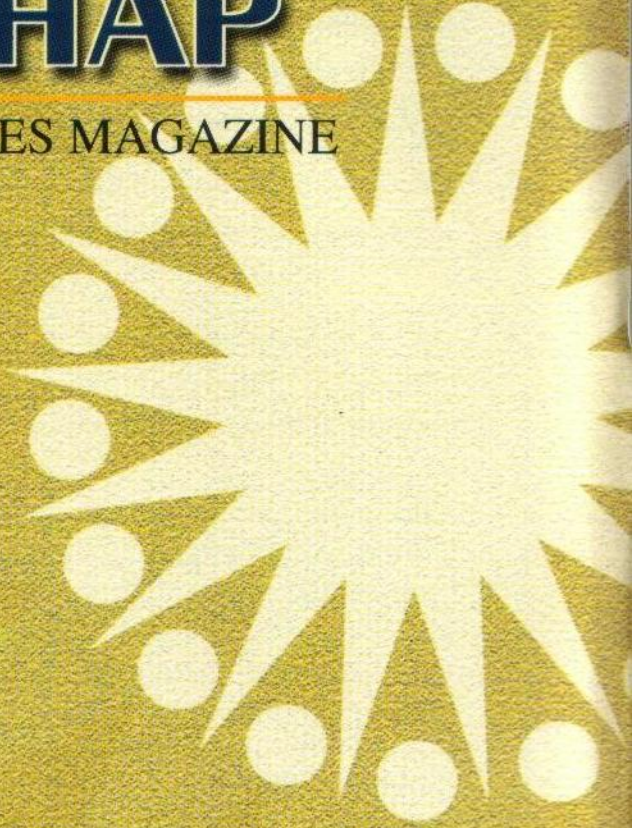


NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE



- * CÁC MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ
- * GIÁM SÁT CHƯƠNG TRÌNH XOÁ ĐÓI, GIẢM NGHÈO
- * CHÍNH SÁCH HẢI QUAN
- * GÓP Ý CÁC DỰ THẢO LUẬT
- * BẤT CẬP CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI
- * TỘI PHẠM VỀ MÔI TRƯỜNG

NHỮNG VẤN ĐỀ HIỆN TẠI VỀ TÍNH CÔNG KHAI CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ CÁC GIẢI PHÁP KIẾN NGHỊ

John Bentley*

I- MỘT SỐ ĐỀ LỚN VỀ TÍNH CÔNG KHAI CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

So với hầu hết các nước có cùng trình độ phát triển kinh tế và pháp luật, Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả trong khoảng thời gian ngắn trong việc công khai và minh bạch hoá các văn bản pháp luật. Văn phòng Chính phủ đang vận hành tờ Công báo. Luật ban hành các văn bản pháp luật - có hiệu lực từ ngày 1/1/1997 quy định tất cả các luật và các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp chính quyền trung ương đều phải được đăng trên Công báo. Trong những năm gần đây, số lượng phát hành Công báo đã tăng từ một lần trong một tháng lên bốn lần trong một tháng. Thêm vào đó, nhiều luật và văn bản pháp luật đã được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng và nhiều sách biên tập của các nhà in. Đã có nhiều cố gắng sử dụng công nghệ thông tin để thu thập, tổ chức và phổ biến các văn bản pháp luật. Văn phòng Chính phủ bổ sung thêm tờ Công báo điện tử bên cạnh dạng giấy, phổ biến trên mạng diện rộng của Chính phủ. Quốc hội và Bộ Tư pháp đã xây dựng cơ sở dữ liệu pháp lý bao gồm các văn bản pháp luật ở cấp trung ương; cơ sở dữ liệu này đã được đưa vào Internet để lưu hành rộng rãi cũng như được phát hành dưới dạng, đĩa CD-ROM.

Cùng với những thành tựu rất đáng kể trên đây đã được giới chuyên gia quốc tế rất hoan nghênh, còn một số vấn đề cần bàn về tính công khai của các văn bản pháp luật. Những vấn đề này đã gây khó khăn đáng kể cho việc đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế và xây dựng một nhà nước pháp quyền, góp phần tạo những kẽ hở, sự chông chéo và mâu thuẫn trong các văn bản pháp luật, đã được nhiều chuyên gia Việt Nam và nước ngoài đề cập đến. Một số điểm quan trọng nhất trong các vấn đề này còn được trình bày sau đây:

1- Khó khăn trong tìm kiếm văn bản có hiệu lực áp dụng

Trong Nhà nước pháp quyền, yếu tố dễ xác định văn bản pháp luật nào sẽ được áp dụng cho một giao dịch nào đó, đóng vai trò quan trọng. Nếu khó xác định được văn bản pháp luật nào được áp dụng thì không thể thi hành luật. Do đó, việc dễ xác định các văn bản pháp luật được áp dụng sẽ tạo dựng được sự tin cậy trong kinh doanh, để thúc đẩy sự phát triển kinh tế.

Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, khó có thể xác định chắc chắn những văn bản pháp luật nào được áp dụng đối với những loại quan hệ cụ thể. Thực tế này làm cản trở hoạt động đầu tư và các hoạt động kinh tế và tài chính. Một nguyên nhân của vấn đề này có thể do tại Điều 10, Luật ban hành các văn bản pháp luật tuy có quy định rằng các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp trung ương phải được đăng trên Công báo, nhưng lại không quy định *việc đăng trên Công báo là một điều kiện để các văn bản có hiệu lực pháp lý (nhờ ở hầu hết các nước có nền kinh tế thị trường phát triển thông thường quy định)*. Hơn nữa, theo quy định tại Điều 75, khoản 3 của Luật này, thì hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thi hành trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày được ký ban hành, không phụ thuộc vào việc văn bản pháp luật đó đã được đăng trên Công báo hay không. Việc đăng trên Công báo trên thực tế còn phụ thuộc vào mức độ tuân thủ của các bộ và các cơ quan ban hành có gửi văn bản đến để đăng kịp thời trước khi thi hành hay không.

Một số luật gia đánh giá rằng Công báo mới đăng tải khoảng 70% số lượng các văn bản pháp luật do các cơ quan trung ương ban hành. (Khó có thể biết được tổng số các lượng văn bản pháp luật được ban hành nhưng không được đăng. Các Văn phòng luật phải chi phí để thu thập văn bản trực tiếp từ các bộ và các cơ quan ban hành). Như vậy, hiện nay chưa có một giải pháp chắc chắn để xác định được những

văn bản nào cha bao giờ đọc đăng trên Công báo và liệu tất cả các văn bản pháp luật đã đọc đăng hay cha.

Đối với các văn bản pháp luật đọc đăng trên Công báo thì còn có sự chậm trễ, do gửi văn bản muộn. Nhiều luật gia đọc phỏng vấn cho rằng văn bản đăng trong Công báo thông chậm từ hai đến ba tháng. Như vậy, hầu hết các văn bản pháp luật có hiệu lực thi hành trước khi đọc đăng trên Công báo. Điều này có nghĩa là các nhà quản lý kinh doanh và các luật gia không thể biết được liệu việc làm ăn của họ có vi phạm các quy định pháp luật hay không. Các viên chức Chính phủ và các nhà lập pháp cũng khó xác định văn bản pháp luật nào đang có hiệu lực. Đọc biết rằng một số Bộ và cơ quan Chính phủ không thống kê nổi đã ban hành những văn bản gì và chúng hiện đang ở đâu. Do đó hiện nay cũng cha biết liệu Cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia đã bao gồm *tất cả* các văn bản pháp luật đang có hiệu lực pháp lý do các cơ quan có thẩm quyền ban hành hay cha.

Một vấn đề quan trọng khác nữa là có nhiều cơ quan ban hành các quy phạm bắt buộc hoặc các "chuẩn mực pháp lý" dưới dạng công văn. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định các công văn loại này phải đọc đăng tải.

Các điều ước quốc tế của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực pháp lý trực tiếp và đòi hỏi phải đọc đăng trên Công báo. Tuy nhiên rất ít trong số đó đã đọc đăng.

Những vấn đề quan trọng khác liên quan tới tính công khai của hệ thống pháp luật là: (1) Ở Việt Nam không có nơi lưu giữ tập trung tất cả các văn bản pháp luật thuộc cấp trung ương và các điều ước quốc tế của Việt Nam - kể cả ở th viện cũng nh trong các cơ sở dữ liệu của máy tính hiện nay; (2) Các luật và các quy phạm pháp luật khác cha đọc biên soạn và tổ chức theo vấn đề và chú dẫn theo danh mục để có thể tra cứu tất cả các quy định đang có hiệu lực pháp lý đối với một vấn đề nhất định; (3) Các quyết định của các cơ quan t pháp không đọc đăng ở bất kỳ cấp nào, nên rất khó đánh giá được các cơ quan t pháp áp dụng pháp luật nh thế nào.

Từ tình hình trên đây, các cơ sở kinh doanh, các công ty kế toán và công ty luật phải dành rất nhiều thời gian để thu thập trực tiếp tất cả các văn bản pháp luật và các Công văn. Thậm chí với nỗ lực nh vậy, họ cũng không bao giờ chắc chắn là đã có tất cả các quy định pháp luật áp dụng cho hoạt động của họ tại một thời điểm nhất định. Ở Cộng hòa liên bang Nga, giải pháp cho vấn đề này là bắt buộc tất cả các văn bản pháp luật đều phải đọc đăng trên Công báo trước khi có hiệu lực thi hành, bất kể chúng đọc ban hành dưới hình thức nào. Bằng cách này, giới viên chức, các công ty kinh doanh và công chúng nắm đọc chắc chắn các luật lệ, vì nếu không đọc đăng trên Công báo thì những văn bản này không đọc coi là đang tồn tại về mặt pháp lý và không có hiệu lực thi hành.

2- Thiếu thời gian chuẩn bị thi hành quy định mới

Hiện nay, việc tham khảo ý kiến các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân có quyền lợi liên quan còn hạn chế. Mặt khác, các văn bản pháp luật thông quy định thời hạn chuẩn bị thi hành rất ngắn, thông là 15 ngày kể từ khi thông qua. Điều này đặt các doanh nghiệp vào một tình huống khó xử là phải trở thành những người vi phạm pháp luật. Ví dụ, gần đây Ngân hàng nhà nước ban hành Nghị định yêu cầu tất cả các máy trả tiền tự động phải chuyển từ đồng Đô la sang tiền đồng Việt Nam trong một thời hạn rất ngắn mà xét về mặt kỹ thuật các ngân hàng khó có thể tuân theo. Tổng tự nh vậy với một khối lượng lớn văn bản mới và thời gian chuẩn bị thi hành ngắn, các cơ sở kinh doanh không thể lập kế hoạch một cách chắc chắn các hoạt động của mình.

3- Lấy ý kiến vào các dự thảo

Một trong những yếu tố bảo đảm hiệu quả thi hành pháp luật là lấy ý kiến của công chúng về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật. Ở nhiều nước, các bộ và cơ quan của Chính phủ phải công bố *tất cả* các dự thảo luật và các văn bản quy phạm khác trong một thời hạn tối thiểu trước khi ban hành.

Tất cả các bên liên quan và công chúng đọc mời tham gia ý kiến bằng văn bản và đọc trao đổi ý kiến tại các cuộc họp công khai.

Ở Việt Nam hiện nay, cha có quy định cụ thể về quy trình lấy ý kiến vào các dự thảo văn bản pháp luật. Theo Điều 61, 62 và Điều 39 của Luật ban hành văn bản pháp luật, việc lấy ý kiến, chỉ xảy ra khi Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ quyết định. Các dự thảo đọc lấy ý kiến thông thường là các luật có ảnh hưởng rộng như Bộ luật Dân sự, và đôi khi đối với các nghị định quan trọng, nhưng rất hiếm khi xảy ra đối với các văn bản pháp quy của các bộ và các cơ quan của Chính phủ. Trên thực tế, thỉnh thoảng, một bộ nào đó có thể hỏi ý kiến một vài công ty luật hoặc người điều hành doanh nghiệp về một dự thảo luật hoặc "thả nổi" một dự thảo luật để thăm dò phản ứng từ công chúng. Đôi khi, một nghị định sẽ bị rút lại rất nhanh sau khi đọc ban hành, nếu bị phản ứng mạnh. Do rất hiếm khi các dự thảo văn bản pháp quy đưa ra công chúng cho ý kiến, nên các nhà đầu tư, các nhà điều hành doanh nghiệp và công chúng bị bất ngờ hoặc bị sốc vì những thay đổi không đọc báo trước, nhất là thay đổi có ảnh hưởng tới chi phí kinh doanh, ví dụ quy định liên quan tới khả năng đọc sử dụng đất, thủ tục thuê nhân công hoặc cơ sở để tính thuế. Những cú sốc đối với thị trường như vậy rất tác hại đến lòng tin trong kinh doanh và làm suy giảm tính ổn định và tính dự đoán mà pháp luật cần đem tới cho thị trường. Có thể tránh tình trạng đó bằng việc các bộ và các cơ quan công bố đầy đủ các dự thảo và cho phép những người quan tâm có cơ hội tham gia ý kiến trước khi chúng đọc ban hành. Việc làm này là công cụ hữu ích của quản lý nhà nước: một mặt, giúp nâng cao chất lượng các dự thảo luật nhằm giúp Chính phủ giảm thiểu các sai sót trong dự thảo, giảm bớt những hậu quả không chủ ý; mặt khác, qua khuyến khích công chúng tham gia vào dự thảo, Chính phủ cũng đạt được mục đích phổ biến các quy định và thể chế mới, giúp cho việc thực hiện dễ dàng hơn. Sự am hiểu các quy định mới và những lý do ban hành cũng làm giúp cho việc chấp hành pháp luật đọc tốt hơn và nhanh hơn. Tuy nhiên, điều quan trọng nhất là những quy trình nói lên sẽ thiết lập tính ổn định và tính dự đoán của môi trường pháp lý đối với hoạt động kinh doanh và đầu tư, trong điều kiện cần phải tạo cơ hội cho những thay đổi cần thiết.

II. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

1. Sửa đổi Luật về ban hành các văn bản quy phạm pháp luật

a) Quy định *tất cả* các luật, pháp lệnh, hiệp ước, nghị định, chỉ thị, thông t và các văn bản quy phạm pháp luật khác- cũng như tất cả các công văn, chỉ thị, hống dẫn, văn bản hành chính và các văn bản khác do các bộ trông và những cơ quan có thẩm quyền ban hành nhằm công bố, ban hành các thủ tục hành chính hoặc hống dẫn áp dụng pháp luật đều phải đọc đăng công khai trước ngày có hiệu lực của các văn bản này như là một điều kiện về hiệu lực pháp lý. Nói cách khác, luật và quy định không thể đọc thi hành, trừ khi đọc đăng trên Công báo.

Bên cạnh việc đăng Công báo có thể có một giải pháp bổ sung là đăng trên trang tin điện tử (web site) chính thức của Chính phủ Việt Nam trên Internet. Quy định như vậy sẽ giúp giới viên chức, các doanh nghiệp kinh doanh và công chúng có đọc phong thức chắc chắn và rõ ràng để xác định những văn bản pháp lý đã đọc ban hành đang có hiệu lực.

b) Bổ sung định nghĩa thuật ngữ "các văn bản pháp luật" bằng cách đa thêm vào định nghĩa này các công văn, các chỉ thị, hống dẫn và bất kỳ văn bản nào khác, theo đó, các bộ trông và những người có thẩm quyền ban hành các quy định pháp luật và các chuẩn mực pháp lý, thủ tục hành chính có ảnh hưởng tới nhiều đối tượng.

c) Bổ sung quy định tất cả các văn bản quy phạm pháp luật phải đọc đăng ít nhất 60 ngày trước khi có hiệu lực; trong những trường hợp khẩn cấp phải đọc Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn (đối với văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ).

d) Bổ sung một số quy định bắt buộc các thủ tục đối đầu đối với các dự thảo luật và văn bản quy phạm pháp luật khác:

Tất cả các *dự thảo* văn bản quy phạm pháp luật- không lựa chọn trên cơ sở từng văn bản- phải được đăng ít nhất 90 ngày trên Công báo trước khi cơ quan có thẩm quyền xem xét ban hành, để công chúng được biết và tham gia ý kiến. Một khả năng lựa chọn khác hoặc bổ sung vào Công báo là việc đăng công khai các dự thảo trên Web site chính thức của Chính phủ Việt Nam trên Internet.

Bổ sung quy định mọi cá nhân và tổ chức đều được tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật bằng văn bản và ít nhất 1 lần bằng hình thức góp ý trực tiếp tại một cuộc họp lấy ý kiến công cộng trong thời hạn 90 ngày, kể từ khi đăng báo dự thảo.

Bổ sung quy định về việc đăng tải báo cáo tóm tắt ít nhất là những điểm chính trong ý kiến đóng góp của công chúng và ý kiến tiếp thu của cơ quan chức năng.

Cần quy định, trong những trường hợp khẩn cấp, Thủ tướng Chính phủ có thể uỷ quyền cho một bộ hoặc một cơ quan ban hành những quyết định khẩn cấp tạm thời với điều kiện trong thời gian thi hành các quyết định khẩn cấp này, phải lấy ý kiến công chúng và đăng tải ý kiến tiếp thu trong một thời gian nhất định. Việc không lấy ý kiến công chúng trong thời hạn nhất định, ví dụ 90 ngày, sẽ dẫn đến việc đương nhiên huỷ bỏ các quy định này.

Quy trình trên đây đối với các dự thảo luật và quy định sẽ có những tác động tích cực tới công tác lập pháp đáp ứng cho nền kinh tế thị trường và một nhà nước pháp quyền, đồng thời bảo đảm sự tuân thủ của Việt Nam đối với Hiệp định thương mại song phương giữa Việt Nam và Mỹ cũng như các yêu cầu của Tổ chức thương mại thế giới:

◆ Giảm bớt một cách đáng kể hoặc loại bỏ các "cú sốc" đối với thị trường việc các văn bản của các cơ quan trung ương và địa phương.

◆ Tăng cường dân chủ thông qua việc tạo điều kiện để công chúng tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ban hành, theo nguyên tắc đã được Đảng Cộng sản Việt Nam nêu ra: "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra".

◆ Nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật thông qua việc giảm bớt các quy định mâu thuẫn, chồng chéo và trùng lặp.

2. Nâng cao khả năng phát hành của Công báo và đa tở Công báo lên mạng Internet.

Nếu nh những sửa đổi trên đây được thực hiện, thì đòi hỏi Công báo phải có khả năng đăng đúng thời hạn một khối lượng lớn hơn đáng kể các văn bản pháp luật đang được soạn thảo cũng nh đã được ban hành. Liên quan đến vấn đề này, nhiều nước đã cho phép Công báo của họ hoạt động nh một tờ nhật báo hoặc nh một tạp chí và đòi hỏi chúng phải đăng văn bản trong thời hạn 24- 48 giờ kể từ khi được gửi tới.

Có thể coi việc đăng văn bản, dự thảo lên mạng Internet là một phương án lựa chọn hoặc phương án bổ sung vào tờ Công báo in. Cần có quy định phải đăng tất cả văn bản pháp quy và hiệp ước đang được soạn thảo cũng nh đã được ban hành trên web site chính thức về pháp luật của Chính phủ Việt Nam trên Internet. Khả năng hiện nay hoàn toàn có thể thực hiện ngay việc đa tở Công báo lên mạng Internet, và tờ Công báo đã được đa lên mạng nội bộ của Chính phủ. Bằng việc đa tở công báo lên Internet, Việt Nam sẽ có một bước tiến đáng kể trong việc công khai hoá các văn bản pháp luật và phổ biến chúng tới mọi người. Đây cũng là một bước cắt giảm chi phí và tăng cường hiệu quả phổ biến pháp luật và thủ tục hành chính tới mọi người.

3. Hoàn thiện cơ sở dữ liệu pháp lý quốc gia lưu giữ tập trung tất cả văn bản pháp luật và điều - ớc của Việt Nam, đa lên mạng Internet

Việc xây dựng cơ sở dữ liệu luật và đa lên mạng Internet không chỉ giúp phục vụ công chúng mà còn phục vụ các nhân viên nhà nước và đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong việc dễ dàng tìm kiếm văn bản, giám sát việc ban hành văn bản và việc thực hiện chúng.

4- Kết hợp cơ sở dữ liệu luật quốc gia với tờ Công báo

Đây là một mô hình đã áp dụng ở Đan Mạch. Luật Đan Mạch quy định rằng văn bản quy phạm pháp luật không được thi hành nếu chưa được đăng tải tại Công báo. Công báo ở Đan Mạch được in từ cơ sở dữ liệu Luật quốc gia, do đó công chúng có thể biết được những văn bản pháp luật nào đang có hiệu lực thi hành qua Công báo hoặc cơ sở dữ liệu luật quốc gia (đều từ một nguồn là cơ sở dữ liệu).

5- Tổ chức đánh dấu mã số thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật và điều ớc hệ thống hoá các văn bản pháp luật theo chủ đề dạng sách và dạng cơ sở dữ liệu điện tử.

Bước này áp dụng kỹ thuật tổ chức thông tin phục vụ việc dễ dàng tìm kiếm một cách hệ thống các văn bản pháp luật trong từng thời gian nhằm phát hiện các quyết định mâu thuẫn, chồng chéo và bất hợp pháp.

6- Quy định tất cả các quyết định của Tòa án tối cao và các quyết định phúc thẩm giám đốc thẩm của Tòa án nhân dân tỉnh phải được đăng tải

C- Kết luận:

Các phân tích và kiến nghị trên đây nhằm tăng cường tính công khai của Việt Nam trong xây dựng nhà nước pháp quyền. Việt Nam đã sẵn có những nhân tố cần thiết cho một nền pháp luật công khai, đó là:

- 1) Luật ban hành các văn bản pháp luật với t cách là khung pháp luật tốt cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật
- 2) Tờ Công báo và nhiệm vụ đăng tải các văn bản pháp luật.
- 3) Đã có một số cơ sở dữ liệu luật được tổ chức hoàn hảo, có các công cụ tìm kiếm hữu hiệu do Văn phòng Quốc hội và Bộ T pháp phát triển;
- 4) Mạng Internet đang vận hành tốt ở Việt Nam, và
- (5) Các thẩm phán ở Việt Nam đều ra các bản án dưới hình thức văn bản viết.

Theo tôi, các điều kiện và nhân tố cơ bản đã hình thành ở Việt Nam. Hiện nay việc cần làm là sửa đổi một số điểm, tiến hành một số hoạt động nh sửa đổi bổ sung luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tăng cường khả năng xuất bản của tờ Công báo, xây dựng cơ sở dữ liệu luật quốc gia và đa tờ công báo lên mạng Internet; xuất bản các quyết định của toà án. Các hoạt động trên đây chắc chắn sẽ được cộng đồng quốc tế ủng hộ và đáng giá cao.

Các hoạt động trên đây cũng là những bước cần thiết để Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế qua đáp ứng yêu cầu công khai hoá các quy định pháp luật được quy định tại do hiệp định thương mại Việt Mỹ và các hiệp định về tổ chức thương mại thế giới (WTO).

DỰ ÁN LUẬT GIAO THÔNG ĐỒNG BỘ

LÊ VIỆT TRƯỜNG*

1- Giao thông trong đời sống xã hội

Khái niệm giao thông được hiểu là sự đi lại từ nơi này đến nơi khác của người và phương tiện. Giao thông đồng bộ là một bộ phận của giao thông, trong đó sự đi lại của người và phương tiện được thực hiện trên đồng bộ.

Từ xa xa, để giảm nhẹ sự đi lại của mình, nâng cao hiệu quả lao động, chuyển sản phẩm lao động từ nơi này đến nơi khác, loài người đã từng bực tìm kiếm, phát minh và hoàn thiện rất nhiều loại phương tiện giao thông. Ngày nay, bên cạnh những chiếc xe thô sơ do sức vật kéo là hàng loạt các chủng loại xe hiện đại chạy bằng động cơ do con người điều khiển, thậm chí chạy theo chương trình không cần con người điều khiển.

Giao thông đồng bộ không thể thiếu đối với con người. Theo số liệu của cơ quan quản lý nhà nước về giao thông đồng bộ của Thụy Điển thì trung bình một người dân Thụy Điển đi lại 28 km trong một ngày và số lượng người sử dụng các loại phương tiện đồng bộ để đi lại chiếm tới 80% tổng số người có nhu cầu đi lại ⁽¹⁾.

Xét về khía cạnh an toàn thì giao thông, trong đó có giao thông đồng bộ cũng đem đến cho con người những bất hạnh, mất mát không nhỏ. Hàng năm trên thế giới có trên 700.000 người chết, trên 100.000 người bị thương vì tai nạn giao thông và thiệt hại về kinh tế khoảng 500 tỷ đôla Mỹ, đó là cha kể tác hại do hoạt động của các loại phương tiện giao thông gây ra đối với môi trường sống⁽²⁾.

2- Sự cần thiết ban hành luật giao thông đồng bộ

Thời gian qua ở Việt Nam, tình hình trật tự, an toàn giao thông đồng bộ diễn biến không bình thường. Số lượng phương tiện giao thông tăng nhanh, trung bình mỗi năm 11%. Cả nước có khoảng trên 460.000 xe ô tô, trong đó 70% đã đa vào sử dụng từ 18-20 năm; có khoảng 6 triệu xe mô tô nhng chỉ có 50% người điều khiển có giấy phép lái xe. Số vụ tai nạn, số người bị thiệt mạng và bị thương do tai nạn giao thông có chiều hướng tăng nhanh, mặc dù chúng ta đã tập trung sự chỉ đạo, áp dụng nhiều biện pháp để tăng cường trật tự an toàn giao thông, hạn chế tai nạn, nhng tình hình chuyển biến chậm. Theo số liệu tổng hợp của cơ quan chức năng, chỉ tính từ giữa năm 1995 đến hết năm 2000, đã xảy ra trên 110 nghìn vụ tai nạn, làm chết trên 36 nghìn người, bị thương trên 132 nghìn người. Bình quân mỗi ngày xảy ra 59 vụ tai nạn, làm chết gần 16,6 người, làm bị thương xấp xỉ 66,8 người. Tai nạn giao thông do người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới gây ra chiếm 89% tổng số vụ (lỗi chạy nhanh, không làm chủ tốc độ chiếm 37%; tránh, vọt sai quy định chiếm 26%; điều khiển xe trong tình trạng say rượu, bia chiếm 9%; trong đó lỗi do người điều khiển xe mô tô chiếm 62%, do lái xe ô tô chiếm 27%). Số vụ xảy ra trên đồng quốc lộ chiếm 56%, đồng tỉnh chiếm 16%, đồng ở đô thị chiếm 27% và đồng nông thôn chiếm 3,6%. Trong hoạt động vận tải, hiện tượng chở hàng quá khổ, quá tải, tranh giành, sang nhượng khách cũng xảy ra khá phổ biến. Vấn đề ách tắc giao thông ở các đô thị lớn xảy ra thường xuyên hơn, kéo dài hơn gây lãng phí tiền của và thời giờ (Hà Nội có 28 điểm và thành phố Hồ Chí Minh có 62 điểm). Tổng thiệt hại hữu hình và vô hình đó khó có thể tính hết được, không chỉ gây thiệt hại về người và tài sản mà còn để lại hậu quả lâu dài cho xã hội ⁽³⁾.

Nguyên nhân chủ yếu của tình hình trên là vấn đề quản lý nhà nước về giao thông đường bộ còn bất cập trước đòi hỏi của thực tiễn, trong điều kiện số lượng các loại phương tiện tăng nhanh, chất lượng hạn chế, thì tốc độ phát triển cơ sở hạ tầng chưa theo kịp và một nguyên nhân rất quan trọng nữa đó là ý thức chấp hành không nghiêm những quy định về an toàn giao thông đường bộ của người tham gia giao thông cũng như một số người sử dụng đường giao thông vào mục đích khác.

Trật tự, an toàn giao thông đường bộ thực sự đã trở thành vấn đề bức xúc, được toàn xã hội quan tâm. Hiện nay, văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất của Nhà nước ta về giao thông đường bộ là Nghị định 36/CP của Chính phủ. Nhìn chung, qua hơn 5 năm thực hiện (từ tháng 5/1995 đến nay), Nghị định đã bộc lộ những mặt hạn chế nhất định, hiệu lực pháp lý chưa cao, chưa tạo được chuyển biến rõ nét về trật tự, an toàn giao thông đường bộ. Vì vậy, việc ban hành một đạo luật tạo cơ sở pháp lý để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đối với lĩnh vực giao thông đường bộ là hết sức cần thiết và cấp bách nhằm đề cao ý thức trách nhiệm của mọi thành viên trong xã hội, buộc các chủ thể tham gia giao thông phải tuân thủ những quy định chung, nhằm chấn chỉnh, khắc phục tình trạng tai nạn giao thông đang diễn ra nghiêm trọng hiện nay.

3- Một số vấn đề đáng lưu ý trong dự án luật Giao Thông Đường Bộ

Tháng 3 vừa qua, dự án Luật giao thông đường bộ (GTĐB) đã được Ủy ban Quốc phòng và An ninh thẩm tra. Dự án Luật GTĐB có 9 chương, 88 điều gồm: Lời nói đầu, chương những quy định chung, chương cơ sở hạ tầng GTĐB, chương phương tiện tham gia GTĐB, chương người điều khiển phương tiện GTĐB, chương quy tắc GTĐB, chương vận tải đường bộ, chương quản lý nhà nước về GTĐB, chương khen thưởng và xử lý vi phạm, chương điều khoản cuối cùng. Hiện nay, dự án Luật đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến, đang tiếp tục được chuẩn bị để trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 9. Nhìn chung, dự án Luật đã được chuẩn bị tương đối hoàn chỉnh, nhưng cũng có một số vấn đề ý kiến còn khác nhau.

a- Về tên gọi của Luật:

- Trong Nghị quyết của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2001 thì tên gọi của Luật là "Luật giao thông đường bộ". Song cũng có ý kiến đề nghị lấy tên là Luật đường bộ hoặc Luật giao thông vận tải đường bộ.

Theo chúng tôi, nếu là Luật đường bộ thì phạm vi điều chỉnh sẽ tập trung vào quy hoạch, kế hoạch phát triển hệ thống đường bộ, tiêu chuẩn và quy trình kỹ thuật xây dựng đường bộ, phân loại, bảo trì, quản lý đường bộ v.v...; còn nếu là Luật giao thông vận tải đường bộ thì phạm vi điều chỉnh lại nặng về chiến lược và chính sách vận tải, khai thác vận tải, vận tải hàng hoá, hành khách, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia hoạt động vận tải v.v..., như vậy đều không đạt được mục tiêu của Quốc hội đặt ra phải giải quyết vấn đề an toàn, lập lại trật tự kỷ cương trong giao thông đường bộ.

b- Về phạm vi điều chỉnh:

Dự thảo quy định "*Luật này quy định về tổ chức và quản lý cơ sở hạ tầng GTĐB, phương tiện và người tham gia GTĐB; quy tắc GTĐB; hoạt động vận tải đường bộ*".

Theo chúng tôi, đối với một lĩnh vực rộng lớn như giao thông mà chỉ giới hạn phạm vi điều chỉnh của Luật về trật tự, an toàn GTĐB thì cách thể hiện liệt kê tên gọi các chương như Dự thảo chủ yếu là phù hợp và rõ ràng. Riêng lĩnh vực giao thông, nhiều nước đã xây dựng khá nhiều luật như luật đường bộ, luật giao thông đường bộ, luật vận tải đường bộ, luật vận tải đường sắt, luật đường sông, luật vận tải đường sông v.v...

c- Về bố cục các chương:

Cách sắp xếp các chương dự thảo Luật theo thứ tự: cơ sở hạ tầng, phương tiện, người điều khiển phương tiện, quy tắc giao thông đường bộ và vận tải đường bộ, nhìn chung bảo đảm tính logic cả về nội dung và hình thức thể hiện.

Tuy nhiên, có ý kiến khác đề nghị phải làm nổi bật quan điểm chỉ đạo của việc xây dựng dự án Luật là tập trung vào vấn đề bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ, do đó cần đưa Chương Quy tắc giao thông lên thành Chương II (sau Chương I- Những quy định chung).

Về giao thông đường bộ ở đô thị, vấn đề đặt ra là nên hay không nên kết cấu thêm một chương: *Chương về trật tự, an toàn giao thông đường bộ ở đô thị*, vì ngoài những đặc điểm chung, giao thông đường bộ trong đô thị có những đặc thù. Có ý kiến khác cho rằng giao thông ở đô thị cũng là giao thông đường bộ, bao gồm hạ tầng cơ sở, phương tiện, người tham gia giao thông, quy tắc giao thông và hoạt động vận tải, v.v... nếu quy định thành một chương riêng chắc chắn không tránh khỏi sự trùng lặp. Chúng tôi ủng hộ phương án là nên đưa vào dự án Luật một số điều cần thiết về giao thông đường bộ ở đô thị.

d- Hệ thống báo hiệu đường bộ:

Hệ thống báo hiệu đường bộ hiện hành gồm 129 loại và kèm theo nội dung giải thích ý nghĩa, màu sắc, kích thước của từng loại cũng là vấn đề cần đọc nghiên cứu để có cách thể hiện trong dự án Luật cho phù hợp. Việc quy định hệ thống báo hiệu đường bộ trong Luật là sự chỉ dẫn cho người tham gia GTĐB chấp hành các quy tắc giao thông. Nhiều loại báo hiệu được sử dụng từ lâu, đã ổn định, được cuộc sống chấp nhận và phù hợp với thông lệ quốc tế. Nếu quy định trong Luật sẽ tạo thuận lợi cho việc tuyên truyền, giáo dục và thực hiện Luật, tránh phải tìm đọc các văn bản đối luật mới thực hiện được.

Tuy nhiên, theo chúng tôi, với số lượng báo hiệu đó, nếu quy định sẽ làm mất cân đối giữa chương này với chương khác. Hơn nữa, theo xu hướng phát triển chung, mạng lưới đường bộ càng hiện đại thì hệ thống báo hiệu cũng phải thay đổi cho phù hợp. Nếu quy định cứng trong Luật, trường hợp cần thay đổi một số loại báo hiệu thì Quốc hội lại phải sửa Luật.

đ- Xe máy thi công chuyên dùng:

Dự thảo Luật đặt vấn đề cần đăng ký xe máy thi công chuyên dùng, vì xe máy thi công chuyên dùng tuy không hoạt động thông thường, nhưng có tham gia giao thông khi di chuyển trên đường bộ, cũng có thể gây ách tắc hoặc tai nạn giao thông và nhất là làm hại cầu, đường. Mặt khác, việc đăng ký để quản lý còn giúp cho Nhà nước nắm được thông tin giữa số lượng, cơ cấu phương tiện và tình trạng cơ sở hạ tầng để có những chính sách điều chỉnh vĩ mô hợp lý.

Theo chúng tôi, về quan niệm xe máy thi công chuyên dùng có là phương tiện giao thông đường bộ hay không, cần đọc bàn thêm, vì các phương tiện đó hoạt động bằng sức của động cơ, có di chuyển trên đường bộ nhưng mục đích chính là để sản xuất, thi công, thăm dò, khai thác, không có chức năng vận tải như các loại xe ô tô, phải chăng đó không phải là phương tiện giao thông đường bộ?

e- Niên hạn sử dụng đối với xe cơ giới:

Đây là vấn đề khá nhạy cảm đối với xã hội, vì trong điều kiện kinh tế của nước ta còn khó khăn, nếu quy định cụ thể ngay niên hạn sử dụng cho mỗi loại xe theo tiêu chuẩn có tính phổ biến của các nước trong khu vực thì bắt buộc phải loại bỏ ngay một lúc hàng loạt xe vượt quá niên hạn sử dụng. Điều đó sẽ tạo ra một sự hẫng hụt của nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh. Mặt khác, chủng loại phương tiện cơ giới ở nước ta hiện nay lại rất đa dạng, không thể quy định cụ thể niên hạn cho từng loại xe trong Luật được. Chúng tôi cho rằng, vấn đề này nên để văn bản đối Luật và giao cho Chính phủ căn cứ vào tình hình cụ thể để có quy định cho phù hợp.

g- Vấn đề cải tạo xe cơ giới:

Nên cấm hay cha nên cấm việc cải tạo xe cơ giới là vấn đề được nhiều người quan tâm. Có ý kiến cho rằng Nhà nước nên cấm việc cải tạo xe cơ giới. Thực tế cho thấy việc cải tạo xe ô tô cũ thành xe công nông, xe tải thành xe khách và ngược lại thực chất đã làm thay đổi thiết kế nguyên thủy, thay đổi tổng thành và tính năng sử dụng của xe, nên chất lượng của phần lớn các loại xe sau cải tạo không bảo đảm như thiết kế ban đầu. Đây cũng là một trong số những nguyên nhân dẫn đến tai nạn.

Chúng tôi ủng hộ quy định của dự thảo Luật, vì trước đòi hỏi sự năng động trong cơ chế thị trường, do nhu cầu sản xuất kinh doanh, việc cải tạo xe trong nhiều trường hợp là cần thiết như cải tạo xe tải thành xe thu gom rác, xe tải không mui thành xe có mui v.v... Tuy nhiên, Nhà nước cần cân nhắc loại xe nào nên cho phép cải tạo, loại xe nào không nên cho phép cải tạo và trước mắt cần cấm cải tạo xe tải thành xe khách để đảm bảo an toàn tính mạng con người.

h- Về hội đồng sát hạch, cấp giấy phép lái xe:

Chúng tôi thấy dự thảo quy định theo hướng gắn trách nhiệm pháp lý đối với sát hạch viên và người chủ trì kỳ sát hạch cấp giấy phép lái xe là phù hợp. Hiện nay, Nhà nước ta đang từng bước thành lập các trung tâm và đa phần học vào quy trình sát hạch, cấp giấy phép lái xe. Kết quả thi do máy tính chấm cả về lý thuyết cũng như thực hành. Do đó, việc thành lập hội đồng liên ngành chỉ là đầu mối trung gian không cần thiết.

Tuy nhiên, có ý kiến đề nghị nên thành lập Hội đồng liên ngành sát hạch, cấp giấy phép lái xe, vì theo thông lệ đã có thì phải có Hội đồng thi, nhằm bảo đảm tính khách quan, hạn chế những hiện tượng tiêu cực mà dư luận xã hội đang quan tâm. Chủ trương thành lập các trung tâm sát hạch, cấp giấy phép lái xe với trang bị kỹ thuật hiện đại là một hướng đúng, song với chi phí vài tỷ đồng cho một trung tâm như đang triển khai thí điểm ở phía Bắc, thì việc xây dựng các trung tâm theo mô hình đó trong phạm vi cả nước là vấn đề đòi hỏi phải có thời gian.

i- Về đội mũ bảo hiểm đối với người điều khiển xe mô tô 2 bánh và người ngồi trên mô tô 2 bánh:

Trong quá trình thực hiện Nghị định 36/CP, việc đội mũ bảo hiểm đã được áp dụng thí điểm nhưng đã gặp phải phản ứng khá mạnh của dư luận xã hội theo cả hai chiều ủng hộ và phản đối. Trong quá trình xây dựng dự án Luật, ý kiến về vấn đề này cũng khác nhau. Có ý kiến cho rằng quy định của dự thảo Luật là phù hợp, nên quy định phạm vi và thời gian tham gia giao thông phải đội mũ bảo hiểm. Chúng tôi ủng hộ loại ý kiến này.

Song cũng có ý kiến đề nghị nên quy định người điều khiển và người ngồi trên xe mô tô 2 bánh phải đội mũ bảo hiểm khi tham gia giao thông, không phân biệt phạm vi và thời gian tham gia giao thông, vì trong các vụ tai nạn giao thông, số người bị chấn thương sọ não chiếm tỷ lệ rất cao. Do vậy, việc bắt buộc đội mũ bảo hiểm là cần thiết để bảo vệ tính mạng con người.

k- Về vận tải hành khách:

Dự thảo Luật không quy định cấp giấy phép vận tải hành khách, theo đúng tinh thần cải cách hành chính, nhằm giảm phiền hà, tạo sự thông thoáng cho hoạt động sản xuất, kinh doanh là phù hợp.

Tuy nhiên, cũng có ý kiến đề nghị khôi phục việc cấp giấy phép vận tải hành khách. Thực tế cho thấy, sau khi Nhà nước bỏ thủ tục cấp giấy phép vận tải hành khách, thì tình trạng tranh giành, sang nhượng khách, chở quá trọng tải, chạy, đỗ tùy tiện v.v... diễn ra khá phổ biến, có một số trường hợp gây tai nạn đáng tiếc. Vì vậy, nên đa quy định về cấp giấy phép vận tải hành khách vào Luật này để khắc phục tình trạng trên.

Có thể nói Dự án Luật GTĐB là một dự án có tính chất xã hội rộng rãi, được d luận xã hội hết sức quan tâm. Nên việc nghiên cứu tìm ra các giải pháp phù hợp với thực tiễn Việt Nam là hết sức cần thiết nhằm lập lại trật tự, an toàn giao thông góp phần phát triển kinh tế- xã hội./

* Vụ Quốc phòng An ninh- Văn phòng Quốc hội

KỸ THUẬT VĂN BẢN TRONG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT, PHÁP LỆNH

TS. Lương Minh Tân*

Trong những năm gần đây, hoạt động lập pháp của Quốc hội đã được đẩy mạnh. Quốc hội đã dành nhiều thời gian cần thiết cho việc thảo luận, xem xét và quyết định thông qua các dự án luật. Trình tự soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh từng bước được cải tiến, bổ sung. Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tiến hành sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản luật, pháp lệnh.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt được, vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập cần sớm được khắc phục.

Để bàn về việc khắc phục những tồn tại, bất cập trong việc ban hành các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp, bài viết này xin trao đổi một số vấn đề kỹ thuật văn bản trong sửa đổi, bổ sung luật, pháp lệnh.

1. Về tên gọi của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung

Pháp luật hiện hành không quy định cách gọi tên của các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung.

Trên thực tế, có văn bản luật, pháp lệnh được ban hành để thay thế văn bản đã ban hành trước đó, nhưng vẫn lấy tên là "**luật sửa đổi**" hoặc "**pháp lệnh sửa đổi**". Ví dụ như Luật khuyến khích đầu tư trong nước (**sửa đổi**), ban hành năm 1998 thay thế Luật khuyến khích đầu tư trong nước được ban hành năm 1994; Pháp lệnh thuế tài nguyên (**sửa đổi**) được ban hành năm 1998 để thay thế Pháp lệnh thuế tài nguyên được ban hành năm 1990.

Bên cạnh đó, có văn bản luật, pháp lệnh được ban hành để thay thế văn bản trước đó mà vẫn giữ nguyên tên của văn bản ban hành trước đó. Ví dụ như Luật bầu cử đại biểu Quốc hội được ban hành năm 1997 để thay thế Luật bầu cử đại biểu Quốc hội được ban hành năm 1992; Luật hôn nhân và gia đình được ban hành năm 2000 để thay thế Luật hôn nhân và gia đình được ban hành năm 1986 và Pháp lệnh hôn nhân và gia đình giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài năm 1993.

Ngoài ra, có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung được gọi là luật, pháp lệnh "sửa đổi, bổ sung một số điều..." như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai được ban hành năm 1998, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính được ban hành năm 1998; Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao (1999); trong khi đó lại có văn bản mang tên là pháp lệnh "sửa đổi và bổ sung một số điều khoản..." như Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung một số điều khoản của Pháp lệnh quy định thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp (1981); lại có pháp lệnh "sửa đổi một điều..." như Pháp lệnh sửa đổi một điều của Pháp lệnh u đãi người hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng (1994); và cũng có văn bản được sửa đổi, bổ sung nhiều lần (ví dụ Bộ luật Hình sự 1985), nhưng cách gọi tên của các văn bản luật, pháp lệnh này cha phân biệt được giữa các lần sửa đổi, bổ sung.

Hơn nữa, cho đến nay cách gọi tắt tên của các văn bản luật, pháp lệnh nói chung và văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nói riêng cha đợc quy định và sử dụng ở nớc ta, trong khi nhiều văn bản có tên gọi rất dài. Cách gọi tắt tên của các văn bản luật đã đợc quy định, sử dụng từ lâu ở một số nớc trên thế giới nh Cộng hoà Pháp, CHLB Đức để thống nhất cách viện dẫn ngắn.

Qua trình bày, phân tích trên đây, có thể khẳng định rằng tên của các văn bản sửa đổi, bổ sung trên thực tế đợc gọi theo các cách khác nhau, cha thống nhất và cha thật hợp lý.

Để khắc phục tình trạng này, chúng tôi cho rằng, đối với văn bản thay thế văn bản đợc ban hành trước đó thì tên của các văn bản này không nên có cụm từ "sửa đổi" kèm theo, vì văn bản bị thay thế đã hết hiệu lực. Trong trường hợp này, nên lấy tên của văn bản cũ, chỉ nên sử dụng tên gọi mới trong trường hợp thật cần thiết, ví dụ nh Luật doanh nghiệp đợc ban hành năm 1999 thay thế Luật doanh nghiệp t nhân, Luật công ty đợc ban hành năm 1990 đợc sửa đổi, bổ sung năm 1994.

Để bảo đảm cho tên của các văn bản sửa đổi, bổ sung có tính khái quát cao, ngắn gọn và đầy đủ ý nghĩa, chúng ta nên quy ớc để hiểu thống nhất khái niệm "sửa đổi" bao gồm cả việc sửa đổi và bổ sung hoặc chỉ sửa đổi; khái niệm "bổ sung" chỉ dùng trong trường hợp chỉ bổ sung. Hơn nữa, cách gọi tên phải phân biệt đợc các lần sửa đổi hoặc bổ sung; ví dụ nh **Luật sửa đổi lần thứ nhất Bộ luật Hình sự; Luật sửa đổi lần thứ hai Bộ luật Hình sự; v.v...**

Ngoài ra, chúng ta cần quy định về cách gọi tắt tên của các văn bản nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng.

2. Về bố cục

Pháp luật hiện hành cha quy định cụ thể về bố cục của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung, mà chỉ có quy định chung về bố cục của luật, pháp lệnh tại Điều 27 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Theo đó "Luật, pháp lệnh phải có tên... Tùy theo nội dung, luật, pháp lệnh... đợc bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm... Luật, pháp lệnh đợc ban hành phải xác định các văn bản, các điều, khoản của văn bản bị bãi bỏ".

Trên thực tế, bố cục của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung thông thường gồm có tên, phần mở đầu, các điều khoản sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, bố cục của các điều khoản trong các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung đợc thể hiện cha thống nhất và cha thật hợp lý. Cụ thể là có văn bản gồm nhiều điều, trong đó mỗi điều sửa đổi, bổ sung tương ứng với điều đợc sửa đổi, bổ sung (Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1988 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh thuế nông nghiệp năm 1989) hoặc số thứ tự các điều sửa đổi, bổ sung trùng với số thứ tự các điều của văn bản đợc sửa đổi, bổ sung (Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1988).

Bên cạnh đó, có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung gồm 2 điều, trong đó một điều với nhiều khoản quy định nội dung sửa đổi, bổ sung và một điều gồm ba khoản: khoản 1 quy định về các văn bản pháp luật đợc ban hành trước đó bị bãi bỏ; khoản 2 quy định về ngày có hiệu lực của văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung; và khoản 3 quy định cơ quan có trách nhiệm hướng dẫn thi hành (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998); có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung gồm 4 điều: một điều với nhiều khoản quy định về nội dung sửa đổi, bổ sung; một điều quy định cụ thể điều khoản bị bãi bỏ; một điều quy định về ngày có hiệu lực; và một điều quy định trách nhiệm hướng dẫn thi hành (Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất năm 1999); có văn bản sửa đổi, bổ sung gồm 2 điều: một điều với nhiều khoản quy định nội dung sửa đổi, bổ sung và một điều quy định trách nhiệm hướng dẫn thi hành (Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự năm 1990); có văn bản sửa đổi, bổ sung chỉ có một điều với nhiều khoản quy định về nội dung sửa đổi, bổ sung (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật về sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam năm 1990); cũng có văn bản sửa đổi, bổ sung gồm hai điều: một điều với nhiều khoản quy định nội dung sửa đổi, bổ sung và một điều quy định về việc thay thế một số điều của văn bản bị sửa đổi, bổ sung (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự năm 1990).

Chúng tôi cho rằng nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng không thống nhất nh đọc trình bày ở trên là do cha có quy định cụ thể về bố cục của các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung. Trong khi đó các văn bản luật, pháp lệnh nói chung và luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nói riêng lại do nhiều cơ quan khác nhau soạn thảo và thẩm tra.

Vì vậy, để bảo đảm cho bố cục của các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung có sự thống nhất và hợp lý thì cần quy định cụ thể về bố cục các văn bản này.

3. Về phần mở đầu

Theo quy định tại Khoản 1, Điều 27 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì luật, pháp lệnh phải có căn cứ pháp lý để ban hành; tùy theo nội dung, luật, pháp lệnh có thể có lời nói đầu. Quy định này đọc áp dụng cho luật, pháp lệnh nói chung và luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nói riêng.

Trên thực tế, các văn bản sửa đổi, bổ sung đều có phần mở đầu. Các nội dung chủ yếu của phần mở đầu thông là căn cứ ban hành luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung và xác định các văn bản luật, pháp lệnh cụ thể bị sửa đổi, bổ sung. Điều đáng chú ý là căn cứ để ban hành các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung đọc thể hiện rất khác nhau; có văn bản chỉ căn cứ vào Hiến pháp (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2000) hoặc một điều của Hiến pháp (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 1991); có văn bản vừa căn cứ vào Hiến pháp hoặc một số điều của Hiến pháp vừa căn cứ vào văn bản pháp luật khác (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất năm 1999); có văn bản lại nêu thêm căn cứ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc một Nghị quyết của Quốc hội (Pháp lệnh bổ sung, sửa đổi một số điều trong Điều lệ về thuế công thương nghiệp và thuế hàng hoá năm 1987, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2000) hoặc nhiều Nghị quyết của Quốc hội (Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh về thuế nông nghiệp năm 1989); có văn bản ngoài căn cứ Hiến pháp và luật còn nêu thêm căn cứ nhiệm vụ và tổ chức của Quân đội nhân dân Việt nam (Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự năm 1990); có văn bản chỉ căn cứ vào một số điều của luật (Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao năm 1970). Ngoài các nội dung này, phần mở đầu của một số văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung còn quy định rõ mục đích ban hành. (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu t nớc ngoài tại Việt Nam năm 2000 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều trong Pháp lệnh, Điều lệ về thuế công thương nghiệp và thuế hàng hoá năm 1989).

Ngoài ra, có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung trong phần mở đầu chỉ nên căn cứ "Theo đề nghị của Hội đồng Chính phủ" (Luật sửa đổi, bổ sung Luật nghĩa vụ quân sự năm 1962); có văn bản sửa đổi, bổ sung trong phần mở đầu nêu căn cứ ban hành và nội dung "Sau khi xét đề nghị của Hội đồng Chính phủ... Sau khi nghe ý kiến của Ủy ban..." (Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung một số điểm về thuế công thương nghiệp và thuế sát sinh năm 1980, Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung một số điều khoản của Pháp lệnh năm 1961 quy định thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp năm 1981) hoặc nêu căn cứ ban hành và nội dung "Xét thấy cần phải điều chỉnh... Theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao" (Pháp lệnh sửa đổi Điều 15 của Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Tòa án nhân dân tối cao và tổ chức của Tòa án nhân dân địa phương năm 1961) hoặc nêu căn cứ ban hành và nội dung "Theo đề nghị của Viện kiểm sát nhân dân tối cao" (Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao năm 1962).

Chúng tôi cho rằng nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng không thống nhất nh đọc trình bày ở trên là do pháp luật ở nớc ta quy định không nhất quán, cụ thể là tùy theo nội dung, các văn bản luật, pháp lệnh có thể có lời nói đầu (phần mở đầu), và cũng không quy định bắt buộc trong phần mở đầu phải ghi những nội dung gì, vấn đề gì. Trong khi đó các văn bản luật, pháp lệnh nói chung và luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nói riêng lại do nhiều cơ quan khác nhau soạn thảo và thẩm tra. Đối với các văn bản luật, pháp lệnh và các văn bản sửa đổi, bổ sung thì căn cứ pháp lý để xây dựng đọc nêu ra chỉ có ý nghĩa về mặt thông tin, mà không có ý nghĩa về mặt pháp lý, vì các văn bản pháp luật

này được xây dựng trên cơ sở, nền tảng của Hiến pháp, bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội, cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội. Các nội dung "Theo đề nghị của Hội đồng Bộ trưởng", "Theo đề nghị của Viện kiểm sát nhân dân tối cao", "Xét thấy cần phải điều chỉnh... Theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao", "Sau khi xét đề nghị của Hội đồng Chính phủ... Sau khi nghe ý kiến của Ủy ban..." cũng chỉ có ý nghĩa về mặt thông tin, mà không có ý nghĩa về mặt pháp lý. Các nội dung khác được chứa đựng trong phần mở đầu nh mục đích ban hành và xác định các văn bản luật, pháp lệnh cụ thể bị sửa đổi, bổ sung đã được cụ thể hoá ở các phần sau của văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung. Vì vậy, phần mở đầu trong các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nh hiện nay là không thật cần thiết.

4. Về việc sửa đổi, bổ sung số thứ tự các điều khoản

Pháp luật hiện hành không quy định về việc sửa đổi, bổ sung số thứ tự các điều, khoản của các văn bản được sửa đổi, bổ sung.

Trên thực tế, có trường hợp việc sửa đổi, bổ sung không làm thay đổi số thứ tự các điều khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung; ví dụ nh Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998; Cũng có trường hợp làm thay đổi số thứ tự các điều khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung. Ví dụ nh Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật báo chí năm 1999; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự năm 1990; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh thuế nông nghiệp năm 1989 (đã hết hiệu lực).

Chúng tôi cho rằng việc sửa đổi, bổ sung không nên làm thay đổi số thứ tự các điều khoản của văn bản gốc nhằm duy trì tính liên tục, ổn định của văn bản pháp luật trong hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho việc áp dụng và thi hành luật.

5. Phân biệt giữa khoản và điểm

Khi bàn về kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh thì một vấn đề hết sức quan trọng nữa cần được trao đổi là cách thể hiện các khoản, điểm. Theo quy định tại Khoản 1, Điều 27 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì "Tuỳ theo nội dung, luật, pháp lệnh ... được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm...". Tuy nhiên, pháp luật hiện hành không quy định cụ thể về cách thể hiện khoản, điểm của điều luật.

Trên thực tế, cách thức thể hiện các khoản trong luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung là không thống nhất. Có văn bản sửa đổi, bổ sung đánh số thứ tự các khoản theo cách "1)", "2)" v.v... (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 1991); có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung đánh số thứ tự các khoản theo cách "1/", "2/", v.v.. (ví dụ nh Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự năm 1990); có văn bản đánh số theo cách "1-", "2-", v.v... (Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự năm 1990); có văn bản đánh số theo cách "1.", "2.", v.v... (ví dụ nh Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998).

Ngoài ra, việc phân biệt giữa khoản và điểm có trường hợp rất khó khăn.

Vì vậy, cần quy định cách thức thể hiện khoản và điểm để có thể phân biệt được chúng với nhau nhằm góp phần bảo đảm sự thống nhất.

6. Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành

Điều 7 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về văn bản chi tiết thi hành luật, pháp lệnh

Trên thực tế, khái niệm quy định chi tiết thi hành được hiểu theo hai cách khác nhau. Cách thứ nhất theo quy định tại Điều 7 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (xác định rõ cơ quan nhà n-

ớc có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết về **một vấn đề nhất định** và cách thứ hai đọc hiểu là hớng dẫn thi hành **toàn bộ** văn bản luật, pháp lệnh.

Cho đến nay, có văn bản sửa đổi, bổ sung có điều riêng giao **quy định chi tiết thi hành** (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế doanh thu năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 1995, Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao năm 1999).

Bên cạnh đó, có văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung có điều riêng giao cho nhiều cơ quan hớng dẫn thi hành. Ví dụ nh Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1998.

Hơn nữa, có trường hợp trong một văn bản sửa đổi, bổ sung, việc giao hớng dẫn thi hành đọc quy định trong cùng một điều luật với quy định về hiệu lực của văn bản.

Cũng có văn bản sửa đổi, bổ sung không có điều khoản giao cho một cơ quan nhà nớc nào hớng dẫn thi hành (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự năm 1995 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật về sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam năm 1990).

Chúng tôi thấy, điều khoản giao cho cơ quan nhà nớc có thẩm quyền "quy định chi tiết và hớng dẫn thi hành" trong các văn bản sửa đổi, bổ sung chỉ có tính chất thông tin, nhắc nhở các cơ quan này, mà không có ý nghĩa về mặt pháp lý. Bởi vì (Chính phủ) theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thẩm quyền ban hành văn bản để quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh. Hơn nữa, nếu trong văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung không có điều khoản giao quy định chi tiết và hớng dẫn thi hành thì các cơ quan Chính phủ trong phạm vi thẩm quyền cũng có trách nhiệm quy định chi tiết và hớng dẫn thi hành.

Vì vậy, các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung không nên có điều khoản giao cơ quan nhà nớc hữu quan quy định chi tiết và hớng dẫn thi hành các văn bản pháp luật này.

7. Kiến nghị

1. Cần quy định về cách gọi tên và bố cục của các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung; và không nên có phần mở đầu (lời nói đầu);
2. Cần quy định về việc sửa đổi, bổ sung số thứ tự các điều, khoản của luật gốc trong luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung;
3. Cần quy định cách thức thể hiện khoản và điểm để có thể phân biệt đọc chúng với nhau;
4. Các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung không nên có một điều khoản giao các cơ quan hữu quan quy định chi tiết và hớng dẫn thi hành các văn bản pháp luật này.

Trên đây là một số ý kiến bớc đầu về kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung. Việc nghiên cứu một cách tổng thể các vấn đề về kỹ thuật lập pháp và nhất là kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh là rất cần thiết nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động lập pháp.

** Văn phòng Quốc hội.*

⁷ Chính phủ có quyền ban hành nghị định quy định chi tiết thi hành luật của Quốc hội, pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội v. v... (Khoản 2, Điều 56 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

BÀN VỀ GIÁM SÁT QUA THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO

Lương Phan Cừ *

1- Giám sát và các hình thức.

Hiện nay thuật ngữ giám sát được sử dụng nhiều trong cuộc sống và trong các văn bản pháp luật. Trong thực tiễn khái niệm giám sát và hoạt động giám sát còn được hiểu khác nhau. Từ việc hiểu khái niệm giám sát khác nhau, nên việc đánh giá hoạt động giám sát, đặc biệt giám sát của Quốc hội còn khoảng cách. Theo Từ điển tiếng Việt, giám sát là theo dõi và kiểm tra có thực hiện đúng những yêu cầu đã quy định hay không.

Theo chúng tôi giám sát là việc xem xét, đánh giá một vấn đề nào đó đang vận hành trong đời sống xã hội để xem có thực hiện được yêu cầu, mục đích quy định đề ra hay không, và qua đó có những tác động để điều chỉnh sự vận hành nhằm thực hiện đúng theo yêu cầu, mục đích, quy định đặt ra. Hoạt động giám sát là một quá trình hoạt động bao gồm quá trình thu nhập thông tin, phân tích, xử lý thông tin và đánh giá, kiến nghị thực hiện mục tiêu đã đặt ra. Quá trình hoạt động giám sát chia thành 3 giai đoạn nối tiếp nhau rõ ràng:

- a) *Giai đoạn thu thập thông tin.*
- b) *Giai đoạn tổng hợp, phân tích các thông tin.*
- c) *Giai đoạn xử lý, kiến nghị.*

Việc thu nhận thông tin có thể qua nhiều kênh thông tin: báo cáo, trả lời trực tiếp (chất vấn), báo cáo trực tiếp, thông tin đại chúng, thông tin qua các cơ quan có liên quan, thông tin từ tổ chức xã hội, từ công dân... Việc thu nhận thông tin càng đầy đủ, càng đa dạng, nhiều chiều, càng giúp ích cho hoạt động giám sát đặc biệt là giúp ích cho việc phân tích, xử lý thông tin được khách quan, chính xác. Việc thu nhận thông tin không đầy đủ dễ làm cho giai đoạn phân tích, xử lý gặp khó khăn, thậm chí đưa ra các kiến nghị, quyết định sai lầm.

Trong quá trình giám sát, việc phân tích thông tin đóng vai trò rất quan trọng. Việc phân tích để chọn lọc thông tin đúng, đánh giá một cách khách quan sự việc là rất quan trọng. Việc phân tích thông tin phải là một quá trình phân tích khoa học và có thể diễn ra thông qua các hình thức: chuyên gia; trao đổi, thảo luận, đối chiếu với những mục tiêu, nhiệm vụ đề ra. Qua phân tích thông tin có thể đánh giá được mặt tốt, đúng nguyên nhân thành công, tồn tại của đối tượng bị giám sát.

Sau khi đã phân tích, rút ra được mặt tốt, đúng cũng như tồn tại nơi giám sát có các biện pháp trong đó có biện pháp kiến nghị phát huy mặt tốt, khắc phục các tồn tại. Trong hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, ngoài việc yêu cầu thi hành đầy đủ các quy định của pháp luật, thì việc kiến nghị bổ sung, sửa đổi luật pháp, xây dựng pháp luật, cũng như hoàn thiện bộ máy để thực hiện được mục tiêu đặt ra chiếm vị trí quan trọng trong quá trình giám sát.

Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thực hiện các hoạt động giám sát thông qua các hình thức:

- + Họp nghe báo cáo;
- + Chất vấn;
- + Tổ chức Đoàn giám sát, nghiên cứu, khảo sát;

- + Thành lập Đoàn điều tra khi cần thiết;
- + Thông qua việc tiếp xúc cử tri, ý kiến của cử tri;
- + Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và các thông tin khác.

Để thực hiện đợc quyền giám sát tối cao của mình, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thực hiện giám sát thông qua nhiều hình thức phong phú. Những vấn đề giám sát của Quốc hội có nội dung tầm vĩ mô, phức tạp, mang tính toàn quốc, do đó hoạt động giám sát là một hoạt động khó khăn, đòi hỏi mất nhiều thời gian từ việc thu thập đầy đủ thông tin tới quá trình tổng hợp phân tích thông tin và đưa ra các giải pháp, biện pháp tác động. Do vậy khi tiến hành giám sát một vấn đề nào đó, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội phải có một quá trình thực hiện các hoạt động giám sát.

2- Vấn đề xoá đói giảm nghèo.

Việt Nam là nớc đang phát triển, với tỷ lệ đói nghèo vào loại cao của thế giới và khu vực. Những năm đầu thập kỷ 1990. Tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam lớn, khoảng 30% số hộ (theo chuẩn mực Việt Nam). Theo phân tích của một số chuyên gia quốc tế dựa vào số liệu một số cuộc điều tra mức sống dân c Việt Nam thì số hộ nghèo có đến 58%. Mục tiêu giảm tỷ lệ đói nghèo đặt ra hết sức bức xúc, nhất là trong thời kỳ phát triển, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nớc. Nghị quyết Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VII đã nhấn mạnh việc "*khuyến khích làm giàu hợp lý đi đôi với xoá đói giảm nghèo, thu dần khoảng cách và trình độ phát triển về mức sống giữa các vùng, các dân tộc, các tầng lớp dân c*". Đồng thời cũng chỉ rõ nhiệm vụ xoá đói giảm nghèo là một trong 5 nhiệm vụ phải thực hiện tốt trong lĩnh vực công tác xã hội.

Phong trào xoá đói giảm nghèo bắt đầu từ năm 1992, xuất phát từ một phong trào quần chúng và đã nhanh chóng trở thành một chơng trình của nhiều cơ quan, đoàn thể ở địa phương. Từ thực tiễn cộng với sự soi sáng của công cuộc đổi mới, của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII, năm 1998 phong trào xoá đói giảm nghèo đã trở thành một chơng trình Quốc gia về xoá đói giảm nghèo và tổng vốn đầu t cho chơng trình này đã lên tới hơn 15 ngàn tỷ đồng. Hiện nay chơng trình xoá đói giảm nghèo đợc thực hiện rộng khắp trong cả nớc với nhiều hình thức, mô hình phong phú khác nhau. Nhờ đó, tỷ lệ đói nghèo trong cả nớc giảm khá nhanh, từ 30% đầu thập kỷ 90 xuống 20,3% năm 1995 và hiện nay chỉ còn 11% (theo chuẩn Việt Nam cũ), bình quân mỗi năm giảm 30 vạn hộ (khoảng 2% hộ đói nghèo). Tuy cha đồng nhất với tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam (do chuẩn nghèo đói khác nhau) các chuyên gia quốc tế cũng phải thừa nhận mặc dù đợc tính toán đo đạc nh thế nào thì tỷ lệ nghèo đã giảm đi trong 5 năm qua ở Việt Nam. Kết quả đó đợc thể hiện về mặt định lượng bằng tiêu chí tính trên đầu người cao hơn, những chỉ tiêu về xã hội đợc cải thiện, và ngay bản thân hộ nghèo cũng cảm nhận thấy rằng cuộc sống nói chung đã trở nên khá hơn. Số người có mức chi tiêu đầu người thấp hơn mức đói nghèo đã giảm mạnh từ 58% năm 1993 xuống còn 37% năm 1998. Dù tỷ lệ nghèo ở Việt Nam còn cao, nhng những cải thiện tình trạng nghèo chỉ trong năm năm gần đây đã gây đợc nhiều ấn tượng. Những năm gần đây hầu nh không nớc nào đạt đợc kỷ lục giảm đói nghèo nhanh trong thời gian ngắn nh vậy.

Việc hạ nhanh tỷ lệ đói nghèo trong những năm qua là do kết quả tổng hợp của hàng loạt các biện pháp cụ thể nh tạo nguồn vốn, hướng dẫn cách làm ăn, tạo ra việc làm mới... và tác động (lồng ghép) của nhiều chơng trình khác nh: Chơng trình phủ xanh đất trống đồi trọc, xây dựng cơ sở hạ tầng (thuỷ lợi, giao thông nông thôn); chơng trình việc làm quốc gia; định canh định c; phát triển trung tâm cụm xã; vay vốn tín dụng giúp nhau làm kinh tế; khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ng....

Tuy nhiên, công cuộc xoá đói giảm nghèo còn phải phấn đấu vượt qua nhiều khó khăn và thách thức:

- Kinh nghiệm trong những năm qua, bình quân mỗi năm chỉ giảm đợc dới 2% số hộ đói nghèo. Hơn nữa diện đói nghèo hiện nay có số đông là những hộ có hoàn cảnh đặc biệt mà nhiều năm nay vẫn cha vượt qua ngưỡng cửa đói nghèo đợc, đó là những hộ ở vùng núi cao, các vùng có thời tiết thất

thông, điều kiện tự nhiên khắc nghiệt. Điều đó đặt ra cho Việt Nam nhiệm vụ phải phấn đấu cật lực bằng nhiều biện pháp hữu hiệu thì mới đạt được mục tiêu.

- Trong công tác xoá đói giảm nghèo, vấn đề nguồn vốn và sử dụng đồng vốn có hiệu quả đều rất quan trọng. Trong lĩnh vực vốn còn khá nhiều vấn đề phải xử lý. Chung nhất là đồng vốn kém phát huy hiệu quả. Nơi cần vốn và khi cần vốn thì cha có, nơi cha cần và khi cha cần thì lại có. Cùng một loại vốn nhng quá nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đoàn thể quản lý mà lại không chặt. Tình trạng thâm hụt, suy suyển mất vốn diễn ra ở một số dự án. Không ít cơ sở sử dụng vốn cha đúng mục đích đối tượng, sai mục đích.

- Với xoá đói giảm nghèo, điều quan trọng là phải có việc làm thông xuyên, có thu nhập tương đối ổn định và ngày càng cao. Thế nhng hiện nay lao động thất nghiệp ở thành thị, ở các doanh nghiệp và tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn lại quá lớn, chiếm tỷ lệ cao và có xu hướng tăng lên. Theo tính toán của các cơ quan chức năng thì thời gian lao động ở nông thôn mới sử dụng được khoảng 74%; tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị gần 7%. Thiếu việc làm, thất nghiệp là một thách thức to lớn không chỉ đối với công cuộc xoá đói giảm nghèo mà còn là thách thức với toàn bộ nền kinh tế - xã hội năm 2001 và các năm tiếp theo.

- Một thách thức khác cũng rất đáng quan tâm đó là không ít hộ đói nghèo ít chịu vươn lên, ỷ lại vào cộng đồng và chính quyền, thậm chí có người cam chịu với hoàn cảnh nghèo khổ của mình. Bởi vậy phải nhận thức lại cho người nghèo để chính họ là người đầu tiên háng hái tự vươn lên, tự cứu lấy mình với sự trợ giúp đặc lực của chính quyền, của cộng đồng...

- Một thách thức lớn đối với chương trình xoá đói giảm nghèo đó là thiên tai thông xuyên xảy ra, nhất là lũ lụt lớn tại miền Trung năm 2000. Những thiệt hại to lớn đó đã phần nào làm cho tốc độ xoá đói giảm nghèo bị ảnh hưởng.

Để thực hiện Nghị quyết của Đảng, thực hiện chủ trương xoá đói giảm nghèo, với chức năng giám sát của mình, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đã có nhiều hoạt động góp phần thúc đẩy phong trào và chương trình xoá đói giảm nghèo. Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội đã tổ chức nhiều Đoàn giám sát việc thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo ở địa phương cơ sở; tổ chức nhiều cuộc họp để nghe các cơ quan chức năng báo cáo, giải trình các biện pháp thực hiện công tác xoá đói giảm nghèo. Qua giám sát đã có nhiều kiến nghị với Chính phủ, cơ quan chức năng sửa đổi, bổ sung và điều chỉnh các biện pháp thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo. Trên cơ sở kiến nghị của cơ quan của Quốc hội, công cuộc xoá đói giảm nghèo đã được Chính phủ quyết định thành một chương trình quốc gia; Đầu tư cho dự án giải quyết việc làm ngày càng tăng và đến nay tổng quỹ giải quyết việc làm đã có tới 1.370 tỷ đồng. Chính phủ đã thực hiện hàng loạt chính sách can thiệp liên quan đến xoá đói giảm nghèo nh: chính sách giao đất nông nghiệp và đất trồng rừng cho nông dân; cung cấp tín dụng cho người nghèo; xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn; tăng cường các dịch vụ hỗ trợ sản xuất nh khuyến nông, khuyến ng, cung ứng nguyên vật liệu và chuyển giao công nghệ; khuyến khích tạo công ăn việc làm thông qua chương trình quốc gia cho vay vốn tạo công ăn việc làm; định canh định c, phủ xanh đất trống đồi trọc; đẩy mạnh hoạt động giáo dục nh đảm bảo tất cả các huyện đều có trường tiểu học với chất lượng tốt, đẩy mạnh các hình thức giáo dục không chính thức cho trẻ em không đến trường và cho người mù chữ, cải thiện hệ thống dạy nghề để đáp ứng được nhu cầu của thị trường; đẩy mạnh thực hiện chăm sóc sức khỏe thông qua các chương trình phòng chống bệnh sốt rét, bệnh bấu cổ, tiêm chủng, chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em và các chương trình cấp thẻ khám chữa bệnh miễn phí, xây dựng các trạm y tế xã, phòng, đa bác sỹ về xã; bảo đảm mạng lưới bảo trợ và an sinh xã hội thông qua các quỹ "đền ơn đáp nghĩa", Quỹ trợ giúp cho người tàn tật, trẻ em mồ côi và người già cả", Quỹ "phòng chống thiên tai"... Quốc hội cũng đã quyết định tăng ngân sách cho hoạt động xoá đói giảm nghèo và các chương trình có liên quan. Nghị quyết của kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá X đã chỉ rõ "*Khẩn trương xây dựng chính sách và cơ chế đồng bộ để huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn vốn cho chương trình xoá đói giảm nghèo. Giảm tỷ lệ đói nghèo trong cả nước. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm trình hội đồng nhân dân về việc phân bổ và biện pháp sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn xoá đói giảm nghèo, đồng thời công bố công khai cho nhân dân*

biết và chịu sự kiểm tra, giám sát của nhân dân". Với chức năng của mình, Ủy ban về các vấn đề xã hội đã tiến hành nhiều hoạt động giám sát việc thực hiện chính sách và các chương trình xoá đói giảm nghèo. Ủy ban đã có nhiều báo cáo, thuyết trình với Quốc hội, Ủy ban Thường Vụ Quốc hội về tình hình thực hiện công tác xoá đói giảm nghèo và các kiến nghị. Tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá X (11/1999), Ủy ban đã thuyết trình về vấn đề xoá đói giảm nghèo và đã có 2 kiến nghị với Quốc hội và 14 kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan chức năng của Chính phủ nhằm khắc phục tồn tại và đẩy mạnh công cuộc xoá đói, giảm nghèo. Hội đồng Dân tộc cũng đã có nhiều hoạt động giám sát một số chương trình liên quan tới việc xoá đói giảm nghèo đối với đồng bào dân tộc, đồng bào sống ở miền núi. Tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá X (11- 12/2000) tiến hành nhiều hoạt động giám sát, Hội đồng Dân tộc đã có thuyết trình về "*việc thực hiện chủ trương chính sách trợ giá, trợ cấp vận chuyển để bán hàng chính sách xã hội và mua sản phẩm sản xuất ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc*". Thuyết trình đã đánh giá tình hình thực hiện chính sách và nêu lên 1 kiến nghị với Quốc hội; 11 kiến nghị với Chính phủ; 1 kiến nghị với các cơ quan chức năng ở trung ương; 3 kiến nghị với các cơ quan của các địa phương.

3- Một số kiến nghị.

Hoạt động giám sát là một quá trình gồm nhiều công đoạn. Công đoạn nào cũng có vai trò quan trọng. Việc đánh giá và kiến nghị đòi hỏi một quá trình giám sát hết sức khoa học, khách quan. Do đó để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trước hết cần phải nâng cao hiệu quả việc thu thập thông tin, tổng hợp và phân tích thông tin cũng như đưa ra các kiến nghị, biện pháp xử lý.

-Việc thu nhận thông tin phải được đầy đủ, khách quan thì mới tạo cơ sở cho các bước giám sát tiếp theo. Để có được các thông tin đầy đủ chúng tôi đề nghị cần tăng cường các hình thức thu nhận và cung cấp các thông tin: gửi báo cáo thông xuyên, nghe báo cáo theo yêu cầu, thông tin từ địa phương (báo cáo) và thông tin thông qua các đoàn khảo sát tại địa phương cơ sở, thông tin từ các nguồn khác: hội thảo, hội nghị, cung cấp thông tin qua đài báo, ý kiến của nhân dân. Các nguồn thông tin cần được tập hợp, có hệ thống và đầy đủ theo nhiều chiều, nhiều góc độ khác nhau và đảm bảo tính thời gian. Các thông tin này đều phải được chuyển tải tới các thành viên của mỗi cơ quan của Quốc hội có chức năng, nhiệm vụ thực hiện hoạt động giám sát.

- Việc nâng cao chất lượng phân tích, tổng hợp, đánh giá thông tin chiếm vị trí hết sức quan trọng. Chất lượng kiến nghị phụ thuộc rất lớn vào việc đánh giá, phân tích các thông tin đã có. Muốn nâng cao chất lượng, chúng tôi thấy cần phải tăng cường các hình thức tranh luận, thảo luận, trao đổi thông tin một cách thẳng thắn khoa học, thậm chí tranh luận giữa các cơ quan giám sát với các cơ quan bị giám sát thông qua các cuộc họp, hội thảo, hội nghị để thảo luận, đánh giá các thông tin liên quan tới đối tượng giám sát trước khi có đánh giá, kiến nghị xử lý chính thức. Chính vấn đề này sẽ giúp cho hoạt động giám sát ngày một hoàn thiện từ việc thu thập thông tin, việc phân tích thông tin và đánh giá kiến nghị giải quyết vấn đề qua hoạt động giám sát.

- Vấn đề cốt lõi và kết quả của quá trình giám sát được thể hiện qua đánh giá, kiến nghị xử lý. Đánh giá có đúng, kiến nghị có được đưa vào cuộc sống, được tiếp thu hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó chất lượng của đánh giá, kiến nghị là một yếu tố hết sức quan trọng trong thể chế của chúng ta. Đánh giá đúng, khách quan, kiến nghị rõ ràng, hợp thực tiễn thì dễ được chấp nhận và sẽ giúp cho hiệu quả giám sát đạt kết quả mong muốn. Đồng thời phải nêu cao tinh thần trách nhiệm trong việc xem xét, xử lý kiến nghị qua giám sát.

Những kiến nghị giám sát phải được xem xét, xử lý. Những cơ quan có trách nhiệm nhưng không xem xét, xử lý kiến nghị mà không có giải trình, báo cáo thì cần áp dụng các biện pháp theo quy định của pháp luật để buộc các cơ quan chấp hành thực hiện các kiến nghị bảo đảm pháp luật, chính sách được thi hành./.

**Vụ trọng Vụ các vấn đề xã hội- Văn phòng Quốc hội*

Mục lục Số 4 (Tháng 5/ 2001)

Tóm tắt

NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

** Bàn về giám sát qua thực hiện chương trình xóa đói, giảm nghèo*

Lương Phan Cừ

** Các mô hình chính phủ*

PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

** Luật đất đai: Một số bất cập về thẩm quyền giao đất cho thuê và thu hồi đất*

Nguyễn Quang Tuyến

** Chính sách hải quan của Việt Nam trước xu thế đổi mới và hội nhập*

TS. Lê Thu Thủy - TS. Nguyễn Anh Sơn

** Một số ý kiến về nội dung Dự án Luật hải quan*

Đặng Ngọc Huy

** Góp ý Dự thảo Luật Di sản văn hoá*

GS. TSKH Tô Ngọc Thanh

** Về Dự án Luật Giao thông đường bộ*

Lê Việt Trường

** Khái niệm cơ bản về chứng khoán*

Phạm Vũ Thăng Long

** Tình hình xây dựng pháp luật hơn 15 năm qua*

Nguyễn Chí Dũng

KỸ THUẬT LẬP PHÁP

** Kỹ thuật văn bản trong sửa đổi, bổ sung luật, pháp lệnh*

TS. Lương Minh Tuấn

** Những vấn đề hiện tại về tính công khai của pháp luật Việt Nam và các giải pháp kiến nghị*

John Bentley

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

** Các tội xâm phạm về môi trường trong Bộ luật Hình sự mới của Trung Quốc*

Võ Văn Tuyên

** Cải cách thủ tục hành chính hải quan ở Trung Quốc*

ThS. Trần Hồng Nguyên

TIN TỨC

TÌNH HÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT HƠN 15 NĂM QUA

Nguyễn chí Dũng*

Bài viết nhằm mục đích khái quát tình hình xây dựng pháp luật trong thời kỳ thực hiện chính sách đổi mới và thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật.

I. NHẬN XÉT CHUNG:

1.1. Tốc độ ban hành: Tính từ 1/1/1985 đến 30 tháng 12 năm 2000, Nhà nước ta đã ban hành 87 luật, trong đó có 06 Bộ luật kể cả các lần sửa đổi bổ sung một số điều hoặc thay luật cũ bằng luật mới. Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành 111 Pháp lệnh kể cả sửa đổi, bổ sung. Tốc độ trung bình mỗi một năm nhà nước ta ban hành gần 06 luật (5.8) và gần 8 Pháp lệnh (7.4). Nếu xếp theo kỳ họp QUỐC HÃI mỗi năm hai kỳ thì tại kỳ họp thứ nhất hàng năm QUỐC HÃI ngoài việc cho ý kiến vào các dự án luật và thông qua các nghị quyết, còn phải thông qua trung bình từ 4-5 luật (kỳ họp thứ hai chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ ngân sách). Trong số các dự án luật thảo luận và soạn thảo lâu năm nhất phải kể đến Bộ luật dân sự và Luật đất đai. Bộ Luật dân sự có chủ trương soạn thảo từ những năm 80 và đọc thông qua vào năm 1995. Luật đất đai phải qua tới hàng trăm dự thảo (không kể những lần chỉnh lý không chính thức).

1.2. Tốc độ ban hành và sửa đổi các văn bản luật kinh doanh: Nếu tính riêng những luật có nội dung điều chỉnh trực tiếp tới doanh nghiệp, kinh doanh, kinh tế, đầu t, tài chính, ngân hàng, thuế (sau đây gọi chung là pháp luật kinh doanh) thì trong số 87 luật đọc ban hành trong 15 năm có 3 bộ luật và 32 luật, chiếm một tỷ trọng hơn 40%. Pháp lệnh về kinh doanh có 58 văn bản chiếm 52%.

Tính theo tốc độ sửa đổi thì trong 15 năm, có 29 trên 87 luật đọc sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế, chiếm 33 % các luật đã ban hành; trong đó có 20 luật thuộc lĩnh vực kinh doanh (chiếm 68% số luật bị sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế). Luật bị sửa đổi, bổ sung và thay thế nhiều nhất là 3 lần (Luật thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu và Luật đầu t nớc ngoài). Có 20% số pháp lệnh đọc sửa đổi, bổ sung; trong đó số pháp lệnh điều chỉnh hoạt động kinh doanh được sửa đổi chiếm 69%. Có thể nhận xét chung rằng trong 15 năm, số văn bản luật và pháp lệnh về kinh doanh được ban hành chiếm một nửa so với tổng số luật và pháp lệnh đọc ban hành, nhng bị sửa đổi với tốc độ nhanh hơn và nhiều hơn.

1.3. Mâu thuẫn giữa số lượng và chất lượng, tính ổn định và thay đổi: Thời gian sửa đổi nhiều nhất nằm vào các năm từ 1993 đến 1999 (sau khi có Hiến pháp 1992). Nh vậy, lại có thể nhận xét rằng cứ sau mỗi lần sửa đổi Hiến pháp thì lại có hàng loạt luật đọc sửa đổi, bổ sung (Về tốc độ sửa đổi Hiến pháp hiện nay của Việt nam trung bình là 11 năm một lần, nếu tính từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp 1992, trong đó, Hiến pháp 1960 là Hiến pháp tồn tại lâu nhất, trong 20 năm). Trong giai đoạn đổi mới, tốc độ ban hành luật và sửa đổi luật cũng ở mức độ kỷ lục so với trước đây (trong thời gian 39 năm từ 1945 đến 1984, nhà nước ta ban hành tổng số 27 luật và 27 pháp lệnh, rất ít so với 15 năm đổi mới). Điều này cũng dẫn đến một nhận định rằng cùng với ý chí của nhà nước chuyển sang quản lý xã hội bằng pháp luật thì số luật ban hành tăng đáng kể, đòi hỏi cơ quan ban hành pháp luật phải bảo đảm chất lượng để pháp luật đọc thực hiện và kèm theo đó là yêu cầu càng ngày càng tăng đối với công tác phổ biến, áp dụng pháp luật và xây dựng ý thức thi hành pháp luật (văn hoá và ý thức pháp luật). Thực tiễn trong thời gian qua cho thấy các yêu cầu trên đây chỉ đọc đáp ứng ở mức độ ban đầu và cần phải tiếp tục tăng cõng.

1.4. Thi hành kém hiệu quả: Trong số các luật, pháp lệnh về kinh doanh bị sửa đổi, thì sửa đổi nhiều nhất là các luật về thuế và về hình thức kinh doanh (công ty..). Trong thời gian bớc vào xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hõng xã hội chủ nghĩa thì tân xuất sửa đổi pháp luật kinh doanh cao là điều đõng nhiên. Thực trạng này ảnh hõng tới sự ổn định trong môi trường pháp luật kinh doanh. Mặt khác, truyền thống pháp luật của Việt nam là pháp luật thành văn; toà án không có chức năng giải thích pháp luật nhng bản thân Toà án và nhiều cơ quan khác ban hành văn bản hõng dẫn thi hành (kể cả dưới hình thức công văn hành chính- không đọc quy định trong luật ban hành văn bản pháp luật). Thực trạng sửa đổi luật nhanh và luật không quy định cụ thể mà phải chờ hõng dẫn thi hành, việc giám sát văn bản hõng dẫn thi hành không hiệu quả, thiếu giải thích pháp luật dẫn đến giảm hiệu lực pháp luật và tâm lý chấp hành pháp luật không nghiêm, a "tuỳ nghi vận dụng pháp luật" và chạy, xin, cho ý kiến v.v... Điều này không đõng với tinh thần quản lý nhà nước và xã hội bằng pháp luật.

2. Về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ QUỐC HỘI khoá X (1997-2002), Phần này xin giới thiệu tóm tắt về chương trình xây dựng luật của nước ta cho đến hết khoá X của QUỐC HỘI.

* Tổng số dự án thuộc Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá X là 127 dự án, gồm 75 dự án luật và 52 dự án pháp lệnh; trong đó có 104 dự án thuộc chương trình chính thức (52 luật và 52 Pháp lệnh). Số còn lại thuộc chương trình chuẩn bị.

* *Về lĩnh vực kinh tế:* Trong chương trình chính thức, sẽ ban hành 30 văn bản về lĩnh vực kinh tế (15 luật và 15 pháp lệnh, xem phụ lục).

* *Về các lĩnh vực khác có liên quan đến kinh doanh* có thể kể đến các luật như: Luật tài nguyên nước, luật giáo dục, khoa học công nghệ, báo chí, xuất bản, bảo hiểm xã hội, sửa đổi Bộ luật lao động, xây dựng, giao thông đồng bộ, quảng cáo, đo lường, chất lượng hàng hoá, xuất cảnh nhập cảnh và hộ chiếu, thị thực.

Một số văn bản pháp luật về lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước và pháp luật có liên quan chặt chẽ tới các doanh nghiệp là : Quốc tịch, khiếu nại, tố cáo, hình sự, tố tụng dân sự, thanh tra, hải quan, thi hành án, chống tham nhũng, giao dịch dân sự về nhà ở thuộc sở hữu tư nhân trước 1991, thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, tổ chức luật sư, giám định pháp y, công chứng nhà nước, bắt giữ tàu biển, điều tra hình sự, thi hành án dân sự.

* Ngoài ra, trong chương trình chuẩn bị còn có: sửa đổi luật đầu tư nước ngoài, luật cạnh tranh và chống độc quyền, luật về khu công nghiệp, nguồn lợi thủy sản, lập hội, giao thông đồng bộ, đồng thủy nội địa, thuế tài sản, chứng khoán và thị trường chứng khoán, chứng minh, về dục, thể thức trong mua, trong dụng tài sản của cá nhân, tổ chức, điện, bưu chính viễn thông, thuế thu nhập cá nhân, sửa đổi bổ sung luật hàng không dân dụng, hàng hải, Bộ luật dân sự...

* Thêm vào các văn bản pháp luật trên đây là hàng loạt các điều ước quốc tế mà nước ta đã ký kết và gia nhập có quan hệ gián tiếp hoặc trực tiếp đến giao lưu thương mại, hàng hoá, trợ giúp pháp lý, giao dịch dân sự, dịch vụ với nước ngoài. Những điều ước quốc tế này cần được tổ chức thực hiện, nhưng rất ít trong số các điều ước được phổ biến và giới thiệu để thi hành. Việc thực hiện các điều ước quốc tế và thực hiện các cam kết thương mại khi gia nhập các khối thương mại đa phương nhất định kéo theo chương trình sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp luật đã ban hành. Quá trình đàm phán với WTO cũng đặt ra những vấn đề xây dựng pháp luật trong môi trường kinh doanh toàn cầu.

3. Một số khiếm khuyết trong xây dựng văn bản pháp luật

Thứ nhất, phải kể đến cách thức đề xuất sáng kiến xây dựng luật. Hiến pháp 1992 quy định những cơ quan và người có quyền trình dự án luật gồm Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Đại biểu Quốc hội (Đ 87). Ngoài ra, Đại biểu Quốc hội còn có quyền trình kiến nghị về luật ra trước Quốc hội. Theo cách này, sáng kiến xây dựng pháp luật tập trung vào Quốc hội, các cơ quan do Quốc hội bầu ra, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên. Một vấn đề đặt ra ở đây là cần đổi mới cách thức xem xét, thống nhất những tiêu chuẩn cần xem xét để quyết định đưa vào chương trình XDPL. Có thể nêu lên ba khía cạnh sau đây cần phải cải thiện:

a) *Phân tích và lập luận giải pháp lập pháp đối với các bức xúc thực tế:* Cơ quan và người đề xuất dự án hoặc kiến nghị lập pháp phải lý giải được tại sao vấn đề đưa ra (qua thực tiễn hoặc nhu cầu quản lý) lại phải giải quyết bằng con đường lập pháp; có thể có khả năng giải quyết vấn đề bằng các biện pháp khác như hành chính (đối với yêu cầu quản lý), thoả thuận (dân sự, hợp đồng), quy định của hiệp hội (tổ chức nghề nghiệp, ngành hàng) hoặc bằng quy phạm đạo đức, tục lệ, tập quán hay không;

b) Công dân và các tổ chức bị điều chỉnh tham gia vào quá trình đề xuất như thế nào?

c) Cần nhắc các biện pháp tổ chức và ngân sách để thực hiện luật.

Trong các khía cạnh cần xem xét này, thì khía cạnh thứ nhất thông đọc các cơ quan trình dự án nêu trong các văn bản đề xuất ở mục *Sự cần thiết ban hành văn bản*. Sau khi đã đọc Quốc hội xếp vào chương trình xây dựng pháp luật, tại các tờ trình của cơ quan thẩm định (Bộ T pháp), Thẩm tra (Quốc hội) và cơ quan trình dự án vẫn lặp lại, và xem xét lại "sự cần thiết" và chưa thấy trường hợp nào có ý kiến bác bỏ sự cần thiết ban hành văn bản đó. Tuy nhiên trong phần nói về sự cần thiết, các cơ quan thẩm định, thẩm tra và cơ quan trình lại ít khi đề cập đến khả năng các vấn đề được nêu lên có thể được giải quyết bằng các biện pháp khác hay không (có nhất thiết phải ban hành văn bản pháp luật cụ thể đó hay không). Tại một số tọa đàm gần đây, có ý kiến nói rằng chúng ta làm luật không có chiến lược tầm xa, có vẻ nh xảy ra nhiều vụ hoả hoạn thì thế nào cũng có đề xuất làm luật phòng cháy chữa cháy, xảy ra nhiều tai nạn giao thông thì thế nào cũng có đề xuất làm luật để phòng ngừa tai nạn giao thông. Điều đó đương nhiên phản ánh nhu cầu bức xúc của thực tế, nhưng để cân nhắc có nên giải quyết nhu cầu này bằng xây dựng luật hay không thì lại phải cân nhắc nhiều yếu tố khác nh đã nêu trên.

Về vai trò của công dân và các tổ chức bị điều chỉnh trong quá trình sáng kiến pháp luật: Hiện nay có thể nói rằng pháp luật và cơ chế đã mở rộng khá đầy đủ cơ hội để nhân dân và các tổ chức kinh doanh đóng góp ý kiến đề nghị xây dựng pháp luật và về thi hành pháp luật nói chung. Gần đây, giới báo chí đã đóng góp khá tích cực trong việc phản hồi ý kiến nhân dân về môi trường pháp luật và vấn đề pháp luật với đời sống, tuy nhiên, chưa hình thành thói quen chủ động đóng góp với các cơ quan và cá nhân có quyền trình dự án luật hoặc kiến nghị về luật. Trong khi đó, ở các nước có truyền thống văn hoá pháp luật lâu hơn ta thì công dân và các tổ chức (thường gọi là tổ chức xã hội dân sự) đóng vai trò rất tích cực trong việc vận động ban hành hoặc không ban hành luật (Các tổ chức vận động hành lang ở Quốc hội). Việc đóng góp ý kiến vào quá trình xây dựng các dự án luật xin không nêu lên ở đây vì phạm vi của bài viết..

Về tính hệ thống và tính thống nhất của pháp luật: Thực tế 15 năm qua cho thấy trong chương trình XDPL, chủ yếu các dự án luật là do Chính phủ đề xuất và chủ trì soạn thảo. Các cơ quan nhà nước chức năng trong lĩnh vực nào thì thông đọc giao chủ trì soạn thảo trong lĩnh vực đó. Điều này cũng phổ biến ở các nước khác, tuy nhiên QUỐC HỘI ở các nước này là chuyên nghiệp và các uỷ ban đọc giao thẩm tra và soạn thảo một cách kỹ lưỡng và làm việc thông xuyên với các tổ chức; cơ quan thể hiện kỹ thuật các dự án luật là cơ quan chuyên môn ở chính phủ và Quốc hội, bảo đảm thống nhất về kỹ thuật và tính hệ thống của pháp luật.

Thứ hai : *Quá trình soạn thảo và lấy ý kiến, Thẩm định và thẩm tra:* Cơ quan soạn thảo thường tổng kết tình hình để đề xuất chính sách thể hiện vào luật. Trong quá trình này, nhiều cơ quan soạn thảo đã tổ chức điều tra thực tế và lấy ý kiến "các tổ chức hữu quan".

Tuy nhiên, việc tiếp thu và xử lý thông tin còn tùy thuộc vào cân nhắc chung và có phần chủ quan, còn có nhiều hổng xử lý lợi cho nhà nước mà ít lợi cho người và tổ chức bị điều chỉnh. Khắc phục thực tế này, một mặt các cơ quan thẩm định và thẩm tra cần điều tra và thu thập các ý kiến khác, mặt khác, các tổ chức và cá nhân bị điều chỉnh cũng cần chủ động hơn đóng góp ý kiến trong quá trình này. Bộ T pháp đọc giao nhiệm vụ là cơ quan thẩm định các dự án luật trước khi trình Chính phủ và Quốc hội. Đây cũng là nơi có thể góp ý kiến để làm cho dự thảo sát thực tiễn. Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội có nhiệm vụ thẩm tra và đề xuất chỉnh lý các dự án luật và cũng tổ chức các đợt lấy ý kiến, điều tra, khảo sát. Các tổ chức và cá nhân bị điều chỉnh nên tận dụng cơ hội này để bày tỏ ý kiến đóng góp. Cuối cùng, một diễn đàn thông dụng và phổ cập nhất là báo chí- một nơi các doanh nghiệp có thể bày tỏ quan điểm và bản khoản của mình đối với các dự án luật trước khi ban hành hoặc trong quá trình thực hiện. Thông tin về các dự án luật hiện nay còn rất hạn chế. Một mặt do hạn chế về kinh phí làm luật, mặt khác, do thiếu quan tâm chủ động từ phía xã hội. Ở các nước có truyền thống vận động xây dựng pháp luật, thì các hiệp hội nghề nghiệp, các tổ chức nh Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp của ta đóng vai trò quan trọng trong việc tìm hiểu thông tin và đóng góp vào các dự án luật.

Thứ ba: Tổ chức thi hành pháp luật, hướng dẫn, giải thích: Về mặt này, điểm yếu đầu tiên phải kể đến sự thiếu quan tâm của cơ quan trình dự án và các cơ quan có liên quan (thẩm định, thẩm tra) về tổ chức thi hành pháp luật nh thế nào cho hiệu quả và khả thi (xét về mặt kinh phí, tổ chức và thủ tục), dẫn đến tình trạng pháp luật đợc ban hành nhng có những khoảng trống không có ngời giải quyết (giải thích luật- ví dụ Luật đất đai ban hành năm 1993 nhng mãi đến 1999 mới ban hành cơ bản những văn bản hướng dẫn thi hành, nhất là về vấn đề đòi lại nhà cho mợn, ở nhờ... gây tổn kém tranh tụng, hoặc do thiếu giải thích trong trường hợp các tranh chấp thực tế đòi hỏi).

Về giải thích luật, có ngời cho rằng nếu luật dự liệu đầy đủ các giải pháp một cách rõ ràng thì không cần phải giải thích, và liệu có chắc rằng mọi giải thích có đúng với tinh thần của nhà lập pháp hay không? Chúng tôi cho rằng giải thích luật rất cần thiết vì luật ban hành trong một bối cảnh thời gian cụ thể mà thực tiễn (nhất là trong giai đoạn hiện nay và thêm yếu tố hội nhập) thì lại muôn màu, muôn vẻ; ngời chấp hành pháp luật lại luôn luôn có tâm lý tìm các con đường để tránh luật. Đáp ứng yêu cầu làm cho pháp luật ổn định lâu dài và phù hợp thực tiễn, các nớc theo truyền thống Thông luật (hoặc luật bất thành văn, tiền lệ pháp nh Anh-Mỹ) giao cho Toà án giải thích luật trong khi áp dụng ở điều kiện cụ thể và bản thân toà án cũng phải ràng buộc vào tiền lệ giải thích này.

Trong sự kết hợp hiện nay giữa luật thành văn- và truyền thống thông luật ở Anh-Mỹ, quyền giải thích luật của Toà án nhằm giải quyết tính hợp lý thực tiễn và cụ thể của pháp luật với đời sống, bảo đảm pháp luật vừa phát triển, vừa ổn định. Mỗi nớc có một truyền thống pháp luật và văn hoá pháp luật khác nhau, tuy nhiên ở những nớc "toà án làm luật", thì cũng phải công bố các bản án và phân lập luận để công chúng biết. Ở nớc ta, việc giải thích luật cha đợc Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thực hiện; còn các bản án của Toà án thì cha đợc phổ biến để công chúng tham khảo thậm chí giới nghiên cứu cũng không có điều kiện tiếp cận. Bản thân toà án cũng bị bí trong một số trường hợp và phải làm công văn hỏi cơ quan hành chính cho ý kiến về đường lối xử lý. Điều đó hạn chế sự phát huy của pháp luật và dẫn đến thiếu sự tin cậy vào luật mà vào các giải pháp khác.

Tóm lại, để xây dựng nhà nớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa mạnh và xây dựng môi trường pháp luật kinh doanh có tác dụng là động lực thúc đẩy và là hành lang pháp lý cho môi trường kinh doanh lành mạnh, thì ngoài nhiều nguyên nhân khác về hành chính và bộ máy, bản thân công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành, áp dụng pháp luật phải đợc cải thiện và công chúng cần biết và chủ động tham gia vào quá trình hoàn thiện pháp luật của nớc nhà.

* Văn phòng Quốc hội

CÁC MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ

NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

LTS: Phục vụ cho việc nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp 1992 về tăng cường nhà nớc, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp xin giới thiệu các quan điểm và hiểu biết riêng của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung trong bài viết sau đây.

Chính phủ, tiếng Pháp là "Gouvernement" có nghĩa là "cai trị", cai trị còn có nghĩa là tiên liệu. Sau này trong nhà xã hội chủ nghĩa thuật ngữ này còn có nghĩa là "quản lý nhà nớc". Trong lĩnh vực tổ chức nhà nớc, Chính phủ còn đợc hiểu là một phần của bộ máy nhà nớc có nhiệm vụ tổ chức thực hiện các quyết định của lập pháp. Có thể nói đây là bộ máy nhà nớc với đầy đủ ý nghĩa cổ điển nhất của nó theo V. I. Lênin: Nhà nớc là một bộ máy cai trị⁽¹⁾. Chữ "chính phủ" đợc dịch qua tiếng Hán

cổ. Nếu nh theo cuốn Từ điển Hán - Việt của Đào Duy Anh, Chính phủ là tổng các cơ quan của quốc gia cầm quyền chính trị, thì ở cuốn từ điển khác của GS. Đoàn Trọng Truyên, chính phủ lại đợc hiểu ở hai nghĩa cả rộng, lẫn hẹp. Ở nghĩa rộng chính phủ bao gồm toàn bộ các cơ quan (bao gồm những tổ chức Quốc hội, các uỷ ban, các nhân vật) nắm quyền lực công của quốc gia. Ở nghĩa hẹp toàn bộ các cơ quan chính trị nắm quyền hành. Trong chính thể tổng thống, tổng thống là người nắm quyền hành pháp lập ra chính phủ gồm các bộ trưởng không chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Trong chính thể đại nghị chính phủ là cơ quan chấp hành cao nhất chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Nh vậy giữa hai thuật ngữ chính phủ và hành pháp đều đợc hiểu ở hai nghĩa thay đổi cho nhau. Lúc thì chính phủ là một phần của hành pháp và lúc thì hành pháp lại là một phần của chính phủ. Nhng ở bài viết này chỉ dùng ở nghĩa hẹp, chính phủ là một phần của hành pháp.

Ở các nớc khác nhau chính phủ mang tên gọi khác nhau. Có nớc chính phủ đợc gọi là cơ quan hành pháp nh Pháp, Đức, Hoa kỳ, Việt Nam... Có nớc gọi là Quốc vụ viện nh Trung Quốc; có nớc lại gọi là Hội đồng Bộ trưởng nh ở các nớc xã hội chủ nghĩa trước đây. Có nớc chính phủ lại đợc gọi là nội các nh Anh, Nhật... Nhng nghĩa chung nhất thì chính phủ là cơ quan hành pháp của mỗi quốc gia. Trong quan hệ quốc tế người ta còn thường gọi chính phủ là cơ quan hành chính nhà nớc cao nhất. Thực ra, hiện nay chúng ta vẫn thường dùng thuật ngữ "chính phủ" và "hành pháp" đồng nghĩa là không đúng lắm. Danh từ "hành pháp" có nghĩa là thi hành luật pháp, không hẳn phù hợp với các quyền hạn về sự điều hành, chỉ huy lãnh đạo quốc gia mà hành pháp hiện nay đang đảm nhiệm. Ngoài nhiệm vụ phải thi hành và thực hiện pháp luật chính phủ còn phải tự đặt ra pháp luật theo nhu cầu của việc quản lý đất nớc. Nhiều khi hành pháp chỉ đợc hiểu là một phần của chính phủ. Theo nghĩa rộng hành pháp là một ngành nhà nớc có trách nhiệm thi hành ý chí của quốc gia (các đạo luật). Nó có quyền chuyên quyết vì lẽ tất cả những chi tiết phức tạp không thể đợc quy định trong các đạo luật. Vì vậy nó không chỉ thi hành luật, mà còn phải hành động đối với những vấn đề mà luật không nói tới. Chính đây là lý do của việc các chính phủ đợc quyền ban hành các văn bản pháp quy đối luật. Mà những loại văn bản này chiếm một tỷ trọng rất lớn trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia.

Nói tóm lại, chính phủ là một bộ phận quan trọng của mỗi quốc gia có chức năng tổ chức thực hiện các quyết định của cơ quan lập pháp (cơ quan đại diện của nhân dân) và ban hành các quyết định nhằm quản lý đất nớc. Chính vì vậy chính phủ đợc gọi là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nớc cao nhất của bất kỳ một quốc gia nào.

I- THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH PHỦ

Khi phân tích thẩm quyền của chính phủ, ngoài việc tìm hiểu các quy định quyền hạn và trách nhiệm của chính phủ trong hiến pháp, chúng ta phải đi sâu nghiên cứu quyền hạn của chính phủ đợc thi hành trên thực tế. Bởi vì hiến pháp các nớc t sản hầu nh không quy định rõ và cụ thể quyền hạn và trách nhiệm của chính phủ. Nhng đa phần các hiến pháp đều có quy định chung, chính phủ là cơ quan hành pháp hoặc là hành chính cao nhất. Nhng cơ quan hành chính nhà nớc cao nhất đợc quyền làm những gì cụ thể thì lại rất ít các hiến pháp quy định.

Việc không quy định một cách cụ thể thẩm quyền của chính phủ có thể đợc giải thích bằng 3 lý do sau đây:

Thứ nhất, vì sự phức tạp đa dạng đến mức không thể trừu tượng đợc của các hành vi hành pháp bằng các quy phạm pháp luật. Điều này thể hiện ở chỗ mọi sự liệt kê thẩm quyền của chính phủ đều thể hiện sự hữu hạn của chúng.

Thứ hai, xét dới giác độ lịch sử chính phủ là một thiết chế khi mới ra đời chỉ là một bộ phận giúp việc cho nhà Vua, trước thế kỷ 17. Với danh nghĩa là người đứng đầu nhà nớc, nguyên thủ quốc gia đợc hiến pháp trao cho quyền hành pháp. Mặc dù trên thực tế, nguyên thủ quốc gia hầu nh không thực hiện chức năng hành pháp này, phải thông qua hoạt động điều hành của chính phủ. Điều này

dần dần đọc quy định rõ trong hiến pháp. Ví dụ, Hiến pháp Đan Mạch 1953 đang hiện hành xác định: "Nhà vua, thực hiện quyền lực tối cao giải quyết các công việc nhà nước theo quy định của Hiến pháp, thông qua các bộ trưởng".

Thứ ba, việc áp dụng học thuyết phân quyền, chia quyền lực nhà nước thành ba "cành quyền lực": lập pháp, hành pháp và t pháp (xét xử) là vừa đủ cho việc xác định thẩm quyền của hành pháp.

Việc không quy định thẩm quyền chính phủ trong hiến pháp một cách cụ thể rõ ràng này, được nhiều người cho rằng, là cơ sở làm cho chính phủ có thẩm quyền tối cao. Trong một số ít trường hợp hiến pháp có quy định rõ (liệt kê) các quyền hạn và trách nhiệm của chính phủ. Nhưng, thực tế cho thấy không một chính phủ nào thi hành đúng những bảng liệt kê thẩm quyền, mà thông thường là vượt ra ngoài bảng liệt kê. Trong điều kiện hiện nay, càng ngày nhà nước càng thâm nhập sâu vào mọi lĩnh vực hoạt động xã hội. Sự thâm nhập sâu rộng vào các lĩnh vực khác nhau của đời sống được biểu hiện chủ yếu bằng hoạt động của chính phủ. Có thể nói hiện nay dù ít hay nhiều không có một lĩnh vực nào của đời sống xã hội lại không có sự quản lý của chính phủ t sản.

Ở thời gian đầu của cách mạng t sản, người ta rất muốn hạn chế sự quản lý (cai trị) của nhà nước, tức là hạn chế hoạt động của chính phủ theo nhận thức: Càng hạn chế hoạt động của chính phủ bao nhiêu thì lại càng thể hiện tự do của con người bấy nhiêu. Nhưng đến sau Chiến tranh thế giới thứ hai, nhận thức trên đã lỗi thời, thay vào đó là nhận thức cần phải tăng cường sự quản lý (cai trị) của nhà nước, tức là tăng cường hoạt động của chính phủ, để đảm bảo quyền lợi của công dân, tránh được sự lạm dụng quyền lực, mọi hoạt động lợi dụng dân chủ. Hiện nay, vai trò của nhà nước t sản mà chính phủ là đại diện lại một lần nữa thay đổi. Chính phủ đã giảm chức năng trực tiếp điều tiết kinh tế và nhường cho sự tự điều chỉnh của thị trường, chỉ tập trung vào việc vạch ra định hướng cho sự phát triển của kinh tế xã hội.

Quyền hạn của chính phủ trên thực tế thông thường tập trung vào những lĩnh vực sau đây:

Chính phủ các nước t sản phát triển cũng như chính phủ các nước đang phát triển có nhiệm vụ khởi thảo, vạch ra chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước. Điều 20 Hiến pháp 1958 của Pháp quy định: "Chính phủ Pháp xác định và thực hiện chính sách quốc gia". Điều 97 Hiến pháp Tây Ban Nha quy định: "Chính phủ lãnh đạo chính sách đối nội, đối ngoại, lãnh đạo bộ máy hành chính dân sự, quân sự và phòng thủ quốc gia. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp theo quy định của Hiến pháp".

Quyền hạn của chính phủ trong lĩnh vực quản lý. Chính phủ là cơ quan hành pháp và chấp hành nhà nước cao nhất. Nó thực hiện chức năng quản lý chung, có nhiệm vụ thực hiện các chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước. Thẩm quyền của chính phủ trong quản lý rất rộng, trên thực tế nó bao quát tất cả các lĩnh vực cơ bản của các hoạt động xã hội. Để thực hiện chức năng này, chính phủ phải thành lập, điều hoà, phối hợp hoạt động tất cả các cơ quan bộ, và ngành bộ trực thuộc.

Thẩm quyền của chính phủ trong lĩnh vực lập quy. Ban hành các quy phạm dưới luật điều chỉnh các quan hệ xã hội là một trong những chức năng quan trọng của chính phủ. Hoạt động này gọi là hoạt động lập quy của chính phủ.

Thẩm quyền của chính phủ trong lĩnh vực ngoại giao. Thông thường các hiến pháp đều quy định lĩnh vực ngoại giao thuộc thẩm quyền của nguyên thủ quốc gia. Nhưng chỉ trừ tổng thống của chính thể cộng hoà tổng thống, mới thực sự đảm nhiệm chức năng này, còn lại ở các chính thể khác đều do thủ tướng và các bộ trưởng đảm nhiệm.

Thẩm quyền của chính phủ trong lĩnh vực t pháp. Theo quy định của pháp luật nhiều nước t sản, Thủ tướng có rất nhiều quyền trong việc bổ nhiệm các thẩm phán, có quyền quyết định đại xá, ân xá; loại bỏ, giảm hình phạt.

Thẩm quyền của chính phủ trong các lĩnh vực khác. Đây là một loại thẩm quyền đặc biệt của chính phủ, chỉ chính phủ mới có do điều kiện hoàn cảnh đặc thù là cơ quan có lợi thế ở các mặt biên chế, chuyên môn nghiệp vụ và việc đảm nhiệm công việc nhà nước thông xuyên hơn hẳn các cơ quan nhà nước khác, mới có khả năng đảm nhiệm. Nội dung của thẩm quyền này nằm ở nhu cầu cần phải quản lý tất cả các lĩnh vực trong hoạt động của nhà nước gây ra. Ví dụ có những nhiệm vụ không được luật pháp quy định cho bất kỳ một cơ quan, tổ chức nào, nhưng nó lại rất cần đến sự đảm nhiệm từ phía nhà nước, mà không có một cơ quan nào trong bộ máy nhà nước đảm nhiệm theo chức năng nhiệm vụ của mình, thì buộc chính phủ phải đứng ra gánh chịu. Hơn thế nữa trong nhiều trường hợp nhiệm vụ, quyền hạn được phân tích thực cho một cơ quan nhà nước nhất định, nhưng thực ra nhiệm vụ đó chỉ được thực hiện khi và chỉ khi có sự trợ giúp từ phía chính phủ.

II- CÁC MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ

Chính phủ, nh những điều được phân tích trên, từ sự cần thiết cho đến nhiệm vụ, quyền hạn về cơ bản là rất giống nhau. Nhưng về tổ chức thực hiện, nh việc thành lập, thành phần, cơ cấu cũng nh mối quan hệ của chính phủ với các thiết chế chính trị khác của nhà nước lại rất là đa dạng. Sự khác nhau này tạo nên mô hình của chính phủ.

Chính phủ của các nước trên thế giới có thể được phân chia thành nhiều mô hình theo các tiêu chí khác nhau. Nhưng việc phân loại mô hình chính phủ theo chính thể là phổ biến nhất gồm: Chính phủ của chính thể đại nghị kể cả quân chủ lẫn cộng hoà; chính phủ của chính thể tổng thống cộng hoà và cuối cùng là chính phủ của chính thể hỗn hợp. Sở dĩ chính thể là một tiêu chí căn bản cho việc phân biệt các mô hình chính phủ, vì rằng người ta căn cứ vào hành pháp mà phân biệt ra các chính thể.

Ở chính thể nghị viện kể cả cộng hoà lẫn quân chủ, đảng nào chiếm được đa số ghế trong nghị viện, thì đảng đó đứng ra thành lập chính phủ, đảng đó là đảng cầm quyền. Có người cho rằng, Ban chấp hành trung ương của đảng cầm quyền là chính phủ. Sở dĩ nh vậy vì thành viên của chính phủ thông là những người có chân trong Ban chấp hành đảng cầm quyền. Ở nước nào mà qua bầu cử nghị viện không xác định được đảng chiếm đa số ghế, thì chính phủ phải được thành lập theo đại diện tỷ lệ phụ thuộc vào số lượng ghế mà mỗi đảng chiếm được, gọi là chính phủ liên hiệp. Nếu ở trường hợp đầu tiên, chính phủ bền vững mạnh dạn tiến hành các chính sách để cai trị đất nước, thì ở trường hợp thứ hai chính phủ không ổn định, không mạnh dạn tiến hành các cải cách cai trị đất nước .

Vì vậy, ở chính thể nghị viện, chính phủ đồng thời là ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước nghị viện, chính phủ chịu sự kiểm tra của nghị viện. Chính phủ chỉ được hoạt động khi vẫn còn sự tín nhiệm của Quốc hội (Hạ viện). Trong trường hợp không còn tín nhiệm nữa thì bị thay bằng một chính phủ mới. Trong trường hợp không thành lập được chính phủ thì quốc hội bị giải tán. Thành lập ra chính phủ, để điều hành đất nước là nhiệm vụ sống còn của Quốc hội. Thông mỗi một Quốc hội cho phép có một chính phủ. Đó là một trong những mục tiêu quan trọng của cuộc bầu cử Quốc hội. Cho nên mỗi khi chính phủ bị lật đổ cũng là kèm theo việc quốc hội bị giải tán. Bên cạnh việc Hiến pháp quy định quyền Quốc hội thay đổi chính phủ, còn có quy định chính phủ có quyền yêu cầu nguyên thủ quốc gia giải tán quốc hội để cho chế độ chính trị luôn ổn định mà hạn chế việc chính phủ bị quốc hội giải tán luôn. Với sự hoạt động hình thức của nguyên thủ thì một khi chính phủ đã yêu cầu thì nguyên thủ bao giờ cũng phải thực hiện. Cho nên trên thực tế, cũng có khi nhiều hiến pháp quy định, chính phủ được quyền giải tán quốc hội. Vì vậy, trên thực tế chính phủ bao giờ cũng khống chế nghị viện. Với đa số ghế trong nghị viện chính phủ luôn luôn ép nghị viện thông qua những quyết định thể hiện ý chí của mình. Ngược lại là bị đe dọa giải tán.

Việc chính phủ kiểm tra, lấn át, điều hành nghị viện là quy luật của các nước theo chính thể nghị viện (Anh, Ấn Độ, Nhật, Cộng hoà liên bang Đức). Trong chính thể cộng hoà nghị viện hay quân chủ nghị viện, thì nguyên thủ quốc gia thực hiện mối quan hệ của mình với chính phủ một cách hình thức thông qua thủ tướng. Tất cả mọi hoạt động của nguyên thủ quốc gia là hoạt động phê chuẩn các hoạt động đã rồi của chính phủ. Ví dụ nh các quyền giải tán quốc hội, triệu tập quốc hội, công bố,

phủ quyết các đạo luật của nguyên thủ quốc gia đều theo sự chuẩn bị trước, yêu cầu trước của chính phủ. Sự đồng ý yêu cầu, chuẩn bị trước được thể hiện qua chữ ký phó thủ của các hàm bộ trưởng hoặc các thủ tướng. Sự tham gia thành lập chính phủ cũng như việc cai trị đất nước hoàn toàn hình thức theo công thức "Nhà vua trị vì mà không cai trị". Hành pháp này được khoa học pháp lý t sản gọi là hành pháp hai đầu: 1 đầu là hành pháp tổng trng do nguyên thủ quốc gia đảm nhiệm và 1 đầu là hành pháp thực do thủ tướng đảm nhiệm.

Ở các nước theo chính thể này, chính phủ là cơ quan lãnh đạo tập thể, gồm có thủ tướng và các bộ trưởng. Thủ tướng lựa chọn trong số các bộ trưởng một phó thủ tướng, có quyền thay mặt thủ tướng khi thủ tướng ốm hoặc vắng mặt. Về nguyên tắc bộ trưởng và thủ tướng phải là nghị sỹ.

Trong chính thể này chính phủ có hai loại xét về mặt thành phần tham gia điều hành đất nước. Thứ nhất là loại thành phần của chính phủ các nước Châu Âu lục địa. Tham gia thành phần chính phủ bao gồm tất cả các bộ trưởng, không phân biệt bộ trưởng trong nội các hay bộ trưởng ngoài nội các, tất cả đều tham gia các phiên họp đưa ra các quyết định thuộc thẩm quyền của chính phủ.

Hệ thống cấu trúc chính phủ thứ hai theo kiểu Anh- Bắc xông. Hệ thống này có nguồn gốc từ Anh, sau đây được phát triển ra nhiều nước khác đây nằm trong hệ thống thuộc địa của Anh (Canada, Ấn độ, Ôxtrâyli...). Cấu trúc này có hai đặc điểm: Thứ nhất, cơ quan thực sự thực hiện quyền lực hành pháp tối cao không được quy định bằng hiến pháp. Hoạt động của các cơ quan hành pháp theo hệ thống này đều dựa trên các quy định của Hiến pháp không thành văn. Không có một văn bản nào, một quy định thành văn nào xác định thành phần, cấu trúc, cũng như quyền hạn của chính phủ. Theo truyền thống, nội các được hiểu là một nhóm nghị viên của nhà vua, được thủ tướng mời đến chuẩn bị những lời khuyên cho nhà vua trị vì đất nước. Trong thành phần của chính phủ có nội các chỉ gồm một số các bộ trưởng quan trọng. Bộ trưởng nằm trong thành phần nội các có tầm quan trọng hơn bộ trưởng chỉ là thành viên của chính phủ. Vì vậy, theo hệ thống này khái niệm chính phủ và khái niệm nội các không trùng nhau. Chính phủ là cơ quan hành pháp bao gồm tất cả các quan chức cao cấp thuộc các cơ quan chấp hành, được phân thành các hàm cấp khác nhau, không phải bất cứ hàm cấp nào cũng đảm nhiệm lãnh đạo một bộ phận. Ví dụ, chính phủ của bà Thatcher vào cuối những năm 80 gồm có 30 bộ trưởng và th ký nhà nước hàm bộ trưởng, 24 bộ trưởng cấp nhà nước, và 45 th ký và phó th ký Nghị viện. Trong khi đó Nội các chỉ có 24 người. Về vấn đề này một luật gia người Anh viết: "*Nội các là một uỷ ban của chính phủ bao gồm khoảng 20 bộ trưởng quan trọng, có nhiệm vụ điều hoà phối hợp, kiểm tra hoạt động của các thành viên của chính phủ*"⁽¹⁾. Nội các Anh không ban hành các văn bản pháp quy. Nhưng nó xác định và điều khiển toàn bộ chính sách đồng lối của chính phủ. Thông qua nghị viện và các bộ mà nội các biến chủ trương chính sách của mình thành pháp luật. Nội các do thủ tướng - thủ lĩnh đảng cầm quyền, đảng dành được thắng lợi cho cuộc bầu cử Hạ nghị viện, lãnh đạo. Thủ tướng quyết định các thành phần của nội các. Hiện nay, ở tất cả các nước t bản đang diễn ra xu hướng giảm số lượng thành phần chính phủ. Vào thời điểm hiện nay số lượng bộ trưởng ở các nước t bản dao động từ 6 đến 20.

Ở chính thể cộng hoà tổng thống, chính phủ hoàn toàn nằm trong tay tổng thống, không phụ thuộc và không chịu trách nhiệm trước nghị viện. Về mặt pháp lý chính phủ chỉ là cơ quan đơn thuần thực hiện các văn bản pháp luật của quốc hội. Thực hiện nguyên tắc phân quyền triệt để, chính phủ không có quan hệ gì với nghị viện về mặt pháp lý, trừ quyền phủ quyết (Veto).

Dùng hệ thống kiểm chế và đối trọng không có một cơ quan nào trong hệ thống các cơ quan nhà nước được trội hơn các cơ quan nhà nước khác, các nhà lập hiến Mỹ lúc bấy giờ có một mong muốn tìm chân quyền lực của nghị sỹ đang phát triển theo đà của cách mạng t sản lúc bấy giờ. Trong chính thể cộng hoà tổng thống, tổng thống tự mình thực hiện quyền lãnh đạo chính phủ. Ở đây các bộ trưởng không được gọi là các thành viên của chính phủ, họ chỉ là những người giúp việc của Tổng thống. Cũng như nghị viện, chính phủ bắt đầu xuất hiện từ cách mạng t sản. Nhằm mục đích hạn chế và đi đến chỗ lật đổ quyền hạn vô hạn định của nhà vua đại diện quyền lực nhà nước của giai cấp phong kiến, bên cạnh việc thành lập ra một nghị viện- cơ quan lập pháp- giai cấp t sản sau khi chiến thắng

đã thành lập ra chính phủ để cai trị đất nước theo ý chí của mình. Ở đâu cách mạng t sản giành được thắng lợi hoàn toàn thì quyền lực nhà nước ở đó không phải phân chia giữa hai giai cấp thống trị t sản và phong kiến. Ở đó bộ máy cai trị nằm gọn trong tay chính phủ, công cụ của giai cấp t sản (Hợp chúng quốc Hoa kỳ).

Hiến pháp của Mỹ không hề quy định thành phần cũng nh cơ cấu của nội các. Mặc dù không đọc Hiến pháp trừu tượng, nhng chỉ sau hai khoá liên tục đảm nhiệm chức vụ Tổng thống Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, Oasinhton đã xây dựng một chính phủ, có nhiều điểm giống chính phủ của châu Âu lục địa. Năm 1789 ở Mỹ có 5 bộ trưởng; năm 1840- 7; 1901-9; 1913-10; 1945-11; 1953 quay trở lại 10 và cho đến nay ở Mỹ chỉ có 13 bộ trưởng: Bộ trưởng ngoại giao (Th ký nhà nước), bộ trưởng tài chính, bộ trưởng quốc phòng, bộ trưởng t pháp, bộ trưởng nội vụ, bộ trưởng nông nghiệp, bộ trưởng giáo dục, bộ trưởng y tế và bảo hiểm xã hội, bộ trưởng xây dựng nhà ở và đô thị, bộ trưởng vận tải, bộ trưởng năng lượng, bộ trưởng lao động và bộ trưởng thương nghiệp. Chính phủ (Nội các) của Mỹ hoàn toàn chỉ đóng vai trò t vấn cho tổng thống. Việc giải quyết mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của hành pháp trung ương đều nằm trong tay tổng thống. Các quyết định của hành pháp trung ương thông thường không được thông qua ở chính phủ với đầy đủ các thành viên, mà chỉ được giải quyết ở thành phần rất hạn hẹp. Để đạt được mục đích này, Tổng thống Mỹ thường triệu tập các bộ trưởng thân cận quan trọng, xung quanh những bữa tiệc thân mật ngồi ta gọi là "nội các bếp ăn". Hành pháp này trong khoa học pháp lý được gọi là hành pháp một đầu.

Chính phủ của các nhà nước tổ chức theo chính thể lưỡng viện (hỗn hợp), về nguyên tắc phần cơ cấu tổ chức và cách thức thành lập giống nh của các nhà nước theo thể chế đại nghị. Riêng chỉ có hai điểm rất khác với thể chế đại nghị là: Thứ nhất, các phiên họp của chính phủ phải đặt dưới sự chủ tọa của đích thân Tổng thống; và thứ hai, là phải chịu trách nhiệm thực sự (không hình thức) trước tổng thống. Trong trường hợp thủ tướng và tổng thống cùng một đảng quyền lực của tổng thống được tăng cường, thủ tướng nh phó tổng thống. Trong trường hợp này chính thể mang nặng dấu ấn của chế độ Tổng thống. Và điều ngược lại là mang nhiều dấu ấn của chính thể đại nghị.

III- SỰ HOÀ NHẬP LẤN NHAU GIỮA CÁC MÔ HÌNH

Nh những đặc điểm nêu ở phần trên thể hiện sự khác nhau giữa các mô hình chính phủ. Nhng trên thực tế việc tổ chức và hoạt động của các mô hình nói trên có sự xích lại gần nhau, mà tiến tới chỗ dần dần xoá bỏ đi những sự khác nhau ấy. Sự xích lại gần nhau thể hiện ở những đặc điểm cụ thể sau đây:

- *Thứ nhất*, hiện nay trong nhà nước t bản có khuynh hướng tập trung quyền lực nhà nước cho người đứng đầu bộ máy hành pháp. Làm cho vị trí thực tế của thủ tướng chính phủ của thể chế đại nghị không khác tổng thống của thể chế Cộng hoà Tổng thống. Đây là những nhân vật trung tâm chính trị của nhà nước t sản. Nhà nước t sản hiện không giấu giếm vai trò độc tài chuyên chế của vị đứng đầu bộ máy hành pháp này. Ở đây tồn tại một quan điểm- chính phủ chuyên chế, độc tài còn đỡ tai hại hơn chính phủ dân chủ nhng lại dốt nát, không có khả năng giải quyết nhanh chóng các mâu thuẫn xảy ra. Quan điểm xa kia, nhằm mục đích chống lại sự độc tài chuyên chế của các hoàng đế, chính phủ phải bàn bạc, dân chủ tập thể; và thủ tướng- người đứng đầu bộ máy hành pháp chỉ là một bộ trưởng (thợ th) thứ nhất trong hàng ngũ các bộ trưởng (thợ th) đã lùi dần vào dĩ vãng, mà nhường lại cho một chính phủ trong đó, thủ tướng (người đứng đầu) có rất nhiều quyền hành, đã biến các bộ trưởng thành viên, chỉ là người thừa hành giúp việc không khác nào các th ký giúp việc của tổng thống trong chính thể tổng thống cộng hoà.

Sự thực thủ tướng là người lãnh đạo chính phủ ít nhất là trên 2 thế kỷ nay, chức vụ này không được luật pháp công nhận ít nhất là cho tới gần đây. Quá trình thực tế tập trung quyền lực nhà nước vào tay người đứng đầu bộ máy hành pháp dần dần được quy định thành văn trong hiến pháp. Điều 65, Hiến pháp CHLB Đức ghi rõ: "*Thủ tướng liên bang có quyền xác định những định hướng chính trị cơ bản cho đất nước và phải chịu trách nhiệm về định hướng chính trị này*". Điều 95 của Hiến pháp Italia cũng có quy

định tong tự: Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng lãnh đạo chính sách chung của chính phủ và phải chịu trách nhiệm về chính sách chung của chính phủ.

Bên cạnh những nớc việc tập trung quyền lực nhà nớc cho thủ tướng, ngồi đứng đầu bộ máy hành pháp, còn có không ít nớc mặc dù không đọc luật pháp ghi nhận, nhng thực tế việc tập trung này cũng không kém, thậm chí còn cao hơn. Nớc Anh là một ví dụ điển hình: thủ tướng có quyền bổ nhiệm miễn nhiệm, bãi nhiệm tất cả mọi thành viên của chính phủ, ngoài ra còn xác định nhiệm vụ và trình tự hoạt động của chính phủ; có quyền ban hành các văn bản pháp lệnh của chính phủ, có quyền ban hành các văn bản pháp lệnh của chính phủ, có quyền thực hiện nhiều chức năng khác nhà nớc "trớc mặt Nữ hoàng" kể cả việc giải tán nghị viện là một trong những quyền hạn của Nữ hoàng. Thực tế thừa nhận, thủ tướng tự thân thực hiện chức năng đối ngoại của nhà nớc, nh là một nguyên tắc. Theo pháp luật thì, thủ tướng nắm đọc quyền nhờ sự bổ nhiệm của nhà vua. Nội các chính là chính phủ của hoàng gia. Thủ tướng có quyền yêu cầu giải tán Hạ nghị viện và tuyển cử một Hạ nghị viện mới. Thủ tướng có quyền đệ đơn từ chức vào bất cứ lúc nào. Khi thủ tướng từ chức thì cả nội các phải từ chức theo. Tất cả những quyền lực kể trên nhiều người còn gọi là thủ tướng nh là một "quốc vương đọc bầu cử".

Riêng trường hợp thủ tướng của cộng hoà lưỡng tính hơn khác một chút. Đây là một mô hình đại diện cho loại chính thể lưỡng tính, kết hợp giữa đại nghị và cộng hoà tổng thống. Nh ở Pháp quốc Thủ tướng có quyền chủ tọa các phiên họp của chính phủ, để chuẩn bị cho các phiên họp chính thức của chính phủ do tổng thống chủ tọa. Ở đây quyền hành pháp đọc nhà nớc tách ra làm hai phần, phần hoạch định chính sách thuộc thẩm quyền của Tổng thống. Người đọc nhân dân trực tiếp bầu ra, có quyền thay mặt nhân dân định ra chính sách quốc gia. Và phần thứ hai quyền tổ chức thực thi những chính sách đó, và phải chịu trách nhiệm trớc Quốc hội. Khi chính phủ không thực hiện tốt chính sách, Quốc hội có quyền khiển trách, bất tín nhiệm chính phủ, mà không hề động đến tổng thống. Trong sách khoa học pháp lý của nhà nớc t sản, kiểu tổ chức trên cũng đọc gọi "hành pháp lưỡng đầu". Nhng trong trường hợp thủ tướng và Tổng thống cùng một đảng, thì quyền lực hành pháp hoàn toàn rơi vào tay Tổng thống, mô hình hành pháp nghiêng về chính thể tổng thống cộng hoà. Trong trường hợp ngược lại là không cùng một đảng quyền hành pháp không nằm trọn trong tay tổng thống, mà phải chia cho thủ tướng. Về nguyên tắc tổng thống nắm quyền hoạch định chính sách quốc gia, quyền ngoại giao và an ninh quốc phòng, còn thủ tướng chỉ nắm quyền trong lĩnh vực đối nội. Mô hình chính phủ trong trường hợp này phần nghiêng về chính thể đại nghị là nhiều hơn.

Thứ hai, mặc dù trong chính thể tổng thống cộng hoà không quy định việc thành lập ra chính phủ với các thành phần là các bộ trưởng nhng trên thực tế vẫn hình thành thể chế này, gọi là "nội các bếp ăn"; hay là sự phối kết hợp giữa lập pháp và hành pháp không đọc hiến pháp quy định nhng trên thực tế chúng vẫn có sự mặc cả thoả thuận lẫn nhau mà đọc gọi là "chế độ đại nghị ở hành lang".

Sự xích lại gần nhau giữa các mô hình chính phủ nêu trên là do sự không khác nhau về thẩm quyền và những đặc điểm của quyền hành pháp "cai trị".

Tóm lại, chính phủ dù có đọc quy định hay không quy định trong hiến pháp đều là vũ khí cơ bản thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nớc t sản. Hoạt động của chính phủ gắn liền với hoạt động của đảng cầm quyền, chính phủ thực hiện sự kiểm tra, sự khống chế mọi hoạt động của nhà nớc t sản, trở thành một cơ quan đứng đầu nhà nớc t sản, đẩy lùi tất cả các cơ quan nhà nớc khác, kể cả nghị viện- một thiết chế dân chủ t sản mà nhân dân kể cả giai cấp t sản khi mới thành lập đặt nhiều niềm tin và hy vọng, tạo nên một nhà nớc mang nhiều dấu hiệu của sự độc tài, chuyên chế. Nhng hoạt động của chính phủ với t cách là trọng tâm của bộ máy nhà nớc t sản, cùng với việc tăng cường quyền lực cá nhân của người đứng đầu chính phủ phần nào đã cho phép nhà nớc t sản lợi dụng đọc những thành tựu của khoa học- kỹ thuật và công nghệ, giúp cho chế độ t sản thoát khỏi cuộc khủng hoảng toàn diện nh các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác đã chỉ ra .

Hệ thống các cơ quan nhà nớc hiện đại không khác nào hệ thống tổ chức và điều hành của các công ty. Trong đó lập pháp không khác nào nh một Hội đồng quản trị có quyền ấn định chính sách và ch-

ơng trình phát triển của công ty. Trong khi đó hành pháp và ngồi đứng đầu của nó không khác nào nh một tổng giám đốc có quyền cung cấp sự lãnh đạo tức thời và điều khiển các hoạt động của công ty theo chương trình đã đọc Hội đồng quản trị vạch ra.

* Đại học Quốc gia Hà nội

LUẬT ĐẤT ĐAI- MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ THẨM QUYỀN GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT VÀ THU HỒI ĐẤT

NGUYỄN QUANG TUYẾN *

Luật Đất đai năm 1993 ra đời đã cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp 1992, góp phần giải phóng mọi năng lực sản xuất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong việc nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai đồng thời tạo cơ sở pháp lý để Nhà nước quản lý chặt chẽ thị trường đất đai trong nền kinh tế thị trường ở nước ta. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 1993 đã bộc lộ một số điểm bất cập. Nhằm tháo gỡ những ách tắc, thúc đẩy sản xuất phát triển, ngày 2/12/1998 tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa X đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai.

Mặc dầu vậy, Luật Đất đai vẫn còn một số quy định bất cập, mâu thuẫn cần đọc tiếp tục sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn trao đổi một vài khía cạnh bất cập trong các quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất.

1. Thẩm quyền của Chính phủ

1.1- Về thẩm quyền giao đất

Khoản 2- Điều 23 Luật Đất đai năm 1993 quy định về thẩm quyền giao đất để sử dụng vào mục đích không phải là sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp nh sau:

"... 2. Chính phủ xét duyệt kế hoạch hàng năm của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương về việc giao đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, có rừng để sử dụng vào mục đích khác.

Căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã đọc Quốc hội quyết định và kế hoạch hàng năm về việc giao đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng để sử dụng vào mục đích khác đã đọc Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, Chính phủ quyết định việc giao đất để sử dụng vào mọi mục đích trong những trường hợp cần thiết..."

Từ quy định này, chúng tôi thấy có hai vấn đề trao đổi sau đây:

Thứ nhất: Quy định nói trên vô hình chung đã tạo cho Chính phủ ở vào tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi". Chính phủ vừa là cơ quan có thẩm quyền xét duyệt kế hoạch hàng năm của UBND cấp tỉnh về việc giao đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng để sử dụng vào mục đích khác. Chính phủ lại là cơ quan có thẩm quyền giao đất để sử dụng vào mọi mục đích trong những trường hợp cần thiết.

Thứ hai: Thực tế, qua gần 8 năm thi hành, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành cha có quy định cụ thể hoá việc giao đất của Chính phủ để sử dụng vào "mọi mục đích" trong "những trường hợp cần thiết" là những trường hợp cụ thể nào và cần phải hiểu những trường hợp sử dụng đất nào là cần

thiết? Những trường hợp sử dụng đất nào là không cần thiết? Thực tế cho thấy nếu không có các quy định cụ thể hoá điều luật này dễ nảy sinh xu hướng tùy tiện, lạm quyền trong việc giao đất.

1.2- Thẩm quyền cho thuê đất

Điều 80 Luật Đất đai năm 1993 quy định "*Chính phủ quyết định việc cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế (gọi chung là người nước ngoài). Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất. Quyền và nghĩa vụ của người thuê đất do Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định*".

Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 14/10/1994 đã xác định:

"Tổ chức, cá nhân nước ngoài được Chính phủ Việt Nam cho thuê đất quy định trong pháp lệnh này bao gồm:

- a. Cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác có chức năng ngoại giao của nước ngoài.*
- b. Cơ quan đại diện các tổ chức của Liên hiệp quốc tại Việt Nam; cơ quan, tổ chức liên Chính phủ; cơ quan đại diện của tổ chức liên Chính phủ.*
- c. Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam" (Điều 1).*

Hiện nay thẩm quyền cho thuê đất cho đối tượng là tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, lại thuộc về hai cơ quan nhà nước có thẩm quyền, theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam là: Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh.

Cụ thể: "*Thẩm quyền quyết định cho thuê đất.*

Thủ tướng Chính phủ quyết định cho thuê đất đối với dự án sử dụng đất đô thị từ 5 ha trở lên, các loại đất khác từ 50 ha trở lên, UBND cấp tỉnh quyết định cho thuê đất đối với dự án còn lại" (Điều 88- Nghị định số 24/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/7/2000 quy định chi tiết thi hành luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam).

Đến đây, chúng ta thấy rõ sự mâu thuẫn, không thống nhất giữa các quy định của Luật Đất đai và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam về thẩm quyền cho thuê đất đối với người nước ngoài tại Việt Nam, đối với người nước ngoài và các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Điều này, sẽ gây khó khăn, lúng túng cho các cấp, các ngành và các địa phương khi triển khai thực hiện các quy định của hai đạo luật này trong thực tế.

2. Thẩm quyền của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

2.1- Mục a và b Khoản 3, Điều 23 Luật Đất đai năm 1993 quy định:

"... UBND tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất để sử dụng vào mọi mục đích không phải là sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp theo quy định sau đây:

a, Từ 1 ha trở xuống đối với đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị và từ 2 ha trở xuống đối với đất trồng, đồi núi trọc cho mỗi công trình không thuộc các trường hợp quy định tại Mục b Khoản 3 Điều này.

b, Từ 3 ha trở xuống đối với đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng, đất khu dân cư nông nghiệp, đất đô thị, từ 5 ha trở xuống đối với đất trồng, đồi núi trọc cho mỗi công trình đường bộ, đường sắt, đường dẫn nước, đường dẫn dầu, đường dẫn khí, đường điện, đê điều và từ 10 ha trở xuống đối với đất trồng, đồi núi trọc cho mỗi công trình xây dựng hồ chứa nước".

Theo quy định tại Điều 29 Luật Đất đai năm 1993 và Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 04/2000/NĐ-CP ngày 11/2/2000 của Chính phủ về thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai thì "Cơ quan có thẩm quyền giao đất quy định tại khoản 3 Điều 23 và Điều 24 của Luật Đất đai là cơ quan có thẩm quyền cho thuê đất". Từ các quy định của pháp luật hiện hành trên đây, chúng ta có thể khẳng định rằng thẩm quyền cho thuê đất, mức đất được phép cho thuê và các trường hợp mà UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền cho thuê đất cũng tuân theo các quy định tại mục a và b, Khoản 3 Điều 23 Luật Đất đai năm 1993.

Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 88- Nghị định số 24/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/7/2000 được đề cập trên đây, thì chúng ta hiểu UBND cấp tỉnh có thẩm quyền cho thuê đất đối với các dự án đầu tư nước ngoài sử dụng diện tích đất đô thị dưới 5 ha và các loại đất khác dưới 50 ha.

Nh vậy, chúng ta thấy rằng ở đây có sự mâu thuẫn giữa các quy định của Luật Đất đai năm 1993 và Nghị định số 24/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/7/2000 quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai về thẩm quyền cho thuê đất của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Điều này thêm một minh chứng cụ thể về sự mâu thuẫn, không thống nhất giữa các quy định của hệ thống pháp luật.

2.2- Mục c và d Khoản 3 Điều 23 Luật Đất đai năm 1993 quy định:

"UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất để sử dụng vào mục đích không phải là sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp theo quy định sau đây:

c. Giao đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng để hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở, đất chuyên dùng này để sử dụng vào mục đích chuyên dùng khác hoặc để làm nhà ở, đất đô thị theo định mức do Chính phủ quy định.

d. Kế hoạch giao đất khu dân cư nông thôn để UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giao đất cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở".

Từ quy định này, chúng ta có thể hiểu rằng:

Thứ nhất: UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở tại đô thị. Mà theo Điều lệ quản lý quy hoạch đô thị ban hành kèm theo Nghị định số 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ thì "Đô thị bao gồm các thành phố, thị xã, thị trấn" (Điều 1).

Thứ hai: UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không giao đất khu dân cư nông thôn cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở, mà chỉ giao kế hoạch giao đất khu dân cư nông thôn cho UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trên cơ sở kế hoạch giao đất này, UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giao đất cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở.

Ở đây, có một vấn đề cần trao đổi là quy định của Luật Đất đai năm 1993 về thẩm quyền giao đất cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở tại khu vực thị trấn và tại khu vực xã. Nh chúng ta đã biết, theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND các cấp thì xã và thị trấn là cấp đơn vị hành chính tương đương. Chúng là cấp chính quyền cơ sở, trực thuộc và chịu sự quản lý trực tiếp, toàn diện của UBND huyện. Nhng theo quy định của Luật Đất đai năm 1993 thì UBND huyện chỉ có quyền giao đất cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở tại xã. Còn thẩm quyền giao đất cho hộ gia đình, cá nhân

nhân làm nhà ở tại thị trấn lại thuộc về UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, mà UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lại không phải là cơ quan quản lý trực tiếp về mọi mặt của thị trấn. Quy định này theo chúng tôi cần xem xét lại.

3. Thẩm quyền thu hồi đất

Điều 28 Luật Đất đai năm 1993 quy định: "*Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất nào thì có quyền thu hồi đất đó.*

Việc thu hồi đất để chuyển sang mục đích khác phải theo đúng quy hoạch và kế hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Trước khi thu hồi đất phải thông báo cho người đang sử dụng biết về lý do thu hồi, thời gian, kế hoạch di chuyển, phương án đền bù thiệt hại.

Trong trường hợp có nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, chống thiên tai hoặc trong tình trạng khẩn cấp, thì việc trưng dụng đất do UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên quyết định. Hết thời hạn trưng dụng, người sử dụng đất được trả lại đất và được đền bù thiệt hại do việc trưng dụng gây ra theo quy định của pháp luật".

Ở đây, chúng tôi muốn trao đổi về thẩm quyền trưng dụng đất của UBND quận. Trước hết, trưng dụng đất là một trường hợp đặc biệt của thu hồi đất. Đây là trường hợp thu hồi đất có điều kiện và chỉ thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định.

Phần đầu của Điều 28 Luật Đất đai năm 1993 đưa ra một nguyên tắc về thẩm quyền thu hồi đất là: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất nào thì có quyền thu hồi đất đó. Theo quy định tại Điều 23 và Điều 24 của Luật Đất đai năm 1993 thì các cơ quan có thẩm quyền giao đất gồm: Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Do vậy, các cơ quan này cũng chính là các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất.

Theo Điều 23 và Điều 24 của Luật Đất đai năm 1993 thì UBND quận không có thẩm quyền giao đất. Điều 28 Luật Đất đai năm 1993 cho phép UBND quận có thẩm quyền trưng dụng đất. Thoạt đầu, chúng ta có cảm tưởng rằng ở đây có sự mâu thuẫn. Song chúng tôi cho rằng không hề có sự mâu thuẫn giữa các quy định này, việc trưng dụng đất của UBND quận là trường hợp đặc biệt, được lý giải bởi các lý do sau đây:

Thứ nhất: Trưng dụng đất là trường hợp đặc biệt của thu hồi đất, vì đây là trường hợp thu hồi đất có thời hạn chỉ xảy ra trong một số trường hợp mà pháp luật đã dự liệu trước. Hết thời hạn trưng dụng, người sử dụng đất được trả lại đất và được đền bù thiệt hại do việc trưng dụng gây ra theo quy định của pháp luật.

Thứ hai: Việc trưng dụng đất của UBND quận chỉ được thực hiện trong trường hợp có nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, chống thiên tai hoặc trong tình trạng khẩn cấp. Tức là, pháp luật đã hạn chế thẩm quyền trưng dụng đất của UBND quận trong các trường hợp đặc biệt đã được dự liệu. Vì các trường hợp này xảy ra nằm ngoài ý muốn chủ quan của con người, gây ra hậu quả đảo lộn trật tự xã hội, gây thiệt hại to lớn về người và của. Do đó, để giảm thiểu đến mức thấp nhất thiệt hại do các trường hợp này gây ra, phòng tránh rủi ro và bảo vệ trật tự của các quan hệ xã hội, nhà làm luật cho phép UBND quận có quyền trưng dụng đất, mặc dù họ không có thẩm quyền giao đất.

Tuy nhiên, có quan điểm cho rằng cần xem xét lại quy định về thẩm quyền trưng dụng đất được quy định tại Điều 28 Luật Đất đai năm 1993. Theo quan điểm này thì quy định trên là bất cập so với thực tế và vô hình chung làm giảm tác dụng phòng, chống có hiệu quả, khắc phục các thiệt hại do chiến tranh, thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp gây ra. Bởi lẽ, nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, chống thiên tai hoặc trong tình trạng khẩn cấp đòi hỏi xã hội phải phản ứng rất mau lẹ, kịp thời mới đối

phó đọc với các "sự cố" này và tránh đọc hậu quả xấu do nó gây ra. Quy định nh Điều 28 Luật Đất đai năm 1993 về thẩm quyền trng dụng đất không đáp ứng đọc đòi hỏi của thực tiễn trong việc phòng, chống kịp thời và có hiệu quả các trường hợp này. Nên chăng, cần sửa đổi quy định này theo hống giao quyền trng dụng đất trong các trường hợp này cho UBND cấp xã. Chúng tôi tán thành với quan điểm này.

4. Một số kiến nghị

4.1. Cần quy định cụ thể trong Luật các trường hợp giao đất của Chính phủ và việc giao đất của Chính phủ để sử dụng vào mọi mục đích trong những trường hợp cần thiết là những trường hợp nào? Có nh vậy, mới ngăn ngừa đọc việc giao đất tùy tiện và tạo điều kiện thuận lợi để người dân thực hiện quyền làm chủ của mình trong việc giám sát các trường hợp giao đất của Chính phủ.

4.2. Luật Đất đai năm 1993 cần bổ sung quy định về thẩm quyền giao đất của UBND cấp tỉnh cho các dự án đầu t nớc ngoài sử dụng đất đô thị dới 5 ha và các loại đất khác dới 50 ha nhằm khắc phục sự mâu thuẫn giữa các quy định của Luật Đất đai và các văn bản hống dẫn thi hành Luật Đầu t nớc ngoài tại Việt Nam về thẩm quyền cho thuê đất đối với các tổ chức, cá nhân nớc ngoài khi thực hiện các dự án đầu t tại Việt Nam; Đồng thời nâng cao các tính hấp dẫn của môi trường đầu t nớc ngoài ở nớc ta.

4.3. Thời gian tới, cần nhanh chóng khắc phục sự mâu thuẫn giữa các quy định của Luật Đất đai năm 1993 với các quy định trong các văn bản hống dẫn thi hành Luật Đầu t nớc ngoài tại Việt Nam về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng. Giải pháp đa ra để khắc phục sự mâu thuẫn này là sửa đổi các quy định của Luật Đất đai năm 1993 về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng cho phù hợp với Luật đầu t nớc ngoài tại Việt Nam và các văn bản hống dẫn thi hành nhằm giảm các thủ tục hành chính và rút ngắn thời gian trong việc xét duyệt hồ sơ xin thuê đất của các dự án đầu t. Mặt khác, tăng c- ờng quyền hạn, trách nhiệm cho UBND cấp tỉnh, tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương trong việc tìm kiếm các đối tác, thu hút các dự án đầu t nớc ngoài.

4.4. Nh phân đầu của bài viết này đã đề cập, thị trấn là cấp đơn vị hành chính tương đơng với xã. Thị trấn và xã đều chịu sự quản lý trực tiếp, toàn diện của UBND huyện, theo quan điểm của chúng tôi cần sửa quy định về thẩm quyền giao đất hiện nay của Luật Đất đai năm 1993 theo hống cho phép UBND huyện đọc quyền giao đất cho hộ gia đình, cá nhân làm ở tại thị trấn. Có nh vậy mới tạo sự thuận lợi cho UBND huyện trong việc phân cấp quản lý nhà nớc đối với đất đai.

4.5. Xuất phát từ nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, chống thiên tai hoặc trong tình trạng khẩn cấp, nếu quy định UBND huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh trở lên có quyền trng dụng đất nh Điều 28 Luật Đất đai năm 1993 thì trên thực tế sẽ có trường hợp không đáp ứng hoặc ứng phó đất mau lẹ, kịp thời và có hiệu quả khi chiến tranh, thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp xảy ra. Chính vì vậy, nên nghiên cứu quy định UBND cấp xã có quyền quyết định việc trng dụng đất khi có nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, chống thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp. Sau đó UBND cấp xã báo cáo ngay việc quyết định trng dụng đất của mình cho UBND cấp huyện quyết định xử lý./.

**Đại học Luật Hà Nội*

KHÁI NIỆM CƠ BẢN VỀ CHỨNG KHOÁN

PHẠM VŨ THẮNG LONG*

Chứng khoán và thị trường chứng khoán vẫn còn mới mẻ đối với người dân Việt Nam. Nhnng chúng là những khái niệm khá quen thuộc ở những nớc có nền kinh tế thị trường phát triển.

Thị trường chứng khoán là một loại thị trường cao cấp nhằm tạo lập nên một loại cơ sở hạ tầng về tài chính. Nó là nguồn quan trọng bổ sung vốn cho nhà nước và các doanh nghiệp. Tại thành phố Hồ Chí Minh, Trung tâm giao dịch chứng khoán đầu tiên ở Việt Nam đã bắt đầu hoạt động.

Có nhiều câu hỏi được đặt ra, mà những câu hỏi đầu tiên là ở thị trường chứng khoán người ta mua gì, bán gì? Và đối tượng của các hành vi mua bán đó có đặc tính gì?

Theo suy luận logic thông thường, người ta có thể hiểu thị trường chứng khoán là nơi diễn ra việc trao đổi về "chứng khoán" hay những cổ phiếu, cổ phần (cụ thể hơn). Ở thị trường chứng khoán, quy luật cung cầu cũng diễn ra. Khi mức cầu vượt quá cung thì giá cả sẽ tăng lên và ngược lại. Do đó khi nền kinh tế tăng trưởng sẽ thu hút các nhà đầu tư nhập cuộc. Nhưng khi có sự suy thoái thì niềm tin đầu tư bị khủng hoảng dẫn tới sự tụt giá trên thị trường chứng khoán. Vì thế người ta thường ví thị trường chứng khoán như "phong vũ biểu" của nền kinh tế.

Cũng như các thị trường khác, thị trường chứng khoán cần có hàng hoá để giao dịch. Chứng khoán phải được tạo ra trước để giao dịch mua bán. Tuy nhiên người phát hành chứng khoán đầu tiên sau khi đã nhận đủ vốn cần huy động, họ không còn nhận được nguồn lợi tài chính nào nữa từ các lần giao dịch tiếp theo giữa người mua và bán trên thị trường chứng khoán. Vậy có thể nói thị trường chứng khoán có hai vai trò chủ yếu quan hệ gắn bó với nhau là: (1) Hỗ trợ cho việc huy động vốn của nhà nước và doanh nghiệp; (2) Tạo ra một thị trường thứ cấp mà tại đó người đầu tư có thể bán cho người dự định đầu tư.

Đối tượng của các hành vi mua bán đó, nói một cách khác, chứng khoán có các đặc tính khác với hầu hết các hàng hoá khác là tự bản thân nó không có giá trị mà nó chỉ biểu thị các quyền. Ví dụ giá trị của trái phiếu (bond), giấy ghi nợ (note) và các hứa phiếu (promissory note) phụ thuộc vào điều kiện tài chính của người chi trả; còn giá trị của cổ phần (Share) phụ thuộc vào lợi nhuận của doanh nghiệp phát hành nó.

Đối với hầu hết các loại hàng hoá khác, người tiêu dùng cuối cùng được nhà nước bảo hộ trong một số lĩnh vực như quảng cáo, tiêu chuẩn chất lượng, vệ sinh, giá cả... Nhưng với chứng khoán thì có sự khác biệt. Chẳng hạn chứng khoán có thể phát hành với số lượng không giới hạn, không có giá cả chính thức, nên chúng có thể trở thành vô giá trị. Điều đó dẫn đến sự cần thiết tạo ra các quy định về chứng khoán nhằm bảo đảm chứng khoán được phát hành và chào bán cho công chúng theo cách thức mà người đầu tư có thể hình dung chính xác khả năng lợi nhuận và bao nhiêu lợi nhuận trong mỗi chứng khoán.

Một điểm khác nữa với hàng hoá khác là chứng khoán không được tiêu dùng bởi người mua mà chúng trở thành tiền tệ và được trao đổi tại thị trường thứ cấp với giá trôi nổi. Các giao dịch thứ cấp mang lại nhiều giá trị hơn khi chứng khoán được phát hành và chào bán cho công chúng. Điều này dẫn đến một điểm cần chú ý nữa của luật về chứng khoán là bảo đảm thông tin liên tục về doanh nghiệp có chứng khoán đang được bán. Bởi thị trường chứng khoán rất dễ bị tổn thương do sự lừa bịp, nên luật về chứng khoán có các quy định về chống gian lận và các quy định bảo đảm để những người đầu tư và buôn bán chứng khoán không được lợi dụng trình độ, kinh nghiệm của mình để lừa bịp khách hàng không chuyên nghiệp...

Đó là các đặc tính tóm lược của chứng khoán và những quan tâm pháp lý phát sinh. Tuy nhiên việc tìm hiểu đầy đủ về chứng khoán là việc không đơn giản. Đạo luật về thị trường chứng khoán năm 1934 của Hoa Kỳ có định nghĩa theo cách liệt kê về chứng khoán như sau:

Thuật ngữ "chứng khoán" có nghĩa là bất kỳ giấy nợ, cổ phần, chứng khoán tồn tại, trái phiếu, giấy vay nợ không có bảo đảm, chứng chỉ về quyền lợi hoặc dự phần trong bất kỳ thỏa thuận phân chia lợi nhuận nào hoặc trong bất kỳ khoản tiền hoặc hợp đồng thuê mỏ dầu, mỏ khí hay các mỏ nào khác; bất kỳ chứng chỉ uỷ thác thế chấp, chứng chỉ chi phí tiền tổ chức hoặc chứng chỉ đăng ký mua chứng khoán mới phát hành, cổ phần có thể chuyển nhượng; hợp đồng đầu tư, chứng chỉ uỷ thác bỏ

phiếu, chứng chỉ ký thác; đối với chứng khoán, bất kỳ hợp đồng mua bán chứng chỉ theo chiều xuống, hợp đồng mua bán chứng chỉ theo chiều lên, hợp đồng mua bán hàng hai, hoặc đặc quyền trên bất kỳ chứng khoán, chứng chỉ ký thác, hoặc nhóm hay chỉ số chứng khoán (bao gồm bất kỳ lợi ích nào trong đó hoặc được đặt trên cơ sở giá trị từ đó), hoặc bất kỳ hợp đồng mua bán chứng chỉ theo chiều xuống, hợp đồng mua bán chứng chỉ theo chiều lên, hợp đồng mua bán hàng hai, hoặc đặc quyền được ký kết trên thị trường chứng khoán quốc gia có liên quan đến ngoại tệ, hoặc nói chung, bất kỳ phong tiện nào được hiểu thông thường là chứng khoán; hoặc bất kỳ chứng chỉ về quyền lợi hoặc dự phần, chứng chỉ tạm thời, hoá đơn, hoặc giấy bảo đảm hoặc quyền đăng ký mua hoặc việc mua bất kỳ những gì đã liệt kê bên trên; nhng không bao gồm tiền, hối phiếu, thương phiếu, hoặc sự chấp thuận của ngân hàng mà có kỳ hạn thanh toán tại thời điểm phát hành không quá chín tháng, trừ những ngày gia hạn, hoặc bất kỳ sự gia hạn nào mà kỳ hạn thanh toán của nó cũng được giới hạn nh vậy.

Qua định nghĩa này chúng ta thấy, chứng khoán là một tập hợp phức tạp. Mức độ phức tạp của tập hợp này phụ thuộc vào sự đa dạng, phức tạp của các hoạt động kinh tế trong một nền kinh tế cụ thể. Ngời ta có thể khái quát các giấy tờ hay chứng khoán nêu trên thành ba loại:

- 1- Những giấy tờ được gọi một cách kỹ thuật là chứng khoán (stock) hoặc giấy ghi nợ (note), được phát hành không nhằm mục đích đầu t;
- 2- Những giấy tờ đầu t được các định chế tài chính (công ty bảo hiểm, tổ chức cho vay...) phát hành; và
- 3- Những giấy tờ làm bằng chứng cho việc đầu t vào các cam kết tìm kiếm lợi nhuận mà không phải là dạng chứng khoán (stock), giấy ghi nợ (note) hoặc các dạng chứng khoán truyền thống.

Chứng khoán được trao đổi tại thị trường ở một vị trí địa lý cụ thể hoặc có thể là một hệ thống thông tin chính thức hoặc không chính thức mà qua đó ngời mua, kẻ bán tạo dựng quyền lợi của mình.

Ở Việt Nam, Trung tâm giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh thuộc sở hữu nhà nước được Chính phủ thành lập và đã đi vào hoạt động. Với chính sách phát triển từng bước: Trớc tiên là tập trung vào phát triển thị trường sơ cấp nhằm thu hút vốn đầu t thông qua việc phát hành cổ phiếu công ty, trái phiếu Chính phủ...; tiếp theo hình thành dần dần thị trường thứ cấp mà qua đó việc kinh doanh, buôn bán chứng khoán phát triển.

Nhng để thị trường chứng khoán phát huy được vai trò quan trọng trong nền kinh tế thì ngoài việc chuẩn bị các điều kiện vật chất, đào tạo con ngời..., vấn đề nâng cao nhận thức của ngời dân về chứng khoán và thị trường chứng khoán là rất quan trọng.

Vậy qua đây chúng tôi cho rằng cần phải tuyên truyền rộng rãi hơn nữa, thông xuyên hơn nữa về các vấn đề liên quan đến chứng khoán./.

**Cử nhân kinh tế*

CHÍNH SÁCH HẢI QUAN CỦA VIỆT NAM TRƯỚC XU THẾ ĐỔI MỚI VÀ HỘI NHẬP

TS. LÊ THỊ THU THỦY*
TS. NGUYỄN ANH SƠN*

Hải quan đóng một vai trò rất quan trọng trong thương mại và kinh tế đối ngoại của một quốc gia, ảnh hưởng trực tiếp đến sự hợp tác, giao lưu quốc tế cũng như chủ quyền và an ninh quốc gia. Chỉ lấy một ví dụ là ngành Hải quan hàng năm thu và nộp thuế chiếm tới 1/4 ngân sách nhà nước cũng thấy được tầm quan trọng đó. Do vậy, khi tiến hành hoàn thiện pháp luật hải quan cho phù hợp với điều kiện mới, Luật Hải quan cần phải có các quy định điều chỉnh hai mặt của một vấn đề, đó là: giảm thiểu sự can thiệp cản trở lưu thông hàng hoá quốc tế, tạo mọi điều kiện cho hoạt động thương mại quốc tế phát triển nhưng đồng thời cũng cần phải tăng cường quản lý nhà nước về hải quan, để góp phần bảo vệ lợi ích, chủ quyền và an ninh quốc gia.

I. KHÁNG ĐỊNH QUYỀN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN VÀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT HẢI QUAN

Lần đầu tiên Pháp lệnh Hải quan năm 1990 quy định về ranh giới kiểm tra hải quan của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là đồng biên giới quốc gia và đưa ra nguyên tắc về phạm vi địa bàn hoạt động của Hải quan Việt Nam bao gồm: khu vực cửa khẩu, cảng biển, cảng sông quốc tế, cảng hàng không dân dụng quốc tế; bu điện quốc tế; khu vực kiểm soát hải quan dọc theo biên giới, bờ biển, hải đảo, vùng tiếp giáp lãnh hải và những địa điểm khác ở nội địa do Pháp lệnh Hải quan quy định.

Với quy định như vậy Pháp lệnh chủ yếu chỉ đề cập tới hoạt động xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh qua biên giới quốc gia, và do đó không còn phù hợp với các văn bản pháp luật về đầu tư và các Nghị định của Chính phủ. Bởi theo các văn bản này, tại Việt Nam đã thành lập các khu thương mại, khu chế xuất, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, kho bảo thuế và hàng hoá đưa ra từ hoặc đưa vào các khu vực này cũng phải làm thủ tục hải quan.

Mặt khác, trên thực tế Hải quan Việt Nam đang cùng với Hải quan Malaixia thực hiện thủ tục xuất khẩu dầu mỏ khai thác tại vùng chồng lấn MP 3 giữa Việt Nam với Malaixia. Và như vậy với quy định ranh giới kiểm tra hải quan là đồng biên giới quốc gia thì vấn đề chủ quyền ở vùng chồng lấn trên biển cũng chưa được đề cập trong Pháp lệnh.

Trong khi đó tại Công ước KYOTO (sửa đổi, bổ sung năm 1999) về đơn giản hoá và hài hoà hoá thủ tục hải quan mà khi Việt Nam tham gia thì khái niệm "Lãnh thổ hải quan" trong phụ lục tổng quát sẽ không được bảo lưu. Theo Công ước này, Lãnh thổ hải quan là lãnh thổ trong đó Luật Hải quan của một bên tham gia được áp dụng. Khái niệm này đã được nhiều nội luật hoá và quy định cụ thể hơn trong Luật Hải quan tùy theo vị trí địa lý của mỗi quốc gia, cụ thể như:

Lãnh thổ hải quan của Cộng đồng Châu Âu bao gồm lãnh thổ, lãnh hải, các vùng nội thủy và không phận của các thành viên;

Lãnh thổ hải quan của Liên bang Nga, Cộng hòa Bêlarux, Êstônia bao gồm lãnh thổ thuộc chủ quyền, nội thủy và vùng trời trên đó;

Lãnh thổ hải quan Indônêxia bao gồm vùng đất, vùng nước, vùng trời bên trên đó và các địa điểm đặc biệt trong các vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong đó Luật Hải quan được áp dụng đầy đủ;

Lãnh thổ hải quan Cộng hòa Mônđavia bao gồm lãnh thổ thuộc chủ quyền, khu kinh tế tự do, địa phận của các hòn đảo nhân tạo, công trình nhân tạo thuộc chủ quyền trên biển;

Lãnh thổ hải quan Cộng hòa Pháp bao gồm lãnh thổ nước Pháp lục địa, của đảo Corse và những hòn đảo của Pháp gần bờ biển...

Trên cơ sở phân tích và thực tiễn áp dụng khái niệm "Địa bàn hoạt động hải quan" cộng với kinh nghiệm xây dựng và sử dụng thuật ngữ "Lãnh thổ hải quan" trong Công ước KYOTO sửa đổi, bổ sung nêu trên và trong Luật Hải quan của các quốc gia trên thế giới điều chỉnh về vấn đề này, để

ng nghị **nội dung** "Địa bàn hoạt động Hải quan" trong Pháp lệnh Hải quan năm 1990 cần đọc kế thừa và phát triển nâng lên thành phạm vi áp dụng của Luật Hải quan với nội dung sau:

"Lãnh thổ Hải quan"- là lãnh thổ Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và những khu vực mà Việt Nam thực hiện quyền chủ quyền.

"Địa điểm làm thủ tục hải quan, địa điểm kiểm tra hải quan và ranh giới kiểm tra hải quan".

1. Địa điểm làm thủ tục hải quan bao gồm:

a. Trụ sở Hải quan khu vực;

b. Khu vực cửa khẩu, cảng biển, cảng sông quốc tế, cảng hàng không dân dụng quốc tế, bu điện quốc tế; khu vực khai thác và xuất khẩu dầu khí tại vùng đặc quyền kinh tế.

2. Địa điểm kiểm tra hải quan bao gồm:

a. Địa điểm làm thủ tục hải quan;

b. Các địa điểm khác ở nội địa do Tổng cục Hải quan quy định.

3. Ranh giới kiểm tra hải quan là đồng biên giới quốc gia cũng nh ranh giới giới hạn địa điểm kiểm tra hải quan.

"Khu vực kiểm soát hải quan"

Khu vực kiểm soát hải quan bao gồm:

- Các xã và các đơn vị hành chính tong đơng trong khu vực biên giới Việt Nam;

- Phần sông suối biên giới trong phạm vi các xã và các đơn vị hành chính tong đơng trong khu vực biên giới;

- Các xã và các đơn vị hành chính tong đơng ở ven biển và hải đảo;

- Nội thủy, lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải của nớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- Các tuyến đờng quá cảnh hàng hoá, phong tiện vận tải.

Cách quy định theo đề nghị trên đây vừa kế thừa các quy định trong Pháp lệnh Hải quan năm 1990, vừa khẳng định chủ quyền quản lý Nhà nớc về Hải quan của Việt Nam trong khung cảnh hội nhập và nâng cao giá trị khoa học pháp lý khái niệm "Địa bàn hoạt động hải quan".

Đây chính là tiền đề để quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm chính trong phòng chống vi phạm pháp luật hải quan của cơ quan Hải quan trong phạm vi địa điểm kiểm tra hải quan, khái quát hoá nội dung Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 28/09/2000 của Thủ tướng Chính phủ vào trong Luật, tránh tình trạng có rất nhiều lực lượng có nhiệm vụ đấu tranh chống buôn lậu hoạt động tại địa điểm này, nhiều văn bản quy định chồng chéo, phiền hà, gây trở ngại cho hoạt động xuất nhập khẩu; đùn đẩy trách nhiệm, dẫn đến việc buông lỏng quản lý, bỏ lọt các hành vi buôn lậu, gian lận thương mại nh thời gian qua.

Về Chơng quản lý nhà nớc về hải quan trong dự thảo, chúng tôi cho rằng không cần thiết, vì mỗi cán bộ, công chức Hải quan khi làm nhiệm vụ đều tham gia vào công việc quản lý nhà nớc về hải quan.

Vì vậy, theo ý kiến của riêng tôi, trong Luật Hải quan tới đây chỉ cần xây dựng một điều quy định về "Chính sách hải quan và quản lý nhà nước về hải quan" tại chơng "Những quy định chung" với các nội dung nh sau:

1. Chính sách hải quan là bộ phận cấu thành chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chính sách hải quan đợc thực hiện thống nhất trên lãnh thổ hải quan Việt Nam trên cơ sở tuân thủ Luật này, các điều ớc quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia.

2. Quản lý nhà nước về hải quan bao gồm: các quy định về di chuyển hàng hoá, phong tiện vận tải qua ranh giới kiểm tra hải quan nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; thu thuế xuất nhập khẩu; khai và kiểm tra, kiểm soát hải quan cũng nh các biện pháp khác thực hiện chính sách hải quan.

Việc sử dụng cụm từ "di chuyển hàng hoá qua ranh giới hải quan" ở đây thay cho cụm từ "xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh Việt Nam" vừa cô đọng, vừa ngắn gọn và phù hợp với thông lệ quốc tế, là cơ sở để quy định các chế độ kiểm tra, giám sát hải quan sau này, những vấn đề mà Pháp lệnh hải quan vẫn cha có quy định nh: chế độ Tạm nhập- Tái xuất, Tạm xuất- Tái nhập; Gia công- Đầu t; hàng đa ra từ/đa vào Khu chế xuất, kho ngoại quan...

II. Củng cố và tăng cõng hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực Hải quan.

1. Về nguyên tắc và hệ thống tổ chức của Hải quan.

Sau 10 năm thực hiện, nguyên tắc đợc quy định trong Pháp lệnh Hải quan: Hải quan Việt Nam đợc tổ chức tập trung, thống nhất dới sự lãnh đạo trực tiếp của Hội đồng Bộ trưởng với hệ thống ba cấp to ra phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của Việt Nam nói chung và tổ chức bộ máy nhà nước của Việt Nam nói riêng. Thực hiện nguyên tắc và hệ thống tổ chức này Việt Nam đã đạt đợc kết quả to lớn nh:

- Quản lý nhà nước về hải quan đã đợc thực hiện thống nhất trên cả nước; góp phần thực hiện trật tự quản lý trong phát triển kinh tế đối ngoại, mở rộng sự hợp tác và giao lu quốc tế, chống buôn lậu và gian lận thông mại có hiệu quả; kết quả thực hiện nhiệm vụ năm sau hoàn thành cao hơn năm trước.

- Việc quy định Tổng cục Hải quan là cơ quan thuộc Chính phủ đã bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, tính kịp thời trong công tác tham mu của Tổng cục Hải quan, hạn chế đợc các khâu trung gian xa rời thực tế, chồng chéo, dễ gây phiền hà, ách tắc và đã tạo đợc thuận lợi cho xuất khẩu, nhập khẩu.

- Hải quan trở thành một lực lượng chuyên nghiệp đại diện cho Nhà nước thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát có hiệu quả các hoạt động xuất nhập khẩu qua biên giới, góp phần bảo hộ sản xuất trong nước, bảo vệ lợi ích kinh tế quốc gia trong quá trình mở cửa, hội nhập.

- Hiệu quả phối hợp với các Bộ, ngành chức năng, với Uỷ ban nhân dân trong hoạt động kiểm soát chống buôn lậu qua biên giới đợc nâng cao.

Nguyên tắc và cách tổ chức Hải quan theo hệ thống ba cấp này cần đợc kế thừa, phát triển và quy định trong Luật Hải quan. Đây chính là cơ sở, nền tảng để sau này quy định rõ ràng và công khai quyền hạn và trách nhiệm của các cấp hải quan và công chức hải quan.

Mặt khác, quyền hạn và trách nhiệm của hải quan liên quan đến quyền hạn và trách nhiệm của nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nh thông mại, công an, tài chính, đầu t, ngoại giao v.v... và

chính quyền địa phương. Do đó, quy định cụ thể về hệ thống tổ chức hải quan là điều kiện tốt để kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật và để đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực hải quan.

2. Về tiêu chuẩn và địa vị pháp lý của công chức hải quan.

Quy định tại Khoản 1 Điều 7 Pháp lệnh Hải quan về tiêu chuẩn nhân viên hải quan cho đến nay vẫn còn phù hợp nhng chưa đủ. Một mặt tiêu chuẩn của cán bộ công chức hải quan không đạt thấp hơn các tiêu chuẩn cán bộ, công chức được quy định tại Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 26/02/1998, sửa đổi, bổ sung ngày 28/04/2000. Mặt khác, cần có các tiêu chuẩn bổ sung phù hợp với đặc thù của ngành. Từ kinh nghiệm của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Cộng hòa Bêlarux và Luật Hải quan một số quốc gia thì trong Luật Hải quan của Việt Nam sắp tới, bên cạnh quy định tiêu chuẩn cán bộ theo Pháp lệnh về cán bộ Công chức nêu trên cần bổ sung các tiêu chuẩn: có đạo đức phẩm chất tốt; nắm vững pháp luật và có trình độ chuyên môn nghiệp vụ đáp ứng được yêu cầu của từng vị trí công tác do Tổng cục Hải quan quy định.

Pháp lệnh Hải quan đã quy định cụ thể quyền của cơ quan Hải quan và cán bộ, công chức Hải quan trong từng trường hợp cụ thể khi thực hiện nhiệm vụ. Theo quy định của Bộ luật Tố tụng Hình sự và Pháp lệnh Tổ chức điều tra hình sự thì cán bộ, công chức hải quan còn có thêm các quyền khác mang tính chất hành chính như quyền khám, giữ người; quyền đình chỉ việc xuất khẩu, nhập khẩu để công chế thực hiện luật thuế; quyền thu hồi giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu của tổ chức, cá nhân vi phạm; các quyền tố tụng như áp dụng biện pháp ngăn chặn, khởi tố, điều tra các hành vi buôn lậu hoặc vận chuyển trái phép hàng hoá, tiền tệ qua biên giới.

Những quyền hạn trên đây được quy định gắn liền với yêu cầu thực hiện nhiệm vụ của từng cấp hải quan, góp phần tích cực vào việc đấu tranh, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật hải quan; do đó cần phải được kế thừa và quy định trong Luật. Tuy nhiên, cũng có phải thấy rằng thực tế vẫn còn những trường hợp buôn lậu ngang nhiên sẵn lòng đánh đuổi các chiến sỹ chống buôn lậu ở Quảng Ninh đầu năm 2001, còn cuối tháng 3 năm 2001 công nhân và Tổng giám đốc công ty ChangShin ở Đồng Nai khám và giữ cặp tài liệu của cán bộ Hải quan ở cổng công ty khi sau khi hoàn thành thủ tục hải quan theo đề nghị của chính công ty. Do vậy, chúng tôi đề nghị bổ sung vào Luật Hải quan các quy định nh:

a- "*Quyền kiểm tra hoặc yêu cầu các tổ chức tín dụng cung cấp số liệu về tài khoản của cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật hải quan;*

- *Quyền khám nhà, nơi cất giấu hàng hoá buôn lậu;*

- *Quyền được trang bị và sử dụng vũ khí đối với chiến sỹ làm nhiệm vụ chống buôn lậu...*".

b- "*Cán bộ, công chức Hải quan khi thi hành nhiệm vụ là người đại diện cho chính quyền, được nhà nước bảo vệ; chỉ tuân thủ pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia.*

Khi cán bộ, công chức hải quan mang chế phục có đeo thẻ công chức, hoặc xuất trình chứng minh thư hải quan được phép ra vào các địa điểm kiểm tra hải quan, được miễn các thủ tục kiểm tra, khám xét t trang, cấp dựng tài liệu, hồ sơ mang theo khi thi hành công vụ tại các địa điểm nêu trên trừ những trường hợp pháp luật có quy định khác;

Bất kỳ cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào có hành vi trái pháp luật can thiệp vào hoạt động của cơ quan hải quan; cán bộ, công chức hải quan với mục đích làm ảnh hưởng đến quyết định, việc thực hiện quyết định của cơ quan hải quan; cán bộ, công chức hải quan đều phải chịu trách nhiệm trước pháp luật".

3. Về biện pháp chống gian lận qua giá và kiểm tra sau thông quan.

Luật Hải quan với các quy định đơn giản hoá thủ tục hải quan- giảm tỷ lệ kiểm tra tại cửa khẩu, áp dụng các phong pháp xác định trị giá tính thuế theo Hiệp định trị giá GATT là xu hướng đúng, nhưng phải chấp nhận trên thực tế những quy định này sẽ dẫn đến phần lớn các trường hợp Hải quan phải chấp nhận trị giá hải quan do nhà nhập khẩu khai báo và là kẽ hở mà gian thương vận dụng tối đa để trốn, gian lận thuế qua giá.

Mặt khác, trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (1999) quy định thời gian chịu trách nhiệm của người nộp thuế là 5 năm, đây là một trong những cơ sở pháp lý để các ngành có chức năng kiểm tra lại việc nộp thuế của doanh nghiệp. Như vậy, trong Luật Hải quan cần phải có các quy định về kiểm tra sau thông quan chống gian lận, trốn thuế cho phù hợp với Hiệp định trị giá GATT và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực hải quan.

III. TẠO ĐIỀU KIỆN THUẬN LỢI CHO HOẠT ĐỘNG THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ ĐỒNG THỜI NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

1. VỀ THỦ TỤC HẢI QUAN.

Thủ tục hải quan theo quy định của Pháp lệnh Hải quan năm 1990 và các văn bản hướng dẫn thi hành còn nặng về yêu cầu bảo hộ sản xuất trong nước, thông qua việc áp dụng tối đa các biện pháp phi quan thuế, trong đó có thủ tục hải quan; hồ sơ, chứng từ, kiểm tra quy định quá chi tiết, nặng nề, không phù hợp với chiều hướng cải cách thủ tục hành chính được quy định tại nhiều các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam những năm gần đây và đặc biệt là từ sau khi Việt Nam có chính sách mở cửa và đổi mới chiến lược phát triển kinh tế.

Thủ tục hải quan trong Pháp lệnh Hải quan cũng chưa bao gồm các yếu tố mới quy định trong các công ước quốc tế Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia, ví dụ: Công ước KYOTO về đơn giản hoá và hài hoà hoá thủ tục hải quan (Việt Nam tham gia từ năm 1997), Công ước HS về mô tả và mã hoá hàng hoá (có hiệu lực đối với Việt Nam từ tháng 1/2000); Hiệp định trị giá GATT (thi hành trên cơ sở cam kết trong khuôn khổ hợp tác ASEAN, Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ) và chưa phù hợp với nhiều nguyên tắc của WTO mà Việt Nam sẽ tham gia.

Do vậy Luật Hải quan cần phải có các quy định làm cơ sở để thực hiện cải cách thủ tục hải quan theo phương hướng: đơn giản hoá hồ sơ hải quan, công khai hoá và thuận tiện hoá việc khai hải quan, quy định dịch vụ khai hải quan, điều kiện giải phóng hàng cho từng loại hình hàng hoá xuất nhập khẩu; quyền và nghĩa vụ của người làm thủ tục hải quan trong việc lựa chọn áp dụng quy định ưu tiên hơn về thủ tục hải quan (phân luồng hàng hoá, tỷ lệ kiểm tra và phương pháp kiểm tra, khai báo một lần); giải quyết khiếu nại phát sinh, cho phép khai hải quan bằng phương tiện điện tử; công khai hoá tất cả các quyền và trách nhiệm của người làm thủ tục hải quan tại các bước làm thủ tục hải quan trên cơ sở nguyên tắc tự khai, tự tính thuế và tự chịu trách nhiệm; đảm bảo yêu cầu quản lý, thu thuế và lệ phí đối với hàng hoá xuất nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất nhập cảnh; bảo vệ lợi ích của các chủ thể có hoạt động xuất nhập khẩu và kể cả của chủ sở hữu quyền sở hữu trí tuệ. Các nội dung trên cũng đã được quy định tại các điểm 3.11, 3.15- 3.18, 3.21, 3.27-3.29 trong Phụ lục Tổng quát Công ước KYOTO về đơn giản hoá và hài hoà hoá thủ tục hải quan năm 1999 với nguyên tắc khi Việt Nam tham gia Công ước sẽ không được bảo lưu.

2. Về các phong pháp xác định trị giá hải quan đối với hàng nhập khẩu.

Các quy định của Việt Nam về xác định trị giá hải quan đối với hàng hoá nhập khẩu quá phức tạp và mang tính áp đặt, bởi ngoài quy định xác định trị giá hải quan đối với hàng nhập khẩu tại Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu năm 1991 thì Chính phủ, Bộ Tài chính và Tổng cục Hải quan cũng đã ban hành một số văn bản quy định về việc xác định trị giá hải quan và Bảng giá tối thiểu đối với

hàng hoá nhập khẩu. Các quy định này một mặt không còn phù hợp với quy định về quyền độc tự do kinh doanh trong Luật Doanh nghiệp năm 1999, mặt khác không đáp ứng yêu cầu của Hiệp định Thương mại Việt- Mỹ và các tổ chức kinh tế thế giới và khu vực (ASEAN, APEC, WTO...) mà Việt Nam đang và sẽ tham gia. Do vậy vấn đề xây dựng các quy định về hệ thống xác định trị giá hải quan theo Hiệp định trị giá GATT trong Luật Hải quan khi mà Quốc hội vẫn chưa có chương trình sửa đổi, bổ sung Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu là một yêu cầu cấp thiết (Việt Nam áp dụng trị giá GATT đối với tất cả hàng hoá ASEAN từ tháng 01/01/2001, hàng hoá theo CEPT từ 01/07/2001), đồng thời là cũng là nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia hội nhập.

3. Về tổ chức của Hải quan Việt Nam.

Tại Việt Nam hiện nay ngoài việc thành lập các Cục Hải quan tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo địa giới hành chính còn tồn tại tổ chức hải quan liên tỉnh (Hải quan Hà Nội đã tổ chức những đơn vị cơ sở để thực hiện nhiệm vụ ở các tỉnh Yên Bái, Hà Tây, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh và thành phố Hải Phòng có các cơ sở hải quan đặt tại Hưng Yên, Hải Dương, Thái Bình .v.v.). Và trên thực tế do tính chất của hoạt động xuất, nhập khẩu, các Cục Hải quan độc tổ chức nh hiện nay buộc phải thực hiện một phần không nhỏ công việc ở ngoài địa giới hành chính một tỉnh hay một thành phố. Với sự xuất hiện của nhiều loại hình kinh tế mới nh nhập khẩu nguyên liệu để gia công xuất khẩu; xuất khẩu nguyên liệu sau đó nhập khẩu thành phẩm; sự xuất hiện các khu chế xuất... trên địa bàn nhiều địa phương, dẫn đến những khó khăn trong quản lý nhà nước về hải quan. Do đó, mô hình tổ chức hải quan thuần túy theo địa giới hành chính của một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không còn phù hợp. Vì vậy Luật Hải quan cần phải có quy định mô hình tổ chức "Hải quan khu vực" hoặc "Hải quan vùng", vừa đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính, phát triển nền kinh tế của đất nước, bảo đảm việc thực hiện pháp luật được thống nhất, vừa gắn lợi ích chung của đất nước với lợi ích riêng của từng địa phương. Đây cũng là sự kế thừa quy định của Pháp lệnh Hải quan về tổ chức hải quan liên tỉnh. Địa giới Hải quan khu vực có thể trùng với địa giới hành chính tỉnh, thành phố hoặc có thể chỉ là một phần địa giới tỉnh, thành phố có hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu lớn.

Đây là kết quả đúc rút từ kinh nghiệm tổ chức Hải quan vùng của Hải quan Cộng hoà Pháp, Thái Lan, Liên bang Nga, Hàn Quốc, Miến Điện, Trung Quốc, Nhật Bản (Điều đặc biệt đáng được quan tâm trong việc phân chia đơn vị hành chính hải quan vùng tại Nhật Bản là ranh giới hành chính hải quan vùng không trùng hợp với ranh giới hành chính Quận- tổng đồng với cấp tỉnh của Việt Nam. Việc phân chia đơn vị hành chính hải quan vùng của Nhật Bản có tính đến khối lượng hàng hoá xuất nhập khẩu. Do vậy có nhiều trường hợp một quận hành chính được chia cho hai hải quan vùng...).

**Giảng viên Khoa luật- Đại học quốc gia Hà Nội*

**Tổng cục hải quan*

VĂN BẢN PHÁP LUẬT MỚI
(Toàn văn xin xem Công báo hoặc lawdata@vasc.com.vn)

*** Quy chế quản lý sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài** (Quyết định của Thủ tướng CP 64/2001/QĐ-TTg 26/04/2001)

Quy chế miễn thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế VAT (nếu có) đối với vật t, hàng hoá, máy móc, thiết bị, phương tiện vận tải được nhập hoặc mua trong nước nhằm mục tiêu nhân đạo hoặc phát triển dành cho Việt Nam. Đối với hàng hoá đã qua sử dụng, chỉ tiếp nhận những mặt hàng đạt 80% chất lượng trở lên.

* **Quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ bảo vệ** (Nghị định số 14/2001/NĐ-CP ngày 25/04/2001)

Nghị định quy định những chủ thể được tiến hành hoạt động kinh doanh dịch vụ bảo vệ, những đối tượng không được thành lập và quản lý doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ bảo vệ; trách nhiệm của họ và các cơ quan hữu quan trong việc quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ bảo vệ.

* **Nghĩa vụ bán và quyền mua ngoại tệ** (Quyết định số 61/2001/QĐ-TTg ngày 25/04/2001)

Quyết định quy định những tổ chức nào phải bán ngay tối thiểu 40% số ngoại tệ thu được từ các nguồn thu vãng lai, còn những tổ chức nào có nghĩa vụ bán toàn bộ số ngoại tệ đó cho các ngân hàng ở Việt Nam được phép kinh doanh ngoại hối kể từ thời điểm nhất định; những tổ chức được Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định bảo đảm cân đối ngoại tệ.

* **Hỗ trợ lãi suất sau đầu t** (Quyết định số 07/2001/CT-TTg ngày 24/04/2001)

Đối với các khoản vay vốn bằng đồng Việt Nam, Quyết định quy định mức hỗ trợ lãi suất sau đầu t hàng năm của dự án, thời hạn hỗ trợ lãi suất sau đầu t, lãi suất cho vay bằng ngoại tệ dùng để hỗ trợ lãi suất sau đầu t, lãi suất vay vốn bằng ngoại tệ của các tổ chức tín dụng dùng để xem xét hỗ trợ lãi suất sau đầu t.

* **Đảm bảo tính thống nhất của các quy định về thuế** (Chỉ thị số 07/2001/CT-TTg ngày 24/04/2001)

Chính phủ yêu cầu các bộ, các cơ quan không đưa những quy định về thuế vào các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, rà soát lại những nội dung quy định về thuế có liên quan đến lĩnh vực mình quản lý để kiến nghị Bộ tài chính trình các cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ.

* **Chiến lược phát triển ngành dệt may Việt Nam đến năm 2010** (Quyết định số 55/2001/QĐ-TTg ngày 23/04/2001)

Chính phủ nghiên cứu chính sách hỗ trợ thích hợp, khuyến khích ngành dệt may đẩy mạnh xuất khẩu sản phẩm vào thị trường Mỹ và các nước, dành toàn bộ nguồn thu phí hạn ngạch và đấu thầu hạn ngạch dệt may cho việc mở rộng thị trường xuất khẩu, trong đó có chi phí cho các hoạt động tham gia vào các Tổ chức dệt may quốc tế, cho công tác xúc tiến thương mại và đào tạo nguồn nhân lực cho ngành dệt may.

* **Chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới** (Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg ngày 19/04/2001)

Các khu kinh tế cửa khẩu được áp dụng các loại hình kinh doanh khác nhau như xuất nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, vận chuyển hàng hoá quá cảnh..., được hững các ưu đãi về xây dựng hạ tầng cơ sở, thương mại-du lịch, đất đai, thuế.

* **Tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn ở các cấp địa phương** (Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27/03/2001)

Theo Nghị định, sẽ được thành lập, đổi tên một số cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quy định số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

* **Thành lập Cục Công nghệ, Thông tin và Thống kê hải quan** (Quyết định số 40/2001/QĐ-TTg ngày 26/03/2001)

Cục này trực thuộc Tổng cục Hải quan, được thành lập trên cơ sở tổ chức lại Trung tâm Tin học và Thống kê hải quan với chức năng, nhiệm vụ, tổ chức do Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan quy định.

TÓM TẮT

BÀN VỀ GIÁM SÁT QUA THỰC HIỆN CHONG TRÌNH XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO *Long Phan Cừ*

Từ việc phân tích vấn đề xoá đói, giảm nghèo với hoạt động giám sát của các cơ quan Quốc hội, tác giả đề xuất một số kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội

CÁC MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ *PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung*

Bài viết phân tích thẩm quyền của Chính phủ và trình bày về những mô hình chính phủ trên thế giới theo tiêu chí chính thể.

LUẬT ĐẤT ĐAI: MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ THẨM QUYỀN GIAO ĐẤT, CHO THUÊ VÀ THU HỒI ĐẤT *Nguyễn Quang Tuyến*

Bài viết trao đổi một vài khía cạnh bất cập của các quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 1993 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 1998).

CHÍNH SÁCH HẢI QUAN CỦA VIỆT NAM TRƯỚC XU THẾ ĐỔI MỚI VÀ HỘI NHẬP *TS. Lê Thị Thu Thủy- TS. Nguyễn Anh Sơn*

Tác giả đề cập đến những nội dung về chính sách hải quan mà Luật Hải quan cần phải thể hiện để đáp ứng yêu cầu kép đối với hoạt động hải quan trong bối cảnh hiện nay là giảm thiểu sự can thiệp của hải quan vào hoạt động thương mại quốc tế, đồng thời vẫn đảm bảo chặt chẽ sự quản lý của nhà nước về hải quan.

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ NỘI DUNG DỰ ÁN LUẬT HẢI QUAN *Đặng Ngọc Huy*

Dự án Luật Hải quan được đưa vào chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá X (Tháng 5/2001). Bài viết nêu lên một số ý kiến xung quanh tổ chức bộ máy hải quan, kiểm tra hàng hóa, quản lý hải quan đối với hàng hoá nhập khẩu có yêu cầu bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ...

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT DI SẢN VĂN HOÁ *Tô Ngọc Thanh*

Để Dự thảo Luật Di sản Văn hoá, tác giả đề nghị bổ sung một số điểm liên quan đến Di sản Văn hoá phi vật thể nh: định nghĩa DSVHPT, quản lý, bảo hộ DSVHPVT, chính sách đối với những người gắn bó với DSVHPVT.

VỀ DỰ ÁN LUẬT GIAO THÔNG ĐỒNG BỘ *Lê Việt Trờng*

Nhấn mạnh sự cần thiết ban hành Luật Giao thông đồng bộ, tác giả trình bày một số vấn đề còn gây ra những ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng dự án Luật và nêu quan điểm của mình về những vấn đề đó.

KHÁI NIỆM CƠ BẢN VỀ CHỨNG KHOÁN
Phạm Vũ Thăng Long

Thị trường chứng khoán Việt Nam còn non trẻ. Người dân còn bỡ ngỡ với những khái niệm của nó. Bởi vậy, nâng cao nhận thức của dân chúng về chứng khoán và thị trường chứng khoán có ý nghĩa quan trọng. Với ý nghĩa đó, bài viết đưa ra những khái niệm sơ lược ban đầu về chế định mới mẻ này.

TÌNH HÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT HƠN 15 NĂM QUA
Nguyễn Chí Dũng

Nhìn lại 15 năm thực hiện chính sách đổi mới, tốc độ ban hành và sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật đã tăng đáng kể, kéo theo hàng loạt vấn đề liên quan tới công trình xây dựng pháp luật, soạn thảo, thẩm tra, bảo đảm tính hệ thống của pháp luật, và tổ chức thi hành pháp luật.

KỸ THUẬT VĂN BẢN TRONG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT VÀ PHÁP LỆNH
TS. Long Minh Tuấn

Tác giả phân tích những điểm bất cập trong việc ban hành các văn bản luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung và đưa ra các kiến nghị xung quanh các vấn đề: tên gọi, bố cục, phân mở đầu, thứ tự các điều khoản, phân biệt giữa khoản và điểm, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

**NHỮNG VẤN ĐỀ HIỆN TẠI VỀ TÍNH CÔNG KHAI CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM
VÀ CÁC GIẢI PHÁP KIẾN NGHỊ**
John Bentley

Sau khi phân tích những vấn đề bất cập liên quan đến tính công khai của pháp luật Việt Nam, tác giả đưa ra những giải pháp cho các vấn đề đó.

**CÁC TỘI XÂM PHẠM VỀ MÔI TRƯỜNG
TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ MỚI CỦA TRUNG QUỐC.**
Võ Văn Tuyển

Bài viết giới thiệu những quy định về các tội xâm phạm bảo vệ tài nguyên môi trường trong Bộ luật hình sự 1997 của Trung Quốc

CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH HẢI QUAN Ở TRUNG QUỐC
ThS. Trần Hồng Nguyên

Cải cách thủ tục hành chính hải quan ở Trung Quốc nhằm đáp ứng yêu cầu bảo đảm thông qua nhanh và sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước về hải quan. Bài viết giới thiệu một số kinh nghiệm của hải quan Trung Quốc trên phong diện này.

GÓP Ý VỀ DỰ THẢO LUẬT DI SẢN VĂN HÓA

GS. TSKH TÔ NGỌC THANH*

Từ năm 1945 đến nay, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản qui phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ, phát huy các giá trị văn hoá dân tộc. Trong số đó, gần đây nhất là Pháp lệnh " *Bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử, văn hoá và danh lam, thắng cảnh*" năm 1984 đã góp phần bảo vệ, giữ gìn và phát huy các giá trị văn hoá dân tộc. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, do ảnh hưởng mặt trái của nền kinh tế thị trường, các giá trị đó đã bị xâm hại nghiêm trọng. Trong bối cảnh nh vậy, Pháp lệnh năm 1984

thể hiện một số khiếm khuyết, bất cập. Bởi vậy, việc tiến hành xây dựng Luật di sản văn hoá vào thời điểm này là không thể chậm trễ. Hiện nay, sau khi đã trình xin ý kiến Quốc hội (kỳ họp thứ 8), Dự thảo Luật di sản văn hoá đang trong quá trình chỉnh lý, bổ sung. Có nhiều điểm trong Dự thảo còn cần phải bàn, nhng trong phạm vi bài viết này tôi xin nêu một số ý kiến cá nhân xung quanh di sản văn hoá phi vật thể.

Đánh giá chung

Dự thảo Luật di sản văn hóa (DT) có nhiệm vụ "*Bảo vệ di sản văn hoá dân tộc... hớng cả vào văn hoá vật thể và phi vật thể*" (Mục II/2 Tờ trình của Chính phủ số 977/CP ngày 26/10/2000).

DT đã ra đời một số điều mới đáng chú ý nh ngay tại Điều 1, DT đã định nghĩa về DSVH gồm cả DSVHPTT và DSVHVT.

Tuy vậy, nếu phân viết về di sản văn hoá vật thể (DSVHVT) chiếm 6/7 chương, 62/73 điều và được quy định rất tỉ mỉ, chi tiết thì về di sản văn hoá phi vật thể (DSVHPVT) chỉ có 01 chương với 11 điều, trong đó nhiều điều chỉ quy định một cách chung chung, sơ sài. Trên thực tế, đây là luật dành cho ngành Bảo tồn - Bảo tàng chỉ bổ sung một ít nội dung về DSVHPVT. Điều này thể hiện rõ trong Dự thảo trên các bình diện sau đây:

1/ Nội hàm của khái niệm DSVHPVT

Ở Điều 4, Khoản 1, DSVHPVT được định nghĩa không sai nhng sơ lược, không bao hàm được các nội dung và hình thức của nó: "*DSVHPVT là những sản phẩm có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học thuộc mọi lĩnh vực sáng tạo tinh thần; được lưu giữ chủ yếu bằng truyền miệng, truyền nghề*". Trong lúc đó, di sản văn hoá vật thể (DSVHVT) được phân ra đủ loại, đủ cấp, từ thấp nhất đến cấp quốc gia. Tôi đề nghị sửa lại nh sau: "*DSVHPVT là những sản phẩm có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học thuộc mọi lĩnh vực sáng tạo tinh thần; được lưu giữ chủ yếu bằng truyền miệng, truyền nghề; được thể hiện bằng các hình thức hoạt động hoặc trình diễn. DSVHPVT bao gồm thuần phong mỹ tục, hội lễ; các nghệ thuật ngôn từ, nghệ thuật biểu diễn, nghệ thuật tạo hình; các tri thức dân gian về sản xuất và về sinh hoạt trong đời sống thường nhật của con người*".

Ngoài ra, cần phải thêm ngay sau Khoản 1 này các định nghĩa nội dung của các khái niệm *thuần phong mỹ tục, nghệ thuật ngôn từ, nghệ thuật biểu diễn, nghệ thuật tạo hình, tri thức dân gian*:

- *Thuần phong mỹ tục* là những phong tục tập quán lành mạnh thể hiện tinh thần nhân văn và bản sắc văn hoá các dân tộc Việt Nam.

- *Nghệ thuật ngôn từ* là các sáng tạo nghệ thuật sử dụng ngôn từ nh thần thoại, truyền thuyết, ngụ ngôn, cổ tích, ca dao, hò vè, thành ngữ, tục ngữ, phong ngôn, sử thi.

- *Nghệ thuật biểu diễn* là các sáng tạo nghệ thuật được tồn tại thông qua biểu diễn nh ca, múa, nhạc, sân khấu, múa rối, hát kể sử thi.

- *Nghệ thuật tạo hình* là các sáng tạo nghệ thuật sử dụng đường nét, hình khối, màu sắc và được thể hiện trên các loại vật chất.

- *Tri thức dân gian* là những hiểu biết, kinh nghiệm về sản xuất nh thời tiết, cơ cấu cây trồng, vật nuôi, thổ nhõng, lịch canh tác, các nghề thủ công và bí quyết nghề, v.v...; và về sinh hoạt thường ngày của con người nh các giá trị ẩm thực, y học dân gian, trang phục dân tộc.

2. Phân loại, xếp hạng DSVHPVT

Các Điều 25, 26, 27 của DT quy định về việc xếp hạng các DSVHVT nh di tích, cảnh quan thiên nhiên rất chi tiết, đủ cả xếp làm mấy hạng và hạng nào do ai quyết định. Vậy tại sao không xếp hạng các DSVHPVT? Thật là khó hiểu khi đền Gióng đợc xếp hạng, còn hội Gióng thì không đợc xếp hạng. Đền Gióng đợc bảo vệ nguyên dạng cổ kính, "*không làm thay đổi những yếu tố nguyên gốc vốn có của di tích, di vật*" (Điều 4, Khoản 12). Điều đó không sai, nhng thử hỏi nếu không có hội Gióng biểu thị tâm linh, tâm thức của nhân dân đối với ngài anh hùng huyền thoại đó thì đền Gióng có còn ý nghĩa gì không? Nhiều yếu tố mà Luật này nâng niu, trân trọng liệu có ý nghĩa gì khi nó mất đi giá trị tinh thần của VHPVT chứa đựng trong nó không? Phải chăng, Luật này chú trọng xếp hạng DSVHVT, nhng lại không xếp hạng "hồn thiêng sông núi"- giá trị tinh thần của DSVHPVT.

Xếp hạng di sản văn hoá vật thể là đúng nhng không đủ. Xếp hạng cả DSVHPVT chính là thể hiện tầm trí tuệ cao, tầm nhìn xa trông rộng của Nhà nớc. Hiện nay UNESCO đang đề nghị các nớc thành viên thực hiện khuyến nghị của khoá họp Đại hội đồng lần thứ 15 về việc đăng ký để xếp hạng các *kiệt tác văn hoá phi vật thể (Intangible Cultural Masterpieces)* và đang bắt đầu xét các đăng ký từ các nớc thành viên để công nhận nh đã từng công nhận các giá trị văn hoá vật thể nh Huế, Hạ Long, Mỹ Sơn, Hội An... Thử nghĩ xem, nếu "Quan họ" đợc UNESCO công nhận là "*kiệt tác văn hoá phi vật thể*" của thế giới thì vinh dự biết bao cho cả dân tộc ta. Đến nh UNESCO là tổ chức thế giới còn biết trân trọng nh thế thì tại sao chúng ta lại cha quan tâm đúng mức tới những giá trị văn hoá tinh thần vô giá?

Có ý kiến cho rằng DSVHPVT khó định lượng nên khó xếp hạng. Tôi cho rằng không hẳn là nh vậy. Nếu vậy thì làm sao có chuẩn để tặng huy chương cho các tác phẩm văn hoá phi vật thể; làm sao có thể bỏ phiếu tặng giải thưởng Nhà nớc nh chúng ta đã thực hiện rất tốt đẹp? Cố nhiên, phải có một hệ chuẩn riêng cho DSVHPVT chứ không thể áp dụng hệ chuẩn bảo tồn - bảo tàng đợc. Chúng ta hoàn toàn có thể căn cứ vào giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, quy mô hoạt động, tầm vóc và diện ảnh hưởng để xếp hạng.

Từ những lập luận trên, tôi đề nghị bổ sung thêm mấy điểm sau đây:

*** Xếp hạng DSVHPVT**

- DSVHPVT đăng ký đợc cơ quan nhà nớc có thẩm quyền xem xét xếp hạng theo tiêu chuẩn xếp hạng do Chính phủ quy định.

- Căn cứ giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, quy mô hoạt động, tầm ảnh hưởng, DSVHPVT đợc chia làm ba hạng:

a/ *DSVHPVT địa phương* là DSVHPVT có giá trị về lịch sử, văn hoá, khoa học tiêu biểu cho sắc thái văn hoá của một vùng, một cộng đồng dân c, một tộc người hay một địa phương;

b/ *DSVHPVT quốc gia* là DSVHPVT có giá trị đặc sắc về lịch sử, văn hoá, khoa học tiêu biểu cho bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam;

c/ *DSVHPVT thế giới* là DSVHPVT quốc gia đợc UNESCO công nhận;

*** Thẩm quyền xếp hạng**

Thẩm quyền xếp hạng DSVHPVT nên đợc quy định nh sau:

a/ Bộ trưởng Bộ văn hoá- Thông tin quyết định xếp hạng *DSVHPVT quốc gia* theo đề nghị của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ơng (Sau đây gọi tắt là Chủ tịch UBND cấp tỉnh).

b/ Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ văn hoá Thông tin, Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Kiệt tác văn hoá thế giới của UNESCO xem xét công nhận danh hiệu *DSVHPVT thế giới các DSVHPVT quốc gia*.

c/ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định xếp hạng *DSVHPVT địa phương* theo đề nghị của Giám đốc Sở văn hoá Thông tin.

*** Thủ tục xếp hạng kiệt tác văn hoá đọc quy định nh sau:**

a/ Sở Văn hoá Thông tin lập hồ sơ DSVHPVT trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định xếp hạng *DSVHPVT địa phương*; lập hồ sơ DSVHPVT để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét trình Bộ Trưởng Bộ Văn hoá Thông tin quyết định xếp hạng *DSVHPVT quốc gia*.

b/ Bộ Văn hoá- Thông tin chủ trì lập hồ sơ các DSVHPVT quốc gia của Việt Nam trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đề nghị Ủy ban Kiệt tác văn hoá UNESCO xem xét công nhận danh hiệu *DSVHPVT thế giới*.

*** Thẩm định DSVHPVT**

Hồ sơ trình Thủ tướng Chính phủ quy định tại điểm b trên đây phải có ý kiến thẩm định của Hội đồng Di sản văn hoá quốc gia, bao gồm cả văn hoá phi vật thể.

Chính phủ thành lập Hội đồng T vấn DSVHPVT quốc gia giúp Thủ tướng Chính phủ thẩm định giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học các DSVHPVT đọc xem xét để xếp hạng.

3. Quản lý, bảo hộ DSVHPVT

*** Về việc đưa DSVHPVT ra nước ngoài**

Ở Điều 9, Khoản 3, Dự thảo ghi rõ nghiêm cấm việc "... chiếm đoạt, mua bán, trao đổi bảo vật quốc gia và di vật thuộc di tích, đa trái phép di vật, cổ vật và bảo vật quốc gia ra nước ngoài". Vậy có cho phép đưa DSVHPVT ra nước ngoài không và trong đó cái gì cho phép cái gì không; cái gì thì tương đ- ứng với giá trị của di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia? Tại sao Luật không quy định? Thời gian qua nhiều giá trị DSVHPVT dưới dạng su tập, bản ghi đã đọc đưa ra nước ngoài mà không đọc bảo hộ, quản lý một cách chặt chẽ nh bức tranh "Bên hoa huệ" của cố hoạ sỹ Tô Ngọc Vân, sách chữ Thái cổ ở Sơn La- Lai Châu, các bộ su tâm âm nhạc cổ truyền Việt Nam... Ở Luật này các loại di sản văn hoá vật thể đọc liệt kê, xếp cấp bậc rất rõ ràng, do đó rất dễ xử lý. Nhng các thể loại DSVHPVT thì bị lầy cớ là khó xếp nên không quy định loại nào đọc đưa ra nước ngoài, loại nào không.

Nên chăng, Khoản 3 nói trên cần thêm nh sau: nghiêm cấm việc "chiếm đoạt, mua bán, trao đổi bảo vật quốc gia và di vật thuộc di tích, các su tập, các bản ghi DSVHPVT địa phương và DSVHPVT quốc gia; đa trái phép di vật, cổ vật, bảo vật, các su tập, các bản ghi DSVHPVT địa phương và DSVHPVT quốc gia ra nước ngoài".

*** Đăng ký, quản lý DSVHPVT**

Điều 13, Khoản 2 quy định phải... "đăng ký di tích, cổ vật, bảo vật quốc gia với cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền" Vậy DSVHPVT có phải bảo vật quốc gia không mà không có ai quản lý, vì không quy định phải đăng ký thì rõ là không cần quản lý rồi! Cũng nh vậy, ở Khoản 4 và 6 của Điều 13, khi nói về trách nhiệm bảo vệ và quy định về quyền sở hữu, chuyển nhượng cũng chỉ nói về di sản văn hoá vật thể thôi. Vậy DSVHPVT có cần bảo vệ, cần khai báo khi chuyển nhượng sở hữu không? Chảy máu cổ vật thì dễ thấy, còn chảy máu "chất xám" thì tại sao lại không quan tâm? Để cho âm nhạc truyền thống "chảy sang Mỹ" biến thành lu trữ- kinh doanh thì ai chịu trách nhiệm? Làm sao

đòi lại bản quyền đối với những tài sản âm nhạc đó? Bảo hộ quyền sở hữu đối với các DSVHPVT như thế nào? Theo tôi, đó là những câu hỏi quản lý phải được trả lời thỏa đáng.

Để chống lại tình trạng "chảy máu" DSVHPVT thì cần có sự quản lý của nhà nước, mà muốn quản lý thì các chủ sở hữu phải đăng ký. Do đó, Điều 13, khoản 2 nên sửa lại: "*Đăng ký DSVHPVT địa phương, DSVHPVT quốc gia, di tích, cổ vật, su tập, bảo vật quốc gia, su tập, bản ghi DSVHPVT địa phương và DSVHPVT quốc gia với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về di sản văn hoá*".

Cần xác định rõ chủ sở hữu DSVHPVT là cá nhân, gia tộc, cộng đồng đã sáng tạo hoặc lưu truyền, giữ gìn giá trị di sản đó; *Bản quyền về DSVHPVT* là quyền tác giả của các cá nhân, tổ chức đối với những DSVHPVT đã được văn bản hoá bằng các hình thức văn bản khác nhau.

Ngoài ra, Bộ Văn hoá Thông tin nên trình Chính phủ thành lập Cục di sản văn hoá giúp Bộ quản lý toàn bộ di sản văn hoá phi vật thể và di sản văn hoá vật thể.

4. Chính sách đối với nghệ nhân, những người gắn bó với DSVHPVT

Điều 21 của DT quy định: "*Nhà nước tôn vinh những nghệ nhân, nghệ sỹ, những người có công trong việc bảo vệ và phát huy giá trị DSVHPVT*". DT không nêu ra tiêu chuẩn và phương thức xác định ai là nghệ nhân, nghệ sỹ, người có công, nội dung, hình thức, danh hiệu tôn vinh v.v... Trong lúc đó, những điều khoản về DSVHPVT thì quy định cả văn bằng của người được phép khai quật khảo cổ học. Ở Chương VI "*Khen thưởng và kỷ luật*" ghi rất rõ chế độ bồi hoàn, khen thưởng cho tổ chức, cá nhân phát hiện di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia nhưng không nói gì về việc phát hiện DSVHPVT.

DSVHPVT được lưu giữ chủ yếu trong trí nhớ, tâm thức con người. Muốn nó "xuất hiện" hoặc "vật chất hoá" thì cũng lại cần con người trình bày, trình diễn. Do vậy, vai trò con người mà cụ thể là các nghệ nhân, nghệ sỹ dân gian rất quan trọng. Một nghệ nhân chết đi sẽ đem theo xuống mồ cả một gia tài DSVHPVT và vốn quý đó mất đi không trở lại. Một cái đình xuống cấp thì ai cũng thấy. Nhưng sự suy tàn của dòng dân ca, sự xuống cấp, biến chất của hội lễ thì đã mấy ai quan tâm? Vì vậy, *tôn vinh những nghệ nhân bằng những điều luật và chính sách cụ thể là đạo lý của một quốc gia văn hoá và văn hiến*. Không thể chỉ quy định chung chung như ở Điều 21 của Luật này.

Chính UNESCO cũng nhận ra điều thiếu sót này ở nhiều nước thành viên nên đã công bố một quy chế về việc tôn vinh nghệ nhân bằng danh hiệu "*báu vật nhân văn sống*" (Living Human Treasures). Ở nước ta danh hiệu này có thể dùng hai từ "*u tú*" và "*nhân dân*" với giá trị nh đối với các nhà giáo, thầy thuốc và nghệ sỹ, gọi là "*Nghệ nhân u tú*", "*Nghệ nhân nhân dân*". Cổ nghệ nhân Quách Thị Hồ, cụ Hà Thị Cầu, người đại biểu cuối cùng của dòng hát xẩm miền Bắc... Đó là những "báu vật nhân văn" tiêu biểu của nước ta mà cha đọc "tôn vinh" một cách thích đáng.

Do đó, Điều 21 của DT cần thêm nh sau: "*Nhà nước tôn vinh tặng danh hiệu quốc gia và có chính sách đãi ngộ thích đáng với nghệ nhân, những người có công bảo vệ và phát huy DSVHPVT*".

Tóm lại, qua trao đổi trên đây có thể thấy rằng nếu muốn đọc gọi là Luật Di sản văn hoá thì DT này phải thêm nhiều điều cụ thể về di sản văn hoá phi vật thể, từ việc xác định hình thái, thể loại (nh đối với Di sản văn hoá vật thể gồm di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia, v.v...), cho đến việc chia hạng, xếp hạng, cấp ra quyết định xếp hạng, chính sách và thái độ đối với từng loại di sản văn hoá phi vật thể được xếp hạng và rất quan trọng là việc quy định và tặng danh hiệu nhà nước cho các nghệ nhân, quy định bản quyền tác giả của các cộng đồng làng xã với các vốn văn hoá phi vật thể v.v.v...

Tôi hy vọng với trí tuệ tập thể của Quốc hội, Luật di sản văn hoá sẽ được thông qua có đề cập thích đáng tới vị trí xứng đáng của DSVHPVT và với những điều khoản cụ thể mang tính chế tài thiết thực, khả thi, nhằm giữ gìn và phát huy giá trị của một lĩnh vực mang ý nghĩa "*nền tảng tinh thần của dân tộc*"./.

* *Chủ tịch Hội Văn nghệ Dân gian*

CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH HẢI QUAN Ở TRUNG QUỐC

ThS. Trần Hồng Nguyên*

Ngày nay, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc đang tiếp tục tiến hành công cuộc đổi mới về kinh tế. Hải quan được xác định là một trong những mắt xích quan trọng đối với nền kinh tế quốc gia. Căn cứ vào phong án cải cách cơ cấu của Quốc vụ viện (Chính phủ) đã được Quốc hội khoá IX phê duyệt, năm 1998 Quốc vụ viện đã quyết định thành lập Tổng cục Hải quan (cấp ngang bộ) trực thuộc Quốc vụ viện. Tổng cục Hải quan là cơ quan thống nhất quản lý hải quan trên toàn quốc. Tại kỳ họp thứ 16 ngày 8/7/2000, Ủy ban Thường Vụ Quốc hội Trung Quốc khoá IX đã thông qua Luật hải quan mới, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2001. Luật Hải quan mới nhằm tăng cường quản lý nhà nước về hải quan, tạo điều kiện thông quan nhanh hàng hoá xuất nhập khẩu và tạo cơ sở pháp lý để thành lập bộ máy chuyên trách trình sát chống tội phạm buôn lậu trong Tổng cục Hải quan.

Đứng trước yêu cầu một mặt phải đảm bảo thông quan nhanh, nhng mặt khác phải đảm bảo việc quản lý chặt chẽ của nhà nước về hải quan, do đó quản lý rủi ro được xác định là một trong những biện pháp để giải quyết mâu thuẫn này. Tổng cục Hải quan Trung Quốc đề ra chính sách mới về việc tiến hành cải cách thủ tục hành chính. Tháng 4/1998, chính sách này được áp dụng thí điểm trên một số địa điểm nh: Thẩm Quyến, Thọng Hải, Thanh Đảo, Thiên Tân và đến tháng 7/1998, mở rộng sang Quảng Châu, Bắc Kinh. Qua việc thực hiện thí điểm, tháng 1/2001 Tổng cục Hải quan đã thực hiện trong toàn ngành chính sách cải cách thủ tục hành chính.

Thực hiện được chính sách này, Tổng cục Hải quan đã tiến hành sắp xếp lại cơ cấu, tổ chức theo hướng thành lập bộ phận quản lý thông quan từ Tổng cục Hải quan đến hải quan cửa khẩu. Tại Tổng cục Hải quan thành lập Vụ quản lý thông quan với nhiệm vụ chủ yếu là đề xuất quy chế, chế độ nghiệp vụ thông quan và quản lý thông quan và việc tổ chức thực hiện; quản lý số liệu thông quan, giám sát tác nghiệp thông quan; tổ chức thực hiện quản lý thông tin; nghiên cứu chế độ quản lý rủi ro hải quan và tổ chức thực hiện. Tại Cục Hải quan thành lập Phòng quản lý thông quan với nhiệm vụ chủ yếu là nối các khâu nghiệp vụ hải quan, đánh giá công việc của các bộ phận, các khâu nghiệp vụ; cung cấp tiêu chuẩn và phương pháp áp dụng; bồi dưỡng nghiệp vụ về quản lý rủi ro.

Cùng với việc sắp xếp lại tổ chức, ngành hải quan từng bước áp dụng hiện đại hoá hải quan. Tổng cục Hải quan kết nối mạng với 12 bộ ngành (giao thông, ngân hàng, tài chính, thuế, Bộ Thương mại...v.v) thành một trung tâm thông tin về tình hình hàng hoá xuất nhập khẩu, giá cả, mức tiêu thụ hàng hoá trên thị trường v.v... Hệ thống thông tin này được kết nối qua Bu điện để các doanh nghiệp khai báo hải quan trên mạng. Mục tiêu của việc thiết lập hệ thống thông tin này là giúp Chính phủ hoạch định chính sách quản lý hàng hoá; là cơ sở để tiến hành việc kiểm tra hải quan và giúp các doanh nghiệp làm thủ tục hải quan được thuận tiện. Quy trình từ khai báo điện tử đến giải phóng hàng chọn sự giám sát của trung tâm điện tử, Cục nghiệp vụ và bộ phận thu thuế xuất nhập khẩu. Quy trình khai báo và kiểm tra được tiến hành theo các bước sau:

- Hải quan thành lập một trung tâm khai báo và kiểm tra hoá đơn, chứng từ của chủ hàng. Có hai phương thức để doanh nghiệp khai báo, đó là : chủ hàng khai báo trực tiếp với hải quan hoặc chủ hàng khai báo thông qua đại lý khai báo hải quan thông qua máy tính.

- Trên cơ sở khai báo của doanh nghiệp và các thông tin số liệu trên mạng, các nhân viên hải quan sẽ tiến hành kiểm tra. Sau khi kiểm tra hồ sơ, nếu việc khai báo trên máy vi tính của doanh nghiệp được chấp nhận thì hải quan sẽ thông báo cho chủ hàng.

- Tiếp đó chủ hàng phải trực tiếp đến khai báo hải quan. Đối với hàng hoá có thuế, sau khi đối chiếu các loại giấy tờ nh hoá đơn, biên lai, giấy phép v.v... nếu không có gì khác so với thông tin đã khai báo trên máy vi tính, cán bộ hải quan tiến hành thu thuế và giải phóng hàng. Khâu nghiệp vụ này là khâu quan trọng nhất, trên cơ sở việc khai báo của doanh nghiệp, lý lịch của doanh nghiệp và các thông tin nghiệp vụ khác mà cán bộ hải quan đánh giá và quyết định các biện pháp áp dụng kiểm tra hải quan đối với hàng hoá. Sau khi hoàn tất thủ tục kiểm tra hải quan hàng sẽ được giải phóng. Lệnh giải phóng hàng được truyền đến hai điểm, đó là: bộ phận bốc xếp của công ty và hải quan.

- Kiểm tra sau thông quan: trong thời hạn 3 năm kể từ ngày hàng hoá xuất nhập khẩu được giải phóng hoặc trong thời hạn 3 năm kể từ sau khi hết thời hạn giám sát, quản lý về hải quan đối với hàng hoá nhập khẩu bảo thuế, giảm, miễn thuế, Hải quan có thể trực tiếp thực hiện kiểm tra về sổ sách, chứng từ kế toán, tờ khai hải quan và các tài liệu có liên quan. Mục đích chủ yếu của việc kiểm tra sau thông quan là chống buôn lậu và gian lận thương mại. Tuy nhiên, thời hạn truy thu thuế phụ thuộc vào yếu tố lỗi. Nếu sau khi giải phóng hàng hoá, vật phẩm xuất nhập khẩu, hải quan phát hiện còn thiếu thuế hoặc lậu thuế thì trong vòng 1 năm kể từ ngày nộp thuế hoặc giải phóng hàng hoá, vật phẩm hải quan yêu cầu người có nghĩa vụ nộp thuế bổ sung; nếu người có nghĩa vụ nộp thuế vi phạm các quy định gây nên thiếu thuế hoặc lậu thuế thì cơ quan hải quan có quyền truy thu thuế trong vòng 3 năm.

Việc cải cách thông quan của Hải quan Trung Quốc đã đem lại những tác dụng đáng kể nh: giảm thiểu các công việc làm bằng thủ công và hàng hoá được giám sát chặt chẽ hơn; việc quản lý rủi ro được chặt chẽ hơn; việc khai báo hải quan được thực hiện nhanh và gọn hơn; giữa các cơ quan nhà nước tạo ra một mô hình mới bằng hệ thống điện tử và tạo tiền đề cho các doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả hơn.

** Vụ Pháp luật- Văn phòng Quốc hội.*

CÁC TỘI PHẠM VỀ MÔI TRƯỜNG TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ MỚI CỦA TRUNG QUỐC

Võ Văn Tuyên*

I. TRUNG QUỐC VỚI NHIỆM VỤ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Trung Quốc là một nước lớn với diện tích trên 10 triệu ki-lô-mét vuông và dân số hơn 1,2 tỷ người, chiếm khoảng 1/5 dân số của cả thế giới. Đất nước rộng lớn có nhiều mỏ tự nhiên và có trữ lượng lớn và trải dài trên nhiều vùng khí hậu khác nhau, nên môi trường ở Trung quốc rất đa dạng.

Cũng giống nh nhiều nước đang phát triển, Trung Quốc đang đứng trước nhiều thách thức, trong đó có vấn đề môi trường. Nền kinh tế phát triển với tốc độ cao cùng với dân số khổng lồ đã và đang là những nhân tố gây sức ép mạnh đối với môi trường sinh thái và tài nguyên thiên nhiên. Nạn ô nhiễm môi trường và nạn khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên đang có chiều hướng gia tăng. Cùng với sự suy thoái môi trường trên toàn cầu nói chung, sự xuống cấp về môi trường trong nước là những nguyên nhân chính gây ra các trận bão lụt lớn gây thiệt hại nghiêm trọng về người và của ở Trung Quốc trong thời gian vừa qua.

Đứng trước tình hình đó, Chính phủ Trung Quốc đã coi bảo vệ môi trường sinh thái là một nhiệm vụ chiến lược trong chính sách phát triển kinh tế xã hội. Chính phủ Trung Quốc đã tiến hành nhiều biện pháp kiểm soát và bảo vệ, trong đó có các biện pháp pháp lý như quy định và thi hành các chế tài dân sự, hành chính và tăng cường áp dụng các biện pháp hình sự đối với các vi phạm pháp luật về môi trường. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ xin giới thiệu một số vấn đề liên quan đến việc hình sự hoá các hành vi xâm hại môi trường nguy hiểm và một số kinh nghiệm của các nhà làm luật Trung Quốc trong việc quy định nhóm tội phạm môi trường, đặc biệt là việc định lượng hoá khung hình phạt đối với nhóm tội phạm này.

II. VIỆC QUY ĐỊNH NHÓM TỘI PHẠM MÔI TRƯỜNG TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ MỚI

1. Các tội phạm xâm hại môi trường

Quốc hội Trung Quốc đã thông qua Bộ luật hình sự mới vào tháng 3 năm 1997. Bộ luật này đã dành một Mục riêng trong Chương Các tội xâm phạm trật tự quản lý xã hội để quy định các tội xâm phạm việc bảo vệ tài nguyên môi trường.

Mục 6 "Các tội xâm phạm việc bảo vệ tài nguyên môi trường" gồm 9 điều luật từ Điều 338 đến Điều 346. Tuy các điều trong Bộ luật Hình sự Trung Quốc không có tên, nhưng để tiện cho việc nghiên cứu, chúng tôi xin đặt tên để tóm tắt nội dung cho các điều luật đó như sau:

Điều 338. Tội gây ô nhiễm đất, nước, khí quyển.

Điều 339. Tội chôn vùi, tàng trữ, chế biến chất thải rắn độc đa từ nước ngoài vào.

Điều 340. Tội vi phạm pháp luật về bảo vệ động thực vật sống dưới nước.

Điều 341. Tội săn bắt, giết, mua bán, vận chuyển trái phép động vật hoang dã hoặc có nguy cơ bị tuyệt chủng hoặc các sản phẩm được làm từ các loại động vật đó.

Điều 342. Tội lấn chiếm trái pháp luật đất nông nghiệp cho các mục đích khác vi phạm pháp luật về quản lý đất đai.

Điều 343. Tội vi phạm các quy định của pháp luật về khoáng sản.

Điều 344. Tội huỷ hoại và làm hỏng trái phép pháp luật các loại cây quý vi phạm các quy định của pháp luật về bảo vệ rừng.

Điều 345. Hình phạt áp dụng đối với các trường hợp vi phạm cụ thể pháp luật về rừng.

Điều 346. Hình phạt đối với đơn vị phạm tội nói tại các điều từ Điều 338 đến Điều 345.

2. Cách quy định và định lượng hoá khung hình phạt

2.1. Cách thức quy định

2.1.1. Phân loại tội phạm

Mục 6 gồm các điều quy định về 3 nhóm hành vi sau đây:

a- Hành vi gây ô nhiễm môi trường (Điều 338 và Điều 339).

b- Hành vi gây thiệt hại cho tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học (các điều 340, 341, 342, 343, 344).

c- Các Điều quy định hình phạt áp dụng đối với các trường hợp phạm tội cụ thể (Điều 345 và Điều 346) trong đó có quy định rõ các trường hợp phạm tội với số lượng tong đối lớn và đặc biệt lớn.

2.1.2. Về mặt khách quan của tội phạm

Hầu hết các điều luật trong Mục này quy định thành tội phạm đối với những hành vi gây ô nhiễm hoặc gây thiệt hại cho tài nguyên thiên nhiên vi phạm các quy định của lĩnh vực pháp luật liên quan. Ví dụ, Điều 338 nói rằng: "*ngời nào thải, chôn vùi hoặc xử lý các chất thải phóng xạ, các chất thải chứa các vi trùng gây bệnh và các vật liệu độc hại hoặc các chất thải nguy hiểm khác vào đất, nước, khí quyển vi phạm các quy định của Nhà nước, gây sự cố ô nhiễm môi trường lớn, thiệt hại nặng cho tài sản công hoặc t, hoặc làm chết hay gây tổn hại cho sức khoẻ của người...*".

Một số điều nh Điều 341, Điều 342 không nói rõ là hành vi liên quan có vi phạm các quy định của pháp luật liên quan, mà chỉ nói rằng các hành vi phạm tội là những hành vi trái pháp luật xâm hại các khách thể môi trường đợc luật hình sự bảo vệ. Ví dụ, Điều 341 quy định thành tội "*ngời nào săn bắt, giết... trái pháp luật động vật hoang dã hoặc có nguy cơ tuyệt chủng...*".

Các Điều 338, 342, 343 là những tội danh có cấu thành vật chất, nghĩa là hành vi bị coi là phạm tội chỉ khi nó gây ra hậu quả nhất định. Hay nói cách khác, hậu quả là dấu hiệu bắt buộc trong việc xác định có phạm tội hay không phạm tội.

Các Điều 339, 340, 341 là ví dụ về các tội danh có cấu thành hình thức, nghĩa là cứ thực hiện hành vi đợc quy định trong điều luật là phạm tội mà không cần phải gây ra hậu quả. Hậu quả (tong đối nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng) chỉ đóng vai trò là yếu tố định khung tăng nặng.

2.1.3. Yếu tố định khung hình phạt

Nh trên đã nói, các tội quy định tại Mục 6 bao gồm các tội có cấu thành hình thức và các tội có cấu thành vật chất. Tuy nhiên, trong cả hai loại vừa nêu, đều có chung một điểm là mức hình phạt nặng hay nhẹ đều đợc quy định căn cứ vào tính chất của hành vi, loại dụng cụ, phong tiện phạm tội hoặc hậu quả gây ra. Ví dụ, hành vi đặc biệt nghiêm trọng (Điều 339); phạm tội trong trường hợp nghiêm trọng (Điều 341); sử dụng dụng cụ, phong tiện bị cấm (Điều 341, 343) v.v...

2.2. Định lượng khung hình phạt

Ngoài các yếu tố mang tính định tính nh đã nói ở trên, định lượng cũng là yếu tố rất quan trọng đối với việc xác định tính chất phạm tội của hành vi và loại cũng nh mức hình phạt đối với tội phạm đó. Yếu tố mang tính định lượng đợc thể hiện bằng hậu quả do hành vi phạm tội gây ra; loại đối tong bị xâm hại (môi trường, tài sản hay con người) và mức độ xâm hại (nh số lượng cây rừng bị chặt, phá). Ví dụ: về hậu quả nghiêm trọng (Điều 338, 339), hậu quả đặc biệt nghiêm trọng (Điều 339) v.v...

2.1.1. Định lượng làm căn cứ định tội

Điều 342 coi hành vi chiếm bất hợp pháp đất nông nghiệp cho các mục đích khác với diện tích tong đối lớn là tội phạm. Điều 345 thì quy định người nào chặt trái phép cây rừng với số lượng tong đối lớn sẽ bị coi là phạm tội. Phạm tội trong trường hợp có số lượng rất lớn hoặc đặc biệt lớn sẽ chịu hình phạt nặng hơn. Các Điều 338, 339 lại coi các yếu tố định lượng nh gây sự cố ô nhiễm môi trường lớn, gây tổn thất lớn về tài sản, làm chết người và gây tổn hại nặng đến sức khoẻ của con người là yếu tố định tội.

2.1.2. Định lượng làm căn cứ định khung hình phạt

Hầu hết các Điều (338, 339, 343, 345) đều coi yếu tố hậu quả (nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng) là tình tiết định khung tăng nặng. Ví dụ: Điều 345 tội chặt cây rừng trái phép quy định 3 khung hình phạt khác nhau căn cứ vào số lượng cây bị chặt, cụ thể là:

Khung 1: *Số lượng lớn* có thể bị phạt đến 3 năm tù giam.

Khung 2: *Số lượng rất lớn* có thể bị phạt đến 7 năm tù giam.

Khung 3: *Số lượng đặc biệt lớn* có thể bị phạt tù từ 7 năm trở lên.

Trong tất cả các điều luật có định lượng nêu trên, thì chỉ có Điều 338 có yếu tố "*gây tổn hại nghiêm trọng đến sức khoẻ của con người*" là đọc quy định cụ thể (viện dẫn quy phạm giải thích tại Điều 94) bao gồm 3 trường hợp sau đây:

(1) *Thương tích dẫn đến mất khả năng sử dụng chân, tay hoặc làm biến dạng cơ thể;*

(2) *Thương tích dẫn đến mất khả năng sử dụng cơ quan thính giác, thị giác hoặc chức năng của các cơ quan khác.*

(3) *Thương tích khác gây tổn hại nghiêm trọng đến sức khoẻ thể chất của con người.*

Tuy nhiên, những yếu tố định lượng đặc trưng cho các tội phạm về môi trường chưa được quy định rõ, ví dụ: thế nào là "*gây sự cố ô nhiễm môi trường nghiêm trọng*", "*diện tích lớn, đặc biệt lớn*", "*số lượng lớn*", "*hậu quả nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng*". Trong khi đó, nhiều điều luật khác ví dụ như trong Chương các tội xâm phạm trật tự kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa lại có *định lượng rất cụ thể giá trị hàng phạm pháp là bao nhiêu nhân dân tệ* thì bị coi là phạm tội. Có lẽ xuất phát từ tính chất mới và phức tạp của hành vi xâm phạm môi trường, các nhà lập pháp Trung Quốc chưa có điều kiện quy định định lượng cụ thể ngay vào từng điều luật mà để cho các cơ quan áp dụng pháp luật sau này ra các văn bản hướng dẫn thi hành.

Nh vậy, các tội phạm về môi trường đã được quy định thành một Mục riêng trong Bộ luật hình sự Trung Quốc. Với cách thức quy định các tội danh hết sức đa dạng và linh hoạt, Bộ luật hình sự liệt kê các hành vi xâm hại môi trường phổ biến nhất hiện nay. Các nhà làm luật Trung Quốc cũng đã cố gắng đưa ra một số yếu tố mang tính chất *định lượng* trong các điều luật. Tuy nhiên, việc thiếu quy định mức định lượng cụ thể trong từng tội danh sẽ phần nào làm mất cân đối giữa chúng với các tội danh có mức định lượng cụ thể trong Bộ luật, gây khó khăn cho việc tìm hiểu và áp dụng chúng trên thực tế./.

**Bộ T pháp*