thành lập Ủy ban điều tra để tiến hành nghiên cứu, chuẩn bị về dự án luật<sup>(2)</sup>. Ủy ban là một cơ quan hoạt động thông xuyên, làm việc liên tục trong nhiều năm. Đại biểu Quốc hội có thể là thành viên Ủy ban nếu có nhiều vấn đề chính trị mà Ủy ban phải xem xét. Ngược lại, thành phần của Ủy ban chủ yếu là các nhà chuyên môn, thẩm phán, luật gia và người đứng đầu Ủy ban thông là vị thẩm phán có kinh nghiệm... Nhiệm vụ của Ủy ban được xác định trong Chỉ thị của Bộ trưởng và chủ yếu là chuẩn

bị Báo cáo của Ủy ban trong đó nêu rõ lịch sử vấn đề, phân tích đánh giá thực tế, trạng pháp luật hiện hành và những kinh nghiệm, giải pháp của nước ngoài về vấn đề tương tự. Trên cơ sở đó, Ủy ban có trách nhiệm chuẩn bị một dự thảo luật chi tiết. Trong hoạt động của mình, Ủy ban cố gắng giữ quan điểm khách quan, trung lập nhằm bảo đảm cho đánh giá, điều tra của mình có cơ sở. Việc thành lập các Ủy ban này là tương đối phổ biến tại Thụy Điển. Trong vòng 10 đến 15 năm lại đây đã có 350 ủy ban được thành lập.

Điều đáng chú ý trong kết quả làm việc của Ủy ban là Dự thảo luật và Bản giải thích kèm theo dự thảo. Đây là những tài liệu đọc Ủy ban chuẩn bị một cách công phu, tỉ mỉ và có giải thích cụ thể về căn cứ, lý lẽ từng điểm trong dự thảo luật nh ý nghĩa, cơ cấu... Ví dụ, Ủy ban nghiên cứu, chuẩn bị dự thảo Luật bản quyền đọc thành lập năm 1956 đã công bố kết dự thảo Luật gồm 70 điều và có Bản giải thích tới 600 trang phân tích từng quy định của Dự thảo<sup>(3)</sup>. Báo cáo của Ủy ban là tài liệu công bố chính thức, có ngày tháng và được in ấn, công bố trong số seri tài liệu chính thức của nhà nước (command paper series). Nếu mọi việc diễn ra suôn sẻ và cuối cùng dự thảo luật được thông qua, thì chính những điểm phân tích, lý giải trong Bản giải trình chính là căn cứ để giải thích pháp luật cho các tòa án và các cấp chính quyền trong quá trình thi hành, áp dụng luật.

Tiếp đó, Báo cáo của Ủy ban được gửi cho Bộ trưởng, ngài ra quyết định thành lập Ủy ban. Đến lượt mình, Bộ trưởng mời các thẩm phán, các cơ quan công quyền, địa phương, trường luật, các hội nghề nghiệp, thương mại để thảo luận và trình bày quan điểm của họ về Báo cáo và dự thảo luật do Ủy ban đã chuẩn bị. Thực tế cho thấy, có thể có hàng chục đến hàng trăm cơ quan, cá nhân có rất nhiều ý kiến đóng góp vào Báo cáo, dự thảo. Ví dụ, khoa Luật của trường đại học Uppala trong năm 1977 đã đề xuất 40 ý kiến về các dự án luật khác nhau.

Sau đó, diễn ra quy trình làm việc trong Bộ: các chuyên gia pháp lý của Bộ soạn thảo lại thành Dự thảo mới và Báo cáo giải trình mới dựa vào Báo cáo của Ủy ban và ý kiến góp ý của các cơ quan, cá nhân qua đợt lấy ý kiến vừa qua để cho Bộ trưởng trình bày tại Chính phủ, trong đó trình bày rõ quan điểm của Bộ về những vấn đề có tính nguyên tắc. Thông thường, Chính phủ thảo luận nhanh gọn về việc trình dự án luật ra Quốc hội.

Nếu dự thảo luật đụng chạm đến những vấn đề hiến pháp hay giải thích luật, thì trước khi trình ra Quốc hội, dự thảo phải được gửi đến Hội đồng lập pháp để xin ý kiến. Đây là một cơ quan gồm 6 thành viên, trong đó có 3 người là thẩm phán Tòa án tối cao và 3 người là thẩm phán Tòa án hành chính. Nhiệm vụ của Hội đồng là xem xét dự thảo để bảo đảm tính thống nhất và phù hợp với hiến pháp và hệ thống pháp luật nói chung.

## 2. Giai đoạn thẩm tra, thông qua

Về nguyên tắc, dự thảo luật của Chính phủ có thể được trình vào bất kỳ thời gian nào trong năm. Bắt đầu từ mùa thu năm 1996, dự án luật quan trọng nh luật ngân sách được trình vào giữa tháng 9 để phù hợp với năm tài chính đọc bắt đầu từ 1 tháng 1, khác với bắt đầu từ 1 tháng bảy nh trước đây.

Giai đoạn thẩm tra và thông qua tại Quốc hội trải qua ba lần. Lần thứ nhất là khi dự thảo được chính thức gửi sang Quốc hội. Chủ tịch Quốc hội chỉ tuyên bố tại phiên họp toàn thể là dự thảo của Chính phủ đã được chuyển sang mà Quốc hội không có thảo luận gì cả. Lần thứ hai là dự thảo được chuyển cho một trong số 16 Ủy ban thường trực để xem xét, thẩm tra. Đồng thời với việc chuyển cho Ủy ban, dự thảo được in và gửi cho tất cả các đại biểu và các đại biểu có 15 ngày để đề xuất kiến nghị của mình. Lần cuối cùng là sau khi Ủy ban đã xem xét, dự thảo và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban được trình lại ra Quốc hội và tiến hành bỏ phiếu.

Ủy ban thường trực xem xét dự thảo tại các phiên họp kín của Ủy ban. Kết quả làm việc của Ủy ban là bản Báo cáo đọc chuẩn bị đầy đủ, chi tiết, về từng nội dung thảo luận của Ủy ban, trong đó có căn cứ vào Báo cáo của Ủy ban điều tra. Báo cáo của Ủy ban đọc in và phát cho các đại biểu tại hai phiên họp khác nhau của Quốc hội trước khi tiến hành bỏ phiếu để đại biểu có thời gian nghiên cứu về kết quả làm việc của Ủy ban.

Việc thảo luận tại hội trường chủ yếu là dành cho các ý kiến khác nhau giữa Báo cáo của Ủy ban và của các đại biểu khác. Khi vấn đề đã đến lúc biểu quyết, thì việc bỏ phiếu đọc tiến hành theo phong pháp loại dân, giữa một bên là phong án của Ủy ban và phong án của cá nhân, nhóm đại biểu có ý kiến khác.

Nh vậy, có thể nói việc xem xét dự án luật tại Quốc hội chủ yếu là diễn ra tại Ủy ban thường trực chịu trách nhiệm thẩm tra dự án.

## II. Dịch vụ nghiên cứu lập pháp

Dịch vụ nghiên cứu lập pháp đọc tổ chức từ năm 1955 và nay là một đơn vị trong khối Quản trị tri thức, gồm th viện và bộ phận máy tính thuộc Văn phòng Quốc hội Thụy Điển. Hiện nay, đơn vị nghiên cứu này có 35 người là các chuyên gia về các lĩnh vực nh kinh tế, luật, tài chính... và đọc chia thành 5 nhóm làm việc. Nhiều người trong số họ là những thẩm phán, luật gia có kinh nghiệm làm việc lâu năm tại các cơ quan bảo vệ pháp luật, t vấn.

Theo ý kiến của các chuyên gia làm việc tại đây, đơn vị nghiên cứu lập pháp đọc tổ chức là nhằm t vấn, giúp các đại biểu Quốc hội trả lời về những vấn đề mà đại biểu quan tâm. Đây cũng là cách để hợp lý hoá việc phân công lao động trong Văn phòng Quốc hội để có thể giúp cho nhiều đại biểu, khi mà số chuyên gia làm việc tại các Ủy ban là tong đối ít, nếu so với Quốc hội ở các nớc phát triển khác. Mặt khác, trong điều kiện Quốc hội đa đảng, việc cần có bộ phận nghiên cứu là để giúp cho các đại biểu có ý kiến t vấn trung lập, khách quan. Quan hệ giữa người hỏi và bộ phận nghiên cứu, trả lời đọc xác định nh trong việc t vấn pháp lý. Theo đó, nội dung hỏi và trả lời đọc bảo đảm bí mật và đại biểu có quyền hỏi về bất kỳ điều mà người ấy quan tâm.

Các yêu cầu, câu hỏi đọc thông xuyên gửi đến bộ phận nghiên cứu, nhng nhiều nhất là vào thời điểm khi dự thảo luật đã đọc trình Quốc hội và đại biểu Quốc hội chỉ có 15 ngày để nêu các kiến nghị của mình. Thời gian trung bình để trả lời thông từ 3 đến 5, 7 ngày tùy theo yêu cầu của đại biểu.

Ý kiến trả lời chủ yếu là do các chuyên gia chuẩn bị, sau đó đọc nhóm trông xem xét, rồi chuyển cho người phụ trách chung của cả đơn vị. Để bảo đảm chất lượng, việc chuẩn bị các câu trả lời, t vấn còn đọc các chuyên gia ở ngoài Văn phòng Quốc hội cho ý kiến và xem xét lại trước khi chuyển cho đại biểu Quốc hội.

Ngày nay, cùng với việc áp dụng công nghệ thông tin, máy tính và th điện tử, việc đặt câu hỏi của các đại biểu đọc thực hiện ở mọi nơi, mọi lúc và chủ yếu là qua mạng máy tính. Ng-ọc lại, nội dung trả lời phải đọc thể hiện thành văn bản và gửi lại cho đại biểu.