

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE RESEARCH JOURNAL

- * TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH VỀ XÂY DỰNG QUỐC HỘI
- * XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH
- * MÔ HÌNH QUỐC HỘI
- * TRANH CHẤP KINH TẾ, THƯƠNG MẠI
- * THUẾ TÀI CHÍNH
- * HÌNH SỰ HOÁ GIAO DỊCH DÂN SỰ, KINH TẾ

2.2001

TẠP CHÍ RA HÀNG THÁNG

BÀN VẤN ĐỀ CHONG TRÌNH VÀ BẢO ĐẢM SỰ THỐNG NHẤT TRONG KỸ THUẬT THỂ HIỆN CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH

Nguyễn Chấn Dũng

Xung quanh hiệu quả công tác chuẩn bị cho các dự án luật và pháp lệnh, hiện nay có thể nêu một số vấn đề sau đây:

- Nên tăng cường chất lượng chuẩn bị văn bản hay cải tiến cách thức để rút ngắn thời gian thảo luận một dự án luật?
- Làm thế nào để lập được một chương trình xây dựng luật và pháp lệnh có căn cứ khoa học và thực tiễn, bảo đảm ổn định môi trường pháp luật và có tính khả thi?
- Giữa chương trình xây dựng luật và pháp lệnh (XDPL) và quy trình đa ra sáng kiến lập pháp có mâu thuẫn không và cần đọc quan niệm như thế nào cho đúng?
- Làm thế nào để các dự án luật khi trình Quốc hội bớt đi những hạt sạn và thống nhất trong kỹ thuật thể hiện để Quốc hội ít mất thời giờ và có thể tập trung nhiều hơn vào chính sách.

Bài viết này muốn đưa ra một vài lời bàn xung quanh vấn đề trên đây.

Chuẩn bị chương trình xây dựng luật và pháp lệnh

Ở nước ta, việc Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật và pháp lệnh (XDPL) là một truyền thống được ghi nhận vào luật.

Vấn đề nghĩa của việc lập chương trình, có nhiều ý kiến khác nhau. Ý kiến thứ nhất cho rằng chương trình là nền tảng pháp lý để lập kế hoạch nguồn lực lập pháp (tài chính, thời gian và chương trình).

Ý kiến thứ hai cho rằng thông qua chương trình XDPL là thực hiện quyền tối cao của cơ quan lập pháp trong việc quy định danh mục lập pháp ưu tiên và khả thi trong số các sáng kiến lập pháp; ấn định thẩm quyền ban hành văn bản đối với vấn đề cụ thể làm căn cứ phân công cơ quan soạn thảo, thẩm tra.

Có một loại ý kiến nữa cho rằng không thể có một chương trình XDPL khả thi, nếu không có một *Chiến lược lập pháp* thuyết phục (ví dụ nước ta cần bao nhiêu luật thì đủ, trong những lĩnh vực nào?). Mặt khác, pháp luật công nhận nhiều cá nhân và cơ quan có quyền đưa ra sáng kiến lập pháp, thì liệu quy trình tập hợp, dự thảo và trình Dự kiến chương trình XDPL như hiện nay có bảo đảm quyền sáng kiến lập pháp của các tổ chức, cá nhân này trước Quốc hội hay không? Thêm vào đó là hàng loạt vấn đề thủ tục chưa được quy định như: điều kiện đặc biệt đối với sáng kiến lập pháp về tài chính, thu, về hạn chế quyền tự do, hoặc có chấp nhận trình hai dự án về cùng một vấn đề hay không? về phong tiện tài chính và bộ máy hỗ trợ cá nhân trong soạn thảo?

Nhìn ra nước ngoài, hiếm thấy Chương trình xây dựng pháp luật hiểu theo quy định của ta. Chúng tôi còn nhớ khi một đoàn đại biểu Quốc hội ta đi nghiên cứu ở Phần Lan có hỏi bạn về việc lập chương trình XDPL. Bạn giải thích rằng đó là Chương trình kiến nghị lập pháp của các bộ, ngành trình Chính phủ để lên kế hoạch ngân sách và nghiên cứu chính sách lập pháp. Tổng tự nhiên vậy, ở các nước Châu Âu và các nước theo truyền thống luật Anh-Mỹ, nếu có chương trình xây dựng pháp luật thì đó là kế

hoạch lập pháp, lập quy của chính phủ. Ở những nước này còn có "chương trình xem xét và thông qua các dự án luật của Quốc hội", nhưng đây chính là chương trình Nghị sự hàng tuần của Quốc hội mang tính chất thủ tục, không qua thảo luận đối với mọi dự thảo luật được gửi tới phiên họp.

Vấn đề sáng kiến lập pháp: Bản chất của quyền sáng kiến lập pháp là quyền trình dự án luật ra Quốc hội. Theo đó, quyền này chỉ có thể bị ràng buộc bởi thủ tục. Nếu trình đúng thủ tục, thì Quốc hội phải xem xét chương trình để xem xét tại phiên toàn thể. Theo quy trình của ta thì mọi dự án, đề xuất lập pháp đều phải qua bác thẩm tra của Ủy ban pháp luật và Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét trước khi trình Quốc hội.

Nhìn ra các nước xung quanh ta, sáng kiến lập pháp tự trung gồm hai loại: *thứ nhất* là trình Quốc hội một dự án luật cụ thể (kể dự thảo và báo cáo phân tích chính sách) và *loại thứ hai* dưới dạng kiến nghị lập pháp (chưa có dự thảo trình kèm, Quốc hội có thể giao Chính phủ soạn thảo). Theo thống kê của Liên minh nghị viện thế giới thì các Quốc hội trên thế giới chủ yếu thảo luận và thông qua các dự án luật do Chính phủ trình, vì Chính phủ có ngân sách và bộ máy soạn thảo. Ở Thái Lan, khi Nghị sĩ hoặc cá nhân khác đề xuất dự án, thì Chính phủ có quyền trình một dự án tương tự để Quốc hội cùng xem xét; hoặc ở CHLB Đức, Ủy ban của Quốc hội hoặc nhóm nghị sĩ cũng có thể đồng trình một dự thảo để Quốc hội xem xét cùng với dự thảo của Chính phủ.

Soạn thảo, thẩm định, thẩm tra

Luật và pháp lệnh của ta do nhiều cơ quan khác nhau soạn thảo theo nhiều cách thể hiện và quan niệm về chuẩn mực kỹ thuật khác nhau. Ngoài Bộ Tư pháp đọc giao chủ trì soạn thảo một số lĩnh vực chung như hình sự, dân sự, tố tụng, quyền và nghĩa vụ công dân, các bộ, ngành khác soạn thảo văn bản thuộc thẩm quyền quản lý chức năng của mình. Một số ít trường hợp, Ủy ban thường vụ Quốc hội ra quyết định thành lập ban soạn thảo riêng hoặc liên ngành. Mặc dù có Bộ Tư pháp là cơ quan thẩm định bắt buộc và các Ủy ban thẩm tra (trong đó, Ủy ban pháp luật làm chức năng bảo đảm tính hợp hiến và thống nhất của hệ thống pháp luật), nhưng trong tình trạng có *nhiều đầu bắp* và các cơ quan thẩm định, thẩm tra đủ chú sức ép của tỉ lệ ở mỗi công đoạn và của toàn chương trình, nên không thể cầu toàn trong giai đoạn chuẩn bị. Tiêu chuẩn (và quan niệm) thẩm tra của mỗi ủy ban lại khác nhau, thêm vào đó, các ủy ban phải chấp nhận thực tế không dễ triệu tập họp toàn thể ủy ban và càng không thể họp kéo dài.

Vấn đề cơ quan giúp thể hiện dự thảo, trên thế giới hiện nay vẫn có hai cách tổ chức: *một* là nhô ở nước ta, luật thuộc thẩm quyền chức năng ngành nào thì giao ngành đó chuẩn bị; *hai* là để bảo đảm tính thống nhất, nhiều nước vẫn đặt ra chuẩn thể hiện (Canada) đồng thời có xu hướng tập trung chuyên môn hóa công tác soạn thảo văn bản. Theo xu hướng thứ hai, cơ quan chuyên thể hiện các dự thảo có nhiệm vụ giữ mối liên hệ chặt chẽ với ban soạn thảo hoặc bộ phận "Phân tích chính sách lập pháp" của các bộ, ngành để thể hiện đúng chính sách của cơ quan đề xuất theo chuẩn chung. Ví dụ, ở Canada và Phần-lan, giúp các bộ, ngành thể hiện dự án luật là một bộ phận đặt ở Bộ Tư pháp; còn đối với dự luật mà Quốc hội thành lập Ban soạn thảo, thì giúp việc Ban soạn thảo này là một bộ phận chuyên soạn thảo văn bản của Văn phòng Quốc hội. Việc tập trung soạn thảo vào một bộ phận chuyên môn nhằm bảo đảm chuẩn hóa văn bản pháp luật về hình thức và kỹ thuật, đồng thời các bộ, ngành lại có điều kiện tập trung thời gian vào nghiên cứu và hoạch định chính sách, hạn chế cục bộ bản vẽ. Văn phòng Quốc hội Trung quốc tổ chức một Ban công tác luật pháp. Ban này gồm khoảng 200 chuyên gia, do một cán bộ lãnh đạo cấp thứ trưởng đứng đầu và có nhiệm vụ giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội tu chỉnh các dự thảo được Ủy ban cho kiến nghị, soạn thảo các dự án luật do các Ủy ban trình, do Quốc hội thành lập Ban soạn thảo, nghiên cứu chi tiết lợi và kế hoạch xây dựng hệ thống văn bản pháp quy ở Trung quốc và làm nhiệm vụ tư vấn cho Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội về những vấn đề pháp luật. Ban công tác luật pháp này cũng giúp rà soát, chỉnh lý về kỹ thuật văn bản đối với các dự án luật do chính phủ soạn thảo và trình. Do chuẩn bị kỹ và tại Quốc hội có bộ phận chức năng đủ tầm nghiên cứu, soạn thảo và chỉnh lý văn bản theo chuẩn chung, nên mỗi kỳ họp hàng năm

khoảng 7 ngày, Quốc hội Trung quốc thông qua đọc khoảng mười mười lăm luật, cha kể các luật do Ủy ban thông vụ ban hành ngoài kỳ họp của Quốc hội.

(1) Chính phủ dựa vào Bộ t pháp để nghiên cứu hoạch định chính lược xây dựng pháp luật quốc gia; Quốc hội không ấn định chương trình XDPL đối với Chính phủ.

(2) Đối với dự án luật liên quan đến tài chính, thuế, một số nội dung yêu cầu thủ tục đồng trình của một số nghị sỹ nhất định.
(*Ngữ viện trong thế giới hiện đại- Tiếng Anh : Parliament in the Modern World Ed. Gary W. Coperland and Samuel C. Patterson , University of Michigan Press,1995. CD ở Th viện Quốc hội*)

(3) Văn phòng Quốc hội giúp thể hiện Dự thảo. Xem: Kỷ yếu về quá trình thảo luận và thông qua Luật về ngoại kiều, Quốc hội CHLB Đức, Berlin, năm 1999.

(4) Một số vấn đề về quy trình lập pháp ở Ngữ viện các nước trên thế giới, Tài liệu thông tin chuyên đề, Trung tâm thông tin-Th viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội , 1996 tr.5-6

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA TOÀ TRỌNG TÀI KINH TẾ Ở CỘNG HOÀ LIÊN BANG NGA TRÊN NỀN TẢNG TRỌNG TÀI NHÀ NƯỚC LIÊN XÔ C

NGUYỄN ĐỨC LAM - Cử nhân luật

Thời kỳ ba nguyên thủ của ba nước cộng hoà Xô viết là Nga, Ukraina, Belarus ký hiệp ước Belaverskôie về việc thành lập khối SNG, chấm dứt sự tồn tại của Liên Xô đến nay đã gần mười năm. Trong thập kỷ qua, ở Nga (cộng nh ở các nước cộng hoà liên bang Xô viết khác) đã diễn ra những biến động, thay đổi lớn, tổng thể và căn bản động chạm đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội như chính trị, kinh tế, xã hội, pháp luật, văn hoá... Hệ thống pháp luật cũng không nằm ngoài luồng biến động đó, trong đó có toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga. Bức chuyển thể phương pháp hành chính trong việc bảo vệ các quyền, quyền lợi pháp lý trong lĩnh vực quan hệ kinh tế sang phán xét pháp gắn liền với việc thể bỏ nền kinh tế chỉ huy, tập trung, kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị trường ở Nga với nhiều hình thức sở hữu khác nhau. Ở bài viết này, chúng tôi muốn đề cập đến vấn đề Toà trọng tài kinh tế ở Liên bang Nga hiện nay, những thay đổi của nó đặt trong sự so sánh với hệ thống trọng tài nhà nước ở Liên Xô trước đây.

1. Nghĩa và yêu cầu thực tế của toà trọng tài:

Tranh chấp kinh tế là một dạng tranh chấp dân sự của các pháp nhân và công dân- doanh nghiệp phát sinh từ các hoạt động kinh doanh và các hoạt động kinh tế khác của họ. Trong nền kinh tế thị trường, ở các vụ việc tranh chấp kinh tế, không chỉ quyền lợi của nhà nước mà các quyền lợi riêng của các chủ thể khác nhau trong hoạt động kinh doanh, thương mại cũng được bảo vệ. Hoạt động bảo vệ đó không thể do toà xét thẩm quyền xét xử chung thực hiện được vì ở đây đòi hỏi không chỉ nghiệp vụ cao của các thẩm phán về các vấn đề cụ thể trong hoạt động kinh tế, về hệ thống luật kinh tế rộng lớn (và đôi khi mâu thuẫn), mà còn đòi hỏi một trình tự tố tụng riêng biệt. Bởi vậy, lúc xác định hình thức bảo vệ các quyền lợi chủ quan trong lĩnh vực kinh tế, nhà lập pháp Liên Bang Nga đã không xếp những vụ tranh chấp kinh tế vào thẩm quyền của hệ thống toà chung mà lập nên hệ thống toà trọng tài- với bản chất pháp lý của mình thực chất là toà kinh tế, nó đúng hơn là toà thương mại. Toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga có nhiệm vụ thực hiện hoạt động pháp đối với những vụ tranh chấp kinh tế trên lãnh thổ Liên bang Nga.

Các tổ chức, công nhân cá nhân- nhà doanh nghiệp thông thường cho rằng phân xử theo trình tự tố tụng trọng tài hay hơn phân xử ở các tòa án chung, việc các bên tự hoà giải hay hơn là đem ra phân xử, và không dễ xảy ra tranh chấp còn tốt hơn cả hoà giải. Thông thường, không phải lúc nào công nhân chặn được tranh chấp, hoặc hoà giải xung đột bằng con đường thoả thuận trực tiếp. Bởi vậy, để đảm bảo về mặt pháp lý cho các hợp đồng kinh tế, việc tạo ra những điều kiện cần thiết để giải quyết khách quan, thoả đáng những tranh chấp kinh tế có thể xảy ra có ý nghĩa rất quan trọng. Nhất là tại thời điểm hiện nay ở Liên bang Nga ngày càng nhiều những quan hệ tranh chấp kinh tế được đưa ra xem xét ở tòa trọng tài kinh tế có tác dụng mở mang, lưu thông kinh tế, đáp ứng được yêu cầu của thời đại.

Đối với các pháp nhân và cá nhân có hoạt động kinh doanh và hoạt động kinh tế khác, việc phân xử ở tòa trọng tài có những ưu thế so với phân xử ở tòa bình thường như thời gian xét xử ngắn hơn, rẻ hơn (điều này càng có ý nghĩa hơn nếu so sánh với các nước phương tây việc thuê luật sư mất khá nhiều tiền) và cuối cùng là tính nghiệp vụ cao của các thẩm phán trọng tài.

Tại Liên Xô có tòa trọng tài được phát triển do những nguyên nhân khác. Một trong những nguyên nhân nằm ở luận điểm mà theo đó nhà nước và pháp quyền sẽ dần dần bị mất, khi đó sẽ không cần thiết đến hệ thống tòa án nữa, thay vào đó sẽ là việc phân xử ngoài tòa giữa các tổ chức và cá nhân với nhau. Và hệ thống trọng tài nhà nước ở Liên Xô được lập ra có tính chất như một tín hiệu cho hệ thống xét xử đó.

Toà Trọng tài nhà nước ở Liên Xô có liên quan đến yếu tố sau: Các xí nghiệp, cơ quan thương mại nhà nước tham gia vào việc thực hiện các kế hoạch của nền kinh tế quốc dân đều là sản phẩm, con đẻ của nhà nước. Những xung đột, tranh chấp giữa chúng với nhau không phải là tranh chấp, xung đột giữa các chủ thể khác nhau của pháp luật đòi hỏi phải phán xét tại tòa. Đó là những tranh chấp giữa các mắt xích của một dây xích với nhau. Và dĩ nhiên chúng được giải quyết không qua tòa án bình thường mà theo trình tự của tòa trọng tài.

2. Tổ chức, cơ cấu và thẩm quyền của tòa trọng tài.

Tại Liên Xô có hai dạng tòa trọng tài khác nhau. Dạng thứ nhất- Trọng tài nhà nước giải quyết những tranh chấp giữa các xí nghiệp nhà nước với nhau; dạng thứ hai- trọng tài theo thoả thuận có vai trò rất lớn trong lĩnh vực ngoại thương nhưng hầu như không có ý nghĩa gì đối với việc xem xét các tranh chấp giữa các công dân với nhau. Ở phần này chúng tôi chỉ xem xét hệ thống trọng tài nhà nước Liên Xô mà thôi như là tín hiệu của hệ thống tòa trọng tài kinh tế ở Liên bang Nga hiện nay.

Trọng tài nhà nước được thành lập năm 1931 và được cải tổ vào những năm 1960, 1974, 1979. Sau những thay đổi đó, trọng tài nhà nước trở thành một hệ thống tập trung với: trọng tài nhà nước Liên Xô, trọng tài nhà nước các nước cộng hoà, các vùng, tỉnh, thành phố lớn. Tòa trọng tài cấp cao hơn có thể phủ quyết các quyết định của tòa cấp thấp hơn. Mỗi tòa trọng tài do chánh án đứng đầu với các phó chánh án của mình. Khi có vụ việc, trọng tài sẽ được cử ra và cùng với các cố vấn xem xét vụ việc đó theo những nguyên tắc khác với các nguyên tắc của luật tố tụng dân sự.

Về thẩm quyền của trọng tài nhà nước điều 163 Hiến pháp Liên Xô 1977 quy định: "Việc giải quyết những tranh chấp kinh tế giữa các đơn vị, xí nghiệp, tổ chức do trọng tài nhà nước thực hiện trong phạm vi thẩm quyền của mình". Trọng tài nhà nước áp dụng những điều luật trong một phần của Luật dân sự Liên Xô, thẩm quyền của cơ quan này là những tranh chấp giữa các tổ chức nhà nước đang quản lý phần lớn nền kinh tế Liên Xô. Tuy nhiên, trên thực tế trọng tài nhà nước không chỉ giới hạn thẩm quyền của mình ở những vụ việc kinh tế mà còn thực hiện những hoạt động có tính chất hành chính. Trọng tài nhà nước có thể đòi hỏi các xí nghiệp cung cấp thông tin về những biện pháp khắc phục các thiếu sót, sai lầm đã được nêu ra trong quá trình tố tụng, trình lên cấp lãnh đạo những biện pháp tác động lên xí nghiệp, định ra thời hạn của các hợp đồng giữa các xí nghiệp. Trọng tài nhà nước cũng cố vấn cho các xí nghiệp, tham dự về các điều kiện của hợp đồng và về nhiều vấn đề khác... Như vậy phạm vi thẩm quyền của trọng tài nhà nước khá rộng lớn. Sau 1960, các cơ quan của trọng tài nhà nước đã xem

xét hầu hết cả các tranh chấp giữa các tổ chức nhà nước với nhau và những tranh chấp đủ đủ để rút khỏi thẩm quyền của tòa bình thường. Mỗi năm, trung bình tòa nhà nước xem xét khoảng 700.000 vụ việc khác nhau.

Như ở Liên Xô cũ, hệ thống tòa nhà nước nhìn từ góc độ pháp lý không phải là tòa án đúng với nghĩa của nó và nằm ngoài hệ thống tòa án, tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga (điều 118) thuộc về hệ thống tòa án liên bang thống nhất cùng với tòa án Hiến pháp và các tòa cấp thẩm quyền chung. Tòa trọng tài kinh tế ra đời năm 1991 sau khi tòa nhà nước đã xóa bỏ liên quan đến những biến động ở Liên Xô và Nga đầu những năm 90 của thế kỷ XX. Theo "Luật Liên bang về Tòa trọng tài ở Liên bang Nga", hiện nay hệ thống tòa trọng tài cấp ba này:

- Tòa trọng tài kinh tế tối cao Liên bang Nga,
- Tòa trọng tài kinh tế liên bang thuộc các khu vực (10 khu vực),
- Tòa trọng tài kinh tế thuộc các chủ thể của Liên bang Nga (các nước cộng hòa, vùng, tỉnh, thành phố trực thuộc liên bang, các tỉnh, khu tự trị).

Hệ thống tòa trọng tài kinh tế của Nga mặc dù được thành lập theo các đa phần hành chính nhưng lại không liên quan chặt chẽ lắm với chúng. Trên đa phần của một chủ thể cấp thể cấp vài tòa trọng tài và ngược lại một tòa cấp thể hoạt động trên đa phần của các chủ thể khác nhau.

Mỗi tòa trọng tài kinh tế ở bất kỳ nước nào đều có: Chánh án, đoàn chủ tịch, hội đồng thẩm phán, đoàn thẩm phán và bộ máy hành chính đảm bảo cho hoạt động của tòa. Mỗi thành viên của tòa đều có những nhiệm vụ, thẩm quyền của mình. Ví dụ nh chánh án với cách là một thẩm phán tham gia vào việc xét xử các vụ việc trong phạm vi thẩm quyền của mình. Ngoài ra chánh án với cách nhà chức trách tổ chức và lãnh đạo mọi hoạt động của tòa nh: lãnh đạo công việc của đoàn chủ tịch, phiên họp tổ chức đoàn thẩm phán, thay mặt tòa trước các cơ quan nhà nước, xã hội, tham dự các cuộc họp của các cơ quan hành pháp và dân cử, điều hành công việc của bộ máy hành chính thuộc tòa.

Thành phần của mỗi tòa trọng tài ở bất kỳ nước nào cũng gồm có hai hội đồng thẩm phán:

- Hội đồng chuyên xét những tranh chấp nảy sinh từ các quan hệ dân sự.
- Hội đồng chuyên trách về những tranh chấp nảy sinh từ các quan hệ hành chính.

Tòa trọng tài ở tất cả các cấp có nhiệm vụ:

- Bảo vệ những quyền lợi hợp pháp bị xâm phạm của các tổ chức và công dân trên lĩnh vực hoạt động kinh doanh và các hoạt động kinh tế khác;
- Hỗ trợ cho việc củng cố tình pháp lý và cảnh báo những vi phạm pháp lý trong lĩnh vực kinh doanh và các hoạt động kinh tế khác (Điều 5 Luật Liên bang "Về tòa trọng tài kinh tế ở Liên bang Nga")
- Luật Liên bang cũng xác định thẩm quyền của tòa trọng tài các cấp nh sau: Tòa trọng tài thuộc các chủ thể của Liên bang Nga giải quyết phần lớn các vụ việc của hệ thống tòa trọng tài và hoạt động nh tòa phúc thẩm cấp thứ nhất. Tòa trọng tài thuộc các khu vực thực hiện chức năng kiểm tra đối với các tòa thuộc các chủ thể của Liên bang, kiểm tra tình hợp pháp trong các quyết định do tòa cấp thứ nhất đưa ra qua thủ tục thượng thẩm. Tòa trọng tài tối cao Liên bang Nga thực hiện chức năng giám sát đối với các quyết định của tòa cấp dưới theo đường lối của các nhà chức trách từ Viện kiểm sát và Tòa trọng tài tối cao đưa ra, ngoài ra tòa cũng trực tiếp xét các tranh chấp kinh tế ở mức liên bang được nhắc riêng đến trong luật Liên bang nêu trên.

Thẩm quyền của tất cả các tòa trọng tài kinh tế liên bang Nga gồm:

- Quyền đọc đ̣ng lên Tòa án Hiđn pháp Liên bang Nga v̄ việc kiểm tra tđnh hợp hiđn của luật đ̣c áp dụng cho vụ việc đ̣ đ̣c tòa xem xđt tr̄c đđ;
- Nghiên cứu, bổ sung cho thực tiễn áp dụng, các văn bản luật đ̄u tiđt các mối quan hệ trong lĩnh vực kinh doanh và các hoạt động kinh tế khác;
- Dự thảo các kiđn nghđ để hoàn thiện các luật, văn bản luật đ̄u tiđt các mối quan hệ trong lĩnh vực kinh doanh và hoạt động kinh tế khác;
- Tiđn hành và phân tđch thống kê t pháp.

Theo Đđ 22, Bộ luật tố tụng trọng tài Liên bang Nga, tòa trọng tài kinh tế giải quyđt những vụ việc liên quan đđn các tranh chấp kinh tế đ̄c nảy sinh tđ các mối quan hệ dân sự, hành chđnh và các mối quan hệ khác giữa:

- 1) Các pháp nhân, công dân cđ hoạt động kinh doanh mà không thành lập pháp nhân, trên danh nghĩa nhà doanh nghiệp t nhân;
- 2) Liên bang Nga và các chủ thể của Liên bang Nga, giữa các chủ thể đđ với nhau. Tòa trọng tài kinh tế xem xđt những vụ việc khác, trong đđ cđ: V̄ việc xác đđnh những sự kiện cđ đ nghĩa đ̄i với sự xuất hiện, thay đ̄i và chấm dứt các quyền hạn của tổ chức và cá nhân trong lĩnh vực kinh tế; v̄ sự phá sản của pháp luật và công dân.

3. Hoạt động của tòa trọng tài:

Toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga hoạt động dựa trên cơ sở của Hiđn pháp Liên bang Nga, các luật Hiđn pháp liên bang khác, Bộ luật tố tụng trọng tài và các văn bản luật liên quan. Đđ đđ cđ nghĩa rằng không một văn bản luật nào của các chủ thể thuộc liên bang cđ hiệu lực pháp lđ nđu chúng mâu thuẫn với những văn bản luật trên đây. Tr̄ng hợp ngoại lệ là những công ớc quốc tế đ̄ đ̄c Liên bang Nga kđ kđt v̄ thủ tục tố tụng cđ hiệu lực pháp lđ cao hơn những văn bản luật kể trên. Trong tr̄ng hợp các công ớc quốc tế cđ những đđm khác với luật lệ của Liên bang Nga, tòa trọng tài kinh tế sẽ theo công ớc quốc tế để xđt xử. Trong những tr̄ng hợp đ̄c biệt, luật nớc ngoài cng đ̄ đ̄c áp dụng.

Trong tr̄ng hợp thiđu vắng những đđu luật đ̄u tiđt các mối quan hệ tranh chấp kinh tế, tòa trọng tài áp dụng những đđu luật theo sự t̄ng tự của luật (áp dụng những đđu luật đ̄u tiđt các quan hệ t̄ng tự) hoặc theo sự t̄ng tự của hệ thống pháp luật (áp dụng các nguyên tắc chung của luật). Mọi thủ tục tố tụng t pháp ở tòa trọng tài đđ đ̄c thực hiện theo những luật lệ hiện hành trong thời gian xem xđt vụ việc, diễn ra các hoạt động tố tụng cụ thể hoặc trong thời gian thực thi các quyđt đđnh của tòa án.

Hoạt động t pháp của tòa trọng tài ở Liên bang Nga cho thấy rằng cùng với tố tụng dân sự còn cđ tố tụng trọng tài, bởi lẽ t pháp không thể thực hiện đ̄c ngoài hình thức tố tụng. Thđ nhng không cđ "luật tố tụng trọng tài" riêng biệt mà chỉ tồn tại một "luật tố tụng dân sự duy nhất" nh là một tổng thể các quy chđ đ̄u tiđt các mối quan hệ đ̄c nảy sinh khi thực hiện hoạt động t pháp đ̄i với những vụ việc dân sự ở hai dạng của nđ: dạng dân sự nđi chung và dạng trọng tài. Mỗi dạng đđ dựa trên những cơ sở chung nhất của lđ thuyđt tố tụng dân sự và đ̄ng thời cng cđ những đ̄c đđm riêng của mình. Nh vậy tố tụng trọng tài cng nh tố tụng dân sự- đđ là hoạt động tố tụng của tòa trọng tài và những nḡời tham gia khác để làm nảy sinh, thay đ̄i và chấm dứt các quan hệ tố tụng. Hoạt động đđ đ̄c đ̄u tiđt bởi các quy chđ của luật tố tụng dân sự và để xem xđt, giải quyđt nhanh gọn, đđng đ̄n những tranh chấp kinh tế và những vụ việc khác thuộc thẩm quyền xđt xử của tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga.

Trình tự xét xử của tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga có tám bước: Thụ lý vụ án, công việc chuẩn bị cho xét xử ở tòa, xem xét lại những quy định bị kháng án chưa có hiệu lực pháp luật (phúc thẩm), xem xét lại những quy định bị kháng án đã có hiệu lực pháp luật (thượng thẩm), xem xét lại những quy định bị kháng án theo trình tự giám sát, xem xét lại những quy định bị kháng án theo những tình huống mới được phát hiện và thi hành quy định của tòa án. Bốn bước thụ lý vụ án, chuẩn bị, xét xử và thi hành quy định là những bước bắt buộc, việc giải quyết những tranh chấp kinh tế đều phải qua những bước này. Bốn bước khác: phúc thẩm, thượng thẩm, giám sát và xem xét lại những tình huống mới là những bước ngoại lệ vì những bước này chỉ được thực hiện hoặc theo ý muốn của những người tham gia vào việc xét xử, hoặc theo đề nghị của các nhà chức trách tại Tòa trọng tài kinh tế tối cao Liên bang Nga và Viện kiểm sát trung ương Liên bang Nga đưa ra, hoặc phụ thuộc vào những tình huống được nhắc đến trong điều 192 Bộ luật tố tụng trọng tài Liên bang Nga.

Hoạt động tố tụng trọng tài ở Liên bang Nga được tiến hành trên cơ sở hệ thống các nguyên tắc pháp luật như ở tố tụng dân sự. Tuy nhiên nội dung của một vài nguyên tắc ở tố tụng trọng tài khác với tố tụng ở dân sự. Ví dụ như nguyên tắc "công khai" trong tố tụng trọng tài quy định việc xét xử ở phiên tòa kín chỉ có thể ở trong những trường hợp đã được Luật liên bang quy định về bí mật quốc gia, bí mật thông mại và những bí mật khác. Nguyên tắc "sự bình đẳng giữa các bên" trong tố tụng trọng tài quy định các tổ chức bình đẳng trước pháp luật và trước tòa về quyền lợi cũng như trách nhiệm mà không phụ thuộc vào hình thức sở hữu, địa chỉ pháp luật..., còn các công dân- kinh doanh bình đẳng về quyền lợi như những công dân khác. Nguyên tắc "nhất nguyên và tập thể" quy định tranh chấp kinh tế nảy sinh tại các quan hệ dân sự do một thẩm phán xem xét ở tòa trọng tài cấp đầu tiên, còn những vụ việc kinh tế liên quan đến việc không công nhận những văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương và các cơ quan khác, vụ việc về tuyên bố phá sản do hội đồng thẩm phán xét xử. Không một ai tham gia vào vụ việc có thể thay đổi nguyên tắc này bằng đơn kiện. Chỉ có chánh án các tòa trọng tài thuộc các chủ thể Liên bang Nga có quyền đề nghị hội đồng thẩm phán xét xử bất kỳ vụ việc nào thuộc thẩm quyền xét xử của tòa ở cấp sơ thẩm.

Điều 6 Luật liên bang quy định những nguyên tắc chính trong hoạt động của tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga như sau "tính hợp pháp", "sự độc lập của các thẩm phán", "sự bình đẳng giữa các tổ chức và cá nhân trước pháp luật và tòa án", "sự bình đẳng giữa các bên", "tính công khai". Những nguyên tắc trên cộng với những nguyên tắc khác có chức năng đảm bảo cho hoạt động của tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga diễn ra một cách công bằng, thoả đáng.

Ở Liên Xô cũ, không thể khởi kiện ở trọng tài nhà nước nếu các bên thoạt tiên không cố gắng đi đến một thoả thuận trước về vấn đề tranh chấp. Tuy vậy khi đã ra tòa, trọng tài và các bên vẫn cố gắng giải quyết vụ việc bằng con đường hoà giải và nhiều vụ việc đã kết thúc như vậy. Chỉ sau khi việc hoà giải ở tòa cũng không thành, lúc đó mới bắt đầu trình tự tố tụng trọng tài mà trong đó đại diện cho các bên là các cố vấn pháp luật của các tổ chức. Hiếm khi các tổ chức sử dụng đến luật sư. Trình tự tố tụng có tính chất mở, quy định của trọng tài có thể bị kháng án lên cấp tòa cao hơn trong vòng một năm kể từ khi tuyên bố quy định dứt khoát. Nhiều quy định của tòa trọng tài được đăng lên các báo chí chuyên ngành.

4. Giải quyết tranh chấp có yếu tố nước ngoài ở tòa trọng tài kinh tế:

Thời Xô viết, hệ thống trọng tài nhà nước chỉ giải quyết những tranh chấp giữa các xí nghiệp với nhau mà thôi. Những tranh chấp có yếu tố nước ngoài đều gắn với lĩnh vực ngoại thương Hội đồng do trọng tài thuộc phòng thương mại Bộ thương mại Liên Xô xét xử. (Tổng đồng với cơ quan này là trọng tài kinh tế ở Liên bang Nga hiện nay- một tổ chức mang tính xã hội và không nằm trong hệ thống tòa án liên bang như tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga).

Các nhà doanh nghiệp phương tây trong buôn bán hoặc hoạt động kinh tế khác với Liên Xô đều không muốn nhờ cậy đến hệ thống pháp luật Xô-Viết khi có tranh chấp xảy ra. Ngay cả các nhà luật học Liên Xô cũng cho rằng với cơ cấu, qui tắc làm việc, trình tự tố tụng của mình, hệ thống pháp luật không thể

thành hợp tác với những nhà doanh nghiệp nước ngoài. Nhưng mặt khác, các luật gia Xô- Việt cũng không muốn để các tranh chấp được xử lý ở các tòa nước khác. Trong tình thế đó, trọng tài kinh tế được xem như là một giải pháp trung gian. Vì vậy ở Liên Xô có quan điểm rất thông thoáng với trọng tài kinh tế. Liên Xô đã ký Công ước New York 1958 và Công ước châu Âu về trọng tài kinh tế 1961. Trong một loạt các hiệp ước song phương, Liên Xô cũng tỏ thái độ khả quan đối với việc xử lý các tranh chấp trong lĩnh vực ngoại thương qua trọng tài kinh tế. Dĩ nhiên, Liên Xô (cũng như các nước khác) đều cố gắng trong phạm vi có thể để việc phán xử trọng tài diễn ra trên lãnh thổ của mình và do cơ quan Liên Xô, cụ thể là trọng tài ngoại thương thực hiện.

Những tổ chức Liên Xô có quyền ký kết các hợp đồng thương mại với tác nhân nước ngoài thông cố gắng đưa ra điều kiện theo đó mọi tranh chấp có thể diễn ra sẽ được chuyển lên xử lý ở Hội đồng giải quyết trên vì chỉ có thể thụ lý vụ tranh chấp trên cơ sở sự thỏa thuận bằng văn bản giữa hai bên về điều trên. Cơ quan này sẽ tự đưa ra trình tự xử lý vụ việc và giải quyết chúng theo các điều kiện đã được các bên thỏa thuận ở hợp đồng; song song với đó cũng sẽ được áp dụng các tục lệ buôn bán và luật nước ngoài. Quyết định của trọng tài là chung thẩm và không được chống án. Tuy nhiên, trong lĩnh vực này nhà nước cũng nắm giữ độc quyền ngoại thương như ở các lĩnh vực kinh tế khác, bởi vậy quyền lợi kinh tế được bảo vệ ở đây cũng chính là quyền lợi của nhà nước mà thôi. Các tổ chức, cá nhân nước ngoài đồng như "đứng ngoài" Liên Xô trong việc thực hiện trao đổi buôn bán với các cơ quan nhà nước Liên Xô.

Ở Cộng hòa Liên bang Nga hiện nay Bộ luật tố tụng trọng tài quy định những quy tắc điều kiện sự tham gia của các tổ chức nước ngoài, các công dân nước ngoài và những người không có quốc tịch (gọi chung là pháp nhân nước ngoài) có hoạt động kinh doanh trên lãnh thổ Liên bang Nga vào trình tự tố tụng trọng tài ở Nga. Mọi pháp nhân nước ngoài đều có những quyền lợi tố tụng và thực hiện các trách nhiệm tố tụng ngang bằng với các tổ chức và công dân của Liên bang Nga. Việc giới hạn các quyền lợi của pháp nhân nước ngoài chỉ có thể như là biện pháp phản ứng lại những giới hạn mà quốc gia khác đưa ra đối với các tổ chức và công dân Liên bang Nga.

Toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga xem xét những vụ việc có yếu tố nước ngoài nếu pháp nhân nước ngoài- bên nằm hoặc sống trên lãnh thổ Liên bang Nga (phần 2, Điều 212 Bộ luật tố tụng trọng tài Liên bang Nga). Những vụ việc có yếu tố nước ngoài cũng được xem xét ở cấp thẩm phán tại toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga nếu như có thỏa thuận về việc chuyển những vụ việc đó lên toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga hoặc trong hợp đồng được ký giữa các bên có điều kiện về việc chuyển vụ việc lên toà trọng tài xem xét.

Toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga cũng có thể xem xét các đơn kiện nhà nước nước ngoài, bắt giữ tài sản của nhà nước nước ngoài nằm trên lãnh thổ Liên bang Nga, thi hành những biện pháp khác để đảm bảo cho đơn... Nhưng những hành động đó chỉ có thể được diễn ra với sự cho phép của cơ quan chức năng thuộc nhà nước đó nếu như các luật liên bang và các điều ước quốc tế mà Liên bang Nga đã ký không quy định khác.

Trình tự tố tụng ở toà trọng tài trong những vụ việc có yếu tố nước ngoài được thực hiện theo Bộ luật tố tụng trọng tài Liên bang Nga ngoài hai ngoại lệ:

1. Nếu toà có thẩm quyền của nhà nước nước ngoài (là toà có thẩm quyền theo luật pháp của nhà nước đó) đã bắt đầu xem xét cùng một vụ tranh chấp giữa các bên như thế, về một đối tượng như thế và trên cơ sở như thế hoặc đã đưa ra quyết định có hiệu lực pháp lý về vụ việc đó, toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga sẽ chấm dứt việc xem xét vụ án hoặc không xem xét đơn kiện. Điều đó chỉ có thể trong trường hợp quyết định của toà nước ngoài phải được công nhận và thực hiện trên lãnh thổ Liên bang Nga, hoặc vụ tranh chấp đó không chỉ thuộc thẩm quyền xử lý của riêng các toà trọng tài kinh tế Liên bang Nga (Điều 214 Bộ luật tố tụng trọng tài Liên bang Nga).

2. Tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga sẽ không đáp ứng yêu cầu của các tòa nước ngoài về việc thực hiện một số hành động tố tụng (nh việc giám định, trao các chứng cứ bằng văn bản, tra hỏi nhân chứng...) nếu những hành động đó không thuộc thẩm quyền của tòa trọng tài Liên bang Nga, đi ngược với chủ quyền của Liên bang Nga hoặc đe dọa an ninh của Liên bang Nga.

Tòa trọng tài Liên bang Nga có thể áp dụng các điều luật của luật nước ngoài vào những vụ việc có yếu tố nước ngoài bằng cách xác định sự tồn tại và nội dung của những điều luật đó ở nước đó. Nếu công việc xác định trên không thực hiện được dù mọi biện pháp đã được đưa ra, tòa trọng tài Liên bang Nga sẽ áp dụng những điều luật tương tự của Liên bang Nga.

Qua so sánh hệ thống trọng tài nhà nước của Liên Xô trước đây và hệ thống tòa trọng tài kinh tế Liên bang của CHLB Nga hiện nay chúng ta có thể rút ra những kết luận chung nhất sau đây:

1. Những thay đổi trong hệ thống tòa trọng tài đã được nhắc đến trong bài viết này có nguyên nhân sâu xa là những biến động lớn về chính trị, kinh tế ở Liên bang Nga vào đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX.

2. Do vậy, cũng như trong toàn xã hội, những thay đổi đó là những thay đổi có tính căn bản, tổng thể nhất. Chúng động chạm đến mọi khía cạnh của tòa trọng tài Liên bang Nga, từ cơ cấu, tổ chức đến thẩm quyền, chức năng, nguyên tắc hoạt động và nhiều khía cạnh khác.

3. Nhờ những thay đổi đó hệ thống tòa trọng tài kinh tế Liên bang Nga- một bộ phận của hệ thống tòa án liên bang đã góp phần hỗ trợ để nhánh quyền lực thứ ba- quyền lực tư pháp được thực hiện hữu hiệu trong nền kinh tế thị trường với nhiều thành phần kinh tế và hình thức sở hữu khác nhau./.

LẬP PHÁP GÓP PHẦN KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG HÌNH SỰ HOÁ CÁC GIAO DỊCH DÂN SỰ, KINH TẾ

NGUYỄN QUỐC VIỆT- Vụ trưởng
Vụ pháp luật hình sự hành chính Bộ Tư pháp

1- Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, d luận xã hội cũng như báo chí đã cập nhật hiện tượng hình sự hoá các giao dịch dân sự, kinh tế. Đây là hiện tượng không bình thường và đã gây tác hại về kinh tế, xã hội, thậm chí cả chính trị.

Theo các tài liệu nghiên cứu, hiện tượng hình sự hoá các giao dịch dân sự, kinh tế, có thể hiểu là việc dùng các biện pháp hình sự để giải quyết các vi phạm trong giao dịch dân sự, kinh tế.

Sự can thiệp bằng biện pháp hình sự để giải quyết các tranh chấp về dân sự, kinh tế có một nguyên nhân quan trọng là do pháp luật hình sự có những quy định chưa thích ứng với sự chuyển đổi của nền kinh tế, từ kinh tế hiện vật, bao cấp sang nền kinh tế hàng hoá, nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường. Đặc biệt là có một số tội phạm về kinh tế, về sở hữu còn quy định chung chung, yếu tố cấu thành tội phạm không rõ, khó phân biệt đâu là vi phạm về dân sự, hành chính hay tội phạm, dẫn đến có trường hợp thì xử lý về hành chính có trường hợp cùng bản chất tương tự lại đem ra xử lý hình sự. Bộ luật hình sự mới năm 1999 đã góp phần khắc phục tình trạng hình sự hoá các giao dịch dân sự kinh tế. Bộ luật hình sự mới⁽¹⁾ đã thể chế hoá chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới, với phong châm lấy phòng ngừa tội phạm là chính, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, bảo vệ các quyền và lợi ích

của công dân. Với quan điểm cá thể hoá hành vi phạm tội, t² đ² cá thể hoá trách nhiệm hình sự và hình phạt, Bộ luật hình sự năm 1999 đã quy định cụ thể y²u tố cấu thành tội phạm của các hành vi phạm tội, nhất là các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh t² và các tội xâm phạm sở hữu, hạn chế sự lẫn lộn dẫn đến hình sự hoá các giao dịch dân sự, kinh t² trong khi thi hành.

2- Bộ luật hình sự năm 1999 và sự phân biệt giữa các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh t², và vi phạm hành chính, dân sự:

Bộ luật hình sự năm 1999 quy định các y²u tố cấu thành tội phạm rõ ràng, cụ thể, phân biệt với các vi phạm về hành chính công nh vi phạm về dân sự, đặc biệt là các tội mà thực tiễn đấu tranh với chúng dễ lẫn với các giao dịch dân sự hoặc xử lý hành chính nh: Buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới, kinh doanh trái phép, trốn thuế, cho vay nặng lãi, cố ý làm trái các quy định của nhà nước gây hậu quả nghiêm trọng, xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp...

2.1. Tội buôn lậu theo Bộ luật hình sự mới (Điều 153), quy định cụ thể định lượng về hàng hoá buôn bán trái phép qua biên giới tới mức độ coi là tội phạm. Trước đây, do không quy định rõ về mặt định lượng nên việc xử lý hành vi buôn lậu cũ lúc còn tùy tiện, xử phạt hành chính công đ² và xử lý hình sự công đ². Nay, hàng hoá buôn lậu cũ giá trị t² 100 triệu đồng trở lên mới cấu thành tội phạm; nếu dưới 100 triệu thì chỉ xử lý hình sự nếu trước đ² đã bị xử lý hành chính.

Nếu đối tượng buôn lậu là vật phẩm thuộc di tích lịch sử, văn hoá thì không đòi hỏi phải cũ định lượng và trị giá là bao nhiêu vẫn cũ cấu thành tội phạm. Trong trường hợp hành vi buôn lậu là hàng cấm (nh thuốc lá điếu sản xuất tại nước ngoài, quần áo đã sử dụng, đồ điện tử đã qua sử dụng, các loại pháo...) thì phải cũ số lượng lớn mới xử lý hình sự.

2.2. Tội kinh doanh trái phép (Điều 159) quy định chỉ xử lý hình sự trong những trường hợp sau đây:

- Khi người kinh doanh không cũ đăng ký kinh doanh hoặc kinh doanh không đúng với nội dung đăng ký mà hàng phạm pháp cũ giá trị t² 100 triệu đồng trở lên. Nếu hành vi phạm pháp cũ giá trị dưới 100 triệu đồng thì xử phạt hành chính; trường hợp phạt hành chính rồi mà còn vi phạm thì mới xử hình sự.

- Khi người kinh doanh không cũ giấy phép riêng (đối với trường hợp pháp luật quy định phải cũ giấy phép nh giấy phép hành nghề y d² nhân, giấy phép hoạt động ngân hàng, giấy phép sửa chữa súng săn...), thì chỉ xử lý hình sự nếu thỏa mãn một trong hai điều kiện: trước đây đã bị xử phạt hành chính về hành vi này mà còn vi phạm, hoặc hàng phạm pháp cũ giá trị t² 100 triệu đồng trở lên.

2.3. Tội đầu cơ (Điều 160) đã, thu hẹp cơ bản phạm vi xử lý hình sự. Chỉ đ² coi là tội phạm trường hợp lợi dụng tình hình khan hiếm hoặc tạo ra sự khan hiếm giả tạo trong tình hình thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh mua v²t hàng hoá cũ số lượng lớn nhằm bán lại thu lợi bất chính gây hậu quả nghiêm trọng. Còn các trường hợp khác thì xử lý hành chính.

2.4. Tội trốn thuế (Điều 161) quy định rất cụ thể về trường hợp nào thì xử lý hình sự, trường hợp nào thì xử lý hành chính. C² ba trường hợp bị xử lý hình sự:

- Trốn thuế t² 50 triệu đồng trở lên.

- Trốn thu thuế dưới 50 triệu đồng nhưng trốn trước đã bị xử phạt hành chính vì trốn thu thuế mà còn vi phạm.
- Trốn thu thuế dưới 50 triệu đồng nhưng đã từng bị kết án về tội trốn thu thuế hoặc một số tội khác (nh buôn lậu, sản xuất, buôn bán hàng cấm, sản xuất, buôn bán hàng giả...) chưa được xoá án mà còn vi phạm.

Các trường hợp trốn thuế không thuộc ba trường hợp trên đây thì bị xử phạt hành chính.

2.5. *Tội cho vay nặng lãi* (Điều 163) được quy định cụ thể hơn về mức độ coi là lãi nặng để xử lý hình sự. Việc cho nhau vay mượn, về bản chất là một loại giao dịch dân sự, nếu có tranh chấp thì giải quyết bằng biện pháp dân sự. Tuy nhiên, nếu việc cho vay mượn đó có tính chất bắt chẹt người khác, lợi dụng sự quẫn bách của người đi vay mà buộc họ phải vay với lãi suất quá cao có tính chất bóc lột, thì phải xử lý hình sự. Điều coi lãi nặng là mức lãi suất cao hơn từ 10 lần trở lên so với mức lãi suất do Ngân hàng nhà nước quy định trong cùng thời điểm cụ thể.

2.6. *Tội cố ý làm trái các quy định của Nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng* (Điều 165) quy định rõ hơn về mức độ thiệt hại về vật chất của hành vi cố ý làm trái. Nếu thiệt hại do hành vi cố ý làm trái gây ra từ 100 triệu đồng trở lên thì phải xử lý hình sự, nếu dưới 100 triệu đồng thì áp dụng xử lý kỷ luật. Nếu đã bị xử lý kỷ luật mà vẫn tiếp tục cố ý làm trái gây hậu quả nghiêm trọng thì phải xử lý hình sự.

2.7. *Tội xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp* (Điều 171):

Quyền sở hữu công nghiệp là một chế định của luật dân sự. Việc vi phạm quyền sở hữu công nghiệp như sử dụng bất hợp pháp các sáng chế, giải pháp hữu ích kiểu dáng công nghiệp nhãn hiệu hàng hoá, tên gọi xuất xứ hàng hoá... trước hết được giải quyết theo trình tự, thủ tục giải quyết các tranh chấp dân sự. Song, với tinh thần tăng cường bảo vệ các quyền sở hữu công nghiệp, thì các hành vi xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp phải bị xử lý hình sự trường hợp gây ra hậu quả nghiêm trọng.

2.8. *Tội sử dụng trái phép quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ của tổ chức tín dụng* (Điều 178) và *tội vi phạm quy định về cho vay trong hoạt động của các tổ chức tín dụng* (Điều 179).

Trong hoạt động tín dụng có thể xảy ra nhiều hành vi vi phạm quy định của pháp luật, song xử lý về hình sự chỉ đối với những hành vi dùng quỹ bổ sung vốn điều lệ chia lợi tức cổ phần, còn các hành vi khác thì xử lý về dân sự hoặc hành chính. Riêng đối với hoạt động cho vay của các tổ chức tín dụng thì chỉ xử lý hình sự trong trường hợp cho vay không có bảo đảm trái quy định của pháp luật hoặc cho vay quá giới hạn quy định gây hậu quả nghiêm trọng.

3- Quy định xử lý hình sự các hành vi xâm phạm sở hữu phân biệt với vi phạm hành chính và dân sự:

Các hành vi xâm phạm sở hữu mang tính tội phạm được Bộ luật hình sự năm 1999 quy định rõ ràng về các yếu tố cấu thành cấu thành tội phạm, như giá trị tài sản bị chiếm đoạt hoặc bị sử dụng trái phép, bị huỷ hoại, qua đó phân biệt với các vi phạm hành chính và vi phạm dân sự. Ví dụ, đối với hành vi trộm cắp tài sản hoặc lừa đảo chiếm đoạt tài sản thì tài sản bị chiếm đoạt có giá trị từ 500 nghìn đồng trở lên mới cấu thành tội phạm; trong trường hợp tài sản bị chiếm đoạt có giá trị dưới 500 nghìn đồng

thì chỉ xử lý hình sự nếu gây ra hậu quả nghiêm trọng hoặc trốn đi đã bị xử phạt hành chính vì hành vi chiếm đoạt mà còn vi phạm.

Trong số các tội xâm phạm sở hữu, đáng chú ý một số hành vi sau đây mà việc xử lý chúng dễ bị nhầm lẫn đầu là vi phạm dân sự, đầu là tội phạm:

3.1. Lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản:

Hành vi lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản là một tội phạm trong Bộ luật hình sự năm 1985 (1/7/2000). Do yếu tố cấu thành của tội phạm này thiêu rõ ràng, nên việc áp dụng nó trong những năm gần đây, nhất là khi chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, nhiều thành phần kinh tế cùng tham gia thị trường, có những biểu hiện thiêu chênh lệch, có những nhầm lẫn giữa hành vi phạm tội và vi phạm dân sự, làm cho không ít nhà quản lý doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, cán bộ làm công tác tín dụng, ngồi có nghĩa vụ trong các quan hệ hợp đồng do không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ thanh toán đã bị khởi tố và xét xử sai về hình sự.

Nhằm góp phần khắc phục tình trạng trên, Bộ luật hình sự năm 1999 đã quy định rõ tội phạm lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản (Điều 140) với các yếu tố cấu thành sau đây:

- Tài sản chiếm đoạt phải có giá trị từ 1.000.000 đồng trở lên.

- Biểu hiện của sự lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản phải thuộc một trong hai hành vi:

a) Vay, mượn, thuê tài sản của người khác hoặc nhận được tài sản của người khác bằng các hình thức hợp đồng rồi dùng thủ đoạn gian dối hoặc bỏ trốn để chiếm đoạt tài sản đi;

b) Vay, mượn, thuê tài sản của người khác hoặc nhận được tài sản của người khác bằng các hình thức hợp đồng và đã sử dụng tài sản đi vào mục đích bất hợp pháp dẫn đến không có khả năng trả lại tài sản.

Nh vậy, các trường hợp vay, mượn tài sản bằng hình thức hợp pháp mà không trả đúng hạn do nhiều nguyên nhân nhng không có mục đích chiếm đoạt (hoặc không bỏ trốn "xù nợ") cũng nh không dùng tài sản đi vào mục đích bất hợp pháp (nh buôn lậu, đánh bạc...) thì không xử lý về hình sự mà xử lý bằng các biện pháp dân sự hoặc kinh tế.

3.2. Chiếm giữ trái phép tài sản

Trước đây, hành vi chiếm giữ trái phép tài sản bị coi là phạm tội nếu người tìm được, bắt được hoặc được giao nhầm tài sản cố tình không trả lại cho người có tài sản hoặc không giao nộp cho cơ quan có thẩm quyền tài sản đi. Quy định nh vậy cha rõ tính chất tội phạm của hành vi, còn lẫn với nghĩa vụ dân sự. Nay, tội chiếm giữ trái phép tài sản tại Điều 141 Bộ luật hình sự 1999 quy định rõ các yếu tố cấu thành tội phạm, tránh nhầm lẫn với thực hiện nghĩa vụ dân sự. Muốn quy tội một người là chiếm giữ trái phép tài sản phải có hai điều kiện sau đây:

- Tài sản chiếm giữ phải có giá trị từ 5 triệu đồng trở lên; nếu là cổ vật hoặc vật có giá trị lịch sử, văn hoá thì không cần phải có giá trị bao nhiêu tiền.

- Người tìm đọc, bắt đọc hoặc đọc giao nhằm tài sản cố tình không trả lại tài sản mặc dù đã đọc người chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp tài sản yêu cầu trả lại tài sản. Như vậy, nếu cha có sự yêu cầu trả lại tài sản thì người chiếm giữ tài sản cha sẽ coi là có tội.

3.3. Sử dụng trái phép tài sản của người khác theo Điều 142 Bộ luật hình sự năm 1999 thì hành vi này chỉ trở thành hành vi phạm tội khi có đủ các điều kiện sau:

- Việc sử dụng có động cơ vụ lợi.

- Tài sản bị sử dụng trái phép có giá trị từ 50 triệu đồng trở lên và việc sử dụng đó phải gây hậu quả nghiêm trọng (nếu cha gây hậu quả nghiêm trọng thì sẽ xử phạt hành chính).

Như vậy, các trường hợp sử dụng trái phép tài sản mà không đủ các điều kiện nêu trên thì không sẽ xử lý hình sự.

3.4. Vô ý gây thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản

Thông thường, việc vô ý gây thiệt hại cho tài sản của người khác thì phải bồi thường về dân sự. Nhưng gây thiệt hại ở mức độ nghiêm trọng thì cần phải xem xét, xử lý bằng chế tài hình sự để răn đe, phòng ngừa những trường hợp do bất cẩn mà gây ra thiệt hại nghiêm trọng về tài sản. Vấn đề đặt ra là: thế nào là gây thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của người khác. Điều 145 Bộ luật hình sự đã xác định thiệt hại cho tài sản của người khác có giá trị từ 50 triệu đồng trở lên là thiệt hại nghiêm trọng và người có hành vi gây thiệt hại đó phải sẽ truy cứu trách nhiệm hình sự.

4. Một số kiến nghị:

4.1. Tiếp tục hướng dẫn áp dụng thống nhất các quy định của Bộ luật hình sự mới, nhất là những điều luật mà thực tiễn áp dụng rất dễ nhầm lẫn với vi phạm hành chính hoặc vi phạm về dân sự.

Trước hết, đó là những hành vi phạm tội mà trong cấu thành của chúng có yếu tố "định tội" hoặc "định lượng", làm căn cứ phân biệt với các vi phạm hành chính hoặc các vi phạm dân sự. Yếu tố định tội như "hậu quả nghiêm trọng", "hậu quả rất nghiêm trọng" trong các tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản (Điều 139), tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản (Điều 40), tội sử dụng trái phép tài sản (Điều 142), tội đầu cơ (Điều 160), tội cố ý làm trái các quy định của nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 165), tội lập quỹ trái phép (Điều 166)... cần đọc hướng dẫn rõ ràng để áp dụng pháp luật đọc thống nhất. Yếu tố định lượng trong cấu thành tội phạm của một số tội cũng cần đọc hướng dẫn cụ thể mới áp dụng thống nhất được, ví dụ như "hàng phạm pháp có số lượng lớn", "số lượng đặc biệt lớn", "hàng cấm có số lượng lớn", "số lượng rất lớn" hoặc "đặc biệt lớn" trong các tội buôn lậu (Điều 153), tội vận chuyển trái phép hàng hoá, tin tặc qua biên giới (Điều 154), tội đầu cơ (Điều 160)...

4.2. Sửa đổi Bộ luật tố tụng hình sự góp phần khắc phục tình trạng hình sự hoá các giao dịch dân sự, kinh tế.

Bộ luật tố tụng hình sự năm 1989 quy định trình tự, thủ tục tiến hành việc khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án hình sự. Qua hơn 10 năm thi hành, Bộ luật tố tụng hình sự đã bộc lộ những nhược điểm cần được bổ sung, sửa đổi.

Kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá X đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng hình sự, trong đó có bổ sung một điều rất quan trọng (Điều 10a) về trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng: "Trong quá trình tiến hành tố tụng, cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng phải nghiêm chỉnh thực hiện những quy định của pháp luật và phải chịu trách nhiệm về những hành vi, quyết định của mình. Người làm trái pháp luật trong việc bắt giam, giữ, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật".

Điều luật có tính chất nguyên tắc trên đây phải được cụ thể hoá bằng những quy định cụ thể về quyền và trách nhiệm của điều tra viên và thủ trưởng cơ quan điều tra, kiểm sát viên, thẩm phán trong khi tiến hành tố tụng đối với từng vụ án hình sự cụ thể, đặc biệt là trong việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can, quyết định truy tố bị can, quyết định đưa vụ án ra xét xử.

4.3. Bồi thường thiệt hại cho những người bị xử lý oan sai trong tố tụng hình sự nói chung và đối với những người bị "hình sự hoá" oan uổng.

Do tính đặc thù và phức tạp của hoạt động tố tụng hình sự, thực tế vẫn xảy ra những trường hợp xử lý oan sai. Đối với những người này Nhà nước cần có một chính sách cụ thể và một cơ chế rõ ràng bồi thường thiệt hại. Pháp luật hiện hành về trách nhiệm nhà nước (Hiến pháp 1992 đến Bộ luật tố tụng Hình sự, Bộ luật dân sự, Nghị định của Chính phủ) mới dừng lại ở những nguyên tắc chung, chưa cụ thể. Những người bị "hình sự hoá" oan uổng phải gánh chịu hậu quả vô cùng nặng nề; ngay từ khi bị khởi tố thì hoạt động sản xuất, kinh doanh đã bị ảnh hưởng, các bạn hàng đã không muốn làm ăn cùng, huỷ bỏ hợp đồng đã ký, ngân hàng không tiếp tục cho vay vốn... làm cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của chủ doanh nghiệp bị đình trệ, uy tín của họ trên thông trường bị giảm sút và họ bị lâm vào nguy cơ phá sản. Những thiệt hại này có thể là vật chất, có thể là về tinh thần, do đó cần có tính toán đầy đủ các thiệt hại về mọi mặt để bồi thường thiệt hại một cách thỏa đáng cho người bị xử lý.

⁽¹⁾ Quốc hội thông qua ngày 21/12/1999 có hiệu lực từ ngày 01/7/1999

T TỈNH HỒ CHÍ MINH VỀ VIỆC TỔ CHỨC VÀ XÂY DỰNG QUỐC HỘI THỰC HIỆN QUẢN LÝ CỦA NHÂN DÂN

PHẠM VĂN HÙNG - Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật-VPQH

1. T tổng quản lý thuộc về nhân dân tất yếu dẫn đến việc thành lập Quốc hội trong chế độ dân chủ cộng hòa

Trong lịch sử của nhân loại, vấn đề tổ chức thực hiện quản lý luôn luôn là vấn đề phức tạp nhất và là nguyên nhân của bất kỳ cuộc chiến tranh hoặc nội chiến. Thời kỳ phong kiến, toàn bộ quản lý thuộc về nhà vua. Nhà vua vừa là người ban hành ra pháp luật đồng thời lại là cả pháp quan tối cao

trong một nhà nóc. Đây là cơ chế tổ chức quyền lực điển hình cho việc ban hành các quyết định tùy tiện của người đứng đầu quốc gia. Mác đã phê phán cơ chế tổ chức quyền lực kiểu này và cho rằng "sự tùy tiện là quyền lực của vua" hay "quyền lực của vua là sự tùy tiện"¹. Giai cấp tư sản khi tiến hành cách mạng đã đưa ra khẩu hiệu tự do, bình đẳng, bác ái nhằm lật đổ chế độ phong kiến và lập nên những thiết chế mới, trong đó Nghị viện được lập ra để thực hiện quyền lập pháp thay cho việc ban hành các chiếu chỉ của nhà vua. Hoạt động của Nghị viện cũng như Chính phủ, Tòa án bị giới hạn trong khuôn khổ của Hiến pháp tư sản và giữa các cơ quan này đã có cơ chế kiểm tra, kiểm soát đối trọng lẫn nhau. Giai cấp tư sản cũng đưa ra nhiều tuyên ngôn, hi vọng chong kháng định đề pháp lý của người công dân là chủ thể của quyền lực. Tuy nhiên, sau khi giành được thắng lợi trong việc thủ tiêu các thiết chế phong kiến, toàn bộ quyền lực nhà nước đã rơi vào tay giai cấp tư sản. Cách mạng tháng 10 Nga đã mở ra một trang mới trong việc thiết lập những thiết chế nhằm đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân. Khẩu hiệu "toàn bộ chính quyền về tay các Xô Viết" do Lênin đề xướng đã trở thành mục tiêu phấn đấu không ngừng của các thế hệ đảng viên Đảng cộng sản Bôn-sê-vich ở Nga.

Trên đồng đi tìm đồng cứu nước, Hồ Chí Minh đã tiến hành một cuộc khảo sát dày công về mọi phương diện để chuẩn bị cho cuộc cách mạng của tương lai, trong đó vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước như thế nào thông xuyên là đối tượng để Người nghiên cứu thể nghiệm. Tùy theo hoàn cảnh cụ thể Hồ Chí Minh đã bày tỏ quan điểm và tiến hành các biện pháp để thực hiện những quan điểm đó.

Sau khi cuộc chiến tranh thế giới lần thứ nhất, kết thúc ngày 18/1/1919, các đại biểu các nước đồng quốc tham gia chiến tranh họp Hội nghị ở Vécxây (Pháp), nhân danh nhóm người Việt Nam yêu nước, Nguyễn Ái Quốc đã gửi đến Hội nghị bản yêu sách của nhân dân An Nam gồm tám điểm trong đó nội dung điểm bảy và điểm tám như sau:

"7. Thay đổi chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật;

*8. Đoàn đại biểu thường trực của người bản xứ, do người bản xứ bầu ra, tại Nghị viện Pháp để giúp cho Nghị viện biết được nguyện vọng của người bản xứ"*².

Sau này khi diễn ca bản yêu sách của nhân dân An Nam thành Việt Nam yêu cầu ca, thì các điểm bảy và điểm tám được thể hiện như sau:

"Bảy xin Hiến pháp ban hành

Trăm đầu phải có thân linh pháp quyền

Tám xin được cử Nghị viện

*Qua Tây thay mặt giữ quyền thổ dân"*³

Phân tích Bản yêu sách của nhân dân An Nam và một số tác phẩm khác, nhiều tác giả coi đó là những dấu hiệu thể hiện tổng xây dựng nhà nước pháp quyền của Hồ Chí Minh.⁴ Chúng tôi tán thành với những nhận định này nhưng đúng như các tác giả đã viết: hiểu như thế là chưa đủ, là mới chỉ nhận mạnh yêu cầu về mặt "pháp tử"⁵ Theo chúng tôi, cùng với nội dung xây dựng nhà nước pháp quyền được hình thành trong tổng Hồ Chí Minh thì điều quan trọng hơn đó là ý tưởng về vấn đề xây dựng nhà nước và pháp luật thể hiện được ý chí của nhân dân. Sau này, trên báo L'Humanité, cơ quan ngôn luận của Đảng cộng sản Pháp, Hồ Chí Minh đã có dịp giải thích rõ hơn quan điểm của Người trong Bản yêu sách của nhân dân An Nam như sau:

"*Báo L' Humanité* ngày 18.6 mới đây đã đăng văn bản thỉnh cầu của những người An Nam gửi Hội nghị Hoà bình đòi ân xá cho tất cả các tù chính trị người bản xứ, đòi cải cách pháp chế ở Đông Dương bằng ban hành những đảm bảo cho người bản xứ cũng như cho người Âu, đòi tự do cho báo chí, tự do hội họp và lập hội, tự do dạy học, đòi thay đổi chế độ sắc lệnh bằng chế độ pháp luật; và sau cùng đòi cử một đoàn đại biểu thường trực của dân bản xứ, được bầu vào Nghị viện Pháp. **Chúng tôi chỉ có thể coi các yêu sách rất đúng đắn cũng là của chính mình, trong thời đại mà chúng ta muốn của nhân dân nắm quyền tự quyết**"⁶

Nh vậy, ngay từ thời kỳ đầu tiên khi thực hiện các biện pháp đấu tranh chính trị ở trên lãnh địa của chủ nghĩa thực dân Pháp, quan điểm quyền lực thuộc về nhân dân đã trở thành mạch suy nghĩ chủ đạo trong tư tưởng của Hồ Chí Minh.

Từ đầu năm 1926, trong bản yêu sách gửi Hội nghị quốc tế, một lần nữa Hồ Chí Minh lại đề cập tới vấn đề quyền tự quyết của nhân dân. Trong bản yêu cầu này, Hồ Chí Minh và những người yêu nước khác đã viết:

"*Nếu được độc lập ngay thì nước chúng tôi:*

...

3. *Xây dựng một nền Hiến pháp theo những tư tưởng dân quyền*⁷

Tư tưởng dân quyền ở đây không phải là một điều gì xa lạ do Hồ Chí Minh tự nghĩ ra mà là sự tiếp nhận và chọn lọc những giá trị mà nhân loại đã đạt được trong cuộc đấu tranh chống chế độ phong kiến quân chủ, chuyên chế. Tư tưởng dân quyền này đã được thể chế trong nhiều tuyên ngôn điển hình của các cuộc cách mạng tư sản như Tuyên ngôn độc lập của Mỹ (1776), Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp (1789). Trong suốt cuộc đời hoạt động của mình, Hồ Chí Minh đã nhiều lần vận dụng những chế độ điển hình nhất thể hiện tư tưởng "dân quyền" trong các bản tuyên ngôn để làm rõ những vạch trần tính chất dã man, tàn bạo, giả nhân, giả nghĩa của chủ nghĩa thực dân cũ và mới⁸

Tư Bản yêu sách của nhân dân An Nam đầu tiên bản yêu sách gửi Hội nghị quốc tế, một vấn đề mới đã hình thành trong tư tưởng Hồ Chí Minh là quyền lực của nhân dân chỉ có thể được đảm bảo bằng Hiến pháp mà các tác giả gọi đầu tiên là tư tưởng về "Hiến pháp chính trị".

Trở lại vấn đề quyền lực thuộc về nhân dân, chúng ta còn thấy đây là kết quả khảo sát của Hồ Chí Minh trong việc nghiên cứu các cuộc cách mạng điển hình trên thế giới và Người đã thể hiện khá rõ trong tác phẩm *Đường cách mệnh*⁹. Đây là tác phẩm được xuất bản năm 1927, trong đó đã ghi nhận những dấu ấn rất quan trọng của tư tưởng Hồ Chí Minh về cách mạng. Nghiên cứu cách mạng tư sản ở Mỹ, Hồ Chí Minh đã rút ra kết luận rằng chúng ta đã hy sinh làm cách mạng thì làm cho đầu tiên nơi, nghĩa là làm cách mạng rồi thì "*giao quyền cho dân chúng số nhiều, chớ để trong tay một bọn tư ng- ời*"; nghiên cứu cách mạng tư sản Pháp, Hồ Chí Minh nhận xét trong 3 lần cách mệnh 1789, 1848, 1870 đều vì dân can đảm nhiều; nhưng trở lại thức ăn, cho nên tư bản nắm lợi dụng. Công xã Paris thất bại vì không liên lạc với dân cày. Tư bản lật đổ dân đánh đổ phong kiến rồi lại thay phong kiến mà áp bức dân. Hồ Chí Minh cho rằng: cách mạng tư sản Pháp cũng như cách mạng tư sản Mỹ là cách mạng không đầu tiên nơi, tiếp theo là Cộng hòa và dân chủ, kỳ thực trong thì nắm tốc đoạt công nông, ngoài thì nắm áp bức thuộc địa. Từ đó Người kết luận "*Dân chúng công nông là gốc cách mệnh, tư bản là hoạt đầu (kẻ theo chủ nghĩa cơ hội), khi nắm không lợi dụng được dân chúng nữa, thì nắm phản cách mệnh*". Nghiên cứu cách mạng tháng mười Nga, Hồ Chí Minh đã rút ra kết luận có nghĩa cực kỳ quan trọng và trở thành phương châm chỉ đạo trong suốt cuộc đời hoạt động của Người là "*Cách mệnh Nga dạy cho chúng ta rằng muốn cách mệnh thành công thì phải dân chúng (công nông) làm gốc, phải có Đảng vững bền, phải bền gan, phải hy sinh, phải thống nhất. Nếu không làm lại, là phải theo chủ nghĩa Mã Khắc Tư và Lê nin*".

Trong các nhà nước sản, Quốc hội là một thiết chế được xác lập trong Hiến pháp từ rất sớm. Tuy nhiên, không phải lúc nào giai cấp sản cũng tạo điều kiện về mặt pháp lý để nhân dân lao động tham gia vào các cuộc bầu cử. Trong lịch sử hình thành chế độ đại nghị sản đã xảy ra biết bao câu chuyện vô lý, bất công trong việc xác định quyền bầu cử của người dân.

Thời kỳ đầu của chế độ đại nghị, bầu cử chỉ là công việc của những người thuộc tầng lớp thượng lưu, ngời cỏi của, người là đàn ông, người cỏi quốc tịch nguyên thủy. Chẳng hạn, ở Anh trước thời kỳ Cromwell giữ quyền nhiếp chính (1653-1660) cỏi quy định trong Hiến chương chỉ giành quyền bầu cử phiều cho những người cỏi tài sản từ trên 200 Anh kim, nên Quốc hội chỉ là một cơ cấu của tầng lớp thượng lưu. Do những hạn chế đó mà thời kỳ 1688-1689 trong cuộc bầu cử vào Hạ nghị viện ở nước Anh cỏi 25 vạn người cỏi quyền bầu cử trên tổng số 7 triệu dân. Hiến pháp 1791 ở Pháp (sau khi Quốc hội Pháp thông qua Bản tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền) quy định về chế độ bầu cử đã chia công dân thành hai loại tịch cực và công dân tiêu cực tùy theo giá trị tài sản mà họ cỏi. Những người không cỏi tài sản, quần chúng nhân dân lao động bỏi coi là "công dân tiêu cực". Quyền bầu cử chỉ dành cho các công dân tịch cực là những người từ 25 tuổi trở nên, không làm thuê cho ai, cỏi tên trong danh sách vệ quốc quân và phải nộp một khoản thuế trực thu ít nhất là ba ngày lương. Những điều kiện do Hiến pháp sản quy định đã làm cho hàng triệu người lao động không cỏi quyền bầu cử. Trong cuộc bầu cử Quốc hội năm 1791, ở Pháp chỉ cỏi 4 triệu 28 vạn người là "công dân tịch cực" trên tổng số 26 triệu dân.

Do hoàn cảnh lịch sử, việc thành lập Quốc hội ở Việt Nam muộn hơn nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, xuất phát từ quan điểm quyền lực thuộc về nhân dân cho nên trong nhiều tác phẩm và bài viết, Hồ Chí Minh cho rằng trong cuộc tổng tuyển cử bầu Quốc hội càng nhiều cử tri tham gia bỏ phiếu càng tốt. Đó không đơn giản chỉ là vấn đề trực tiếp thực hiện quyền lực của nhân dân mà còn là biểu hiện sinh động của một hình thức đấu tranh chính trị chống lại âm mưu của các thế lực thù địch.

Trong một số bài viết trước ngày Tổng tuyển cử đầu tiên (6.1.1946), Hồ Chí Minh cho rằng: "*Một lá phiếu cũng sức lực nh một viên đạn*", "*hết là công dân thì đâu cỏi quyền đi bầu cử*". Tổng tuyển cử tức là tự do, bình đẳng, tức là dân chủ, đoàn kết. Năm 1953 trong các bài viết về *Thờng thức chính trị* đăng trên báo *Cứu quốc* Hồ Chí Minh tiếp tục đề cập tới vấn đề quyền bầu cử của nhân dân. Người viết: "Trong các cuộc bầu cử, công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái, trai, tôn giáo, mức tài sản, trình độ văn hoá, không phân biệt nòi giống đều cỏi quyền tham gia. Đó là một cách rất hợp lý để nhân dân lao động thực hành quyền thống trị của mình"¹⁵.

Một vấn đề đặt ra là việc Hồ Chí Minh quan niệm mở rộng sự tham gia của mọi tầng lớp nhân dân vào công việc bầu cử và ứng cử liệu cỏi ảnh hưởng gì tới tinh chất giai cấp của chính quyền hay không? Đặt ra câu hỏi này bởi lẽ theo quan điểm của Chủ nghĩa Mác-Lênin, khái niệm nhân dân là một khái niệm mang bản chất giai cấp. Việc quan niệm những đối tượng nào là nhân dân phụ thuộc vào đặc điểm tình hình cụ thể của cách mạng mỗi nước. Ở nước Nga, trên thực tế sau cách mạng Tháng Mười đã không cỏi chỗ đứng cho giai cấp địa chủ, quố tộc trong chính trị. Hiến pháp 1936 của Liên Xô (c) quy định: Liên bang CHXHCN Xô Viết là một Nhà nước XHCN của công nhân và nông dân. Toàn bộ chính quyền ở Liên Xô thuộc về những người lao động ở thành thị và nông thôn, do các đại biểu lao động thay mặt. Như vậy, quan niệm về nhân dân trong Nhà nước Liên Xô là khá thuần khiết dựa trên việc xác định hình thức sở hữu của người lao động (tài sản nhà nước hoặc tài sản hợp tác xã và nông trường tập thể). Sau cách mạng Tháng Tám và suốt cả trong thời kỳ chống Pháp do thực tiễn Việt Nam cỏi những đặc điểm riêng cho nên quan niệm về nhân dân trong tổng Hồ Chí Minh rất cởi mở. Người cho rằng: "*Nhân dân là bốn giai cấp công, nông, tiểu sản, sản dân tộc và những phần tử khác yêu nước. Đó là nền tảng của quốc dân*"¹⁶. Nhưng quan niệm về nhân dân trong tổng Hồ Chí Minh cũng không "bao la" đến mức bất kỳ ai sống trên đất nước Việt Nam đều cỏi quyền lợi nh nhân dân, không phân biệt ranh giới bản chất giai cấp. Theo Hồ Chí Minh, "*Những bọn phản động cha độn nổi xử tử vẫn là quốc dân. Nhưng chúng không ở trong đả về nhân dân. Chúng không cỏi quyền tuyển cử, ứng cử, không cỏi quyền tổ chức tuyên truyền...song chúng cần phải làm tròn nghĩa vụ, nh phục tùng trật tự, tuân theo pháp luật của nhân dân*"¹⁷.

Tóm lại, quan niệm của Hồ Chí Minh về việc mở rộng cho mọi tầng lớp nhân dân tham gia bầu cử và ứng cử vào Quốc hội cũng rất nghiêm túc và quan trọng trong việc củng cố chính quyền nhân dân. Quan niệm đó một mặt vẫn giữ được bản chất giai cấp của nhà nước ta là nhà nước của giai cấp công nhân, mặt khác, phúc đáp được yêu cầu của cách mạng Việt Nam trong thời kỳ đó là phải thực hiện đại đoàn kết dân tộc để chống thù trong giặc ngoài, thực hiện thắng lợi sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc. Do có những quan niệm đúng đắn về vấn đề bầu cử của Hồ Chí Minh và dưới sự lãnh đạo sáng suốt, tài tình của Đảng ta, trong cuộc bầu cử Quốc hội đầu tiên ngày 6/1/1946 có 89% tổng số cử tri đi bỏ phiếu. Trong hoàn cảnh thực dân Pháp đã phát động cuộc chiến tranh xâm lược ở miền Nam và sự chống đối của các thế lực thù địch ngày càng gia tăng ở miền Bắc thì kết quả của cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên thật là một kỳ tích, khẳng định được sức mạnh to lớn của chính quyền nhân dân.

3. Đại biểu Quốc hội phải là người có tài, có đức

Trong chế độ đại nghị tư sản, nghị sỹ không phải là người đại diện cho lợi ích của đa số nhân dân lao động. Các nhà kinh điển Mác-xít đã nhiều lần vạch trần tính chất phi lý trong việc bầu các nghị sỹ trong nhà nước tư sản. Thời kỳ 1688-1689 ở nước Anh gần một nửa số nghị sỹ ở Hạ viện là những người được bầu ra từ những "thị trấn hoang tàn". Đó là những vùng đất dân cư, thông cử tri bầu nghị sỹ theo ý muốn của chúa đất. Khi mảnh đất được bán đi thì người chủ mới được thay thế chủ cũ làm nghị sỹ đại biểu của nơi đó. Người nghị sỹ được mua đi, bán lại, nhà giàu mua chuộc cử tri và cũng khi mua bán lá phiếu của cử tri. Mác đã nhận xét về các nghị sỹ được bầu trong Hạ viện Anh tháng 2-1874 và thời gian trước đó như sau:

*"Hạ nghị viện trước đây, xét về trình độ tri tuệ chung ở mức bình thường. Nghị viện này, một mặt chủ yếu gồm những quí tộc tỉnh lẻ và con cái của những đại địa chủ, mặt khác cũng gồm cả những chủ ngân hàng, những giám đốc công ty đường sắt, những chủ xưởng bia và những kẻ khác mới phát lên, trong đó cũng có một số nhà hoạt động chính trị, luật gia, giáo sư... Nghị viện khóa này ở một mức độ phi lý còn lớn hơn so với Nghị viện khóa trước, chỉ tuyệt đối đại diện cho bọn đại sở hữu ruộng đất và cho túi tiền"¹⁸. Ở Mỹ, các nghị sỹ cũng chỉ là người đại diện cho quyền lực tối cao của đồng tiền. Sử sách Mỹ ghi rằng năm 1868 khi vua xe lửa Jay Gold cạnh tranh với vua tàu biển Vanderbilt trong việc mua quyền làm chủ đường xe lửa I-ri, thì ông ta xách một vali đầy áp 50 vạn đô la túi mật lên thủ đô bang New York. Ông phân phát tiền cho các thành viên thặng và hạ nghị viện để yêu cầu họ ban hành một đạo luật ngăn cản không cho ông chủ tàu biển Vanderbilt mua công ty xe lửa. Jay Gold đã thắng cuộc sau khi bỏ thêm 50 vạn đô la nữa. Ông nói: "Trong bữa bàn của phe Cộng hòa thì tôi là đảng viên Cộng hòa. Trong bữa bàn của phe Dân chủ thì tôi là đảng viên Dân chủ. Trong bữa xôi đậu thì tôi cũng xôi đậu. Nhưng tôi luôn luôn ủng hộ công ty xe lửa I-ri"¹⁹. Đánh giá thực chất nghị sỹ trong nghị viện tư sản, vào tháng 8 - tháng 9 năm 1917 khi viết tác phẩm *Nhà nước và cách mạng*, V.I. Lênin cho rằng: "Cứ mấy năm một lần nhìn xem người nào trong giai cấp thống trị chà đạp và đè nén nhân dân trong Nghị viện, đó là thực chất của chế độ đại nghị tư sản, không chỉ trong các nước quân chủ lập hiến đại nghị mà cả trong những nước cộng hòa dân chủ nữa". Vì vậy, khi bàn về tổ chức bộ máy nhà nước XHCN, một mặt Lênin tán thành việc duy trì cơ quan Nghị viện, mặt khác, Người đặt ra yêu cầu khá nghiêm ngặt đối với Nghị sỹ. Theo Lênin, Nghị viện trong Nhà nước XHCN là một nghị viện gồm các đại biểu công nhân trong đó "Nghị sỹ phải tự mình công tác, tự mình thực hiện những luật pháp của mình và tự mình kiểm tra lấy tác dụng của những luật pháp ấy"²⁰.*

Hồ Chí Minh con người đã đi khắp năm châu bốn biển để tìm đường cứu nước, người đã dày công nghiên cứu các cuộc cách mạng điển hình của thế giới từ cách mạng tư sản châu Âu, châu Mỹ đến cách mạng tháng Mười Nga. Vì vậy, Người rất hiểu vai trò của cán bộ trong sự nghiệp cách mạng nên chung và đại biểu Quốc hội nên riêng. Đại biểu Quốc hội là chủ thể giữ vai trò then chốt nên không muốn nên là quan trọng nhất trong việc thực hiện quyền lực nhà nước của Quốc hội - cũng tức là thực hiện quyền lực do nhân dân uỷ quyền bằng một cuộc bầu cử trực tiếp. Về tiêu chuẩn của người đại biểu Quốc hội Việt Nam, trong thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp, Người nêu rất cô đọng mà đầy đủ các đặc điểm cần và đủ của người cán bộ cách mạng. Người viết: "Tổng tuyển cử là một dịp cho

toàn thể quốc dân lựa chọn những người có tài, có đức để gánh vác công việc nước nhà"²¹; "những người trúng cử sẽ phải ra sức giữ vững nền độc lập của Tổ quốc, ra sức mưu cầu hạnh phúc của đồng bào. Phải luôn luôn nhớ và thực hành câu: vì lợi nước, quên lợi nhà, vì lợi chung, quên lợi riêng.

Phải làm sao cho xứng đáng với đồng bào, cho xứng đáng với Tổ quốc"²².

Trong điều kiện xây dựng chủ nghĩa xã hội, đại biểu Quốc hội còn phải là người "cần kiệm liêm chính, chí công vô tư, hăng hái lòng hăng sức phục vụ Tổ quốc, phục vụ nhân dân, phục vụ chủ nghĩa xã hội"²³.

Sau này, trong bài nói chuyện với đồng bào thủ đô nhân dịp mừng kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa II, Hồ Chí Minh nêu rõ hơn về phẩm chất của người đại biểu Quốc hội, Người nói: "Tất cả đại biểu Quốc hội hứa với đồng bào là đọc cử vào Quốc hội để làm đại biểu Quốc hội không phải là để làm quan, không phải là để ngồi trên ăn tróc mà là ngồi đây tố tuyệt đối trung thành của đồng bào"²⁴.

4. Quốc hội phải quy định những công việc quan trọng nhất của đất nước

Trong lịch sử hình thành Nghị viện ở Phương Tây, đã có pháp luật của Nghị viện có nhiều thay đổi tùy theo mối tương quan lực lượng giữa Nghị viện và nhà vua ở từng thời điểm. Thời kỳ nguyên thủy (thế kỷ XIII), Nghị viện ở Anh, Pháp chỉ là cơ quan tư vấn cho nhà vua trước khi vua ra các quyết định quan trọng mà chủ yếu là vấn đề tài chính, thuế để phục vụ cho các cuộc chiến tranh. Do sự phát triển của xã hội, Nghị viện ngày càng có địa vị pháp luật cao hơn và ngày càng trở nên độc lập với nhà vua. Đến thế kỷ XV-XVI Nghị viện ở Anh có toàn quyền lập pháp. Đó là giai đoạn mà "Nghị viện có quyền được làm tất cả, chỉ trừ việc biến dân ông thành dân bà". Trong cuộc tranh chấp quyền lực giữa Nghị viện và nhà vua đã xảy ra biết bao cuộc nội chiến, cách mạng. Có khi nghị viện bị giải tán hoặc đình chỉ hoạt động, lãnh tụ nghị viện bị tổng giam cho đến chết (nh trường hợp vua Charles I giải tán Nghị viện Anh năm 1629 và tổng giam Sir John Eliot lãnh tụ Hạ nghị viện và nhiều nghị sỹ khác; đời vua Louis XIV, một ông vua tiêu biểu cho tư tưởng thần quyền ở Pháp với câu nói nổi tiếng "quốc gia là tôi" thì suốt 72 năm cai trị của ông ta (1643-1715), Nghị viện không có hội họp gì cả); có khi Nghị viện thắng thế lập Tòa án đặc biệt để xử nhà vua (trường hợp vua Charles I bị tử hình ở Anh năm 1649).

Trên cơ sở nghiên cứu các mô hình tổ chức quyền lực thời kỳ phong kiến, các nhà tư tưởng thời kỳ khai sáng (thế kỷ XVIII) đã xây dựng nên học thuyết phân chia quyền lực để xây dựng những thiết chế mới thay cho chế độ cũ. Cách mạng tư sản và Hiến pháp tư sản lần lượt ra đời tạo cho thiết chế nghị viện ngày càng có địa vị pháp luật ổn định trong bộ máy nhà nước. Tuy ở mỗi nước có những quy định cụ thể khác nhau nhưng hầu hết các Hiến pháp tư sản đều trao cho Nghị viện những thẩm quyền quan trọng như thực hiện chức năng lập pháp, thông qua ngân sách nhà nước và thành lập ra các cơ quan nhà nước, kiểm sát hoạt động của Chính phủ.

Chủ nghĩa Mác-Lênin đã nêu ra sự cần thiết phải có thiết chế Quốc hội trong nhà nước XHCN, nhưng địa vị pháp luật của Quốc hội như thế nào trong cơ chế tổ chức quyền lực vẫn là vấn đề còn để ngỏ vì điều này phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi nước, mỗi thời kỳ.

Ở Việt Nam, Quốc hội ra đời không phải là để cạnh tranh hay đòi hỏi chia sẻ quyền lực với nhà vua như nghị viện các nước phương Tây. Sự ra đời của Quốc hội Việt Nam trước hết xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn cách mạng. Thời kỳ đầu cần phải có một Chính phủ hợp pháp có đủ tư cách pháp luật thực hiện các công việc đối nội, đối ngoại của đất nước. Muốn có một Chính phủ hợp pháp như vậy chỉ có thể được thành lập từ một Quốc hội. Đó cũng là lý do vì sao cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên của nước ta đã được diễn ra khẩn trương như vậy. Trong nhiều tác phẩm của mình Hồ Chí Minh đã thể hiện nhất quán quan điểm của Người về vai trò của Quốc hội.

Theo Người, Quốc hội là cơ quan "quyết định những công việc quan trọng nhất của đất nước". Quan điểm này có thể đọc xem xét đối các quốc độ sau đây:

4.1. Quan niệm "Quốc hội quyết định những công việc quan trọng nhất của đất nước" có nghĩa là Quốc hội không phải là cơ quan duy nhất thực hiện quyền lực của nhân dân. Trong rất nhiều tác phẩm, bài phát biểu khi điếm lại những thành tựu to lớn mà nhân dân ta đã đạt được trong sự nghiệp cách mạng, Hồ Chí Minh luôn luôn đề cập tới vai trò của Đảng-Quốc hội-Chính phủ-Mặt trận như một thể thống nhất của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị cùng thực hiện nhiệm vụ do nhân dân giao phó dưới sự lãnh đạo của Đảng. Trong cơ chế thực hiện quyền lực ở nhà nước ta, Đảng cộng sản đã trở thành một mắt xích quan trọng chi phối tất cả các khâu khác. Đây không phải là một điều "bình thường" có tính cá biệt. Thực tiễn đời sống chính trị quốc tế trong nhiều thập kỷ qua cho thấy: thay vào việc tranh giành ảnh hưởng lẫn nhau giữa các quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp theo lý thuyết phân quyền của Montesquieu là sự tranh giành quyền lực giữa các Đảng phái chính trị (ở Mỹ đó là đảng Dân chủ và đảng Cộng hòa, ở Anh là đảng Cấp tiến và đảng Bảo thủ). Đảng nào chiếm nhiều ưu thế trong Quốc hội thì có quyền chi phối rất lớn trong thực thi quyền lực nhà nước. Ở nước ta, Hồ Chí Minh đã từng tuyên bố công khai: "*Đảng ta là Đảng cầm quyền*"; "*Cơ quan lãnh đạo của Đảng có uy tín và quyền lực chân chính*"; "*quyền lực của cơ quan lãnh đạo là do quần chúng đảng viên giao phó, chứ không phải tự ai tranh giành được*". Sự lãnh đạo của Đảng là tất yếu vì Đảng lãnh đạo nhân dân tiến hành cuộc Tổng khởi nghĩa Tháng Tám thắng lợi, đã đoạt lại quyền lực của chính mình từ tay đế quốc phong kiến. Lợi ích của Đảng không tách rời lợi ích giai cấp, lợi ích dân tộc và lợi ích của nhân dân. Đảng thực hiện quyền lãnh đạo của mình đối với nhà nước bằng các phương pháp riêng của Đảng.

4.2. Quan điểm "Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước" cho thấy trong tư tưởng Hồ Chí Minh việc xác định địa vị pháp lý của Quốc hội là có phần nổi trội hơn so với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước (Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao); mặt khác quan niệm đó cũng nêu lên rằng: quyền lực nhà nước muốn được thực thi tốt cũng phải có sự phân công lao động. Quốc hội không thể làm tất cả mà chỉ quyết định những vấn đề quan trọng nhất. Những vấn đề quan trọng khác của địa phương thì do cơ quan có thẩm quyền của địa phương quyết định. Quan niệm Quốc hội là cơ quan quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước có ý nghĩa to lớn về lý luận và thực tiễn. Một là, Quốc hội không bị sa đà tranh luận giải quyết những vấn đề ít quan trọng, làm tầm thường hoá vai trò của cơ quan đại diện; Hai là, Quốc hội không thể là cơ quan tập trung toàn bộ quyền lực như một số tác giả quan niệm từ trước tới nay. Tập trung toàn bộ quyền lực vào một cơ quan hay một cá nhân là đi ngược hoàn toàn xa lạ với tư tưởng Hồ Chí Minh. Câu nói của Hồ Chí Minh "Tôi không muốn làm vua Lu-y thập tứ" đã phản ánh đậm nét tư tưởng Người về vấn đề này.

4.3. Những vấn đề quan trọng nhất của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội trong tư tưởng Hồ Chí Minh là một chủ đề chứa đựng những nội dung mang tính phổ biến thể hiện những giá trị mà văn minh nhân loại đã đạt được, và cả những nội dung mới phù hợp với đặc điểm tình hình của Việt Nam. Vấn đề đặt ra là tiêu chí nào để xác định một vấn đề thuộc tầm quan trọng nhất của một đất nước.

Trong thế kỷ XVIII, trong tác phẩm *Bàn về khế ước xã hội*, Rousseau (1717-1778) đã cho rằng "*lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới...Đó là một chức năng đặc biệt và cao cả, không giống với chức năng của một con người cụ thể, bởi vì ai đã truyền lệnh cho người thì không được truyền lệnh cho pháp luật và kẻ đã truyền lệnh cho pháp luật cũng không nên truyền lệnh cho người*".

Sau này, khi bàn về mối quan hệ giữa quyền lập pháp và chế độ nhà nước trong tác phẩm *Giới phân phê phán triết học pháp quyền của Heghen*, C.Mác đã giải thích về quyền lập pháp như sau: "*Quyền lập pháp là quyền lực phải tổ chức lại cái phổ biến. Nó là quyền lực phải thiết lập chế độ nhà nước. Nó cao hơn chế độ nhà nước*".

Nhưng mặt khác, quyền lập pháp lại là quyền lực được xác lập phù hợp với chế độ nhà nước. Vì thế, nó phải phụ thuộc vào chế độ nhà nước".

Qua các bài kiến trên đây có thể thấy rằng: hoạt động lập pháp là một trong những công việc quan trọng nhất của mỗi đất nước. Mỗi bước phát triển trong hoạt động lập pháp là sự thể hiện bước phát triển của chế độ. Điều đó là giải vì sao trong nhiều tác phẩm của mình, Hồ Chí Minh luôn luôn đề cao vai trò của Quốc hội trong việc làm Hiến pháp và làm luật. Chính Người đã nhận xét là sau khi thông qua Hiến pháp 1946, "Quốc hội đã thu được kết quả làm vẻ vang cho đất nước". Đánh giá ý nghĩa của Luật cải cách ruộng đất, Hồ Chí Minh cho rằng "vi đạo luật cách mạng đó mà đồng bào nông dân sẽ đời đời ghi nhớ sự nghiệp to lớn của Quốc hội". Khi viết bài *Quốc hội ta vĩ đại thật*, Hồ Chí Minh đã tổng kết những việc quan trọng nhất Quốc hội khóa I đã làm là: Tuyên bố kháng chiến cứu nước, thông qua Luật cải cách ruộng đất, thông qua Hiến pháp mới. Như vậy, trong tổng Hồ Chí Minh vấn đề lập hiến, lập pháp luôn luôn là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của Quốc hội.

Bên cạnh chức năng lập pháp, để thể hiện vai trò là cơ quan quyền định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước, trong nhiều tác phẩm, bài viết, bài phát biểu, Hồ Chí Minh còn đề cập tới những công việc Quốc hội đã làm như thông qua ngân sách, thông qua các kế hoạch nhà nước. Đặc biệt trong những năm kháng chiến chống Mỹ, Hồ Chí Minh nhiều lần đề nghị Quốc hội ra các tuyên bố chính trị biểu dương thành tích to lớn quân dân hai miền Nam-Bắc. Đối với Hồ Chí Minh, Quốc hội còn là một diễn đàn chính trị thể hiện ý chí thống nhất quyền tâm giành độc lập tự do không gì lay chuyển nổi của nhân dân Việt Nam.

Trong mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, theo Hồ Chí Minh, Chính phủ, người đứng đầu nhà nước cũng phải do Quốc hội bầu ra. Đó là lý do vì sao Người rất sốt sắng trong việc chỉ đạo khẩn trương tổ chức cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên để bầu ra Chính phủ chính thức thay cho Chính phủ lâm thời. Và chính Người đã khước từ lời đề nghị của nhân dân về việc để Hồ Chí Minh làm Chủ tịch vĩnh viễn không qua bầu cử. Nghiên cứu một số hoạt động khác của Hồ Chí Minh còn thấy rằng: trong tổng của Người, Quốc hội còn là cơ quan thực hiện quyền kiểm soát đối với Chính phủ và người đứng đầu nhà nước²⁵. Trong đêm lịch sử trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội khóa I, Chủ tịch Hồ Chí Minh gần như đã thức trắng đêm để duyệt lại lần cuối cùng toàn bộ chương trình kỳ họp, sửa chữa lại câu chữ trong các văn kiện. Toàn bộ nội dung, chương trình phiên họp Quốc hội ngày 2-3-1946 chúng tôi thấy có mấy điểm đáng chú ý sau đây:

Một là, Quốc hội nhận xét Chính phủ lâm thời đã làm được nhiệm vụ kháng chiến, kiến quốc và tuyên bố Hồ Chí Minh xứng đáng với Tổ quốc;

Hai là, Quốc hội bầu Chính phủ mới, cố vấn đoàn, kháng chiến ủy viên hội;

Ba là, Chủ tịch Hồ Chí Minh thay mặt Chính phủ, Tối cao cố vấn đoàn và ủy viên kháng chiến hội đọc lời thề trước Quốc hội;

Bốn là, Quốc hội ra bản Tuyên ngôn của Quốc hội Việt Nam.

Qua các hoạt động này có thể thấy rằng, trong tổng Hồ Chí Minh, người đứng đầu nhà nước, Chính phủ và những cá nhân khác giữ trọng trách trong bộ máy nhà nước luôn luôn phải có sự tận tâm nhiệm vụ phụng Quốc hội và chịu sự kiểm soát của Quốc hội. Sau này, nhiều lần Quốc hội ra Nghị quyết về nhiệm vụ Chính phủ, biểu dương các đại biểu Quốc hội đã hy sinh vì sự nghiệp kháng chiến kiến quốc, truất quyền đại biểu Quốc hội của những đại biểu rời bỏ nhiệm vụ kháng chiến kiến quốc cũng xuất phát từ quan điểm về việc thực hiện quyền kiểm soát của Quốc hội.

Kết luận

Trong cuộc đời hoạt động của Hồ Chí Minh, Người đã giành nhiều tâm huyết vào việc xây dựng và củng cố bộ máy nhà nước mới chung và Quốc hội mới riêng. Trong tổng của Người khi chiến tranh còn nh trong thời bình, Quốc hội luôn luôn là một thiết chế dân chủ để thông qua đi, nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Ngày nay, nghiên cứu tổng Hồ Chí Minh về tổ chức và xây dựng Quốc hội chúng ta có thể thấy rằng: để đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới Quốc hội cần phải đổi mới toàn diện từ việc tổ chức bầu cử, lựa chọn đại biểu ứng cử cho đến việc tổ chức thực hiện các chức năng của Quốc hội. Một khi Quốc hội chưa làm hết chức năng của mình là đồng nghĩa với việc quyền lực của nhân dân chưa được thực hiện đầy đủ. Trong toàn bộ hoạt động của Quốc hội trong những năm qua có hai vấn đề tồn tại quan trọng nhất mà theo chúng tôi cần phải có phương án giải quyết:

Một là, vấn đề thông qua ngân sách vốn dĩ là kết quả của cuộc đấu tranh bền bỉ, lâu dài qua nhiều thế kỷ giữa Nghị viện và nhà vua và cuối cùng Nghị viện đã đoạt được quyền này. Đây là thắng lợi của một xu thế thực hiện quyền lực dân chủ so với quyền lực quân chủ, chuyên chế. Hiến pháp 1946 và các Hiến pháp 1959, 1980, 1992 đều ghi nhận ngân sách thuộc quyền quyết định của Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến nay, Quốc hội ta vẫn chưa thực hiện đầy đủ quyền này. Chỉ khi nào Quốc hội trực tiếp quyết định đầy đủ các khoản ngân sách nhà nước thì việc giám sát mới có khả năng chỉ rõ những đa chỉ cụ thể, những người phải chịu trách nhiệm để thoát khỏi tình trạng của nhân dân. Vì vậy, bóc sang thế kỷ 21 này chúng tôi đề nghị phải xây dựng một cơ chế quản lý mới để Quốc hội trực tiếp quyết định ngân sách nhà nước.

Hai là, khuynh hướng khiêu nại của nhân dân đối với cơ quan hành chính, tư pháp ngày một gia tăng mà các cơ quan này không có khả năng xử lý nổi hoặc không thuyết phục được nhân dân. Vì vậy, trong thế kỷ tới Quốc hội với tư cách là cơ quan đại diện cho nhân dân cần có vai trò lớn hơn về vấn đề này.

Chúng tôi cho rằng, thực hiện tốt hai vấn đề vừa bức xúc, vừa cơ bản nêu trên là sự vận dụng tổng Hồ Chí Minh về vấn đề quyền lực thuộc về nhân dân thông qua hoạt động của Quốc hội.

¹ C.Mác và Ph.Ăng ghen toàn tập, NXB Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội 1995, tập 1, tr. 335

² Hồ Chí Minh toàn tập, NXB Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2000, tập 1 tr.438

³ Hồ Chí Minh toàn tập, NXB Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2000, tập 1 tr.436

⁴ Xem Đoàn Trọng Truy, Tổng Hồ Chí Minh về Nhà nước, Tạp chí nhà nước và pháp luật số 4-1993; Nguyễn Văn Thảo-Nhà nước kiểu mới trong tổng Hồ Chí Minh, tạp chí cộng sản số 5-1995; V.Đình Hồ, Nội dung về một nhà nước của dân, do dân, vì dân theo tổng Hồ Chí Minh qua bộ máy hành pháp in trong cuốn Tổng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật-Bộ tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, 1993, tr. 181-184

⁵ Xem Đào Trí úc, tổng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, tạp chí nhà nước và pháp luật số 2-1995

⁶ Hồ Chí Minh toàn tập, NXB Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội 2000, tập 1 tr.6

⁷ V.Đình Hồ, Nội dung về một nhà nước của dân, do dân, theo tổng Hồ Chí Minh qua bộ máy hành pháp in trong cuốn Tổng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật-Bộ tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý 1993, tr. 182

⁸ Xem ông Anbexarô và Bản tuyên ngôn nhân quyền, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 1 tr.238-240; Thống chế Liôtây và Bản tuyên ngôn nhân quyền, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 2, tr. 269-274; Tuyên ngôn độc lập, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4 tr. 1-4; Trả lời tạp chí Mainority, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 11 tr. 271-276

⁹ Xem Hồ Chí Minh toàn tập, tập 2 tr. 269-274

¹⁰ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, tr. 116

¹¹ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, tr. 125

¹² Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3, tr.505

¹³ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, tr. 8

¹⁴ Trong tác phẩm "Nhà nước và cách mạng", VI Lê nin cho rằng: "...phong pháp thoát khỏi chế độ đại nghị không phải là phá huỷ cơ quan đại diện và nguyên tắc tuyển cử mà là biến những cơ quan đại diện ấy thành những cái máy in thành những "cơ quan hành động"...Chúng ta không thể quan niệm một n dân chủ, dẫu là một n dân chủ vô sản, mà lại không có cơ quan đại diện..." Xem Lênin toàn tập, NXB Tiệp bộ-Matxcova 1976, tập 33 tr. 57,59

¹⁵ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 7 tr. 219-220

¹⁶ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 7 tr. 219-220

¹⁷ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 7 tr. 219-220

¹⁸ C.Mác và Ph.Ăngghen toàn tập, NXB chnh tr quốc gia-Sự thật, Hà Nội 1995, tập 18, tr. 669

¹⁹ Xem Phi Bằng, 20 năm tham quan nước Mỹ, NXB Trẻ tr. 190-191

²⁰ Lênin toàn tập, NXB Tiệp bộ, Matxcova,1976, tập 33 tr. 59

²¹ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4 tr. 133,145

²² Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4 tr. 133,145

²³ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 10 tr. 132

²⁴ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 10 tr. 177

²⁵ Xem V Kỳ-Bác Hồ với đêm tróc kỳ họp đầu tiên Quốc hội khoá I, Tạp chí Ngời đại biểu nhân dân số tháng 4-1996

CÁC MÔ HÌNH QUỐC HỘI

PGS- TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG -
Khoa luật Đại học Quốc gia Hà nội

Dân chủ là một trong những vấn đề quan trọng của nhân loại, được đặt ra ngay từ thời kỳ cổ đại, nhưng cho đến nay vẫn còn là vấn đề của thời đại. Thuật ngữ "dân chủ" có nguồn gốc Hy Lạp cổ đại, được ghép từ hai từ "Demos" có nghĩa là nhân dân và "Kratos"- chính quyền, có nghĩa là chính quyền thuộc về nhân dân. Ngay từ thời cổ đại của Hy Lạp, La Mã đã có nhiều nhà tư tưởng cho rằng quyền lực nhà nước không phải ở đâu xa lạ, mà chính được bắt nguồn từ những cá nhân sống trong cộng đồng. Nhưng những người sống trong cộng đồng không thể trực tiếp giải quyết được tất cả mọi công việc chung, họ phải bầu ra những người đại diện cho cộng đồng đứng ra giải quyết nhiều công việc được gọi là công việc nhà nước bây giờ. Lúc bấy giờ những người được đi bầu cử và những người được bầu cử đều phải là những người có tài sản hoặc phải là những người cầm quyền. Đó là những Viện nguyên lão bao gồm những chủ nô quí tộc, Đại hội nhân dân (Comitia centuria) bao gồm những người cầm quyền...

Nhưng với nghĩa là Nghị viện như ngày nay thì chỉ có từ khi có cách mạng tư sản. Nghị viện tư sản được sinh ra cùng với việc sinh ra hiến pháp.

Trong lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới, nhiều nhà nghiên cứu thống nhất rằng quê hương của Nghị viện hiện đại là nước Anh. Vào khoảng thế kỷ thứ 13- 14, do nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng của ngân sách hoàng gia, nhà vua thường triệu tập những cuộc họp bao gồm đại diện các lãnh địa trực thuộc nhằm mục đích vạch ra thăm dò, vạch yêu cầu thực hiện tốt việc thu thuế tăng hơn so với mức thu trước đây. Khoản chi tiêu này ngày càng tăng lên, và các cuộc họp như trên diễn ra nhiều hơn, từ bất thường thành ra thường kỳ. Bên cạnh việc đồng ý thu tăng thuế cho ngân sách của hoàng gia, đại diện các lãnh địa đã khôn khéo yêu cầu hoàng đế chỉ cai trị những lãnh địa, theo một quy định cho trước. Chính những cuộc họp đại diện này đã dần dần thành nghị viện Anh - một điển hình cổ điển của các Nghị viện ngày nay. Chính những yêu cầu gia tăng thu thuế trở thành một chức năng tài chính (thông qua ngân sách) của Nghị viện bây giờ và cũng chính những yêu cầu của các đại diện lãnh địa về quy định trở thành những văn bản luật hiện nay.

Trong thời kỳ này - cách mạng tư sản và thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản - việc tăng cường quyền hạn của Nghị viện trở thành một đòi hỏi dân chủ của mọi người dân Anh. Những đòi hỏi tăng cường quyền hạn của Nghị viện đồng thời là những biện pháp (yêu cầu) hạn chế quyền lực của giai cấp phong kiến đã tồn tại ở Anh quốc. Lúc này câu "Nghị viện có quyền đọc làm tất cả, chỉ trừ việc bị đàn ông thành đàn bà" đã trở thành một câu thành ngữ của họ.⁽¹⁾ Cho đến nay Nghị viện với các tên gọi rất khác nhau, nhưng đều được tổ chức ra ở hầu hết các nước trên thế giới. Theo tài liệu thống kê có gần 200 nước trên thế giới thì có hơn 150 nước tổ chức nghị viện với chức năng tương tự với chức năng truyền thống của nghị viện Anh quốc khi chúng mới ra đời là lập pháp.

Theo lịch sử phát triển, Nghị viện được phát triển theo 4 giai đoạn ứng với các giai đoạn hình thành và phát triển của chủ nghĩa tư bản.

- Thời kỳ phong kiến, Quốc hội mới được hình thành chỉ là cơ quan giúp việc cho nhà vua.
- Thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản - tư bản tự do cạnh tranh - là thời kỳ hoàng kim của Nghị viện. Nghị viện thực sự có ưu thế hơn hẳn các cơ quan nhà nước khác. Mặc dù lúc bấy giờ ở nhiều nước quyền lực nhà nước phải chia sẻ, nhưng Nghị viện vẫn có một ưu thế nhất định so với các cơ quan nhà nước khác.
- Trong thời kỳ của chủ nghĩa tư bản, giai đoạn nhà nước thành chủ nghĩa đế quốc và hiện nay, chế độ đại nghị bị khủng hoảng do sự lấn quyền của bộ máy hành pháp và Nghị viện tư sản đã trở thành cơ quan hình thức, nơi bộ máy hành pháp thao túng. Nghị viện trở thành nơi hợp thức hoá các quyết định đã rồi của các thế lực cầm quyền.
- Hiện nay, mặc dù Nghị viện không còn vị thế pháp lý tối cao như trước đây, nhưng nó vẫn còn có một chỗ đứng xứng đáng nhất định, không thể thiếu được trong hệ thống bộ máy nhà nước tư sản, được gọi với thuật ngữ là "Nghị viện với vị thế hợp pháp hoá".

So với các cơ quan khác trong toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước của từng quốc gia, Nghị viện có những đặc điểm rất đặc thù. Trước hết, trong số các cơ quan hợp thành bộ máy nhà nước ở các nước tư bản và đang phát triển thành tư bản, Nghị viện là cơ quan duy nhất đại diện cho nhân dân với đủ các tầng lớp công dân thành lập ra bằng phương pháp bầu cử. Vì vậy khác với đại đa số các cơ quan nhà nước khác, nghị viện là cơ quan duy nhất có thành phần không thống nhất, chứa đựng trong mình các quan điểm và quyền lợi rất khác nhau, thậm chí còn đối lập. Nghị viện trở thành một thiết chế không thể thiếu được trong chế độ dân chủ. Hay nói một cách khác, tổ chức và hoạt động của Quốc hội trở thành một tiêu chí của dân chủ. Một hình thức quan trọng để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình, một hình thức để thông qua để nhân dân kiểm tra các hoạt động của nhà nước, để cho nhà nước luôn luôn thuộc về nhân dân.

Các nước dân chủ hoặc quân chủ lập hiến hiện nay trên thế giới đều tổ chức ra các quốc hội của mình. Sự hiện diện của Quốc hội có tính chất khẳng định cho nền dân chủ của chế độ chính trị của mỗi

quốc gia. Việc tổ chức và hoạt động của các quốc hội rất khác nhau. Sự khác nhau này tùy thuộc vào tình hình điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, văn hoá, truyền thống của từng quốc gia. Do vậy mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội rất đa dạng và phong phú..

Mặc dù mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội đa dạng, nhưng vẫn có những điểm chung. Trước hết những điểm chung ấy được tạo thành từ nguồn gốc hình thành của Quốc hội. Quốc hội có gốc từ lịch, hay còn gọi là manh nha từ thời kỳ cách mạng tư sản. Quốc hội các nước có mô hình chung bởi vì chúng đều đảm nhiệm chung chức năng cơ bản nhất của một Nhà nước là làm luật. Làm luật là một trong ba chức năng cơ bản nhất của nhà nước.

Nếu xét dưới giác độ triết học, hình thức thể hiện nội dung của vấn đề tổ chức và hoạt động của Quốc hội, thì chúng ta có thể thấy rằng vấn đề mô hình của Quốc hội bao quát tất cả các vấn đề của Quốc hội các nước trên thế giới. Sự tiến hoá như phân trên đã nêu cũng có thể gọi là mô hình của Quốc hội, cũng thể hiện phần nào để quy luật phát triển của Quốc hội xét dưới giác độ thời gian.

Cách phân tích mô hình của các Quốc hội có tính chất chung nhất là theo chính thể. Với nguyên tắc cơ bản này chúng ta có những mô hình Quốc hội sau:

Thứ nhất, Quốc hội của các nước theo chính thể đại nghị kể cả cộng hoà lẫn quân chủ. Đây là mô hình quốc hội cổ điển nhất, được gọi là mô hình truyền thống. Khuôn mẫu cũng xuất phát từ Anh quốc. Theo chính thể này thì Quốc hội là cơ quan có quyền lực Nhà nước tối cao, quyền lực từ nguồn gốc và thống nhất từ nhân dân. Quốc hội có quyền làm được tất cả từ quyền không thể làm được là bị đàn ông thành đàn bà. Đó là nhận thức của người Anh thời cách mạng tư sản của họ. Đó cũng là lý do tại sao ở Anh quốc cho đến nay vẫn không có Hiến pháp thành văn. Quốc hội hôm nay có thể thông qua một bản hiến văn này, ngày mai có thể thông qua một bản hiến văn khác. Cái đó hoàn toàn thuộc quyền của Quốc hội. Vì vậy, Quốc hội của Anh quốc, cũng như của các nước khác theo hình thức tổ chức này không những có quyền lập pháp, thay đổi hiến pháp, mà còn có quyền thành lập ra chính phủ. Vì lẽ đó nên chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Quốc hội có quyền bất tin nhiệm Chính phủ, và theo đó là việc Quốc hội cũng có thể bị giải tán. Nhưng với sự ảnh hưởng của các đảng phái chính trị, hoạt động của nghị trường bị đảng chiếm đa số khống chế, nên "nghị gậy" xuất hiện. Từ đây tạo nên sự khủng hoảng của chế độ đại nghị. Và sinh ra các quy phạm hiến pháp bất thành văn: Đảng chiếm đa số đứng ra thành lập Chính phủ; Chính phủ được quyền giải tán Quốc hội, hoặc chính phủ và người đứng đầu chính phủ đe dọa đặt vấn đề tin nhiệm trước Quốc hội Và cuối cùng Quốc hội đáng lẽ ra phải là cơ quan lập pháp, nhưng trên thực tế lại là cơ quan hạn chế sự lập pháp.

Thứ hai, Quốc hội của các nước theo chính thể tổng thống cộng hoà. Như Quốc hội Mỹ. Việc tổ chức nhà nước Mỹ, cũng như của nhiều nhà nước theo chính thể này, được nhiều người phân tích như là hệ quả của loại hình chính thể đại nghị. Nhưng giữa chúng có những đặc điểm rất khác. Chính những đặc điểm khác này góp phần tạo nên mô hình của Quốc hội các nước theo chính thể này. Trước hết nhận thức. Nếu như ở nhà nước theo chính thể đại nghị, người ta quan niệm rằng: Quốc hội là tối cao, mọi vấn đề chỉ được giải quyết một cách dân chủ khi và chỉ khi có sự tham gia quyết định của nghị viện, thì ở chính thể tổng thống lại có quan niệm ngược lại rằng, Quốc hội cũng có khi làm sai, và cũng có khi trở thành độc tài, mà hậu quả của sự độc tài này cũng như của sự độc tài cá nhân. Vì vậy ở đây lập pháp và hành pháp có sự phân định một cách rạch ròi không những về mặt chức năng – nhiệm vụ, mà còn phân biệt cả về mặt thành phần – con người đảm nhiệm các chức vụ lập pháp hoặc hành pháp. Điều đó có nghĩa là, không có sự phối kết hợp lẫn nhau như ở trong chính thể cộng hoà hay quân chủ đại nghị giữa lập pháp và hành pháp. Đặc điểm của chúng là: Chính phủ hành pháp không chịu trách nhiệm trước Quốc hội, không bị Quốc hội lật đổ và kiểm theo đó là Quốc hội cũng không bị giải tán.

Thứ ba, mô hình Quốc hội các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa và của Việt Nam hiện nay. Quốc hội được quy định là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao, thực hiện chủ quyền duy nhất thuộc về nhân dân, không áp dụng học thuyết phân chia quyền lực, mà là tập quyền, nhưng việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

Nếu phân tích các mô hình của Quốc hội theo hình thức chính thể, thì việc phân tích này chỉ mới đi cập tới mối quan hệ của lập pháp và hành pháp thông qua các quy định của Hiến pháp, mà không thấy được thực tế của lập pháp – Quốc hội. Nếu nh Quốc hội của các nước theo chính thể đại nghị được hiến pháp quy định là tối cao, thì trên thực tế trở thành bộ máy biểu quyết các dự thảo đã được các cơ quan hành pháp chuẩn bị, mà tốt nhất chỉ dừng ở mức chỉnh lý lại các dự án, nhiều dự án Quốc hội bỏ tức mất quyền đi xuất. Ví dụ nh những vấn đề dự án tài chính hoặc liên quan đến ngân sách... Nếu nh Quốc hội của các nước theo chính thể tổng thống và nguyên tắc không được phép can thiệp vào lĩnh vực hành pháp, nhng với cơ chế "kìm chế và đối trọng", thông qua hoạt động của các uỷ ban thường trực, Quốc hội Mỹ có thể kiểm tra hoạt động của Chính phủ – hành pháp, thậm chí còn xử lý xử người đứng đầu nhà nước – Nguyên thủ quốc gia (Tổng thống), có thể buộc Tổng thống phải từ chức. Đối giác độ này có thể chia Quốc hội ra thành 3 mô hình nh sau:

Thứ nhất, mô hình của các nước phát triển, ở đó Quốc hội có một truyền thống nhiều thế kỷ. Quốc hội Anh quốc có chiều dài lịch sử khoảng từ 700 - 800 năm. Quốc hội Pháp hoặc Mỹ hơn hai trăm năm.⁽²⁾ Lịch sử của các nước này đã từng có những thời kỳ thăng trầm của Quốc hội, thậm chí có những lúc khủng hoảng. Nếu nh Hiến pháp của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và Quốc hội không có gì gọi là thay đổi, thì của Pháp có rất nhiều lần chỉnh sửa vấn đề này. Thậm chí có những nước có những thời kỳ Quốc hội không tồn tại nh Italia, Đức ... Nhng cuối cùng thể chế Quốc hội vẫn phải đóng một vai trò quan trọng trong bộ máy nhà nước của họ, không phụ thuộc vào sự khác nhau được quy định trong hiến pháp thành chính thể của các nước phát triển. Quốc hội vẫn là nơi thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quốc hội của các nước phát triển này vẫn tìm ra con đường để khẳng định mình, một sự hiện diện cần có để tỏ ra dân chủ của chế độ chính trị bản. Tại chỗ phải có chức năng lập pháp – làm luật ở tất cả các vấn đề, tất cả mọi lĩnh vực nh học thuyết phân chia quyền lực của các học giả tư tưởng J Lock, S. Montesquieu đã chỉ ra, đến chỗ trở thành nơi có chức năng chỉnh lý các dự án đã được chuẩn bị sẵn tại phía các cơ quan hành pháp, tại chỗ và nguyên tắc không có quyền thâm nhập vào các lĩnh vực của hành pháp và pháp pháp dần dần đã trở thành nơi hoặc là cơ sở cho việc thành lập nên chính phủ hành pháp, bất chính phủ phải chịu trách nhiệm, chỉ được hoạt động khi và chỉ khi có sự ủy nhiệm của mình.

Thứ hai, Mô hình Quốc hội ở các nước mới phát triển, mới được giải phóng với đời sống vào khoảng gần 50 năm nay, sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Về cơ bản việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội các nước này tiếp thu kinh nghiệm của các nước nêu trên. Quốc hội không đóng vai trò quan trọng trong đời sống chính trị của họ.

Thứ ba, mô hình Quốc hội mà cho đến nay vẫn chỉ dừng lại ở những bước đi ban đầu là cơ quan tư vấn giúp việc cho nhà vua ở các nước tôn giáo phong kiến đạo Hồi.

Theo cơ cấu tổ chức, các Quốc hội được lập ra với các mô hình nh: quốc hội 1 viện, 2 viện, thậm chí 3 viện ...

Đa số các quốc hội của các nước phát triển đều được tổ chức thành 2 viện: Thượng viện và Hạ viện.

Cơ cấu hai viện này trước hết được áp dụng cho nhà nước liên bang, tức là nhà nước liên bang Nghị viện có cơ cấu hai viện. Hạ viện là viện đại diện cho nhân dân của toàn liên bang không phân biệt các bang hợp thành, do toàn thể cử tri của liên bang bầu ra. Thượng viện là viện phải đại diện cho nhân dân của các bang và mối liên hệ giữa các bang với nhau do cử tri của từng bang bầu ra rồi nhóm họp lại. Ở đây, các viện đều tham gia vào việc giải quyết các công việc của toàn liên bang. Vì nhiệm vụ khác nhau, cho nên có sự phân biệt giữa Hạ viện và Thượng viện. Nhng không thể nói rằng viện này có nhiều quyền năng hơn, hoặc viện kia có ít quyền năng hơn.

Nghị viện Mỹ là một ví dụ của Nghị viện có cơ cấu hai viện thuộc nhà nước liên bang. Thượng viện được gọi là Senat là viện đại diện cho nhân dân của 50 bang hợp thành Hợp chúng quốc Hoa Kỳ gồm 100 thượng nghị sĩ, không phân biệt bang to, bang nhỏ, mỗi bang hai đại diện. Hạ Nghị viện là viện đại diện

cho □ ch□ của toàn liên bang do cử tri toàn liên bang trực ti□p bầu ra gồm 435 hạ nghị sĩ. Quyền hạn, trách nhiệm của các viện rất khác nhau xuất phát từ bản chất nh đã nêu trên của mỗi viện. Ví dụ, Hạ nghị viện Mỹ có quyền buộc tội các quan chức cao cấp nhất của nhà nước Mỹ kể cả Tổng thống, nhưng lại không có quyền luận và kết tội. Quyền này thuộc về Thượng viện Mỹ.

Khi phân tích lịch sử hình thành cơ cấu hai viện của Nghị viện Mỹ, có tác giả cho rằng, để đạt mục đích cân bằng với bộ máy hành pháp, tránh cho Nghị viện quá cao sẽ trở thành lấn át các cơ quan nhà nước khác, người làm luật Mỹ đã chia Nghị viện Mỹ ra làm hai viện. Ngược lại, dựa vào lịch sử hình thành nhà nước Mỹ, có người đã cho rằng tại hội nghị lập hiến Philadelphia hình thành hai phe đối lập: đại diện cho các bang lớn, với dân số đông muốn nghị sĩ được phân bố theo số dân không phân biệt các bang; đại diện cho các bang nhỏ dân số ít hơn, thì lại yêu cầu mỗi bang phải có một đại diện ngang nhau trong cơ quan lập pháp. Giải quyết mối quan hệ này, các nhà lập hiến sau này được gọi là "những người cha sáng lập nên Hợp chúng quốc" đã đưa ra một phương án thỏa hiệp. Đó là Quốc hội Mỹ gồm hai viện.

Cơ cấu hai viện không phải là cơ cấu đặc thù của nhà nước liên bang. Không ít nhà nước đơn nhất có cơ cấu hai viện. Ví dụ như ở Anh, ở Nhật Bản, ở Italia... và nhiều nước khác. Hạ viện thông thường do phổ thông đầu phiếu bầu ra, đại diện cho quyền lợi của tầng lớp thấp dân, nông dân, thợ thủ công, thợ sản xuất... Vì vậy, thông thường được gọi là Viện thứ dân. Thượng viện, thông thường là viện đại diện cho giới thượng lưu của giai cấp phong kiến, tầng lớp dân tộc, không do phổ thông đầu phiếu trực tiếp, mà bằng nhiều phương pháp rất khác nhau, có thể bầu gián tiếp, có thể do bổ nhiệm, hoặc thậm chí có thể là do truyền ngôi; thông thường được gọi là Viện nguyên lão.

Nước Anh là một trong những nước có cơ cấu hai viện sớm nhất. Người ta thông thường nói nước Anh là quê hương của Nghị viện hai viện. Ngay từ thế kỷ thứ 14, ở đây đã có cơ cấu hai viện. Hạ Nghị viện có cơ cấu 635 đại biểu do nhân dân trực tiếp bầu ra; Thượng viện được hình thành từ 4 loại thượng nghị sĩ: 1. Truyền ngôi cho những quan chức phong kiến có phẩm hàm từ bá tước trở xuống⁽³⁾. 2. Các thủ lĩnh tôn giáo đương nhiệm; 3. Thủ tướng Anh hiện nhiệm kỳ; 4. Một số khác do chính thân Hoàng đế bổ nhiệm. Tổng cộng nay có tới hơn 1.100 thượng nghị sĩ.

Ở những nước này, quyền hạn và trách nhiệm của Thượng viện và Hạ viện cũng rất khác nhau. Là đại diện của thế lực bảo thủ, của giai cấp lỗi thời đã mất vai trò lịch sử trong xã hội, thượng viện hoạt động rất hình thức và có tính chất danh nghĩa, là thế lực kìm chế và đối trọng của Hạ viện. Chính vì vậy, nhiều người trong giai cấp thấp đã đứng lên chống lại Thượng viện. Nhưng cho đến nay Thượng viện vẫn tồn tại. Sự tồn tại này được giải thích là để tránh sự vội vàng của Hạ viện, khi thông qua những quyết định vì sức lợi ích của dân chúng. Bởi vì khi có Thượng viện, thì ít nhất công đoạn làm luật, hay thông qua các quyết định phải được tiến hành dài hơn, với những thủ tục rườm rà hơn, để ngăn chặn mọi sự quá tả, vội vàng, hấp tấp của Hạ viện.

Cơ cấu hai viện là một cơ cấu đặc thù nhất của nhánh quyền lực lập pháp - Quốc hội của các nhà nước tư bản phát triển. Hay nói một cách khác hơn là không có một nhà nước tư bản phát triển, hay truyền thống nào mà lại không có cơ cấu hai viện. Lập pháp - một trong những nhiệm vụ cực quan trọng của nhà nước chỉ do một cơ quan đảm nhiệm, sau dần được tách thành hai cơ quan, sinh hoạt một cách biệt lập, với cách thức khác nhau. Trong bộ máy của một quốc gia không phải bất cứ một nhiệm vụ nào của Nhà nước cũng do hai cơ quan khác hẳn nhau cùng một lúc đảm nhiệm, hay nói một cách khác, sự nhắc lại hoàn toàn về một chức năng từ A cho đến Z của hai cơ quan khác nhau là không thể có. Trong lĩnh vực tư pháp cũng có sự nhắc lại gần như tương tự, khi tòa án phúc thẩm xét xử lại quyết định bản án của tòa án sơ thẩm. Nhưng điểm khác hoàn toàn ở đây nằm ở chỗ, nếu trong hoạt động tư pháp phải theo đơn kháng nghị, kháng cáo của những chủ thể có liên quan, thì trong hoạt động của Quốc hội việc xem xét lại, việc nhắc lại là mặc nhiên, không cần bất cứ một loại đơn kiện nào. Sự nhắc lại ở đây là một điều hoàn toàn bắt buộc và quyết định chỉ trở thành có hiệu lực khi cả hai cơ quan cùng đồng ý biểu quyết thông qua, trừ những trường hợp đặc biệt.

Tất cả những điểm phân tích này chúng ta có thể kết luận rằng, việc tổ chức Quốc hội thành hai viện chủ yếu để giải quyết mâu thuẫn có thể xảy ra giữa các quyền lợi vốn dĩ không thống nhất với nhau của các tầng lớp giai cấp, giữa các dân tộc trong cùng một quốc gia theo con đường do pháp luật đã định ra mà, không bằng một con đường nào khác.

Khi phân tích cơ cấu của Nghị viện, chúng ta phải kể đến Văn phòng của Nghị viện (Văn phòng Quốc hội). Văn phòng gồm có: Chủ tịch, Phó chủ tịch nghị viện. Ở đa số các nước trên bản, Chủ tịch Hạ nghị viện và các Phó Chủ tịch thường gắn với một đảng phái chính trị chi phối đa số ghế trong nghị viện. Chức năng chủ yếu của Chủ tịch, Phó chủ tịch của Nghị viện là điều hành các khóa họp của Nghị viện. Để tỏ rõ sự điều khiển vô tư của người điều khiển khóa họp, một số nước quy định Chủ tịch phải từ bỏ đảng phái của mình khi nhậm chức. Một số nước còn quy định Chủ tịch Nghị viện không được bỏ phiếu khi Nghị viện thông qua các quyết định, trừ trường hợp số phiếu thuận và chống ngang nhau, thì quyền kiến của Chủ tịch là quyền quyết định. Ngoài việc điều khiển các khóa họp, Chủ tịch Nghị viện còn có nhiệm vụ giải thích qui chế Nghị viện.

Chủ tịch Hạ Nghị viện Anh có tên gọi là người phát ngôn "Speaker", nguồn gốc là người thay mặt Nghị viện chuyển những quyết định của Nghị viện Anh cho nhà Vua. Ngoài việc phát ngôn chính thức, sau đây Chủ tịch Hạ viện còn có nhiệm vụ điều khiển các khóa họp của Hạ Nghị viện, phải gánh trách nhiệm duy trì những đặc quyền, đặc lợi của nghị sĩ.

Ở một số nước có Thượng viện, Chủ tịch Thượng viện có thể không do Thượng viện bầu ra, mà chức danh này gắn liền với bộ máy hành pháp. Ở Canada, Chủ tịch Thượng viện do Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Thượng viện. Ở Hoa Kỳ, Phó Tổng thống đương nhiên là Chủ tịch Thượng viện. Vì vậy, Chủ tịch Thượng viện vì gắn liền với bộ máy hành pháp, nên không mấy khi điều khiển các phiên họp của Thượng viện. Thượng viện phải bầu ra một Protomptore, để điều khiển các khóa họp. Trong các phiên họp, Phó tổng thống có thể tham dự, nhưng không bao giờ tham gia tranh luận, chỉ biểu quyết khi có số phiếu ngang nhau.

Nếu như ở các nhà nước phát triển, cơ cấu Quốc hội hai viện là phổ biến, thì ở các nước chậm phát triển, nhất là ở các nước mới độc lập giải phóng khỏi ách thực dân, đế quốc, cơ cấu Quốc hội một viện lại là phổ biến. Hiện tượng này có nhiều cách giải thích khác nhau. Người thì cho rằng, vì do nhu cầu phải thống nhất chính quyền dân tộc phục vụ cho cuộc đấu tranh giải phóng đất nước. Một số khác lại giải thích rằng ở đây không tồn tại một tầng lớp quý tộc đáng cần phải quan tâm... Nhưng theo quan điểm của riêng tôi có lẽ còn do sự hoạt động một cách hình thức của chính viện thứ hai (Viện Quý tộc) ở các nước phát triển đã gây ra ảnh hưởng không tốt đến việc thành lập ra nên ở các nhà nước chậm phát triển.

Vì nhiệm vụ không thông xuyên, để giải quyết các công việc khác thuộc nhiệm vụ của mình, Quốc hội các nước xã hội chủ nghĩa trong đó có Việt Nam phải thành lập một loại cơ quan thường trực cho các hoạt động của Quốc hội được gọi là Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thành phần của Ủy ban thường vụ Quốc hội bao gồm Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các thành viên khác. Ngoài việc thực hiện các nhiệm vụ thường trực cho hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn có quyền ban hành các văn bản có hiệu lực đối luật, nhưng thực tế là thay các đạo luật. Đó là pháp lệnh.

Tiếp theo cơ quan thường trực, để thực hiện chức năng lập pháp cũng như những chức năng khác, Nghị viện các nước sản sinh ra thành lập các ban, các nhóm nghị sĩ có nhiệm vụ nghiên cứu, chuẩn bị các dự án quyết định của Nghị viện. Các ban, các nhóm nghị sĩ được gọi là các ủy ban thường trực (các ủy ban chuyên môn) của Nghị viện. Nội dung những ủy ban này được tổ chức theo các lĩnh vực cần phải thực hiện các chức năng của Nghị viện tương đương như các cơ quan ban, ngành của chính quyền hành pháp. Chức năng, nhiệm vụ của nó là giúp cho Nghị viện chuẩn bị trước các dự án, kiểm tra các hoạt động của Chính phủ. Thành phần của chúng gồm có: Chủ tịch ủy ban (có nơi gọi là Trưởng, hoặc Chủ nhiệm ủy ban), các Phó chủ tịch, Thủ quỹ và các ủy viên ủy ban. Các ủy ban này được thành lập cho

Tổng viện của Nghị viện có cơ cấu hai viện, có uỷ ban được thành lập chung cho cả hai viện. Trong lịch sử của Nghị viện t sản, vấn đề này được giải quyết khác nhau.

Ở Anh và các nước theo khối Liên hiệp Anh, các uỷ ban chỉ được thành lập ra ở Hạ nghị viện. Thành phần của các uỷ ban này thông thường từ 16 đến 50 nghị sĩ, có trình độ chuyên môn sâu phù hợp với từng dự án luật, do một uỷ ban đã được thành lập sẵn gọi là "Ủy ban lựa chọn" chỉ định, trưởng Chủ tịch uỷ ban được thành lập trước. Cách thức thành lập uỷ ban này người ta gọi là các uỷ ban tìm kiếm dự án luật. Đối với dự án quan trọng như: tài chính, ngân sách... thì uỷ ban này là Uỷ ban toàn viện. Tức là toàn thể hạ nghị sĩ Hạ viện họp để xem xét thảo luận trước, để tiện lợi cho việc thông qua ở phiên họp chính thức. Khác phiên họp chính thức, phiên họp của uỷ ban toàn thể không do Speaker chủ trì mà do một nghị sĩ có uy tín được bầu lên chủ tọa (chỉ có búa đầu khiêng của Speaker không được sử dụng mà được đặt dưới gầm bàn của Chủ tịch). Các uỷ ban thông thường được gọi là các uỷ ban thông thường lập pháp. Ngoài những uỷ ban này, để giám sát hoạt động của bộ máy hành pháp, Hạ Nghị viện Anh còn thành lập 14 uỷ ban tương ứng với 14 bộ. Các uỷ ban này có nhiệm vụ xem xét việc chi tiêu, quản lý, chính sách của các bộ và được gọi là các uỷ ban chuyên môn. Hệ thống uỷ ban của Nghị viện Pháp khác một cách rõ rệt với hệ thống của Anh. Mặc dù, các uỷ ban của Nghị viện Anh đóng một vai trò quan trọng trong quá trình lập pháp và giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước, nhưng chúng chỉ là những bộ phận phụ thuộc Nghị viện. Ngược lại các uỷ ban của Nghị viện Pháp không những là công cụ quan trọng trong quá trình lập pháp, mà còn là một phần đáng kể quyền lực của Nghị viện.

Ở Pháp có hai loại uỷ ban: Uỷ ban thông thường và uỷ ban đặc biệt. Đối với Cộng hoà thứ IV, luật pháp không quy định phải hạn chế số lượng uỷ ban thông thường. Các uỷ ban này đã kiểm soát toàn bộ chương trình lập pháp của Nghị viện. Nhưng đến Hiến pháp năm 1958, Cộng hoà thứ V, cùng với việc hạn chế quyền lực của Nghị viện, Thượng và Hạ nghị viện chỉ được phép thành lập một số lượng hạn chế các uỷ ban (sáu uỷ ban). Các uỷ ban thông thường này có nhiệm vụ xem xét, nghiên cứu trước các dự án luật và giám sát hoạt động của bộ máy hành pháp. Theo đề nghị của Chính phủ, của các uỷ ban thông thường hoặc của ít nhất 20 nghị sĩ, Nghị viện thành lập các uỷ ban đặc biệt để xem xét, nghiên cứu trước một số dự án luật hoặc để giải quyết bất kỳ một vấn đề cụ thể nào. Ngoài những uỷ ban trên, hai viện còn có thể thành lập các uỷ ban chung hoặc các uỷ ban điều tra đặc biệt.

So với hai Nghị viện của hai nhà nước t bản phát triển nêu ở phần trên, thì ở Mỹ, hệ thống các uỷ ban của Quốc hội Mỹ có qui mô, có quyền lực rộng lớn, và trong hoạt động có tính độc lập hơn cả. Loại thứ nhất là các uỷ ban thông thường được thành lập theo qui định của pháp luật, nhiều uỷ ban trong số này có ngân sách riêng. Loại thứ hai, các uỷ ban đặc biệt được thành lập theo quyết định của mỗi viện, để nghiên cứu, điều tra một hoạt động nào đó của bộ máy hành pháp. Các uỷ ban Quốc hội Mỹ ngoài việc nghiên cứu, xem xét trước các dự án, còn có quyền giám sát một cách độc lập hoạt động của các quan chức trong bộ máy hành pháp. Với thẩm quyền to lớn này, nhiều người cho rằng, ở Mỹ tồn tại "Chính phủ của các uỷ ban". Thẩm quyền quyết định, cộng thông qua các dự án luật của Quốc hội ngày càng đi sâu vào chuyên môn, vì vậy hoạt động của các uỷ ban ngày càng được tăng cường. Quyền lực của Quốc hội đang được dần chuyển sang cho các uỷ ban của Quốc hội.⁽⁴⁾

Lịch sử phát triển của Quốc hội rất đa dạng mang nhiều dấu ấn của sự thăng trầm với thời gian, thậm chí nhiều lúc Quốc hội bị lấn át, bị triệt tiêu, nhưng cuối cùng Quốc hội vẫn khẳng định có một chỗ đứng vững chắc trong bộ máy của các nhà nước đối các chế độ chính trị khác nhau trên thế giới. Những điểm cần phải nhận ra ở đây là Nghị viện đã tìm được chỗ đứng của mình phù hợp với cuộc sống đầy sôi động của thế giới t sản. Theo nhận định của Meni, nghị viện t sản đã tự nhận thấy sự qua rồi của thời kỳ "vàng son" của mình, được quyền làm tất cả trừ những vấn đề không thể làm được theo lẽ tự nhiên, và càng ngày càng nhận rõ chức năng đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân của mình, đảm bảo cho việc bảo vệ các quyền lợi khác nhau trong mọi tầng lớp xã hội, sau đó là chức năng giám sát hoạt động các cơ quan nhà nước, mà trong bộ máy nhà nước hiện đại không một cơ quan, tổ chức nào có thể thực hiện được.⁽⁵⁾ Bên cạnh đó, trước sau Quốc hội vẫn giữ vững chức năng lập pháp và thông qua

ngân sách của mình. Đó cũng là hai trong nhiều chức năng vốn có của Quốc hội, mà không thể có cơ quan nhà nước nào thay thế được. Đó là những quy luật của sự tiến hoá dân chủ của nhân loại ./.

(1) Nghị viện tiếng Pháp "parlement" có nghĩa là nơi, cái vĩa. Nghị viện có những tên gọi khác nhau: có nơi gọi là quốc hội, có nơi còn gọi là hội đồng các dân tộc.

(2) Xem, "Hiến pháp đối chiếu" Viện nghiên cứu Nhà nước, pháp luật Nga. Chủ biên Tryr Kin, Nxb, M. 1996 tr. 513

(3) Quan lại phong kiến Tây phương được chia thành 5 hạng: vọng, công, hầu, bá, tử, nam

(4) Xem, Nền văn minh thế giới . NXB Văn hoá 1999, tr.615

(5) Xem, Meny Y. Government and Politics in Western Europe, Oxford 1990 , p. 156

TĂNG CƯỜNG KIỂM TRA, XÉT DUYỆT NGÂN SÁCH Ở TRUNG QUỐC

TRẦN LÊ ANH
Bộ T pháp

Để thực hiện nhiệm vụ mà Hiến pháp giao cho Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) và Ủy ban Thường vụ Quốc hội Trung Quốc, quán triệt chính sách cơ bản và quản lý Nhà nước theo pháp luật và quy tắc hành vi dự toán, thực hiện tiết kiệm, phát huy tác dụng hơn nữa dự toán Trung ương trong việc phát triển nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy sự tiến bộ xã hội, cải thiện đời sống nhân dân và mở rộng cải cách mở cửa, Trung Quốc phải tăng cường thẩm tra và giám sát đối với dự toán ngân sách Trung ương. Vì vậy, UBTVQH Trung Quốc đã đưa ra những quy định sau:

1. Tăng cường và cải thiện công tác lập dự toán ngân sách. Đầu tiên phải có ngân sách, sau đó mới đến khoản chi, theo nguyên tắc chi ngân sách một cách chặt chẽ, dự toán tỉ mỉ và lập dự toán ngân sách trước. Các ngành, đơn vị phải căn cứ vào yêu cầu của Luật ngân sách, lập dự toán ngân sách ngành và dự toán đơn vị, các ngành có liên quan phải báo cáo ngân sách, trình cấp vốn đúng thời gian. Trình cụ thể đưa ra điều kiện: Khoản chi mang tính thông thường của ngân sách cấp Trung ương theo cách lập đơn vị dự toán cấp 1 Trung ương, khoản chi, vốn chi mang tính xây dựng ngân sách Trung ương theo cách lập nhiều loại hạng mục lớn, khoản chi mang tính hỗ trợ của tài chính Trung ương đối với địa phương theo cách lập nhiều loại hỗ trợ khác nhau. Trước khi bắt đầu mỗi năm tài chính sẽ lập xong toàn bộ dự thảo ngân sách Trung ương.

2. Tăng cường và cải thiện công tác xét duyệt sơ bộ dự toán ngân sách Trung ương. Đối với việc xét duyệt ngân sách Trung ương phải tiến hành theo nguyên tắc chân thực, hợp pháp, hiệu quả và có dự tính. Ngành tài chính Quốc Vụ Viện phải kịp thời thông báo tình hình và lập dự toán ngân sách Trung ương có liên quan cho Ủy ban tài chính, kinh tế của Quốc hội và Ủy ban ngân sách của UBTVQH. Trước khi tổ chức Hội nghị Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Kỳ họp Quốc hội) một tháng rưỡi, sẽ giao dự thảo ngân sách sơ bộ cho Ủy ban tài chính kinh tế, do Ủy ban Tài chính kinh tế tiến hành xét duyệt sơ bộ nội dung chủ yếu của tình hình thực hiện ngân sách một năm trước và dự thảo ngân sách Trung ương năm nay. Ngành tài chính Quốc Vụ Viện phải trình cụ thể đưa ra điều kiện, giao tài liệu thẩm tra bao gồm: Bảng tổng thu chi mục lục ngân sách xếp ra thành loại, khoản quan trọng và bảng vốn ngân sách mang tính Chính phủ Trung ương, bảng thu chi các đơn vị ngân sách Trung ương, bảng loại khoản chi, vốn chi mang tính xây dựng và nhiều bảng hạng mục lớn khác, bảng

chi phân chia theo loại hoàn lại tài chính Trung ương hoặc hỗ trợ đa phương, bảng chi tài chính Trung ương đối với việc bảo đảm nông nghiệp, giáo dục, khoa học- kỹ thuật, xã hội.... và những hớng dẫn cđ liên quan.

3. Trong kỳ họp Quốc hội, Ủy ban tài chính kinh tế căn cứ vào kế hoạch của các đoàn đại biểu và Ủy ban chuyên môn cđ liên quan tiến hành xét duyệt đối với dự thảo ngân sách Trung ương và đa phương, đồng thời đưa ra báo cáo kết quả xét duyệt. Về Nghị quyết ngân sách Trung ương và đa phương của Quốc hội, Quốc Vụ Viện phải quán triệt thực hiện.

4. Tăng cường kiểm tra đối với việc sử dụng vọt dự toán thu ngân sách. Khoản thu vọt dự toán ngân sách Trung ương cđ thể dùng để bù đắp sự thiếu hụt tài chính Trung ương và khoản chi cần thiết khác. Trong quá trình thực hiện ngân sách Trung ương, khi cần sử dụng vọt khoản thu tăng thêm khoản chi phải lập phương án sử dụng vọt khoản thu, do ngành tài chính Quốc Vụ Viện kịp thời thông báo tình hình cho Ủy ban tài chính kinh tế và Ủy ban ngân sách, Quốc Vụ Viện phải làm báo cáo dự đoán tình hình sắp xét sử dụng vọt dự toán thu cho UBNDTVQH.

5. Không chấp chặt chẽ điều chỉnh vốn giữa các mục lục ngân sách không giống nhau, khoản chi ngân sách của các ngành, các đơn vị phải thực hiện theo mục lục ngân sách. Điều chỉnh vốn ngân sách bảo đảm nông nghiệp, giáo dục, khoa học kỹ thuật, xã hội theo sắp xếp của ngân sách Trung ương phải thông qua sự xét duyệt và phê chuẩn UBNDTVQH, sau đó căn cứ vào yêu cầu còn cđ thể tăng dần những hạng mục mới.

6. Tăng cường công tác xét duyệt đối với phương án điều chỉnh ngân sách Trung ương. Vì khi tình hình đặc biệt cần điều chỉnh ngân sách Trung ương, Quốc Vụ Viện phải lập phương án điều chỉnh ngân sách Trung ương, và vào khoảng thời gian từ tháng 7 đến tháng 9 hàng năm đệ trình lên UBNDTVQH. Ngành tài chính Quốc Vụ Viện phải kịp thời thông báo tình hình điều chỉnh ngân sách Trung ương lên Ủy ban tài chính kinh tế và Ủy ban ngân sách, trước 1 tháng UBNDTV tiến hành hội nghị xét duyệt phương án điều chỉnh ngân sách Trung ương, phương án sơ bộ của phương án điều chỉnh ngân sách Trung ương sẽ được giao cho Ủy ban tài chính kinh tế và do Ủy ban tài chính kinh tế tiến hành thẩm tra sơ bộ.

7. Dự thảo quyết toán Trung ương phải lập mục lục ngân sách theo sự phê chuẩn của Quốc hội, căn cứ vào con số ngân sách, con số điều chỉnh hoặc thay đổi và con số thực tế thực hiện lần lượt kê ra, những con số thay đổi tương đối lớn thì phải chỉ dẫn rõ. Trước khi UBNDTVQH tiến hành hội nghị xét duyệt và phê chuẩn 1 tháng, dự thảo quyết toán Trung ương phải được giao cho Ủy ban tài chính kinh tế, do Ủy ban tài chính kinh tế kết hợp với công tác kiểm toán báo cáo tiến hành thẩm tra sơ bộ.

8. Tăng cường kiểm toán đối với việc thực hiện ngân sách Trung ương. Ngành kiểm toán Quốc Vụ Viện phải căn cứ theo yêu cầu chân thực, hợp pháp và hiệu quả, tiến hành kiểm toán theo pháp luật đối với tình hình thực hiện ngân sách Trung ương và quyết toán ngành, vấn đề kiểm toán ra phải căn cứ theo pháp luật kịp thời chính lập, giải quyết. Quốc Vụ Viện phải đưa ra báo cáo công tác kiểm toán đối với việc thực hiện ngân sách Trung ương và việc thu chi tài chính khác cho UBNDTVQH, khi cần thiết UBNDTV cđ thể đưa ra nghị quyết đối với báo cáo công tác kiểm toán.

9. Tăng cường giám sát đối với tình hình thực hiện ngân sách Trung ương. Dưới sự lãnh đạo của Quốc hội và UBNDTVQH, Ủy ban tài chính kinh tế và Ủy ban ngân sách phải làm tốt những công việc cđ liên quan. Các ngành cđ liên quan của Quốc Vụ Viện phải kịp thời báo cáo về tình hình nghị quyết ngân sách của Quốc hội; tình hình thực hiện thu chi ngân sách, trình cấp ngân sách đối với các ngành, các đơn vị; tình hình thực hiện thu chi vốn ngoài ngân sách và vốn trọng điểm như quỹ nợ Chính phủ, bảo hiểm xã hội; báo cáo thống kê mang tính tổng hợp, chế độ quy chế và những tài liệu cđ liên quan về kinh tế, tài chính, ngân hàng, kiểm toán, thu thuế, hải quan... cho Ủy ban tài chính kinh tế và Ủy ban ngân sách.

10. Tăng cường kiểm tra đối với vốn ngoài ngân sách. Phải áp dụng biện pháp đa vốn ngoài ngân sách Trung ương vào ngân sách Trung ương, phải lập kế hoạch và quy định toán thu chi đối với vốn ngoài ngân sách tạm thời không thể đa đọc vào ngân sách. Tình hình thu chi của vốn ngoài ngân sách phải báo cáo lên UBND.

11. Phải thực hiện chế độ lập báo cáo theo pháp luật. Quốc Vụ Viện đọc sự uỷ quyền của Quốc hội chế độ quy định hoặc Điều lệ tạm thời về ngân sách có liên quan về phương diện cải cách thể chế kinh tế và mở cửa với nước ngoài; những biện pháp cụ thể hoạch định hạng mục thu và chi có liên quan đến ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, địa phương giải việc thu đối với Trung ương, Trung ương sẽ hoàn lại hoặc hỗ trợ cho địa phương; lãnh đạo của các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương lập báo cáo tổng hợp và những việc cần báo cáo khác trình lên Quốc Vụ Viện, để Quốc Vụ Viện kịp thời báo cáo lên UBND.

12. Ủy ban ngân sách là cơ cấu làm việc của UBND, phối hợp giúp Ủy ban tài chính kinh tế gánh vác công việc cụ thể của Quốc hội và UBND về xét duyệt quy định toán ngân sách, phương án điều chỉnh ngân sách; đọc sự uỷ thác của Hội nghị uỷ viên trưởng UBND, chịu trách nhiệm công tác khởi thảo các dự luật có liên quan, phối hợp giúp Ủy ban tài chính kinh tế các công việc cụ thể về mặt xét duyệt các dự luật có liên quan; nhận Điều 11 Quy định này quy định và Hội đồng uỷ viên trưởng giao cho cùng với Ủy ban tài chính kinh tế cần phải phối hợp giúp giải quyết những công việc cụ thể có liên quan về ngân sách tài chính khác. Thông qua sự đồng ý của Hội đồng uỷ viên trưởng, Ủy ban ngân sách có thể yêu cầu các ngành và các đơn vị có liên quan của Chính phủ cung cấp tình hình về ngân sách, đồng thời lấy đọc những hướng dẫn và tài liệu tin tức có liên quan. Thông qua sự phê chuẩn của Hội đồng uỷ viên trưởng, có thể tiến hành điều tra đối với việc sử dụng vốn chuyên mô và sử dụng vốn ngân sách của các ngành, các đơn vị dự toán, các hạng mục xây dựng lớn; các ngành và các đơn vị có liên quan của Chính phủ phải tích cực phối hợp giúp đỡ.

(Theo "Nhân dân nhật báo" Trung Quốc ngày 26/12/1999)

PHÁP NHÂN

NGÔ HUY CÔNG

Nhiều luật gia của Việt Nam thông quan niệm rằng các công ty hợp danh không có tính cách pháp nhân. Và Luật doanh nghiệp năm 1999 cũng thể hiện quan điểm như vậy. Nhưng Hiệp định khung về khu vực đầu tư ASEAN mà Việt Nam là một thành viên lại xem các công ty hợp danh (Partnerships) là pháp nhân. Các vấn đề này dẫn tới một hệ quả là trong quan hệ đầu tư thì các công ty hợp danh của Việt Nam được coi là pháp nhân, còn trong các quan hệ khác thì vẫn coi là không có tính cách pháp nhân.

Vậy Pháp nhân là gì? Thế giới quan niệm về chúng như thế nào? Và chúng được phân loại ra sao?...

I- Thực tiễn ở Việt Nam

1- Người ta nhận xét rằng Bộ luật dân sự Việt Nam xác định cá nhân, pháp nhân, tổ hợp tác, hộ gia đình là chủ thể của luật dân sự. Sao chép lại các quy định này, Luật thương mại Việt Nam cũng xác định cá nhân, pháp nhân, tổ hợp tác và hộ gia đình là chủ thể của luật thương mại. Còn Pháp lệnh hợp đồng kinh tế chỉ áp dụng cho các giao dịch của cá nhân và pháp nhân có đăng ký kinh doanh. Vậy công ty hợp danh khi tham gia các giao dịch dân sự, thương mại hoặc kinh tế thì chịu sự điều chỉnh của văn bản nào?

Theo lẽ thông thì công ty hợp danh cũng tài sản, danh tiếng, quốc tịch và trụ sở khác với cá nhân các thành viên của nó. Thực tế Luật doanh nghiệp Việt Nam và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này cũng xác nhận những điểm như vậy. Thực tế đã cho thấy hệ thống pháp luật Việt Nam cũng một khoảng trống. Một trong những lý do dẫn đến điều này phải kể đến sự thiếu vắng hệ thống trong hoạt động xây dựng pháp luật và thiếu sự nghiên cứu lý thuyết pháp lý khi soạn thảo và thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh. Đồng ý rằng cũng nhiều nước không coi công ty hợp danh là pháp nhân, nhưng họ xây dựng kết cấu hệ thống pháp luật, nội dung, và các đạo luật, nội dung, khác với Việt Nam.

2- Trước kia trong khoảng thời gian dài của chiến tranh và trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, quan liêu, bao cấp, khái niệm pháp nhân ít được đề cập đến trong pháp luật và trong đời sống⁽¹⁾. Đây không phải là vấn đề của riêng Việt Nam mà cũng thể là vấn đề chung của các nước XHCN. Người ta nhớ lại rằng thậm chí Bộ luật hàng không Liên xô năm 1983 cũng quy định: *Khi bay quốc tế AEROFLOT cũng theo cách pháp nhân (Điều 10)*. Điều đó cho thấy đối với các quan hệ trong phạm vi một nước XHCN, vấn đề pháp nhân không mấy quan trọng bởi nhà nước bao trùm lên hầu hết các quan hệ xã hội. Nhưng, mặt khác, các quy định này cũng cho thấy một khuynh hướng đề cao vai trò của pháp nhân trong quan hệ quốc tế và quan hệ thị trường.

Khi xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường thì pháp nhân ngày càng trở thành một loại chủ thể quan trọng của các quan hệ dân sự, thương mại hoặc kinh tế. Bởi thế, Bộ luật dân sự Việt Nam đã dành một chương riêng để quy định về pháp nhân. Song đáng tiếc rằng cách hiểu về pháp nhân được thể hiện trong Bộ luật này cha chầu đáo và còn mang lại nhiều tranh luận.

II- Các học thuyết về pháp nhân.

Người ta nhận xét rằng cũng rất nhiều tổ chức như công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh... hoạt động trên thương trường với tư cách là thương nhân. Gộp chung chúng lại người ta cũng thể gọi chúng là các thương hội hay công ty. Các thương hội này tham gia các giao dịch với tên riêng và tư cách riêng mặc dù chúng cũng các chủ nhân thực của chúng là các thành viên. Khi các thành viên mang tài sản đóng góp vào thương hội thì không còn quyền sở hữu đối với phần tài sản đó nữa, nhưng tài sản ở trong thương hội không thuộc sở hữu chung của các thành viên. Vậy tài sản đóng góp cũng một chủ nhân mới là một người vô hình được gọi là pháp nhân- chính là linh hồn của thương hội⁽²⁾.

Theo Giáo sư Philippe Merle- Trưởng khoa luật của Nancy và kiêm Giám đốc Viện luật kinh doanh của Pháp thì tư cách pháp nhân cho pháp công ty cũng sản nghiệp riêng, *sản nghiệp xã hội* (patrimoine social), phân biệt với sản nghiệp cá nhân của các thành viên của nó và cũng đặc trưng riêng với tên gọi, cơ sở (trụ sở), quốc tịch và năng lực pháp lý đầy đủ⁽³⁾.

Khái niệm pháp nhân đã xuất hiện từ nhiều thế kỷ trước, nhưng pháp luật của các quốc gia không cũng định nghĩa về nó (trừ một số nước XHCN và Việt Nam, trong Điều 94 của Bộ luật dân sự) mà chỉ thừa nhận sự tồn tại của nó. Cũng nhiều học thuyết về pháp nhân khác nhau mà các quốc gia cũng thể lựa chọn để xây dựng nên các quan điểm pháp lý của mình. Các quan điểm này thường được phản ánh trong luật thực định, nhưng cũng những vấn đề khách quan mà khi nào cho người ta phải cân nhắc. Cũng mấy học thuyết chính về pháp nhân như sau⁽⁴⁾:

(1). Học thuyết giả tưởng

Mặc dù học thuyết cổ điển này đã nhen nhúm từ thời kỳ Trung cổ, nhưng cho đến thế kỷ XIX mới được luật gia người Đức Savigny trình bày một cách hệ thống trong cuốn Hệ thống Luật La mã (1849). Và suốt thế kỷ XIX các luật gia Tây Âu đã nhìn nhận pháp nhân chỉ là chủ thể giả tưởng và coi nó như một phương pháp để quản lý các tổ chức của con người. Họ cho rằng pháp nhân không cũng là chủ thể mà chỉ cũng con người mới cũng nhân tiếng và là chủ thể, nên con người mới là chủ thể thực sự của các quyền. Nếu tổ chức cũng tư cách pháp nhân thì điều đó cũng nghĩa là tổ chức cũng một là chủ thể. Như vậy đã tạo ra một sự giả tưởng.

Học thuyết này là hệ quả của chủ nghĩa cá nhân đương thời coi cá nhân và quyền lợi của cá nhân vừa là mục đích vừa là căn nguyên của pháp luật, coi trọng nhân thân và coi nhẹ tổ chức. Theo học thuyết này thì pháp nhân chỉ được công nhận bởi pháp luật và chỉ có những quyền theo sự hoạch định của pháp luật. Pháp nhân là sự mô phỏng về hình pháp lý của thể nhân hay là chủ thể giả tưởng của pháp luật.

Học thuyết này đã đem đến các phản ứng trái ngược nhau. Một số luật gia phủ nhận sự tồn tại của các pháp nhân, nhưng nhiều luật gia khác lại cho rằng pháp nhân là một thực tại và khẳng định điều đó thông qua phương pháp tâm lý xã hội hoặc kỹ thuật pháp lý.

Học thuyết này dẫn đến hệ quả rằng tất cả các pháp nhân đều do ý chí của người làm luật dựng nên và sự tồn tại của chúng phụ thuộc vào các ý chí này. Có nhiều quan điểm cho rằng trong lịch sử đã tồn tại nhiều loại pháp nhân mà không cần tới sự can thiệp của người làm luật, ví dụ như nhà nước (một pháp nhân) từ thuở ban đầu đã không có ai đứng trên nó để cho phép thành lập. Vậy có thể nói học thuyết giả tưởng không phải là học thuyết hợp lý và cũng không thể đem áp dụng cho tất cả các loại pháp nhân.

(2). Học thuyết thực tại

Khi thương mại và công nghiệp phát triển mạnh mẽ với sự ra đời của nhiều công ty, nhiều hiệp hội thì công chính là lúc mà chủ nghĩa cá nhân ở các nước Phương Tây cùng với Học thuyết giả tưởng bị chỉ trích rất mạnh mẽ. Học thuyết thực tại ra đời khẳng định vai trò của pháp nhân và coi chúng là những thực tại không kém gì thể nhân nên chúng phải là chủ thể của các quyền. Pháp nhân có một ý chí tập thể (volonté collective).

Học thuyết thực tại cho rằng pháp nhân không phải là sự tạo lập của người làm luật mà là một thực tại phải được thừa nhận. Pháp nhân cần phải có các quy tắc về đời sống pháp lý, về sự điều hành và phải được công nhận về danh tính, quốc tịch và cơ sở.

Học thuyết này có thể được chia ra làm 02 trường phái. Một trường phái dựa trên phương diện tâm lý xã hội và trường phái khác dựa trên phương diện kỹ thuật. Trường phái thứ nhất xuất hiện ở Đức vào cuối thế kỷ XIX cho rằng pháp nhân là những thực thể như thể nhân. Pháp nhân được coi như một cơ thể bao gồm các cá nhân là các thành viên của nó mà các thành viên này đã mất cá nhân tính. Các học giả theo đó đã cho rằng bản thể của con người không phải ở phần thể xác mà là ở phần ý chí. Vì vậy một đoàn thể, một tổ chức có một ý chí tập thể phải được coi là một pháp nhân. Và theo họ thì lịch sử đã chứng tỏ rằng các lực lượng tập thể đã xuất hiện trước lực lượng cá nhân.

Trường phái thứ hai thường được công nhận trong các quan điểm pháp lý hiện đại và cho rằng thực tại pháp lý không chỉ là một sự phản ánh thô thiển của thực tại khách quan. Chẳng hạn trong thời kỳ chiếm hữu nô lệ, người ta không coi nô lệ là chủ thể của các quyền, nhưng ngược lại ngày nay các bào thai (cha trở thành người thực sự) cũng đã được pháp luật cho hưởng quyền thừa kế. Như vậy nhân tính có thể được xem xét tách biệt với phần cơ thể sinh lý. Các học giả theo trường phái này cho rằng nhân tính chỉ là khả năng trở thành chủ thể của các quyền vì họ coi ý chí không phải là điều kiện của nhân tính bởi người bị bệnh tâm thần hoặc trẻ thành niên không có ý chí mà vẫn có nhân tính. Từ đó họ cho rằng trung tâm của pháp luật là các quyền lợi chủ quan được xã hội bảo vệ. Các quyền lợi này được chia thành các quyền lợi cá nhân và các quyền lợi tập thể, do đó dẫn tới việc phân chia chủ thể các quyền lợi thành thể nhân và pháp nhân. Các quyền lợi tập thể cần được cụ thể hoá thành các tổ chức để bảo vệ và thực thi các quyền lợi này. Vậy các tổ chức như vậy là một thực tại pháp lý được tạo nên bởi kỹ thuật pháp lý.

Các học thuyết này dẫn đến hệ quả trái ngược với học thuyết giả tưởng là các pháp nhân không do người làm luật tạo ra mà chỉ được công nhận và kiểm soát chúng. Nhà nước không thể tự ý thủ tiêu các pháp nhân

(3). Học thuyết phủ nhận

Học thuyết này được chia thành hai trường phái với những luận điểm cơ bản là không xem nhân thân căn nguyên của pháp luật nữa mà nhu cầu xã hội cần phải được pháp luật làm thoả mãn.

Trường phái thứ nhất cho rằng khái niệm pháp nhân chỉ che đậy một hình thức tập thể nhằm khai thác chung tài sản theo mục đích chung.

Trường phái thứ hai phủ nhận hoàn toàn khái niệm pháp nhân kể cả giả tưởng. Các học giả của trường phái này cho rằng khi người ta cùng theo đuổi một mục đích phù hợp với nhu cầu xã hội thì cần phải được pháp luật bảo vệ.

(4). Các học thuyết hiện đại

Các học thuyết thì cho rằng pháp nhân là một kỹ thuật pháp lý làm cho hội đoàn hay tổ chức có thể phát triển và độc lập với quốc gia cũng như đối với các lợi ích khác.

Các học thuyết phê phán cả Học thuyết giả tưởng và Học thuyết thực tại và cho rằng con người không phải đương nhiên có quyền lợi trước pháp luật vì nhà nước có thể không công nhận cách thể nhân của con người như trong chế độ chiếm hữu nô lệ. Nhân thân không phải là một khái niệm sinh lý mà là một khái niệm pháp lý trừu tượng. Vì vậy, người ta đã sai lầm khi đối lập thể nhân với pháp nhân. Cả hai có một bản chất pháp lý tương tự và đều nhân thân thực sự chứ không phải giả tưởng (vấn đề pháp nhân) nhưng dù sao đi chăng nữa cũng là một sự thật trừu tượng.

III- Khái niệm và phân loại.

1- Black's Law Dictionary (Từ điển pháp luật của Hoa Kỳ) có định nghĩa: "*Pháp nhân (legal entity- tác giả mở ngoặc) là một thực thể, khác hơn một tự nhiên nhân, mà có đời sống đầy đủ trong sự dự liệu pháp lý rằng nó có thể thực hiện chức năng một cách hợp pháp, có thể bị kiện hoặc tha kiện và có thể quy định thông qua các đại lý như trong trường hợp của các công ty (corporations- tác giả mở ngoặc)*".

Qua định nghĩa này người ta thấy yếu tố tài sản của pháp nhân bị trừu tượng hoá đi mà được biểu hiện gián tiếp qua khả năng hoạt động độc lập, nhân danh bản thân và năng lực hành vi tố tụng do pháp luật dự liệu cho pháp nhân.

Toà án của Pháp đã hống về Học thuyết thực tại kỹ thuật để giải thích khái niệm pháp nhân qua một bản án của Phòng dân sự ngày 8/1/1954 rằng: "*Nhân thân không phải là một sự sáng tạo của luật lệ. Mỗi một đoàn thể có một sự phát biểu tập thể để bảo toàn những lợi ích hợp pháp, đáng được pháp luật công nhận và bảo vệ, đều có cách pháp nhân*"⁽⁵⁾. Tại đây, yếu tố tài sản của pháp nhân cũng bị trừu tượng hoá. Các quan niệm về pháp nhân như vậy là rất rộng lớn.

Trở lại lịch sử pháp luật, người ta thấy ở Việt Nam trước kia cũng có quan niệm về pháp nhân như vậy thể hiện qua Điều thứ 284 của Bộ luật dân sự Bắc kỳ (thời Pháp thuộc) rằng:

"*Những đoàn thể sau này được hưởng cách pháp nhân:*

1- Nhà-nước;

2- Hàng-xã;

3- Hàng-thôn;

4- Hàng-giáp (tức nhiều nhà hợp lại c^o quyền-lợi chung với nhau, nhất là v^o t^o-tự);

6- Hàng-x^om (tức là nhiều nhà hợp lại vì t^onh lân-cận và sự t^o-tự);

7- Những hội đã được phép lập;

8- Những hội thương-mại đã thành lập hợp lệ.

Còn những hội mục-đ^och phi-pháp hoặc trái phong-tục thì không được hưởng t-cách pháp-nhân".

Các thương hội ở đây bao gồm: hội vô danh, hội hữu hạn trách nhiệm, hội hợp danh, hội hợp t đơn th-
ờng, hội hợp t cổ phần.

Bộ dân luật Bắc kỳ và Bộ dân luật Trung kỳ đều quy định các pháp nhân c^o thể thủ đắc tất cả các
quyền lợi và đảm nhiệm tất cả những nghĩa vụ không hệ thuộc vào t cách thiên nhiên của người ta nh
nam- nữ t^onh, tuổi hay họ hàng (Điều 286 BDLBK và Điều 239 BDLTK). Điều đ^o c^o nghĩa là pháp
nhân được hưởng quyền lợi và thi hành mọi nghĩa vụ, tr^o các quyền và nghĩa vụ liên quan tới nhân quyền.
□ ch^o của pháp nhân do các cơ quan của pháp nhân phát biểu và hành vi của các cơ quan này c^o giá
t^o đối với pháp nhân (Điều 286 BDLBK và Điều 294 BDLTK). Theo các học giả thì các quan niệm v
pháp nhân của Việt Nam trước kia phù hợp với Học thuyết thực tại kỹ thuật v pháp nhân và được đánh
giá là sánh ngang với Bộ luật dân sự của các nước nh Đức, Thu^o Sĩ, □ (những Bộ luật hiện đại của
Châu Âu)⁽⁶⁾

Khác với các quan niệm này, Bộ luật dân sự Việt Nam hiện hành cho rằng:

"Một tổ chức được công nhận là pháp nhân khi c^o đủ các điều kiện sau đây:

1- Được cơ quan nhà nước c^o thẩm quyền thành lập, cho phép thành lập, đăng k^o hoặc công nhận;

2- C^o cơ cấu tổ chức chặt chẽ;

3- C^o tài sản độc lập với cá nhân, tổ chức khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản đ^o;

4- Nhân danh mình tham gia các quan hệ pháp luật một cách độc lập"(Điều 94).

Với quan niệm nh vậy nên Luật doanh nghiệp năm 1999 đã không khẳng định các loại hình công ty
hợp danh là c^o t cách pháp nhân. Điều này gây ảnh hưởng tới việc áp dụng pháp luật cho các giao đ^och
của loại hình công ty này (nh trên đã phân t^och), trong khi các công ty hợp danh tham gia các giao
đ^och nhân danh công ty chứ không nhân danh cá nhân.

Khảo sát pháp luật v^o thương mại của Đức và của Qu^obec (Canada), người ta thấy mặc dù pháp luật của
các nước này không coi các loại hình công ty hợp danh là c^o t cách pháp nhân, nhng công ty hợp
danh cổ phần được xem là pháp nhân, trong đ^o c^o □t nhất một thành viên chịu trách nhiệm vô hạn và
các thành viên khác chịu trách nhiệm trong phạm vi giá t^o cổ phần đ^ong g^op (Kommaditaktioner).
Loại hình công ty này được quy định t^o Điều 178 đ^on Điều 290 của Luật công ty cổ phần của CHLB
Đức và nhiều điều khoản của Bộ luật dân sự Qu^obec (Canada). Rõ ràng là tài sản của công ty này c^o
liên quan tới tài sản của thành viên chịu trách nhiệm vô hạn. Vậy y^ou tố v^o tài sản không là một tiêu
ch^o chắc chắn cho việc xác định pháp nhân.

Pháp, Nhật Bản, các ch^o độ c ở Việt Nam coi các công ty thương mại kể cả các công ty hợp danh đều
c^o t cách pháp nhân tr^o công ty hợp danh thực t^o là không c^o t cách pháp nhân. Khuynh hướng quan
niệm v^o pháp nhân rộng nh vậy hay việc th^oa nhận Học thuyết thực tại v pháp nhân đang thắng th^o.

Án lệ ở nhiều Tiểu bang của Hoa Kỳ⁽⁷⁾ và nhiều Điều ước quốc tế về thương mại mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết đều có khuynh hướng như vậy. (Ví dụ như Hiệp định khung về khu vực đầu tư ASEAN đã nêu).

2- Theo truyền thống các nước thường có sự phân biệt giữa pháp nhân công pháp và pháp nhân tư pháp để áp dụng luật công và luật tư tương ứng với chúng. Ví dụ các công ty thương mại là các pháp nhân tư pháp được áp dụng luật tư (luật thương mại), còn các pháp nhân công pháp như các công sở, hội nghề nghiệp... được áp dụng luật công (luật hành chính). Việc phân biệt như vậy dẫn đến hàng loạt các hệ quả khác nhau trong việc quy định về thành lập và quản lý pháp nhân. Đây là một vấn đề hữu ích đối với việc quản lý xã hội, tuy nhiên có những pháp nhân vừa mang đặc tính của pháp nhân công, vừa mang đặc tính của pháp nhân tư như các hội nghề nghiệp. Các quy chế pháp lý đối với pháp nhân tư đơn giản và dễ dãi hơn so với quy chế pháp lý đối với pháp nhân công.

Bộ luật dân sự Việt Nam không đưa ra sự phân biệt này mà chú trọng vào phân loại pháp nhân theo mục đích hoạt động. Concept quan niệm này xuất phát từ sự không phân biệt giữa luật công và luật tư ở Việt Nam hiện nay, mặc dù các nhà làm luật ở Việt Nam vẫn mượn kỹ thuật pháp lý của sự phân biệt luật công và luật tư trong việc xây dựng các đạo luật. Chẳng hạn trong khi xây dựng Bộ luật dân sự và Luật thương mại họ vẫn đề cao nguyên tắc tự do thỏa thuận, tính đoạt của luật.

IV- Kiến nghị

Qua các phân tích ở trên, chúng tôi cho rằng:

- 1- Cần phải nghiên cứu kỹ lưỡng các học thuyết và quan niệm về pháp nhân để đáp ứng cho việc xây dựng hệ thống pháp luật Việt Nam;
- 2- Nên thẩm tra kỹ lưỡng hơn nữa tính hệ thống đối với các dự án luật hoặc pháp lệnh;
- 3- Khẩn trương sửa đổi Bộ luật dân sự và Luật doanh nghiệp về phân liên quan tới pháp nhân;
- 4- Nên đề cập toàn diện và đầy đủ các thông tin, kiến thức về pháp nhân trong các giáo trình giảng dạy pháp luật để tránh cho người học, người đọc có các quan niệm đơn giản về pháp nhân;
- 5- Cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin về các vấn đề pháp lý quan trọng tới các Ủy ban Đại biểu Quốc hội.

⁽¹⁾ Xem Bộ luật pháp- Viện nghiên cứu khoa học pháp lý- "Bình luận khoa học một số vấn đề cơ bản của Bộ luật dân sự"- NXB Chính trị quốc gia- Hà nội- 1997-tr. 50

⁽²⁾ Xem Lê Tài Triển, Nguyễn Vượng Thọ, Nguyễn Tân- "Luật thương mại Việt Nam dẫn giải"- Kim Lai ấn quán-Sài gòn- 1973.

⁽³⁾ Xem Philippe Merle- "Droit comercial- Sociétés commerciales" – Précis Dalloz- 1992- P.78.

⁽⁴⁾ Xem Philippe Merle- "Droit commercial- Sociétés commerciales" Précis Dalloz- 1992- P.79-80;Tiến sỹ- Giáo sư- thẩm phán Tối cao pháp viện Trần Văn Liêm-"Dân luật"- Sài gòn 1972-tr. 298-302; Maurice Cozian & Alian Viandier- "Droit des Sociétés" do Viện khoa học pháp lý- Bộ luật pháp chế ra tiếng Việt năm 1989- tr.79-81; Xaca Vacaxum & Tori Aridumi- "Bình luận khoa học Bộ luật dân sự Nhật bản" do Nguyễn Đức Giao và Lưu Tiễn Dụng dịch ra tiếng Việt- NXB Chính trị quốc gia- Hà nội 1995- tr. 65-66; Lê Tài Triển, Nguyễn Vượng Thọ và Nguyễn Tân- "Luật thương mại Việt Nam dẫn giải"- Sài gòn 1973- tr. 681-682; V Văn Mẫu- "Dân luật khái luận"- Bộ quốc gia giáo dục xuất bản- 1960-tr. 406-431.

⁽⁵⁾ Xem GS. TS Trần Văn Liêm "Dân luật" Sài gòn 1972-tr 302.

⁽⁶⁾ Xem V Văn Mẫu- đã dẫn- tr. 423

⁽⁷⁾ Robert w. Emerson & John w. Hardwick- "Business law" - Barron's educational series, INC- p. 268, 282, 283.

MỤC LỤC SỐ 1 (2/ 20001)

<u>Th gửi độc giả</u>	
CHƯƠNG SÁCH LẬP PHÁP	
<u>V mô hình cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh</u>	NGUYỄN VĂN THUẬN
<u>Đổi mới pháp luật giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại</u>	NGUYỄN VĂN QUỲN- NGÔ MINH TUẤN
<u>Bàn về lập chương trình và bảo đảm sự thống nhất trong kỹ thuật thể hiện các dự án luật, pháp lệnh</u>	NGUYỄN CHỮ ĐÌNH
<u>Các mô hình Quốc hội</u>	NGUYỄN ĐĂNG DUNG
NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC	
<u>T tổng Hồ Chí Minh về việc tổ chức và xây dựng Quốc hội thực hiện quyền lực của nhân dân</u>	PHẠM VĂN HÙNG
NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT	
<u>Lập pháp giúp phân khắc phục trạng hình sự hoá các giao dịch dân sự, kinh tế</u>	NGUYỄN QUỐC VIỆT
<u>Pháp nhân</u>	NGÔ HUY CÔNG
<u>Thuê tài chính: các hình thức, lợi ích và quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam</u>	LÊ QUỐC HÙNG
<u>Sự phát triển của tòa trong tài kinh tế ở công hoà Liên bang Nga trên nền tảng trong tài Nhà nước Liên xô c</u>	NGUYỄN ĐỨC LAM
<u>V tòa án và thẩm phán ở Canada hiện nay</u>	HOÀNG VĂN TÚ- TRẦN VĂN THUẬN
<u>Tăng cường kiểm tra, xét duyệt ngân sách ở Trung Quốc</u>	TRẦN LÊ ANH

VỀ TOÀ ÁN VÀ THẨM PHÁN Ở CANADA HIỆN NAY

ThS. HOÀNG VĂN TÚ

TRẦN VĂN THUẬN

Vụ pháp luật- Văn phòng Quốc hội

Canada nằm ở miền Bắc lục địa Bắc Mỹ. Những người châu Âu đầu tiên đến Canada vào năm 1497. Năm 1605 người Pháp và năm 1623 người Anh đã thiết lập những lãnh địa thực dân ở đây. Năm 1867, Canada độc lập. Năm 1931 Anh công nhận quyền độc lập của Canada. Canada là một Nhà nước liên bang nằm trong khối Liên hiệp Anh với danh nghĩa Nữ hoàng Anh là người đứng đầu Nhà nước. Với thể chế Nhà nước liên bang, do đó về cơ cấu, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có vấn đề tổ chức hệ thống Tòa án ở Canada cũng chịu sự chi phối bởi đặc điểm này.

Toà án ở Canada được tổ chức theo hai hệ thống: hệ thống tiểu bang và hệ thống liên bang. Toà án cấp liên bang bao gồm: Toà án tối cao, Toà phúc thẩm, Toà sơ thẩm; ở các bang có Toà án phúc thẩm và Toà án cấp thấp. Với hệ thống tổ chức này mà vấn đề thẩm quyền xét xử, vấn đề bổ nhiệm, miễn nhiệm và chế độ đãi ngộ đối với thẩm phán ở Canada có những nét đặc thù riêng, phù hợp với cách thức tổ chức nhà nước liên bang.

Thứ nhất, về thẩm quyền xét xử của Tòa án ở Canada

* *Về thẩm quyền xét xử dân sự của Tòa án:* Đối với những tranh chấp liên quan đến tài sản, pháp luật Canada quy định thẩm quyền xét xử của Tòa án căn cứ vào giá ngạch của vụ án. Chẳng hạn, đối với những tranh chấp trong lĩnh vực thương mại, nếu có giá ngạch dưới 30.000 đô la Canada thì những tranh chấp đó sẽ do Tòa án cấp tiểu bang xét xử, nếu trên 30.000 đô la Canada thì thuộc thẩm quyền của Tòa sơ thẩm liên bang. Điều đáng lưu ý là thẩm quyền xét xử về dân sự của Tòa án ở Canada trong trường hợp có kháng cáo lại có những đặc thù riêng so với quy định về thẩm quyền xét xử về dân sự của Tòa án theo pháp luật Việt Nam. Pháp luật Canada quy định: đối với những vụ việc đã được xét xử bởi Tòa án sơ thẩm liên bang thì đương sự được quyền kháng cáo lên Tòa án phúc thẩm của Liên bang, nhưng nếu vụ việc đã được xét xử bởi Tòa án cấp tiểu bang thì về cơ bản, đương sự chỉ có quyền kháng cáo lên Tòa án phúc thẩm Liên bang đối với những vụ án có giá ngạch từ 20.000-30.000 đô la Canada, còn những vụ việc nhỏ dưới 20.000 đô la Canada thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp thấp, thì đương sự chỉ được phép kháng cáo khi có sự cho phép của Tòa án phúc thẩm liên bang. Quy định này trên thực tế đã làm giảm đáng kể việc phải xét xử qua nhiều cấp đối với những vụ án dân sự có giá ngạch thấp và các tranh chấp dân sự có tính chất đơn giản, nhỏ. Liên hệ với thực tế ở Việt Nam, nhất là vấn đề án dân sự tồn đọng hiện nay, có thể thấy rằng, quy định nêu trên của pháp luật Canada cũng là một trong những nội dung cần được đặt ra và nghiên cứu, xem xét trong quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật về tổ tụng dân sự của Việt Nam.

Về thẩm quyền xét xử dân sự của Tòa án Tối cao ở Canada: do cơ cấu thẩm phán của Tòa án tối cao Canada (Tòa án tối cao ở Canada chỉ có 9 thẩm phán), pháp luật quy định Tòa án tối cao Canada chỉ được giải quyết không quá 70 vụ việc trong một năm. Do vậy, trong nhiều trường hợp, các thẩm phán Tòa án tối cao được quyền "chọn" những vụ việc nhất định để xét xử. Thông thường, đây cũng là những vụ việc đặc biệt, có ý nghĩa nhất định về mặt chính trị, kinh tế...

**Về thẩm quyền xét xử hình sự của Tòa án*

Ngoài những quy định cụ thể về thẩm quyền xét xử của Tòa án theo luật định, khác với pháp luật Việt Nam, pháp luật Canada còn quy định vấn đề thẩm quyền xét xử hình sự của Tòa án phụ thuộc vào yêu cầu của người bị hại và bị can, bị cáo. Chẳng hạn, nếu các bên không có yêu cầu việc xét xử có sự

tham gia của Bồi thẩm đoàn thì Tòa án cấp tiểu bang sẽ xử; nếu một trong hai bên yêu cầu thì Bồi thẩm đoàn thì việc xử sẽ thuộc thẩm quyền của Tòa sơ thẩm liên bang.

Thứ hai, về quy trình bổ nhiệm, bãi nhiệm thẩm phán ở Canada

Pháp luật Canada quy định quy trình bổ nhiệm, bãi nhiệm thẩm phán hết sức chặt chẽ. Bên cạnh những điểm khác biệt, quy trình này cũng có một số điểm tương tự với việc tuyển chọn và bổ nhiệm Thẩm phán ở Việt Nam:

**** Về quy trình bổ nhiệm thẩm phán***

Điều kiện để có thể được bổ nhiệm làm thẩm phán theo quy định của pháp luật ở Canada có những đặc thù riêng so với pháp luật Việt Nam. Để có thể được bổ nhiệm làm thẩm phán, ứng cử viên phải trải qua một thời gian nhất định hành nghề luật sư, giai đoạn này có thể kéo dài đến 20 năm. Việc bổ nhiệm thẩm phán được tiến hành thông qua sự giới thiệu của Hội đồng tuyển chọn thẩm phán. Ở Canada, pháp luật quy định Hội đồng tuyển chọn thẩm phán được thành lập ở các tiểu bang, theo nguyên tắc một bang thành lập một Hội đồng, đối với những bang lớn, có thể thành lập 2 Hội đồng.

Điều đáng lưu ý là ở Canada, Hội đồng tuyển chọn thẩm phán là tổ chức phi chính phủ. Thành viên của Hội đồng thông thường bao gồm từ 7-8 người, trong đó có thành viên của tổ chức luật sư của tiểu bang, tổ chức luật sư của liên bang và một thành viên của Chính phủ. Hội đồng tuyển chọn làm việc theo nguyên tắc đa số, việc lựa chọn các ứng cử viên là luật sư để bổ nhiệm làm thẩm phán thông qua sự nhất trí cao của hầu hết các thành viên trong Hội đồng. Trong quá trình xem xét hồ sơ của các ứng cử viên, Hội đồng tuyển chọn có quyền nhấn mạnh việc giới thiệu tập trung vào một số ứng cử viên nhất định. Trong quá trình tuyển chọn ứng cử viên để bổ nhiệm thẩm phán, Hội đồng tuyển chọn có quyền xem xét việc nhận hoặc không nhận hồ sơ của các ứng cử viên. Tuy nhiên, về mặt pháp lý thì hoạt động của Hội đồng tuyển chọn thẩm phán ở Canada chủ yếu mang tính chất tư vấn, mặc dù thực tế chính quyền hành pháp ở Canada đôi khi can thiệp vào hoạt động của Hội đồng tuyển chọn.

Thẩm phán ở Canada được bổ nhiệm bởi chính quyền hành pháp, theo đó thẩm phán Tòa án cấp thấp được bổ nhiệm bởi chính quyền tiểu bang và các thẩm phán thuộc các Tòa án khác do chính quyền liên bang bổ nhiệm. Về cơ bản, việc bổ nhiệm thẩm phán được tiến hành dựa trên kết quả làm việc của Hội đồng tuyển chọn. Tuy nhiên, trong một số trường hợp nhất định, chẳng hạn trong trường hợp có nhiều ứng cử viên mà chỉ tiêu bổ nhiệm thẩm phán có giới hạn, hoặc trong trường hợp mà hai ứng cử viên có số phiếu ngang nhau thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Thủ tướng-đại diện chính quyền hành pháp, cũng có vai trò chi phối nhất định, thể hiện ở việc đưa ra quyết định cuối cùng trong việc lựa chọn ứng cử viên để bổ nhiệm thẩm phán.

Trong việc lựa chọn thẩm phán cho Tòa phúc thẩm thì nhìn chung, vai trò của Hội đồng tuyển chọn thẩm phán không đặt ra; trong trường hợp này, Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Thủ tướng thông qua các cơ quan chức năng sẽ tiến hành lựa chọn những thẩm phán đủ điều kiện thông qua việc rút, điều chuyển thẩm phán từ Tòa án cấp dưới lên.

Với thể chế Nhà nước liên bang, nên hoạt động bổ nhiệm thẩm phán cho Tòa án tối cao ở Canada cũng có những đặc thù riêng. Quá trình tuyển chọn, danh sách, khả năng đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của các ứng cử viên thông qua diễn đàn xã hội quan tâm và đọc bình luận, đánh giá nhiều trên các phương tiện thông tin đại chúng. Thông thường, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Thủ tướng thông thường tham khảo kỹ lưỡng vấn đề này để có thể tuyển lựa, bổ nhiệm được những thẩm phán thực sự có đủ năng lực, đạo đức, đáp ứng được yêu cầu khắt khe của công việc. Điều đáng lưu ý là trong việc bổ nhiệm thẩm phán Tòa án tối cao, chính quyền tiểu bang có thể đề nghị chính quyền liên bang đưa ra danh sách ứng cử viên; có quyền đề nghị việc nên xóa tên hoặc bổ sung người nào trong danh sách ứng cử viên...

**** Về quy trình bãi nhiệm thẩm phán***

Pháp luật Canada quy định chặt chẽ về quy trình bãi nhiệm thẩm phán. Vấn đề bãi nhiệm thẩm phán có thể được đặt ra khi có khiếu nại về các vấn đề có liên quan đến đạo đức nghề nghiệp, vi phạm pháp luật, chất lượng xử... của thẩm phán (do Hội đồng tư pháp đa phương, Bộ trưởng Bộ tư pháp hoặc của các tầng lớp nhân dân gửi đến).

Hội đồng tư pháp đa phương có vai trò quan trọng trong việc xem xét, xử lý bóc đầu các khiếu nại đối với thẩm phán. Hội đồng tư pháp đa phương thông thường bao gồm các chánh án thuộc các Tòa án của tiểu bang, 1 thành viên do Bộ trưởng Bộ tư pháp chỉ định và 1 thành viên đại diện cho dân chúng-mục đích là để giám sát, xem xét việc giải quyết các yêu cầu của dân. Sau khi xem xét các khiếu nại, Hội đồng tư pháp đa phương sẽ gửi khuyến nghị lên Hội đồng tư pháp liên bang, xác định rằng có hay không có cơ sở của việc khiếu nại đối với thẩm phán. Trong thực tế, có tới 70%-80% số vụ việc khiếu nại bị loại bỏ ngay từ giai đoạn xem xét, xử lý đầu tiên bởi các Hội đồng tư pháp đa phương, trên cơ sở đánh giá là nội dung những vụ việc khiếu nại này chưa đến mức phải đặt ra vấn đề bãi miễn thẩm phán.

Trong trường hợp xét thấy khiếu nại có cơ sở, Hội đồng tư pháp đa phương thực hiện việc khuyến nghị với Hội đồng tư pháp liên bang Canada để xem xét việc bãi nhiệm thẩm phán. Sau khi nhận được khuyến nghị, Hội đồng tư pháp liên bang (bao gồm 25 đến 30 thành viên là các chánh án) họp và ra quyết định cuối cùng (khiến trách hoặc xem xét vấn đề bãi nhiệm). Nếu thấy cần phải bãi nhiệm thì Hội đồng tư pháp liên bang kiến nghị với Bộ trưởng Bộ tư pháp để đưa vấn đề này ra Nghị viện xem xét, phê chuẩn việc bãi nhiệm.

Thứ ba, về chế độ đãi ngộ đối với thẩm phán ở Canada

Bên cạnh những đòi hỏi khắt khe đối với đội ngũ thẩm phán của Tòa án các cấp về chất lượng xử, về đạo đức nghề nghiệp... Pháp luật Canada cũng có những quy định nhằm đảm bảo đời sống và những điều kiện khác cho hoạt động của đội ngũ thẩm phán. Khi một thẩm phán được bổ nhiệm, mức lương thấp nhất theo ước tính xấp xỉ bằng thu nhập của một luật sư đã hành nghề 20 năm (mức lương trung bình hàng năm của một thẩm phán ở Canada tương đương 135.000 USD/năm). Điều đáng lưu ý là ở Canada có một Ủy ban đặc biệt chuyên xem xét về vấn đề lương và những điều kiện khác đảm bảo cho hoạt động của thẩm phán. Ủy ban này có vai trò quan trọng trong việc đưa ra những kiến nghị liên quan đến lĩnh vực này đối với chính quyền bang và chính quyền liên bang. Bên cạnh vấn đề lương đối với thẩm phán đương nhiệm, chế độ nghỉ hưu và bảo hiểm xã hội đối với thẩm phán ở Canada cũng có nhiều ưu đãi, đảm bảo cuộc sống của người thẩm phán và gia đình họ. Do vậy, bên cạnh việc xây dựng một hệ thống pháp luật chặt chẽ, hoàn thiện, việc đòi hỏi về đạo đức, sự chuyên môn hoá, tinh thông về nghiệp vụ... có thể nhận xét rằng chính vấn đề lương và các điều kiện đảm bảo khác cho hoạt động xử lý của thẩm phán đã đóng vai trò như là một yếu tố "nền tảng", làm cơ sở quan trọng trong tiến trình đưa ra những phán quyết được coi là công minh, ngay thẳng, không vụ lợi, tuân thủ triệt để pháp luật, chú trọng sự chi phối bởi những yếu tố tiêu cực... của thẩm phán cũng như trong việc góp phần đảm bảo và không ngừng nâng cao năng lực, chất lượng xử của đội ngũ thẩm phán ở Canada.

Xuất phát từ đặc điểm về hệ thống chính trị, về nguyên tắc tổ chức, thực hiện quyền lực Nhà nước, nên những điểm khác biệt trong hệ thống pháp luật của Canada cũng như hệ thống pháp luật của Việt Nam về các nội dung đã được trình bày ở trên là tất yếu. Tuy nhiên, những quy định của pháp luật cũng như những kinh nghiệm trong vấn đề tổ chức hệ thống tòa án, vấn đề phân định thẩm quyền xử lý, cơ chế bổ nhiệm, bãi nhiệm và chế độ đãi ngộ đối với Thẩm phán ở Canada... có thể ở một khía cạnh nhất định là những tài liệu bổ ích, cần đọc nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc, phù hợp với điều kiện thực tiễn nước ta trong hoạt động lập pháp và thi hành pháp luật.

(Bài viết có sử dụng một số tài liệu của cuộc Toạ đàm ngày 23.2.2000 giữa Thường trực Ủy ban pháp luật Quốc hội và Trung tâm Nghị viện Canada về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp ở Canada).

TH GỬI ĐỘC GIẢ

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp được Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập ngày 14 tháng 12 năm 2000 trên cơ sở Bản tin Nghiên cứu lập pháp. Tạp chí là một đơn vị độc lập thuộc Văn phòng Quốc Hội.

Tạp chí là diễn đàn trao đổi, nghiên cứu và thông tin về những vấn đề trong quá trình thảo luận và hoạch định chính sách của Quốc Hội, cung cấp thông tin tham khảo phục vụ hoạt động của Quốc Hội và Hội đồng nhân dân. Với ý nghĩa là diễn đàn, những bài viết trong Tạp chí không trực tiếp hoặc gián tiếp là tiếng nói chính thức của các Đại biểu Quốc Hội.

Tạp chí là địa chỉ tin cậy để các nhà nghiên cứu lý luận và thực tiễn, các giới, ngành, tổ chức, các nhà kinh doanh trao đổi ý kiến với các đại biểu dân cử về các vấn đề quốc kỳ dân sinh và chính sách, pháp luật của quốc gia.

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp trân trọng giới thiệu với các đại biểu Quốc hội, các cộng tác viên của tạp chí và độc giả những nhiệm vụ trên đây và hân hạnh tiếp tục nhận được sự giúp đỡ, bài viết và những đóng góp xây dựng để Tạp chí hoàn thành nhiệm vụ.

Trân trọng cảm ơn.

BAN BIÊN TẬP

THUÊ TÀI CHÍNH: CÁC HÌNH THỨC, LỢI ÍCH VÀ QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

LƯU QUỐC HÙNG - Trung tâm thông tin- Th viện và Nghiên cứu khoa học

Thuê tài chính là một hình thức đang được áp dụng phổ biến ở nhiều nước trên thế giới như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đức, Thuỵ Điển, Úc... Loại hình cho thuê tài chính đã được một số công ty tài chính đa ra thị trường tài chính vào những năm cuối những năm 50 đầu những năm 60 của thế kỷ 20 với tên gọi là thuê tài chính (finance lease). Thực ra việc cho thuê tài chính đã tồn tại từ trước đó nhưng được biết đến với nhiều tên gọi khác nhau, chẳng hạn như thuê giá trị còn lại, thuê mua, thuê có thoả thuận hay còn được gọi là thuê có sự ng thuận giữa người cho thuê và người thuê. Tuy khác nhau về tên gọi, song về bản chất, thuê tài chính là một phương pháp để các doanh nghiệp (người thuê-lessee) thuê sử dụng các máy móc, hệ thống thiết bị, dây chuyền sản xuất từ các công ty tài chính² (người cho thuê-lessor) phục vụ cho hoạt động sản xuất của doanh nghiệp mà không làm xói mòn đến nguồn vốn lưu động của doanh nghiệp.

Việc sử dụng các hình thức thuê tài chính có nhiều lợi ích cho doanh nghiệp, nhất là trong điều kiện hiện nay khi mà đa số các công ty, doanh nghiệp Việt Nam cần vốn cho việc phát triển, mở rộng sản xuất kinh doanh. Việc tìm hiểu về các loại hình cho thuê tài chính cũng như các qui định của pháp luật

hiện hành là một việc hết sức cần thiết. Trong phạm vi bài viết này chúng tôi xin đề cập đến khái niệm về cho thuê tài chính, các loại thuê tài chính, lợi ích của chúng và qui định của pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực cho thuê tài chính.

1. Khái niệm về cho thuê tài chính

Như đã trình bày ở trên, cho thuê tài chính đối với tài sản là máy móc, thiết bị hay dây chuyền công nghệ thực sự phát triển mạnh mẽ trong và thập kỷ gần đây. Cho thuê tài chính trở thành một nguồn kinh doanh đem lại hiệu quả cao cho các công ty tài chính, các tổ chức tín dụng và là bộ phận quan trọng trong hoạt động kinh doanh của các ngân hàng và các công ty tài chính. Thị phần của cho thuê tài chính đã chiếm tới gần 30% trong tổng số hoạt động kinh doanh của nhiều công ty tài chính.³

Việc cho thuê tài chính đã được định nghĩa trong một số sách như Tài chính Ngân hàng và Tài chính của Úc⁴ cho rằng thuê tài chính là hợp đồng theo đó người cho thuê (lessor) mua vốn dưới dạng tài sản và cho thuê vốn đó tới người thuê (lessee). Người thuê có trách nhiệm duy trì, sửa chữa, bảo hiểm và bảo toàn giá trị của vốn đó. Việc thanh toán tiền thuê được trả dần theo từng phần và số tiền thuê còn lại được trả vào lần cuối của thời hạn cho thuê.

Nhìn ở một góc cạnh khác thì cho thuê tài chính là việc người cho thuê chuyển toàn bộ rủi ro và các lợi ích của tài sản cho thuê sang người thuê, tuy nhiên quyền sở hữu có thể hoặc không có thể được chuyển giao cho người thuê khi kết thúc thời hạn thuê. Điều này rất rõ ràng ở chỗ khi người thuê nhận tài sản thuê cũng là lúc họ đã vào sử dụng để khai thác phục vụ tối đa cho mục đích sản xuất, kinh doanh của mình. Bởi vậy người thuê phải gánh chịu rủi ro cũng như thu lợi ích từ việc sử dụng tài sản thuê đem lại. Mặt khác, người cho thuê vẫn giữ quyền chủ sở hữu đối với tài sản thuê. Do đó, trong trường hợp người thuê không thực hiện đúng các cam kết trong hợp đồng thuê, chẳng hạn như chậm ý hoặc không có khả năng thanh toán tiền thuê đúng hạn, người cho thuê có quyền thu hồi tài sản cho thuê.

Điểm nổi bật trong vấn đề cho thuê tài chính là việc trả dần số tiền thuê cho đến khi kết thúc hợp đồng thuê. Tại thời điểm này người thuê có thể mua tài sản thuê với phần giá trị còn lại của tài sản đó. Việc mua tài sản này tùy thuộc vào việc đàm phán ban đầu trước khi thực hiện hợp đồng thuê giữa người thuê và người cho thuê. Nếu như hai bên thông lượng (không ghi vào hợp đồng)⁵ rằng khi kết thúc thời hạn thuê, người thuê muốn mua và người cho thuê đồng ý bán thì bên thuê có thể mua lại tài sản thuê, còn trong trường hợp không có thỏa thuận nào khác, lẽ đương nhiên là tài sản thuê sẽ được trả về người cho thuê.

Từ các định nghĩa trên về cho thuê tài chính có thể rút ra mấy đặc điểm nổi bật sau:

- Thuê tài chính là thỏa thuận không thể hủy bỏ trước khi kết thúc thời hạn thuê bởi cả người cho thuê lẫn người thuê. Đây là đặc điểm quan trọng của cho thuê tài chính bởi vì tài sản cho thuê thường có giá trị lớn, thời gian khấu hao dài, quá trình đàm phán để đi đến ký hợp đồng thuê tài chính không đơn giản. Nếu như một trong các bên đơn phương hủy bỏ cam kết của mình sẽ gây những trở ngại và khó khăn to lớn cho bên kia. Giả sử người cho thuê đòi thu hồi thiết bị trong khi người thuê đang tiến hành sản xuất kinh doanh có lãi, điều này sẽ gây ra những thiệt hại kinh tế không lường trước cho bên thuê. Ngược lại, trong trường hợp người thuê yêu cầu bên cho thuê nhận lại thiết bị, việc này cũng sẽ gây ra hậu quả là bên cho thuê khó có thể tìm ngay ra người cần thuê thiết bị đó. Tuy nhiên, nếu như người thuê vi phạm việc thanh toán tiền thuê tài sản, người cho thuê có quyền thu hồi lại tài sản của mình.

- Toàn bộ rủi ro và lợi ích liên quan đến tài sản thuê được chuyển từ người cho thuê sang người thuê. Người thuê chịu trách nhiệm duy tu, bảo hiểm và sửa chữa tài sản thuê trong suốt thời hạn thuê. Điều này nhằm mục đích tăng cường trách nhiệm của người thuê trong việc thực hiện hợp đồng thuê tài chính.

- Thời hạn cho thuê thông tương xứng với thời gian ‘sống’ của tài sản thuê. Thời gian sống chính là thời gian mà việc sử dụng và khấu hao sẽ đem lại hiệu quả kinh tế. Trên thực tế, việc cho thuê tài chính thông liên quan đến máy móc, thiết bị hay hệ thống dây truyền thiết bị có giá trị cao ví dụ như máy in, dây chuyền may...

Tại Việt Nam cho thuê tài chính đã được định nghĩa trong Luật các tổ chức tín dụng⁶. Theo đó cho thuê tài chính được hiểu là hoạt động tín dụng trung hạn, dài hạn trên cơ sở hợp đồng cho thuê tài sản giữa bên cho thuê là tổ chức tín dụng với khách hàng thuê. Khi kết thúc thời hạn thuê, khách hàng mua lại hoặc tiếp tục thuê tài sản theo các điều kiện đã thỏa thuận trong hợp đồng thuê. Trong thời hạn cho thuê, các bên không được đơn phương hủy bỏ hợp đồng.⁷

Khái niệm này đã khái quát được những vấn đề chính và cơ bản của cho thuê tài chính. Là một cơ sở để các bên xác định khi tham gia quan hệ thuê tài chính. Song cần lưu ý việc xác định khi kết thúc thời hạn thuê, khách hàng mua lại hoặc tiếp tục thuê tài sản theo các điều kiện đã thỏa thuận trong hợp đồng thuê là cha thật đúng đắn với bản chất của thuê tài chính. Việc tiếp tục thuê tài sản đã thuê là phù hợp, còn việc mua lại theo những điều khoản đã thỏa thuận trong hợp đồng sẽ trở thành hình thức thuê mua (Hire purchase) chứ không còn là cho thuê tài chính đơn thuần (Finance lease) mặc dù về bản chất cho thuê tài chính và thuê mua gần giống nhau.

Nh vậy, cho thuê tài chính là một phương pháp cung cấp tài chính cho người thuê trong việc thuê tài sản. Việc mua lại tài sản thuê sau khi kết thúc hợp đồng thuê tùy thuộc vào thỏa thuận giữa các bên tham gia. Riêng ở Việt Nam việc mua lại tài sản thuê khi hết hạn thuê đã được xác định trong Điều 20 Luật các tổ chức tín dụng.

2. Các loại thuê tài chính và lợi ích của chúng

Có nhiều hình thức cho thuê tài chính khác nhau như phổ biến, thông dụng và được sử dụng nhiều trong thực tế là các loại thuê thông thường (standard lease), thuê bậc cầu (leveraged lease) và thuê qua biên giới (cross-border leases). Tuy vậy, mỗi loại hình cho thuê tài chính có sự khác biệt nhau không đáng kể, trong đó loại thuê thông thường là gốc và là cơ sở chung của hoạt động cho thuê tài chính.

2.1 Thuê thông thường (Standard Lease)

Nội dung thuê tài chính chúng ta cần phân biệt giữa thuê tài chính có tính chất thương mại với loại hình thuê tài chính mang tính chất phục vụ người tiêu dùng. Thuê tài chính nhằm mục đích phục vụ nhu cầu tiêu dùng là hợp đồng thuê tài sản ngắn với thời hạn không dài, mọi rủi ro về tài sản thuộc về người cho thuê. Ví dụ điển hình của loại thuê này đó là các dịch vụ cho thuê băng video, thuê xe đạp, thuê xe ô tô hay thuê nhà. Trong những trường hợp này, người cho thuê bỏ vốn mua số lượng hàng nhất định về với mục đích để kinh doanh cho thuê. Đối tượng thuê là những người có nhu cầu trong một thời hạn nhất định. Chúng ta có thể thấy là có rất nhiều nhà, biệt thự được xây dành cho người nước ngoài thuê. Việc người thuê thuê những ngôi nhà đó chỉ nhằm mục đích phục vụ cho nhu cầu sinh hoạt cá nhân hoặc gia đình của người thuê. Nghĩa vụ của người thuê trong những trường hợp này cũng là việc trả tiền thuê định kỳ đúng hạn. Trong quá trình thuê, người cho thuê sẽ chịu những rủi ro bởi sau khi cho thuê nhiều lần những tài sản này sẽ có thể bị hỏng, cũ hay trở nên lỗi thời. Thuê tài chính có tính chất thương mại không giống với thuê có tính chất phục vụ nhu cầu tiêu dùng ở chỗ, nó là một thỏa thuận trung hạn hay dài hạn bao trùm toàn bộ tuổi thọ kinh tế của tài sản thuê và tài sản thuê được đưa vào sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, phục vụ cho những mục tiêu kinh doanh của doanh nghiệp chứ không phục vụ cho nhu cầu của từng cá nhân riêng lẻ. Người cho thuê không cần quan tâm đến việc sử dụng và trách nhiệm đối với tài sản. Điều quan tâm chủ yếu và lớn nhất của người cho thuê đối với tài sản cho thuê là việc thanh toán tiền thuê đúng kỳ hạn của người thuê. Vì vậy có

thể nói rằng thuê tài chính thực chất là một hình thức vay nợ đảm bảo, đạt được lợi ích không chỉ một bên mà cho cả hai bên, cả người cho thuê lẫn người thuê và thuê tài chính được thiết kế nhằm mục đích cung cấp tài chính cho người thuê.

Trong hình thức cho thuê tài chính thông thường chỉ gồm hai bên thể hiện qua hợp đồng thuê. Sự đảm bảo của việc thực hiện thuê tài chính thể hiện ngay trong việc cho thuê tài sản bởi vì quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về người cho thuê, quyền này không hề mất đi trong quá trình thực hiện hợp đồng thuê. Đối với những tài sản có đặc thù kỹ thuật riêng, yêu cầu về đảm bảo cho tài sản thuê có thể có những đòi hỏi khác nhau việc này còn phụ thuộc vào độ tin cậy, uy tín kinh doanh của người thuê.

Trường hợp người thuê không trả tín thuê đúng hạn hoặc không thanh toán tín thuê, người cho thuê có thể bán tài sản cho thuê để thu hồi số tín đang nợ của người thuê và khi đó bên thuê đối với số tín thuê còn đang thiêu. Tuy nhiên, trị giá tài sản thuê bao giờ cũng được tính toán cao hơn giá thật của tài sản nhằm mục đích bảo vệ an toàn cho người chủ tài sản, phòng những trường hợp người thuê không thanh toán được để có thể bù đắp tổn thất nếu có.

Trong việc cho thuê tài chính các bên tham gia được hưởng lợi từ việc miễn giảm thuế đối với tài sản thuê. Qui định hiện hành của Việt Nam theo Thông tư số 49/1999/TT/BTC ngày 6/5/1999 của Bộ Tài chính cho phép doanh nghiệp cho thuê tài chính không thuộc diện chịu thuế giá trị gia tăng (GTGT) bao gồm tín thu cho thuê tài chính, phí cam kết sử dụng vốn, giá trị mua lại (trong trường hợp bên thuê mua lại tài sản thuê vào cuối kỳ hạn thuê theo giá danh nghĩa. Đối với thuế GTGT của tài sản thuê tài chính do bên cho thuê tài chính đã nộp sẽ được bên đi thuê trả dần trên cơ sở hợp đồng thuê tài chính. Ở đây chúng ta thấy rõ là thông qua việc thuê tài sản bên thuê không phải trả ngay một số tín lớn về thuế mà chỉ phải trả dần, điều này làm giảm áp lực về vốn lưu động với doanh nghiệp, họ có thể dành nguồn tín này vào việc khác như mua nguyên liệu cho sản xuất. Lợi hơn việc doanh nghiệp tự đầu tư thiết bị vì doanh nghiệp vẫn phải nộp ngay thuế GTGT cho tài sản mua, vẫn phải đầu tư một khoản tín lớn qua việc mua sắm máy móc. Còn đối với các công ty tài chính việc không thu thuế GTGT có tác dụng tạo cho họ nâng cao việc tích lũy vốn, khuyến khích họ trong hoạt động kinh doanh này.

Tóm lại, lợi ích bao trùm qua việc thực hiện cho thuê tài chính đó là, đối với người cho thuê là lợi nhuận thu được từ các hợp đồng cho thuê tài sản, còn đối với người thuê là có được những máy móc thiết bị mới đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh của mình mà không đụng chạm đến nguồn vốn của doanh nghiệp.

2.2 Thuê bắc cầu (Leveraged Lease)

Sự khác nhau chính của thuê thông thường và thuê bắc cầu là hình thức thuê bắc cầu đòi hỏi sự tham gia ít nhất là bốn bên. Các bên trong thuê bắc cầu gồm có bên cho vay, bên vay (chính là người cho thuê), bên thuê và các bên khác tham gia vào hoạt động thuê như người môi giới. Hình thức này được áp dụng trong việc thuê tài sản với số lượng lớn và đắt tiền ví dụ như thuê các thiết bị cỡ lớn, phương tiện vận tải. Việc thực hiện qui trình giao dịch cũng dựa trên các cơ sở như cho thuê tài chính thông thường. Sự khác biệt của nó với thuê tài chính thông thường là do tài sản cho thuê có giá trị lớn nên bên cho thuê không có đủ vốn cần thiết mà phải huy động và thêm vốn của các chủ thể khác, trong trường hợp này đó là bên cho vay. Bên cho vay trong thuê bắc cầu thông thường cấp tới 80% tổng số tín để mua tài sản cho thuê, phần còn lại 20% thuộc về bên vay (bên cho thuê).

2.3 Thuê qua biên giới (Cross-border Lease)

Là một loại hình của thuê tài chính nên hình thức này cũng dựa trên những cơ sở như thuê tài chính thông thường. Các bên tham gia quan hệ thuê qua biên giới cũng giống như các bên trong hình thức thuê bắc cầu. Tài sản cho thuê qua biên giới thường đòi hỏi vốn lớn, có giá trị tín cao như máy bay, tàu

vận tải biển nhng nđ khác với thuê bắc cầu là các bên trong thuê qua biên giới nh bên cho thuê, bên thuê cđ trụ sở và quốc tịch ở các nớc khác nhau. Lợi thđ của hình thức này là các bên đợc hưởng lợi tđ việc miễn thuế hoặc do chênh sách thuế khác nhau của tđng nớc, nh bên cho thuê không phải nộp thuế do xuất khẩu đợc hàng hoá, bên thuê do nhập thiđt b phục vụ sản xuất nên đợc miễn thuế nhập khẩu và thuế GTGT nh ở Việt Nam hiện nay⁸. Do đợc hưởng lợi tđ thuế, bên thuê sẽ cđ lợi của việc giảm tđn thuế, nhờ đđ thêm giảm tđn khấu hao tài sản của chênh tài sản thuê.

3. Qui đđnh của pháp luật Việt Nam vđ lĩnh vực cho thuê tài chênh

Cơ sở pháp lđ cao nhất của việc cho thuê tài chênh ở Việt Nam là các qui đđnh trong Luật các tổ chức tđn dụng. Ngoài phần đđ ra đđnh nghĩa thđ nào là cho thuê tài chênh trong Đđiu 20, luật còn cđ các qui đđnh khác vđ quyền và nghĩa vụ của bên cho thuê (Đđiu 62), quyền và nghĩa vụ của bên thuê (Đđiu 63). Những quyền cng nh nghĩa vụ của các bên đợc qui đđnh khá cụ thể, là cơ sở để các bên thoả thuận và xác lập trong hợp đđng cho thuê tài chênh. Tuy nhiên vấn đđ chấm dứt hợp đđng do lỗi của các bên cha đợc qui đđnh trong luật này. Việc kđt thúc hợp đđng của cho thuê tài chênh khi cđ lỗi của một trong hai bên cần qui đđnh trong luật vì cho thuê tài chênh cđ những đđc thù riêng của nđ. Việc qui đđnh, dù chỉ là những sự kiện cđ thể xảy ra khi kđt thúc hợp đđng gây ra do lỗi của một bên nào đđ là việc làm cần thiđt nhằm tránh những tranh chấp, kiện tụng phức tạp xảy ra.

Đđiu 61 của luật qui đđnh mọi hoạt đđng cho thuê tài chênh đối với tổ chức, cá nhân đợc thực hiện qua công ty cho thuê tài chênh. Công ty tài chênh (bên cho thuê) sở hữu tài sản cho thuê. Khi kđt thúc hợp đđng, bên thuê đợc quyền lựa chọn mua tài sản thuê hoặc tiếp tục thuê theo thoả thuận trong hợp đđng cho thuê. Đđiểm 3 của đđiu này qui đđnh rõ không bên nào đợc đđn phong huỷ hợp đđng cho thuê. Nh vậy, việc cho thuê tài chênh phải đợc thực hiện thông qua các công ty tài chênh là những pháp nhân đợc thành lập theo Luật Doanh nghiệp Việt Nam. Nhng hiện tại các công ty tài chênh khi thực hiện loại hình kinh doanh cho thuê tài chênh vẫn phải dựa vào Nghđ đđnh số 64-CP ban hành ngày 9/10/1995 và Thông t số 03 ngày 9/2/1996 của Ngân hàng Nhà nớc hướng dẫn thi hành Nghđ đđnh này. Các văn bản này ban hành khi còn tồn tại Pháp lệnh c vđ ngân hàng và các tổ chức tđn dụng. Hơn nữa Nghđ đđnh 64-CP là Nghđ đđnh ban hành km theo Qui chđ tạm thời vđ tổ chức và hoạt đđng của các công ty tài chênh ở Việt Nam, đđn nay khi cđ Luật các tổ chức tđn dụng thì những qui đđnh này cần đợc cụ thể hoá bằng văn bản mới cho phù hợp với luật.

Cùng với các hình thức cho vay khác trong lĩnh vực tài chênh, tđn dụng, sự gđp mặt của cho thuê tài chênh tạo cơ sở hữu hiệu cho các doanh nghiệp trong việc tạo nguồn vốn để cđ đợc trang thiđt b, máy mđc hiện đđi nhằm mở rộng, phát triển sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Cho thuê tài chênh rất phù hợp với các doanh nghiệp Việt Nam trong bối cảnh chung của sự phát triển, gđp một phần vào việc thực hiện đđng lối công nghiệp hoá, hiện đđi hoá mà Đđng ta đã đđ ra.

¹ Xem Bruce, R et al, Handbook of Australia Corporate Finance (Xuất bản lần thứ 5, Nhà xuất bản Butterworth 1997), trang 274.

² Khái niệm công ty tài chênh ở đây đợc hiểu là các tổ chức tài chênh hoạt đđng trong lĩnh vực tài chênh bao gồm các ngân hàng, các tập đđn tài chênh và các công ty tài chênh.

³ Ví dụ nh Australia hay nh ở Mỹ chỉ riêng việc cho thuê các thiđt b trong ngành vận tải đđng sắt đđt đợc tđ giá xấp xỉ 2 tỷ USD trong năm 1990 (Nguồn Tạp chđ Luật Giao thông của trường Đđi học Tổng hợp Denver số 359 xuất bản 1993-Cơ sở dữ liệu LEXIS).

⁴ Tđ điển này do Kevin M Shanahan biên soạn xuất bản năm 1997. Tđ điển này đã đợc Viện Ngân hàng và Tài chênh Úc tham gia và chấp thuận.

⁵ Sở dĩ có điểm này vì một số nước theo hệ thống pháp luật Anh-Mỹ thì trong hợp đồng cho thuê tài chính không có điều khoản ghi rõ việc mua giá trị phần còn lại của tài sản mà nó là sự hiểu ngầm giữa các bên trong đàm phán trước khi ký hợp đồng. Việc ghi rõ trong hợp đồng điều khoản này thuộc về thuê mua (Hire Purchase).

⁶ số 07/1997/QHX do Quốc hội khoá X thông qua ngày 12/12/1997 và có hiệu lực từ ngày 01/10/1998.

⁷ Điều 20, điểm số 11 của Luật các tổ chức tín dụng

⁸ Đối với thuế GTGT, theo qui định mới của Bộ Tài chính có hiệu lực từ năm 2001 (hợp báo giới thiệu những sửa đổi về thuế GTGT tại Hà Nội ngày 18/1/2001) đối tượng không chịu thuế GTGT được mở rộng hơn, bao gồm: máy bay, giàn khoan, tàu thủy thuê của nước ngoài, thi công, máy móc, phương tiện vận tải chuyên dùng (loại trong nước sản xuất được).

ĐỔI MỚI PHÁP LUẬT GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP KINH TẾ - THƯƠNG MẠI

(Tiếp theo số 8)

**TS. NGUYỄN VĂN QUỲN -
Vụ trưởng - Ban nội chính trung ương
LG. NGÔ MINH TUẤN**

2.4 Cơ chế giải quyết các tranh chấp thông qua tố tụng tại tòa án:

Sau khi giải thể tổ chức Trọng tài kinh tế Nhà nước theo Nghị quyết số 116- NQ/UBTVQH 9 ngày 2/ 2/ 1994 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, việc giải quyết các vụ tranh chấp kinh tế - thương mại thông qua hợp đồng kinh tế của Trọng tài kinh tế Nhà nước được giao cho Tòa án nhân dân (TAND) các cấp theo "Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức TAND" ngày 28/12/1993. Theo luật sửa đổi, bổ sung này, Tòa Kinh tế được tổ chức ở TANDTC và TAND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, cấp huyện không tổ chức Tòa Kinh tế chuyên biệt mà chỉ có thẩm phán kinh tế kiêm nhiệm.

- *Thẩm quyền xét xử theo tính chất, nội dung vụ việc* của Tòa kinh tế TAND các cấp có thể nói là rất rộng, vì bên cạnh các trường hợp tranh chấp liệt kê tại điều 12 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, thì quy phạm quy định Tòa kinh tế: "giải quyết các tranh chấp khác theo quy định của pháp luật" là một quy phạm mở, cho phép Tòa kinh tế TAND các cấp được giải quyết các tranh chấp liên quan đến đầu tư nước ngoài theo Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, các tranh chấp phát sinh từ các quan hệ kinh tế quốc tế thuộc các lĩnh vực như thương mại, hàng hải, hàng không, bưu chính viễn thông, tài chính, ngân hàng, bảo hiểm..., và các tranh chấp thuộc thẩm quyền xem xét của Trung tâm TTQTVN mà các bên đồng sự quyết định khởi kiện tại Tòa Kinh tế TAND các cấp khi không đồng ý với phán quyết của Trọng tài.

- *Xét về thẩm quyền theo tố tụng*, các Tòa án đã phong bao gồm TAND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là TAND cấp tỉnh) và TAND cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là TAND cấp huyện) đều có thẩm quyền xét xử sơ thẩm các vụ án kinh tế thuộc phạm vi thẩm quyền của mình theo lãnh thổ hay theo sự lựa chọn của nguyên đơn như quy định tại điều 14, 15 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế.

Theo quy định của pháp lệnh, một vụ án có thể qua nhiều cấp xét xử với nhiều lần giám đốc thẩm, tái thẩm và chứa đựng nhiều khả năng quay vòng vụ án để xét xử sơ thẩm lại từ đầu, khiến cho vụ án có thể bị dây dưa, kéo dài. Điều này đã từng xảy ra trong thực tiễn xét xử, gây ảnh hưởng không tốt đến

hoạt động kinh doanh n̄i chung và việc giải quyết các vụ án kinh t̄i n̄i riêng với yêu cầu là giải quyết nhanh chóng, kịp thời, dứt điểm, đúng pháp luật nhằm đáp ứng sự đòi hỏi năng động của kinh t̄i thị trường.

- V̄ thành phần Hội đồng xét xử, sự tham gia của Viện Kiểm sát nhân dân và các phán quyết của Tòa án trong việc giải quyết các vụ tranh chấp kinh t̄i- thương mại:

Theo điều 17 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh t̄i, ở Hội đồng xét xử các vụ tranh chấp kinh t̄i- thương mại của TAND các cấp, số lượng thành viên là Thẩm phán chīm đa số 2/3 tại cấp sơ thẩm, và chīm đa số tuyệt đối tại cấp phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm. Điều này n̄i lên rằng thành phần tham gia giải quyết các vụ án kinh t̄i- thương mại của TAND các cấp hầu hết đều là những người am hiểu và c̄i kiến thức chuyên sâu v̄ pháp luật, c̄i kinh nghiệm trong hoạt động xét xử. Tuy nhiên, chúng ta c̄ng cần tham khảo kinh nghiệm bố tr̄i cơ cấu Hội thẩm tham gia xét xử các vụ án kinh t̄i- thương mại ở những nước c̄i nn kinh t̄i thị trường phát triển, mà theo đ̄i số lượng và chất lượng Hội thẩm được chú trọng ở những thương gia, những nhà kinh doanh c̄i kinh nghiệm và hiểu biết trên thương trường.

Trong quá trình giải quyết các vụ án kinh t̄i- thương mại, Viện Kiểm sát nhân dân (VKSND) không c̄i quyền khởi kiện vụ án kinh t̄i; nhng c̄i quyền tham gia tố tụng t̄i bất cứ giai đoạn nào khi xét thấy cần thiết, nhằm thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật theo quy định của Luật Tổ chức VKSND và của pháp lệnh này. Bởi vậy, Tòa án phải gửi cho VKSND cùng cấp các bản sao bản án, quyết định của Tòa án ngay sau khi ra các văn bản đ̄i, đồng thời chuyển hồ sơ vụ án để VKSND (trong thời hạn 10 ngày đối với VKS cùng cấp và 20 ngày đối với VKS cấp trên) xem xét theo thủ tục phúc thẩm n̄u c̄i yêu cầu. Bên cạnh đ̄i, các bên đương sự (trong thời hạn 10 ngày kể t̄i ngày Tòa tuyên án) c̄i quyền kháng cáo bản án, quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ việc giải quyết vụ án của Tòa án cấp sơ thẩm để yêu cầu Tòa án trên một cấp xét xử phúc thẩm. Nh vậy, thủ tục tố tụng giải quyết các vụ án kinh t̄i dựa trên nguyên tắc hai cấp xét xử, và quyền kháng cáo của các bên đương sự c̄ng nh quyền kháng nghị của VKSND được bảo đảm, vì thế việc xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm đã b̄i huỷ bỏ ở thủ tục tố tụng này.

Việc tham gia quá trình giải quyết các vụ án kinh t̄i của VKSND nhằm thực hiện chức năng của mình là kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan Tòa án khi tiến hành tố tụng, là một n̄i đặc thù trong tố tụng giải quyết các vụ án kinh t̄i của nước ta, khác với một số nước trong khu vực và trên thế giới; n̄i thể hiện nguyên tắc khách quan khi giải quyết vụ việc- đ̄i là: ngành này làm ngành khác kiểm tra, người này làm người khác kiểm tra, giám sát.

Bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm b̄i Tòa án cấp phúc thẩm sửa đổi một phần hoặc toàn bộ khi:

- + Bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm trái pháp luật, không phù hợp với hồ sơ vụ án;
- + C̄i chứng cứ mới cho thấy bản án, quyết định sơ thẩm sai pháp luật, không đúng với sự thật khách quan của vụ án.

Tòa án cấp phúc thẩm khi xét xử c̄i quyền:

- + Bác kháng cáo, kháng nghị và giữ nguyên bản án, quyết định sơ thẩm.
- + Sửa đổi một phần hoặc toàn bộ quyết định của bản án, quyết định sơ thẩm;

+ Huỷ bản án, quyết định sơ thẩm và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm xử lại trong trường hợp có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng hoặc việc xác minh, thu thập chứng cứ của Tòa án cấp sơ thẩm không đầy đủ mà Tòa án cấp phúc thẩm không thể bổ sung được;

+ Tạm đình chỉ hoặc đình chỉ việc giải quyết vụ án khi có những căn cứ quy định tại điều 38, 39 của pháp lệnh này.

Trong thời hạn 9 tháng đối với kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm và 01 năm đối với kháng nghị theo thủ tục tái thẩm kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật, thì VKSND Tối cao hoặc VKSND cấp tỉnh, công an TAND Tối cao hoặc TAND cấp tỉnh theo quy định tại điều 74, 77 và 81, 83 của pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế có quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm nếu xác định bản án, quyết định đó có một trong những căn cứ sau:

Đối với kháng nghị giám đốc thẩm:

- + Bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng;
- + Kết luận trong bản án, quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án;
- + Có sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật.

Đối với kháng nghị tái thẩm:

- + Mới phát hiện được tình tiết quan trọng của vụ án mà đương sự không thể biết được khi giải quyết vụ án;
- + Có cơ sở chứng minh kết luận của người giám định, lời người phiên dịch không đúng sự thật hoặc có giả mạo bằng chứng;
- + Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Kiểm sát viên, Thành viên Tòa án cố tình làm sai lệch hồ sơ vụ án;
- + Bản án, quyết định của Tòa án hoặc quyết định của cơ quan Nhà nước mà Tòa án dựa vào để giải quyết vụ án đã bị huỷ bỏ.

Hội đồng xử lý giám đốc thẩm có quyền:

- + Bác kháng nghị và giữ nguyên bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật;
- + Sửa đổi một phần hoặc toàn bộ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị;
- + Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xử lý sơ thẩm hoặc phúc thẩm lại trong trường hợp có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng hoặc việc xác minh, thu thập chứng cứ của Tòa án cấp đối không đầy đủ mà Tòa án cấp giám đốc thẩm không thể bổ sung được;
- + Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ việc giải quyết vụ án theo quy định tại điều 39 của pháp lệnh này.

Hội đồng xử lý tái thẩm có quyền:

- + Giữ nguyên bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật;
- + Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xử lý sơ thẩm lại;

+ Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, đình chỉ việc giải quyết vụ án theo quy định tại điều 39 của pháp lệnh này.

Về nguyên tắc, trong tố tụng kinh tế các đương sự có quyền tự đình đoạt, và có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền lợi của mình, nên Tòa Kinh tế không có nghĩa vụ điều tra vụ án. Tuy nhiên, theo những quy định trên và theo điều 4 của pháp lệnh thì trong trường hợp cần thiết, Tòa án cấp sơ thẩm vẫn phải tự mình xác minh, thu thập thêm chứng cứ để bảo đảm cho việc giải quyết vụ án được chính xác như yêu cầu các đương sự, các cơ quan, tổ chức có liên quan cung cấp các tài liệu, chứng cứ cần thiết cho việc giải quyết vụ án, kể cả việc yêu cầu kiểm toán, trong câu giám định...; nếu không đây sẽ là căn cứ để Tòa án cấp phúc thẩm hoặc cấp giám đốc thẩm huỷ bản án, quyết định sơ thẩm của Tòa án cấp sơ thẩm hoặc huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xét xử sơ thẩm lại từ đầu với lý do việc xác minh, thu thập chứng cứ của Tòa cấp đối không đầy đủ. Quy định này là cần thiết nhằm tăng cường trách nhiệm của Tòa án cấp sơ thẩm khi thụ lý giải quyết vụ án, và giúp cho các bên đương sự trong một số trường hợp không có điều kiện, hoặc không thể tự mình bổ sung công việc kiểm tra những chứng cứ, tài liệu liên quan đến hồ sơ vụ án, thì có thể thông qua Tòa án trong phạm vi chức trách của mình mà bổ túc hồ sơ sao cho đúng với những tình tiết khách quan của vụ án.

- *Tình hình giải quyết các vụ án kinh tế của ngành Tòa án:* Theo báo cáo tổng kết công tác năm 1999 của ngành tòa án, thì các vụ án kinh tế có chiều hướng tăng dần, đặc biệt là ở một số tỉnh, thành phố lớn như Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh, nhưng lại giảm nhiều ở các địa phương khác:

Qua phân tích các số liệu, chúng ta thấy chất lượng xét xử các vụ án kinh tế của các Tòa kinh tế TAND cha cao, thể hiện ở tỉ lệ cải sửa, huỷ và đình chỉ án sơ thẩm mà Tòa phúc thẩm TAND Tối cao đã tuyên chiếm tới 65,2% trên tổng số 111 vụ đã xử; thậm chí Tòa kinh tế TAND Tối cao xử 9/10 vụ theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm thì đã tuyên huỷ 9 vụ. Tỉ lệ tuyên huỷ bản án kinh tế mà các cấp Tòa Kinh tế khác nhau đã xét xử của Ủy ban thẩm phán TAND Tối cao cũng chiếm tới 50% (6/12 vụ).

Nguyên nhân của những tồn tại, thiếu sót trong quá trình giải quyết các vụ án kinh tế của Tòa kinh tế TAND các cấp có nhiều, trong đó có cả nguyên nhân chủ quan và khách quan; song tựu trung lại, báo cáo tổng kết của ngành Tòa án năm 1999 đã chỉ ra 2 nguyên nhân cơ bản như sau:

+ Trình độ, khả năng của Thẩm phán, cán bộ nghiên cứu còn bất cập, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn; các Thẩm phán, cán bộ nghiên cứu đọc phân công giải quyết vụ án có ngại cha tận tâm, tận lực để cao trách nhiệm khi làm việc, nên có những chứng cứ đã có trong hồ sơ nhưng không phát hiện ra hoặc cha có phương pháp làm việc khoa học, khả năng nghiên cứu tổng hợp cha tốt dẫn đến nhận định không đúng với sự thật khách quan.

+ Hệ thống pháp luật kinh tế của ta cha hoàn chỉnh. Các hoạt động kinh tế phụ thuộc rất nhiều vào các văn bản hướng dẫn dưới luật. Các văn bản hướng dẫn thường chậm, lại có trường hợp cha cụ thể, chồng chéo rất khó vận dụng hoặc không phù hợp với thực tiễn. Các Tòa án địa phương thiếu tài liệu pháp luật về kinh tế để phân phát cho các Thẩm phán.

III/ Những vấn đề đặt ra trong việc giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại phục vụ yêu cầu mở rộng hợp tác, hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực:

1/ Các nguyên tắc chỉ đạo trong việc xây dựng cơ chế giải quyết các tranh chấp kinh tế- thương mại:

Hiện nay, mặc dù khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại đã được hình thành, nhưng quá trình áp dụng vào thực tiễn trong thời gian qua đã bộc lộ những vấn đề cần nghiên cứu, sửa

đổi, bổ sung sao cho hoàn thiện để thích ứng với sự phát triển đa dạng của nền kinh tế thị trường trong xu thế hội nhập khu vực và quốc tế. Việc sửa đổi, bổ sung này, theo chúng tôi cần quán triệt một số những quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo sau:

1.1 Nguyên tắc đồng bộ:

Nguyên tắc này đòi hỏi cả hệ thống pháp luật thực định về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại đều phải được xây dựng trên quan điểm toàn diện và với một cách nhìn tổng thể, sao cho các văn bản luật và đối luật khi ban hành không có sự chồng chéo, mâu thuẫn nhau, tạo điều kiện để thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế đất nước; điều này chúng ta đã và đang tích cực tiến hành. Chẳng hạn, chúng ta đã có nhiều văn bản luật và đối luật quy định về tổ chức và hoạt động của các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế⁽¹⁾.

Tuy nhiên, trong khi các văn bản pháp luật thực định, quy định về tổ chức và hoạt động của các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế rất được chúng ta chú ý xây dựng, thì các văn bản pháp luật tố tụng, quy định về trình tự, thủ tục và áp dụng luật trong việc giải quyết các vụ tranh chấp kinh tế- thương mại lại ít được chúng ta đầu tư xây dựng hơn; điều đó thể hiện ở một số những thi pháp luật, bất cập mà chúng tôi đã có dịp trình bày ở trên. Vì vậy, trên quan điểm đồng bộ, chúng tôi đề nghị nên có sự đầu tư nghiên cứu để xây dựng và sửa đổi một cách căn bản, toàn diện hệ thống các văn bản pháp luật tố tụng về giải quyết các tranh chấp kinh tế- thương mại, mà trước hết là những văn bản pháp luật sau: Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế; các văn bản quy định về tổ chức và hoạt động của Trọng tài kinh tế- thương mại; Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, mà trong đó cần qui định cơ chế để Tòa án công nhận và cho thi hành các phán quyết của Trọng tài trong nước; Pháp lệnh Thi hành án dân sự với việc mở rộng phạm vi áp dụng không chỉ đối với những quyết định của Trọng tài nước ngoài mà cả với những quyết định của Trọng tài trong nước. v.v..

1.2 Nguyên tắc tôn trọng ý chí của các bên chủ thể tham gia tranh chấp:

Đây là một nguyên tắc rất quan trọng trong quá trình giải quyết các vụ tranh chấp kinh tế- thương mại, vì nguyên tắc, Nhà nước không tự đưa các tranh chấp kinh tế ra Tòa án để Tòa phán quyết, mà việc khởi kiện này hoàn toàn phụ thuộc vào các bên đương sự. Nếu trong các vụ án hình sự, dân sự, lao động, Viện kiểm sát nhân dân có quyền khởi tố vụ án ra trước Tòa án để Tòa xét xử khi thấy những lợi ích cần bảo vệ bị xâm hại, thì trong các vụ án kinh tế, Viện kiểm sát không có quyền này. Điều này thể hiện việc Nhà nước rất tôn trọng quyền tự định đoạt của các bên đương sự; quyền tự định đoạt này còn được thể hiện ở quyền tự hoà giải trước Tòa, quyền rút đơn kiện, quyền thay đổi nội dung vụ kiện. Tòa án chỉ thụ lý vụ án khi có đơn khởi kiện của đương sự, và với điều kiện là trước đó các bên không có thỏa thuận về điều khoản Trọng tài, hoặc không có điều ước quốc tế nào ràng buộc các bên phải đưa vụ tranh chấp ra trước Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam; và cuối cùng, Tòa án chỉ đưa ra phán quyết khi các bên không thể hoà giải, thương lượng được với nhau. Nguyên tắc tôn trọng ý chí của các bên tham gia tranh chấp còn được thể hiện trong quá trình thi hành các bản án, quyết định của Tòa án- đó là cơ quan hữu trách chỉ ra quyết định thi hành án khi có đơn yêu cầu của người được thi hành án; và trong quá trình thi hành án, các bên vẫn có quyền tự thỏa thuận, thương lượng với nhau về phương thức thi hành bản án, quyết định của Tòa án.

Tuy nhiên, nguyên tắc này vẫn chưa được tôn trọng một cách triệt để, vì nh đã phân tích ở phần trên, khi hợp đồng kinh tế bị vô hiệu thì điều khoản về Trọng tài cũng đương nhiên bị vô hiệu theo, mặc dù điều khoản về Trọng tài không vi phạm pháp luật⁽²⁾. Bên cạnh đó, các quy định của pháp luật về hình thức hợp đồng, vị người đại diện của pháp nhân nh đại diện đương nhiên, đại diện theo pháp luật, đại diện theo uỷ quyền... cũng còn bất cập, khi nh cho nguyên tắc tôn trọng ý chí của các bên chủ thể tham gia tranh chấp chưa được bảo vệ một cách vẹn toàn.

1.3 Nguyên tắc giải quyết nhanh, gọn, dứt điểm và đúng pháp luật các vụ tranh chấp:

Đặc điểm nổi bật của những hoạt động kinh tế- thương mại trong nền kinh tế thị trường phát triển là hoạt động năng động, nhạy bén; khi xuất hiện các cơ hội kinh doanh, các nhà doanh nghiệp đều phải bình tĩnh tận dụng và quyết đoán, và chỉ cần như vậy các doanh nghiệp mới có thể tồn tại trên thương trường.

Chính vì vậy mà khi có tranh chấp xảy ra, các bên đương sự đều mong muốn sớm được giải quyết vụ việc một cách nhanh, gọn, dứt điểm và đúng pháp luật, tránh để dây dưa, kéo dài để họ còn giành thời gian vào việc điều hành sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Yêu cầu về việc giải quyết nhanh, gọn vụ việc đã được thể hiện trong nhiều quy định như rút ngắn các thời hiệu khởi kiện, giảm thời hạn giải quyết vụ án của tòa án, hạn chế việc giao vụ án bị kháng cáo, kháng nghị để xem xét lại. v.v.. Tuy nhiên, việc có quá nhiều cấp xét xử với nhiều lần giám đốc thẩm, tái thẩm như hiện nay chứa đựng nhiều khả năng quay vòng vụ án để xét xử lại theo trình tự sơ thẩm hoặc phúc thẩm, nên đã khiến cho việc đảm bảo nguyên tắc giải quyết nhanh gọn, dứt điểm và đúng pháp luật các vụ tranh chấp kinh tế- thương mại bị ảnh hưởng.

1.4 Nguyên tắc đảm bảo hiệu lực của các phán quyết:

Sau khi bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật thì bản án hoặc quyết định đó phải được thi hành. Trong việc giải quyết các vụ án nói chung và các vụ tranh chấp kinh tế- thương mại nói riêng, bên cạnh việc ra các phán quyết nhanh gọn, chính xác, đúng với bản chất vụ việc và đúng pháp luật, thì việc đảm bảo hiệu lực của các phán quyết đó trên thực tế mang ý nghĩa quyết định đối với việc giải quyết vụ án. Chính vì vậy, tại điều 2 của Pháp lệnh Thi hành án dân sự quy định: "Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải được các đương sự nghiêm chỉnh thi hành, các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị y trang nhân dân và công dân tôn trọng."; và tại điều 6 của pháp lệnh nêu rõ: "Khi bản án, quyết định của Tòa án được đưa ra thi hành thì người phải thi hành án có nghĩa vụ tự nguyện thi hành; nếu không tự nguyện thi hành, thì cơ quan thi hành án áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành." Những quy định này cũng được áp dụng đối với bản án, quyết định của Tòa án về việc giải quyết các vụ án kinh tế; điều 88 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế quy định: "Bản án, quyết định của Tòa án về vụ án kinh tế được thi hành theo pháp lệnh thi hành án dân sự". Như vậy, nguyên tắc đảm bảo hiệu lực của các phán quyết đã được áp dụng đối với bản án, quyết định của Tòa án; nhưng nguyên tắc này lại chưa được áp dụng đối với các phán quyết của các tổ chức Trọng tài trong nước, cho nên quyết định của các tổ chức Trọng tài này chỉ là con số không mà thôi. Đây là điểm mấu chốt cần được xem xét lại trong những quy định của pháp luật về Trọng tài; có thể nói pháp luật Việt Nam đang còn thiếu hẳn một bộ phận quan trọng trong việc xem xét và công nhận các quyết định của Trọng tài trong nước.

*1.5 Nguyên tắc đảm bảo sự **tong thục** trong mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia với pháp luật và tập quán thương mại quốc tế:*

Trong xu thế khu vực hoá và toàn cầu hoá kinh tế hiện nay, các quốc gia không thể bó hẹp phạm vi hoạt động kinh tế trong nội bộ quốc gia mình, mà buộc phải mở rộng sự liên kết theo hướng đa dạng hoá, đa phương hoá các quan hệ kinh tế đối ngoại; chính sự hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực đặt ra yêu cầu đối với mỗi quốc gia là phải đổi mới hệ thống pháp luật của mình sao cho vừa đảm bảo tính đặc thù của mỗi quốc gia, vừa phù hợp với sự phát triển chung của nền kinh tế thế giới. Trong quá trình hợp tác kinh tế đó, sẽ luôn luôn xảy ra tình huống vừa có sự hợp tác, vừa có sự cạnh tranh đan xen lẫn nhau và không loại trừ khả năng có xung đột, dẫn đến tranh chấp nhau về kinh tế- thương mại; khi đó việc giải quyết các tranh chấp này đòi hỏi các bên phải tuân thủ một "luật chơi chung" theo nguyên tắc có đi, có lại. Và điều này dẫn tới việc các quốc gia buộc phải cùng nhau kết nối các công ước, các điều ước quốc tế, các hiệp định song phương hoặc đa phương về kinh tế- thương mại và giải quyết các tranh chấp về kinh tế- thương mại; trong số đó có các văn bản về giải quyết các tranh chấp kinh tế- thương mại đáng chú ý sau: "Công ước về công nhận và thi hành quyết định của Trọng tài nước ngoài" của Liên Hợp Quốc, đã được thông qua tại Niu- ôc ngày 10/ 6/ 1958; Bản Quy tắc Trọng tài UNCITRAL đã được UNCITRAL thông qua ngày 28/ 4/ 1976 và Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua ngày 15/ 12/ 1976; Công ước Roma được ký ngày 19/ 6/ 1980 về Luật áp dụng cho hợp đồng... . Việt Nam trong quá trình mở cửa để hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực tất yếu phải tham gia các

bản Công ước và Quy tắc này; cho nên, ngày 28/ 7/ 1995 Chủ tịch nước Lê Đức Anh đã ký quyết định số 453- QĐ/ CTN và tham gia Công ước và công nhận và thi hành quyết định của Trọng tài nước ngoài. Việc tham gia Công ước này và tuân thủ Bản Quy tắc Trọng tài UNCITRAL cùng nh Công ước Roma và Luật áp dụng cho hợp đồng sẽ giúp phần làm cho hoạt động của Trọng tài thương mại quốc tế nội chung và của Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam nội riêng, đảm bảo tính công bằng và hợp lý trong việc xử lý những tranh chấp trong giao dịch kinh tế- thương mại quốc tế. Vì vậy, các văn bản pháp luật của chúng ta khi quy định về những vấn đề này, cần hết sức chú ý sao cho đảm bảo tính thống nhất giữa pháp luật trong nước với những Công ước và Hiệp định quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết hoặc phê chuẩn.

2/ Hoàn thiện khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại, một số kiến nghị:

Qua những phân tích và trình bày ở trên, để tiếp tục đổi mới và hoàn thiện khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại, phục vụ yêu cầu mở rộng hợp tác, hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực; chúng tôi xin nêu một số kiến nghị sau:

- Trong bối cảnh Việt Nam đã và đang tham gia ngày càng sâu, rộng vào các quá trình kinh tế khu vực và trên thế giới, đặc biệt là việc Việt Nam đã ký Hiệp định Thương mại với Mỹ, tham gia lộ trình AFTA và chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới WTO; cùng nh việc đẩy mạnh tiến trình cổ phần hoá, sắp xếp lại doanh nghiệp Nhà nước, mở cửa thị trường giao dịch chứng khoán, kêu gọi đầu tư nước ngoài kết hợp với phát huy nội lực trong nước, đa dạng hoá các hình thức sở hữu trong các đơn vị kinh tế Công- Nông- Lâm- Ng nghiệp, tăng cường các hoạt động du lịch, dịch vụ giao thông vận tải, tài chính, ngân hàng, bảo hiểm v.v..., thì việc tổ chức nghiên cứu, tổng kết, đánh giá lại toàn bộ khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại trong thời gian qua là một yêu cầu bức thiết, để kịp rút ra những ưu điểm và nhược điểm, nhằm tạo điều kiện cho việc sửa đổi toàn diện hệ thống khung pháp luật này sao cho đáp ứng được với những yêu cầu, đòi hỏi đặt ra trong tình hình mới.

- Bên cạnh những khiếm khuyết của khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế- thương mại mà chúng tôi đã chỉ ra ở những phần trên, thì việc sửa đổi lần này cần đặt trọng tâm vào việc xác định rõ thế nào là tranh chấp kinh tế- thương mại một cách khoa học, bởi nó có ý nghĩa quan trọng trong thực tiễn áp dụng pháp luật hiện nay; vì trong các đạo luật hiện hành đang tồn tại khá nhiều khái niệm khác nhau liên quan đến tranh chấp kinh tế- thương mại, nh khái niệm hành vi thương mại theo Luật Thương mại năm 1997 chỉ được hiểu là một số hành vi của hoạt động kinh doanh mà thôi; trong khi đó khái niệm kinh doanh của Luật Doanh nghiệp năm 1999 lại được hiểu theo nghĩa rộng tương đồng với khái niệm thương mại mà hầu hết các nước trên thế giới đang sử dụng, kể cả trong luật mẫu về Trọng tài năm 1985 của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Luật Thương mại quốc tế; mặt khác trong luật thực định của Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế lại chỉ xác định các tranh chấp về hợp đồng kinh tế mới là các tranh chấp kinh tế. Chính vì vậy, trong bài viết này chúng tôi sử dụng thuật ngữ tranh chấp kinh tế- thương mại với hàm ý bao quát tất cả các tranh chấp xung quanh hoạt động kinh doanh vì mục đích lợi nhuận hay thực hiện các chính sách kinh tế- xã hội mà không phân biệt trong hay ngoài hợp đồng.

- Các dự luật, pháp lệnh sắp tới, cần sửa đổi những quy định có liên quan đến tổ chức, hoạt động và hiệu lực trong phán quyết của các tổ chức Trọng tài ở nước ta theo hướng nâng cao vị thế của Trọng tài trong nước; chuyển dần việc xử lý các vụ tranh chấp kinh tế- thương mại từ Tòa án sang Trọng tài, trên nguyên tắc tôn trọng quyền tự do đồng ý của các bên đương sự và đảm bảo các phán quyết của Trọng tài được thực thi trên thực tế, nhằm phù hợp với xu thế chung của quá trình toàn cầu hoá kinh tế trong việc giải quyết các tranh chấp kinh tế- thương mại hiện nay; trước mắt, dự án sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh Thi hành án dân sự, (tháng 7/ 2000) cần mở rộng phạm vi áp dụng không chỉ đối với: "Bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, quyết định của Trọng tài nước ngoài được Tòa án Việt Nam công nhận và cho thi hành tại Việt Nam" (điều 1, khoản 2 của dự thảo), mà còn cả những quyết định của Trọng tài trong nước được Tòa án Việt Nam công nhận và cho thi hành tại Việt Nam. Đồng thời, cần phải sửa đổi cả những quy định của pháp luật về Trọng tài (Pháp lệnh Trọng tài thương mại- dự thảo) theo nguyên tắc song song, đồng bộ; tuy nhiên, chúng tôi thấy rằng dự án luật, pháp

lệnh nào đ̣n trước thì ta c̣ thể sửa trước và sửa ngay vào luật, dự án nào đ̣n sau ta sẽ chỉnh ḷ sau cho đồng bộ; c̣ nh vậy, chúng ta mới theo ḳp đọc tỉn trình hội nhập kinh ṭ với các nóc trong khu vực và trên tḥ giới.

- Việc tổ chức Toà án theo đ̣a giới hành cḥnh dẫn tới sự bất hợp ḷ trong hoạt động của Toà Kinh ṭ, vì tùy theo sự phát triển kinh ṭ của ṭng vùng, ṃn, ṭng tỉnh mà ở đ̣ c̣ sự tranh chấp kinh ṭ- thương mại nhiều hay ít, cho nên c̣ nơi Toà Kinh ṭ c̣ nhiều việc để giải quỵt, c̣ nơi lại rất ít, thậm chí chẳng c̣ công việc gì để Toà phán quỵt, bởi ở đ̣ kinh ṭ hàng hoá không phát triển nên c̣ng chẳng c̣ tranh chấp kinh ṭ phát sinh. Do vậy, chúng tôi nghĩ rằng nên chẳng c̣ thể tổ chức Toà Kinh ṭ theo khu vực để c̣ điều kiện tập trung đội ng̣ Thẩm phán kinh ṭ chuyên sâu, và tăng cường cơ sở vật chất cùng các trang thịt ḅ để Thẩm phán làm việc; làm nh vậy sẽ c̣ thể nâng cao chất lượng xử các vụ án kinh ṭ của các Toà Kinh ṭ, và g̣p phần giảm tối thiểu tình trạng quay vòng vụ án vì phải qua nhiều cấp xử khác nhau.

- Cần tăng cường phát triển hoạt động của các Luật ṣ theo hớng xã hội hoá và chuyên nghiệp hoá công tác luật ṣ ṇi chung trên tinh thần Ngḥ quỵt Trung ơng III khoá 8, trong đ̣ c̣ Luật ṣ t vấn, vì với số lượng Luật ṣ quá ít nh hiện nay, cộng với ṭng cha coi trọng vai trò Luật ṣ của các nhà doanh nghiệp thì tình hình tranh chấp phổ biến phát sinh ngay ṭ khi ḳ ḳt hợp đồng là không thể tránh khỏi. Sự xuất hiện của các Luật ṣ sẽ c̣ tác dụng loại trừ những tranh chấp không đáng c̣ trong quá trình ḳ ḳt và thực hiện các hợp đồng kinh ṭ- thương mại giữa các nhà doanh nghiệp với nhau./.

(¹) Xem phần trước ở số 8

(²) Xem số 8

Ṿ MÔ HÌNH CƠ QUAN GIÚP CÔNG TÁC XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH(^{*})

T.S. NGUYỄN VĂN THUẬN -
Vụ trưởng Vụ pháp luật- VPQH

Hoạt động lập pháp ở Nhà nóc ta, theo quy đ̣nh của pháp luật hiện hành, được thực hiện theo các giai đoạn (quy trình lập pháp) nh sau: quỵt đ̣nh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; soạn thảo; thẩm tra; Quốc hội thông qua (trước khi dự án luật đọc trình Quốc hội thì phải đọc Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cho ḳ kịn); công bố của Chủ tịch nóc.

Theo quy đ̣nh của Luật tổ chức Quốc hội và thực tiễn hoạt động của Quốc hội, việc thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội đọc tỉn hành theo trình tự:

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân trình dự án luật;
- Cơ quan thẩm tra trình báo cáo thẩm tra;
- Quốc hội thảo luận tại đoàn hoặc tại tổ; Quốc hội thảo luận tại hội trường;
- Cơ quan soạn thảo, Đoàn tḥ ḳ kỳ họp, Thường trực Uỷ ban thẩm tra, Thường trực Uỷ ban pháp luật phối hợp tỉp thu;

- Quốc hội biểu quyết thông qua (Quốc hội có thể thông qua từng điểm, từng chương rồi thông qua toàn bộ dự án hoặc thông qua toàn bộ dự án sau khi nghe đọc toàn văn)

Có thể nói, hiện nay chất lượng mỗi đạo luật (nội dung, kỹ thuật lập pháp) phụ thuộc chủ yếu vào khả năng, trình độ của các cơ quan soạn thảo, thẩm tra. Bài viết này không đi sâu vào việc đánh giá, phân tích cụ thể những thành công, những hạn chế của từng khâu trong quy trình lập pháp mà chỉ nêu một số nét rất khái quát về một số hạn chế cơ bản, mà theo chúng tôi là hết sức quan trọng.

Có thể khẳng định rằng, Quốc hội mất khá nhiều thời gian, công sức, và tài chính cho việc thông qua một đạo luật, nhất là đối với những dự án luật khi trình Quốc hội có chất lượng kém; điều đó đã ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả, hiệu lực của các văn bản luật được thông qua.

Có thể thấy, do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong hệ thống pháp luật của nước ta còn có nhiều quy định rất chung chung, muốn thi hành đọc lại phải hướng dẫn thi hành, tạo ra một thực tế không bình thường là luật ban hành rồi lại phải chờ Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành, mà lẽ ra luật phải quy định chi tiết để thi hành ngay. Đó là cha đẻ tình trạng cục bộ, bản vẽ thông gặp trong các cơ quan chủ trì soạn thảo.

Mặt khác, trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, cho kỳ kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội, thông chỉ tập trung thảo luận, tranh luận về những vấn đề còn có kỳ kiến khác nhau hoặc những vấn đề lớn. Do đó, về kỹ thuật văn bản ít đọc chú ý, thông đọc giao cho đội ngũ chuyên viên giúp việc của Ban soạn thảo thực hiện (có sự phối hợp với chuyên viên giúp việc của các cơ quan hữu quan). Thực tế cho thấy, việc phối hợp của chuyên viên các cơ quan cùng không được thông xuyên vì do nhận thức, trình độ khác nhau, thời gian dành cho việc tu chỉnh khác nhau và sự phối hợp cũng khác nhau, cho nên kỹ thuật lập pháp trong mỗi dự án luật là khác nhau. Tình hình đó cũng làm ảnh hưởng không chỉ đối với tiến độ, kỹ thuật văn bản mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến nội dung của dự án. Tình hình đó đã dẫn đến tình trạng buộc các Đại biểu Quốc hội phải phát biểu nhiều về kỹ thuật lập pháp, hành văn, câu chữ. Trong quá trình thảo luận tại hội trường, các cơ quan soạn thảo, Đoàn thẩm tra, Thông trực Ủy ban chủ trì thẩm tra và Ủy ban pháp luật phải xử lý không chỉ về nội dung các vấn đề đại biểu Quốc hội phát biểu mà còn về cả câu chữ, cách hành văn.v.v.. gây tốn rất nhiều thời gian trong các cuộc họp trao đổi, tiếp thu kỳ kiến đại biểu Quốc hội. Việc tiếp thu ngay tại hội trường hoặc ngay sau khi phiên họp kết thúc, do nhiều nguyên nhân khác nhau, có những vấn đề chưa được chú ý cũng làm mất không ít thời gian của Quốc hội.

Để góp phần khắc phục tình trạng trên, trong các nhà hoạt động thực tiễn, trong giới khoa học pháp lý và những người quan tâm đang có nhiều kỳ kiến đề nghị trong bộ máy giúp việc của Quốc hội cần tổ chức ra một đơn vị có trách nhiệm biên soạn, rà soát kỹ thuật văn bản, kể cả về nội dung của dự thảo luật, bảo đảm chất lượng của mỗi dự thảo luật khi trình Quốc hội thông qua. Chúng tôi cho rằng, đây là một giải pháp đúng đắn, khoa học. Tuy nhiên, để thực hiện được ý tưởng này cần làm rõ hai vấn đề cơ bản sau đây:

1. Cơ quan này tham gia vào khâu nào trong quy trình lập pháp hiện hành của Nhà nước ta:

Theo quy trình hiện hành, người chịu trách nhiệm trước Quốc hội về nội dung cũng như kỹ thuật văn bản của mỗi dự án luật là cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền trình dự án khi dự án luật đã được trình ra Quốc hội; còn Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chịu trách nhiệm thẩm tra, nghĩa là giúp Quốc hội trong việc bảo đảm những nội dung nào của dự án luật được trình ra Quốc hội là hợp lý, có tính khả thi, những nội dung nào của dự thảo luật cần được cân nhắc thêm hoặc không tán thành. Khi Quốc hội thảo luận, thông qua thì các cơ quan: Đoàn thẩm tra kỳ họp, Thông trực Ủy ban thẩm tra, Thông trực Ủy ban pháp luật và cơ quan soạn thảo có nhiệm vụ nghiên cứu tiếp thu. Trách nhiệm này được thực hiện dưới hai hình thức: tiếp thu ngay tại hội trường hoặc sau khi kết thúc thảo luận tại hội trường, thông là buổi tra hoặc buổi tối ngay sau phiên họp kết thúc.

Nh vậy, cđ thể nđi sự ra đời một cơ quan cđ trách nhiệm giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh trong bộ máy giúp việc của Quốc hội cđ liên quan mật thiđt đđn quy trình lập pháp hiện nay, đặc biệt là quy trình thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội.

Chúng tôi cho rằng, quá trình soạn thảo, thẩm tra và thông qua các đạo luật bao gồm hai loại hoạt động khác nhau. Một loại hoạt động bao gồm các công việc: phân tđch, hoạch đđnh, đđ xuất chđnh sách; thẩm tra chđnh sách; quyđt đđnh chđnh sách. Hoạt động này thuộc trách nhiệm của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra và của Quốc hội. Một loại hoạt động khác đđ là việc thể hiện những chđnh sách đđ thành pháp luật và đây chđnh là công việc của các chuyên gia, các nhà chuyên môn. Theo tinh thần đđ, theo chúng tôi thì ***cơ quan giúp thể hiện luật, pháp lệnh không phải và không thể làm thay cơ quan soạn thảo, càng không thể làm thay công việc của cơ quan thẩm tra cng nh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội mà chỉ cđ thể tham gia và giúp trong khâu hoàn thiện vđ mặt nội dung cng nh kỹ thuật văn bản sau khi đđ đọc trình Quốc hội; bảo đảm đúng và chđnh xác những gì mà trong quá trình soạn thảo, thẩm tra cng nh những gì mà Quốc hội đđ quyđt đđnh trong quá trình thảo luận.*** Vì vậy, để cđ thể thực hiện đđc đđ tổng nêu trên thì cần thiđt phải đđi mới quy trình thông qua luật hiện nay theo hđng Quốc hội thông qua luật tại hai kỳ họp khác nhau. Cụ thể là:

Sau khi Quốc hội thông qua chđng trình xây dựng luật, pháp lệnh thì cơ quan soạn thảo sẽ phối hợp cùng các cơ quan hữu quan để nghiên cứu soạn thảo dự án luật. Tiđp đđ, dự án luật đđc Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra và đđc trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho đđ kiđn. Sau khi cđ đđ kiđn của Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự án sẽ đđc chỉnh lđ lại và trình Quốc hội cho đđ kiđn chđnh thức tại kỳ họp Quốc hội (trình Quốc hội lần thứ nhất).

a) Trong lần trình thứ nhất: vđ cơ bản giữ nguyên nh quy trình hiện hành, chỉ khác ở chỗ là Quốc hội cha thông qua ngay, cụ thể là:

- Cơ quan hoặc cá nhân trình dự án luật thuyđt trình trđc Quốc hội vđ dự án;
- Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội đđc giao thẩm tra dự án luật trình báo cáo thẩm tra trđc Quốc hội vđ dự án đđ;
- Quốc hội xem xđt, thảo luận vđ dự án luật: Quốc hội sẽ thảo luận, quyđt đđnh những vấn đđ lớn cđ tđnh nguyên tắc, cốt lõi của dự án, những vấn đđ còn cđ đđ kiđn khác nhau; đđng thời cho đđ kiđn vđ những vấn đđ khác thuộc nội dung của dự án luật. Trong lần này, Quốc hội không thảo luận vđ kỹ thuật lập pháp, cách thể hiện của dự án (tránh làm mất thời gian của Quốc hội). Để đđt đđc mục đđch này, cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra, Đoàn th kđ kỳ họp phải là các cơ quan giúp Quốc hội chọn lọc các vấn đđ lớn, những nội dung chđnh của dự án luật để trình Quốc hội xem xđt, thảo luận.

Đđi với cách thức tổ chức thảo luận vđ dự án luật thì trđc khi thảo luận ở Hội trđng, cđ thể tiđn hành thảo luận tại Tổ đđi biểu Quốc hội. Tuy nhiên, cần tập trung thời gian cho việc thảo luận tại Hội trđng và nh vậy thì dự án luật sẽ đđc thảo luận, xem xđt đđi nhđu gđc đđ khác nhau ở tầm toàn quốc chứ không phải đđi gđc đđ của đđa phong theo hình thức thảo luận ở tổ. Do đđ, Quốc hội cần dành thời gian thỏa đđng để các đđi biểu Quốc hội phát biểu không hạn chđ vđ tất cả các vấn đđ trong dự án luật (thời gian dành cho thảo luận tđ 2 đđn 3 ngày cho mỗi dự án luật; đđi với những dự thảo cđ nhđu nội dung, thông là Bộ luật hoặc cđ những nội dung phức tạp, thời gian cđ thể kđo dài hơn tđ 4 đđn 5 ngày). Kđt thúc thảo luận, Quốc hội giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội chđ trách nhiệm chỉ đạo việc chỉnh lđ dự thảo và trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp sau.

Nh vậy, trong thời gian giữa hai kỳ họp, cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh cđ trách nhiệm nghiên cứu tất cả các đđ kiđn của đđi biểu Quốc hội, của cơ quan thẩm tra và trên cơ sở của dự án luật đđ đđc trình ra Quốc hội tổ chức biên soạn, chỉnh lđ, bảo đảm đđng nội dung, hoàn thiện dự

thảo luận nhất là về cách hành văn, kỹ thuật của văn bản. Trong quá trình chỉnh lý, cơ quan này có thể mời các chuyên gia, chuyên viên của các cơ quan, tổ chức hữu quan, kể cả cơ quan soạn thảo. Dự thảo sau khi đọc hoàn thiện đọc trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và sau khi đã đọc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến, dự thảo luật đọc hoàn thiện và gửi tới đại biểu Quốc hội.

b) **Trong lần trình thứ hai (Quốc hội thông qua dự án luật):** trong lần trình này, người trình dự án là Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo lại đầy đủ quá trình tiếp thu, thể hiện ý kiến của Quốc hội vào dự án. Đại diện Đoàn thể kỳ họp hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội đọc toàn văn dự thảo đã đọc chỉnh lý. Trong lần trình này, Quốc hội không thảo luận mà biểu quyết thông qua sau khi nghe đọc toàn văn.

Nh vậy, trong "lần trình thứ hai" quy trình xem xét, thông qua dự án luật như sau:

- Ủy ban thường vụ Quốc hội thuyết trình trước Quốc hội, báo cáo tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội về việc tiếp thu, chỉnh lý dự án luật;

- Quốc hội biểu quyết thông qua toàn bộ dự án luật sau khi nghe đọc toàn văn. Trong trường hợp thật cần thiết, sau khi đọc toàn văn, đại biểu Quốc hội còn có ý kiến về một vấn đề nào đó trong dự án, thì Quốc hội thảo luận, biểu quyết vấn đề đó, sau đó biểu quyết thông qua toàn bộ dự án luật. Khi một vấn đề đã được Quốc hội biểu quyết thông qua, nếu có đề nghị biểu quyết lại thì phải được Quốc hội biểu quyết về việc biểu quyết lại.

Với phong án nêu trên thì một mặt bảo đảm và xác định rõ vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan hữu quan trong hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước ta (Cơ quan soạn thảo, Cơ quan thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội). Mặt khác sẽ giúp phân quan trọng vào việc đẩy nhanh tiến độ xây dựng luật, pháp lệnh, bảo đảm chất lượng của mỗi văn bản khi được thông qua. Bởi vì, tại mỗi kỳ họp, Quốc hội có thể cho ý kiến về nhiều dự án luật và sẽ thông qua được nhiều dự án luật. Mặt khác, tại lần trình đầu tiên Quốc hội có thể dành nhiều thời gian để thảo luận kỹ hơn. Sau khi Quốc hội cho ý kiến, các cơ quan hữu quan có được quỹ thời gian vật chất cần thiết giữa hai kỳ họp để nghiên cứu kỹ các ý kiến của đại biểu Quốc hội, tiếp thu chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật về kỹ thuật văn bản. Do đó, tại kỳ họp sau, Quốc hội sẽ không mất nhiều thời gian cho việc thông qua dự án luật mà dành thời gian để thảo luận về các dự án luật khác. Phong án này bảo đảm tổng số thời gian của kỳ họp Quốc hội dành cho việc xem xét, thông qua dự án luật được rút ngắn nhưng số lượng văn bản được thông qua sẽ nhiều hơn, và chất lượng của mỗi đạo luật được Quốc hội thông qua sẽ cao hơn. Đồng thời, sẽ giúp phân nâng cao hơn trách nhiệm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong công tác lập pháp, là một trong những chức năng trọng tâm của Quốc hội; giảm bớt công việc cho các cơ quan, tổ chức hữu quan để các cơ quan, tổ chức này có thời gian tập trung vào chức năng, nhiệm vụ quản lý, điều hành hoặc chức năng chủ yếu của mình.

2. Về vấn đề bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Đây là vấn đề liên quan đến chức năng của Ủy ban pháp luật đã được quy định tại Luật tổ chức Quốc hội và là vấn đề quan trọng cần phải được làm rõ. Việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự thảo luật được thực hiện như thế nào? Cơ quan nào chịu trách nhiệm? Cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh sẽ chịu trách nhiệm và báo cáo trước cơ quan nào về dự kiến chỉnh lý? Nếu cách khác, dự án luật sau khi đã được tiếp thu, chỉnh lý sẽ được báo cáo, trình trực tiếp Ủy ban thường vụ Quốc hội hay trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội còn phải báo cáo Ủy ban pháp luật. Vấn đề này có thể có hai giải pháp:

a) **Giải pháp thứ nhất:** nếu Ủy ban pháp luật vẫn còn được giao nhiệm vụ "bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật" như quy định hiện hành, thì về nguyên tắc dự án

luật (đã đọc chỉnh lý) trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thì phải đọc trình Ủy ban pháp luật. Bởi vì, đây là một Ủy ban chuyên môn về pháp luật của Quốc hội. Trong trường hợp này người chịu trách nhiệm và báo cáo về dự án đã đọc chỉnh lý trước Ủy ban thường vụ Quốc hội là Ủy ban pháp luật. Để thực hiện đọc giải pháp này thì cần phải tổ chức lại Ủy ban pháp luật cho phù hợp theo hướng tăng cường đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Một số chức năng, nhiệm vụ hiện nay của Ủy ban pháp luật cần đọc điều chỉnh cho phù hợp. Đồng thời, cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh sẽ là cơ quan trực tiếp giúp cho hoạt động của Ủy ban pháp luật.

b) Giải pháp thứ hai: Nếu coi trọng tâm của giai đoạn này chỉ là việc hoàn thiện về mặt pháp lý, nhất là về kỹ thuật lập pháp, còn những nội dung của dự án luật đã đọc đại biểu Quốc hội cho ý kiến và vai trò của cơ quan soạn thảo, thẩm tra đã chấm dứt sau khi dự án luật đọc trình sang Quốc hội (tại lần trình đầu tiên) thì dự án luật (sau khi đọc chỉnh lý) chỉ cần trình Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp này, chức năng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật và ngay cả tên gọi của Ủy ban pháp luật cần đọc điều chỉnh cho phù hợp/.

(*) Trong phạm vi bài viết này xin đọc để cập đến việc thông qua các đạo luật. Đối với pháp lệnh thì cũng áp dụng trình tự tương tự.