

VỀ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

T.S. Nguyễn Thái Phúc

Thành viên Ủy ban Pháp luật- Quốc hội

Quốc Hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc Hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động nhà nước (Điều 83, Hiến pháp 1992).

Xung quanh quy định này của Hiến pháp có rất nhiều vấn đề lý luận cần được làm rõ khi xác định Quốc hội thực hiện quyền giám sát của mình như thế nào? Có thể nêu ra một số vấn đề sau đây:

1) Quyền giám sát của Quốc hội và bản chất của nó: Có tác giả cho rằng quyền giám sát tối cao của Quốc hội về việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật là một bộ phận không thể tách rời quyền lực nhà nước; Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên Quốc hội nắm quyền giám sát tối cao. Cách giải thích này mới chỉ đề cập đến một mặt của vấn đề.

Chúng tôi cho rằng: Quyền lực nhà nước của Quốc hội là quyền lực cao nhất. Chỉ Quốc hội mới có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội lập hiến, lập pháp thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân nhằm đạt được hiệu quả điều chỉnh những quan hệ xã hội nhất định. Đồng nhiên Quốc hội không thể không quan tâm đến Hiến pháp, luật do mình làm ra được thực hiện như thế nào, nói một cách khác, lập hiến, lập pháp không phải là mục đích tự thân của Quốc hội. Với cách là người lập hiến, lập pháp, Quốc hội phải có quyền theo dõi, xem xét (giám sát) việc thực hiện chúng trong đời sống thực tiễn. Chính vì vậy, hoạt động lập hiến, lập pháp, và hoạt động giám sát của Quốc hội là hai hoạt động có nội dung độc lập với nhau. Quyền giám sát của Quốc hội là tối cao vì không thể có một cơ quan nào đứng trên Quốc hội trong việc xem xét thi hành Hiến pháp, luật là những văn bản mà chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành. Lập hiến, lập pháp và giám sát của Quốc hội là những hình thức thực hiện quyền lực nhà nước cao nhất. Bản chất của những hoạt động này là thực hiện quyền lực nhà nước.

Có thể rút ra kết luận quan trọng ở đây: Quyền giám sát việc thực hiện, tuân thủ Hiến pháp, luật là quyền thuộc về Quốc hội. Đó là quyền chủ thể của Quốc hội (quyền này chỉ thuộc về Quốc hội), quyền giám sát này là tối cao.

2) Hiện nay trong giới khoa học pháp lý nước ta có nhiều ý kiến khác nhau về đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội. Cụ thể là những quan điểm sau:

a. Quốc hội chỉ giám sát hoạt động của các cơ quan Nhà nước ở cấp trung ương (hoặc của các cơ quan Nhà nước do Quốc hội trực tiếp bầu ra).

b. Quốc hội giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và mọi công dân.

Sự khác nhau của hai quan điểm này thực ra chỉ là sự khác nhau ở cách tiếp cận vấn đề mà thôi. Quan điểm thứ hai tiếp cận vấn đề ở góc độ quyền giám sát tối cao là quyền chủ thể Quốc hội. Còn quan điểm thứ nhất tiếp cận vấn đề ở góc độ phương pháp, cách thực hiện quyền giám sát đó (*khi Quốc hội trực tiếp thực hiện*).

Chúng tôi cho rằng cần phân biệt hai vấn đề khác nhau:

- Chủ thể quyền giám sát tuân thủ Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Chủ thể tham gia thực hiện quyền giám sát đó (cách thức, phương pháp thực hiện quyền).

- Quyền giám sát tối cao thuộc về Quốc hội. Đây là quyền chủ thể của Quốc hội (*Quyền chủ thể của Quốc hội: khả năng mà hiến pháp, luật thừa nhận cho Quốc hội duy nhất quyền giám sát việc tuân thủ hiến pháp, luật, nghị quyết do mình ban hành*). Do vậy, Quốc hội có quyền giám sát hoạt động của bất kỳ cơ quan nhà nước, tổ chức, công dân nào có liên quan đến thực thi Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Nhưng ở góc độ thực tiễn, Quốc hội không thể và không cần thiết tự mình trực tiếp thực hiện quyền đó. Vấn đề đặt ra là phương pháp thực hiện quyền chủ thể. Khi thực hiện quyền chủ thể của mình, Quốc hội có thể giao một phần quyền hạn của mình cho một số cơ quan, cá nhân hoạt động giám sát hoặc Quốc hội trực tiếp thực hiện hoạt động đó ở những lĩnh vực, những trường hợp thấy cần thiết. Ví dụ: Quốc hội giao cho các cơ quan của Quốc hội như UBTVQH, HĐDT, các UB, Đoàn đại biểu Quốc hội một số quyền hạn trong hoạt động giám sát. Hoặc VKS cũng được Quốc hội giao cho quyền giám sát việc ban hành các văn bản pháp quy của các bộ, cơ quan ngang bộ sao cho các văn bản này phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (Luật tổ chức VKS 1992). Ví dụ khác: Pháp luật quy định chỉ có bị can, bị cáo có quyền bào chữa. Đây là quyền chủ thể của bị can, bị cáo. Nhưng khi thực hiện quyền này, bị can, bị cáo có thể tự mình hoặc thông qua người bào chữa. Như vậy: chủ thể của quyền bào chữa chỉ có một (bị can hoặc bị cáo) nhưng chủ thể thực hiện quyền đó là hai: bị can (hoặc bị cáo) và người bào chữa.

Do vậy, nếu chúng ta đặt vấn đề về chủ thể quyền giám sát tối cao thì chỉ có Quốc hội (theo đúng nghĩa là phiên họp toàn thể đại biểu). Còn nếu chúng ta đặt vấn đề về chủ thể (tham gia) thực hiện quyền đó thì cần phải mở rộng hơn, gồm:

- Quốc hội;

- Các cơ quan, bộ phận cấu thành của Quốc hội như UBTVQH, HĐDT, UB, Đoàn đại biểu Quốc hội;

- Một số cơ quan nhà nước khác được Quốc hội giao quyền hạn giám sát trong những phạm vi, với những đối tượng được giới hạn rõ ràng.

Tóm lại, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao bằng cách:

ã Thành lập, giao chức năng giám sát và quyền hạn tương ứng cho một số cơ quan Nhà nước trong những phạm vi, lĩnh vực nhất định. Chức năng giám sát của những cơ quan này có thể là chức năng chính (ví dụ như VKSNDTC), có thể là một trong nhiều chức năng mà các cơ quan này phải đảm nhiệm (lúc này giám sát là chức năng phụ). Ví dụ Chính phủ có chức năng điều hành, quản lý kinh tế Nhà nước đồng thời Chính phủ có trách nhiệm "*bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân...*" (Điều 112 Hiến pháp 1992). Phạm vi, thẩm quyền thực hiện chức năng của những cơ quan này là tính chất phát sinh của chúng: các chức năng giám sát này đều do Quốc hội giao cho, đều xuất phát từ chức năng giám sát tối cao của Quốc hội và đều nhằm mục đích thực hiện chức năng đó. Vì vậy, đến lượt mình, hoạt động của cơ quan này, trong đó có cả hoạt động chức năng giám sát, là đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội. Hoạt động giám sát cơ quan này không thể là tối cao trong sự so sánh với hoạt động giám sát của Quốc hội.

ã Quốc hội trực tiếp thực hiện chức năng giám sát của mình. Đối tượng chịu sự giám sát, cách thức giám sát... do Quốc hội xác định. Các quyền hạn khi thực hiện giám sát trong trường hợp này là đặc thù của Quốc hội, không thể một cơ quan nhà nước nào có được.

Ta có thể thấy sự liên hệ giữa hai hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội: Giám tiếp (*thông qua hoạt động của một số cơ quan nhà nước*) và trực tiếp (*bằng hoạt động của chính Quốc hội*) đều nhằm mục đích bảo đảm tuân thủ, chấp hành Hiến pháp, luật do Quốc hội ban hành. Nhưng đồng thời chúng có tính độc lập tương đối với nhau. Quốc hội khi đã giao chức năng giám sát có giới hạn xác định cơ quan Nhà nước nào đó thì Quốc hội không thể can thiệp hoặc bao biện làm thay hoạt động giám sát của cơ quan đó được. Ví dụ: Quốc hội giao cho tòa án tối cao và tòa án cấp trên giám sát xét xử của tòa án cấp dưới thì Quốc hội không thể tự mình ra kháng nghị hoặc ra nghị quyết hướng dẫn đồng lối xét xử cho tòa án được.

3) Quyền giám sát tối cao của Quốc hội

Tính từ "**tối cao**" ở đây đặt ra là khi có nhu cầu so sánh. Điều này có nghĩa, ngoài Quốc hội, còn có những cơ quan, cá nhân nào đó thực hiện quyền giám sát, nhưng so với Quốc hội, những quyền này không thể là tối cao.

Như đã phân tích ở trên, Quốc hội có thể thực hiện quyền giám sát tối cao của mình bằng cách giao một phần quyền hạn giám sát của mình cho:

a, Một số cơ quan nhà nước (*Chính phủ, VKSND, TANDTC...*)

b, Một số bộ phận cấu thành thuộc hệ thống Quốc hội (*như UBTWQH, HĐTT, các UB, Đại biểu Quốc hội...*)

Quyền hạn giám sát của những chủ thể trên đều xuất phát từ quyền chủ thể duy nhất của Quốc hội, do Quốc hội giao. Nói cách khác, quyền hạn của những chủ

thể này trong hoạt động giám sát có tính chất phát sinh từ quyền giám sát của Quốc hội. Chính vì vậy, quyền hạn giám sát của những cơ quan này không thể là tối cao.

Điều này cũng giống nh khi chúng ta nói về Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (trong sự so sánh với các cơ quan quyền lực nhà nước khác). hoặc khi chúng ta nói: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất, có nghĩa là ngoài Quốc hội ra còn có các cơ quan đại biểu khác nữa(nhng không phải là cao nhất), ví dụ nh Hội đồng nhân dân các cấp.

Tính tối cao của hoạt động giám sát của Quốc hội thể hiện ở một số dấu hiệu sau:

+ Hoạt động giám sát của Quốc hội bao trùm mọi lĩnh vực, mọi đối tượng có liên quan đến Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội. Hoạt động giám sát của các cơ quan Nhà nước, các bộ phận cấu thành của quốc hội đều bị giới hạn trong những phạm vi xác định. Điều này cũng có nghĩa là có một số lĩnh vực, một số đối tượng chỉ chịu sự giám sát duy nhất của Quốc hội. Ví dụ: chỉ có Quốc hội mới có quyền xem xét , kết luận một đạo luật cụ thể nào đó có trái Hiến pháp hay không.

+ Bản thân hoạt động của một số cơ quan nhà nước, bộ phận cấu thành của Quốc hội được Quốc hội giao một số quyền giám sát, đến lượt mình, lại là đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội. Quốc hội trong hoạt động của mình không chịu sự giám sát của bất kỳ cơ quan, tổ chức cá nhân nào ngoài sự giám sát của nhân dân.

+ Quốc hội có quyền áp dụng những biện pháp chế tài cao nhất nh huỷ bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng, VKSNDTC, TANDTC nếu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Khi chúng ta nói: "Quốc hội trực tiếp thực hiện quyền giám sát" thì khái niệm Quốc hội ở đây có thể hiểu ở các góc độ:

- Quốc hội theo nghĩa của nó bao gồm tất cả các đại biểu(phiên họp toàn thể).

- Quốc hội theo nghĩa là các bộ phận cấu thành của Quốc hội, được Quốc hội giao một số quyền hạn giám sát

Nhng khi nói đến hoạt động giám sát tối cao thì cần khẳng định chỉ có Quốc hội, bao gồm các đại biểu mới có quyền,. còn hoạt động giám sát của UBTVQH, HĐDT, các UB... không thể là tối cao được.

4) Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là một quá trình bao gồm các giai đoạn nối tiếp nhau sau đây:

Giai đoạn 1: Thu thập, tổng hợp, phân tích thông tin về hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát, về lĩnh vực giám sát.

Giai đoạn 2: Xem xét, đánh giá thông tin.

Giai đoạn 3: Kết luận về hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát, lĩnh vực giám sát hoặc áp dụng những chế tài nhất định (nh sửa đổi, huỷ bỏ luật, văn bản của Chủ tịch nước, Chính phủ... hoặc ra nghị quyết có hiệu lực bắt buộc chấp hành đối với chính phủ, VKSNDTC, TANDTC...)

Các giai đoạn này có nội dung độc lập với nhau nhưng không tách rời nhau, giai đoạn trước là tiền đề cho giai đoạn sau. Trong quá trình này, giai đoạn 3 (kết luận, áp dụng chế tài) là giai đoạn thể hiện đậm nét nhất quyền hạn của chủ thể hoạt động giám sát, là một trong những cơ sở đánh giá tính chất giám sát tối cao hay không tối cao.

Trên cơ sở này, chúng ta có thể phân biệt các tình huống sau:

ã *Tình huống 1:* Quốc hội (bao gồm tất cả các đại biểu) thực hiện trực tiếp cả 3 giai đoạn giám sát. Thí dụ: Quốc hội nghe báo cáo của chính phủ----> thảo luận, chất vấn----->Ra nghị quyết về hoạt động của chính phủ. Toàn bộ hoạt động giám sát diễn ra chủ yếu ở phiên họp toàn thể.

ã *Tình huống 2:* Các cơ quan cấu thành Quốc hội chỉ tham gia thực hiện giai đoạn 1. Ví dụ, các uỷ ban của Quốc hội thành lập đoàn giám sát đi xuống địa phương. Hoạt động của đoàn đại biểu diễn ra ngoài kỳ họp do một số đại biểu Quốc hội (thành viên uỷ ban) thực hiện, giới hạn trong phạm vi thu thập, tổng hợp thông tin giám sát, báo cáo trực Quốc hội. Còn việc xem xét, đánh giá, kết luận về những thông tin ấy, áp dụng chế tài giám sát(giai đoạn 2 và 3) do Quốc hội thực hiện tại phiên họp toàn thể. Hoạt động giám sát ở đây là tối cao do hạn chế của nó ở các góc độ sau:

- Quyền hạn giám sát của đoàn chỉ là thu thập, tổng hợp thông tin (trong một số trường hợp đoàn giám sát có quyền nêu ý kiến chủ quan của mình). Kết luận cuối cùng vẫn là quyền của Quốc hội. Quốc hội có thể có những đánh giá khác với đoàn giám sát và có quyền chấp nhận hoặc không chấp nhận các đề nghị của đoàn giám sát.

- Hoạt động giám sát của đoàn bị giới hạn bởi những lĩnh vực được xác định. Ngoài những lĩnh vực đó, đoàn không có thẩm quyền. Ví dụ; đoàn của UBPL được giao nhiệm vụ giám sát việc bảo đảm quyền công dân trong các nhà tạm giam thì khi đi giám sát, đoàn chỉ hoạt động trong phạm vi này mà thôi.

- Tính đại diện không đầy đủ của đoàn vì thông thường đoàn giám sát không bao giờ gồm toàn thể các thành viên Uỷ ban. Mặc dù trên danh nghĩa, đoàn giám sát là đoàn của Uỷ ban, báo cáo của đoàn ra trực Quốc hội do Uỷ ban trình nhưng tính đại diện không đầy đủ của nó là không thể phủ nhận được.

Chính vì lẽ trên, về nguyên tắc, quyền hạn của đoàn giám sát chỉ nên thiết kế phù hợp với nhiệm vụ của đoàn là thu thập thông tin giám sát báo cáo cho Quốc hội, không nên giao cho đoàn quyền được đánh giá kết luận, áp dụng chế tài. Thực tiễn hoạt động giám sát vừa qua cho thấy một số đoàn giám sát của các uỷ ban đi xuống địa phương, nghe địa phương báo cáo, cung cấp thông tin đã chiếm gần hết

thời gian, việc kiểm tra xác minh những thông tin đó rất hạn chế, nhng khi kết thúc đợt công tác, đoàn vẫn phải thông báo với địa phương các kết luận của mình. Thực tiễn vấn đề này đặt ra những vấn đề đáng lưu ý sau:

+ Kết luận này có thể coi là đại diện cho uỷ ban hay không khi cha đọc xem xét tại cuộc họp toàn thể uỷ ban? Ngay cả khi đọc toàn thể thành viên uỷ ban tán thành thì hiệu lực của những kết luận này với những địa phương nh thế nào, Có giá trị bắt buộc chấp hành hay chỉ là kiến nghị?

+ Nên chăng phải nhất quán nguyên tắc: các uỷ ban chỉ là cơ quan tham mu, giúp việc cho Quốc hội trong từng lĩnh vực chuyên môn cụ thể. Các đoàn giám sát của uỷ ban chỉ giúp việc nắm, báo cáo thông tin giám sát, và ý kiến của uỷ ban cho Quốc hội. Còn Quốc hội mới là nơi có ý kiến quyết định với địa phương, đơn vị giám sát.

Tong tự, đối với đại biểu Quốc hội cũng vậy. Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn trong và ngoài kỳ họp. Mục đích chất vấn là thu thập, tổng hợp, kiểm tra, xác minh thông tin giám sát. Đại biểu Quốc hội có thể ý kiến cá nhân về những thông tin đó. Kết luận cuối cùng vẫn quyền Quốc hội. Do vậy, luật cũng chỉ nên trao cho các đại biểu Quốc hội một số quyền cần thiết cho việc thu thập thông tin và quyền đưa ra vấn đề trớc Quốc hội xem xét khi thấy cần thiết, không nên quy định cho đại biểu Quốc hội quyền áp dụng chế tài nh một số nghị đề nghị.

ã *Tình huống 3*: Các cơ quan cấu thành của Quốc hội trực tiếp 3 giai đoạn giám sát. Hoạt động giám sát này không diễn ra tại phiên họp toàn thể Quốc hội, có phạm vi hạn chế (về đối tượng chịu sự giám sát và quyền áp dụng chế tài) nên không thể đặt ngang hàng với hoạt động giám sát tại kỳ họp của Quốc hội đọc.

5) Hiện nay trong luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ có những quy định bảo đảm tính hợp hiến của các dự thảo luật khi đọc xem xét thông qua. Nhng khi luật đã đọc thông qua, có hiệu lực thi hành thì mới phát hiện những nội dung của luật trái với Hiến pháp. Lúc này giải quyết nh thế nào? Ai là người đặt vấn đề này ra trớc Quốc hội? Đây là vấn đề vẫn bỏ ngỏ, cần phải bổ sung _

QUAN NIỆM VỀ CƠ QUAN T PHÁP

T.S. PHẠM HỒNG HẢI

Viện Nghiên cứu Nhà nước & Pháp luật

1. Bất kỳ quan niệm nào về cơ quan t pháp cũng xuất phát từ các học thuyết chính trị- pháp lý khác nhau. Những người thừa nhận học thuyết chính trị- pháp lý này sẽ có quan điểm về cơ quan t pháp phù hợp với nó; và ngược lại, những người thừa nhận học thuyết chính trị- pháp lý khác lại có quan điểm khác về cơ quan t pháp.

Ở các nước Đông Âu trước đây, các t tổng về nhà nước và pháp luật của J.Lock, S.L. Montesquieu đã có ảnh hưởng rất lớn tới các chính trị gia và các nhà lập pháp. T tổng chống độc quyền của một người hay một cơ quan nào đó nắm toàn bộ quyền lực nhà nước, hay t tổng phải tách riêng quyền t pháp khỏi hai nhánh quyền lực khác là lập pháp và hành pháp đã có ảnh hưởng rất lớn tới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở những nước này. Chính những t tổng đó đã là cơ sở cho sự hình thành các quan điểm Mác xít về nhà nước và pháp luật.

2. Việt nam là nước theo con đường xã hội chủ nghĩa và vì thế phải khẳng định là các quan điểm Mác xít về nhà nước và pháp luật luôn là kim chỉ nam cho việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ngoài ra, với những điều kiện về chính trị, kinh tế, xã hội đặc thù, quan niệm về cơ quan t pháp cũng có những điểm không đồng nhất với quan điểm của một quốc gia khác mặc dù đều là các nước xã hội chủ nghĩa.

Quan điểm đầu tiên về cơ quan t pháp ở nước ta được thể hiện trong bản hiến pháp đầu tiên- Hiến pháp 1946 của nước Việt nam dân chủ cộng hoà được Quốc hội thông qua ngày 9/11/ 1946. Chương VI của bản Hiến pháp này có tên gọi "Cơ quan t pháp" gồm 7 điều quy định về tổ chức bộ máy và các nguyên tắc hoạt động của ngành toà án. Điều 63 Hiến pháp 1946 quy định: "*Cơ quan t pháp của Nước Việt nam dân chủ cộng hoà gồm có:*

a. Toà án tối cao;

b. Các toà phúc thẩm;

c. Các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp";

Điều 64 của Hiến pháp 1946 qui định: "*Các nhân viên thẩm phán đều do chính phủ bổ nhiệm*"; Điều 65 qui định: "*Trong khi xử việc hình thì phải có phụ thẩm nhân dân để tham gia ý kiến nếu là việc tiểu hình hoặc cùng quyết định với thẩm phán nếu là việc tiểu hình*".

Qua nội dung các điều luật trên và các điều luật tiếp theo trong Chương VI Hiến pháp 1946 chúng ta thấy ở nước ta đồng nh người làm luật quan niệm t pháp là xét xử; cơ quan t pháp là cơ quan xét xử (toà án) và cơ quan t pháp không phải là cơ

quan độc lập mà nó thuộc sự quản lý của Bộ T pháp- thành viên Chính phủ. Tuy nhiên, khi nghiên cứu quan điểm về cơ quan t pháp trong thời kỳ này, chúng tôi cũng đã nhận thấy một điều là trước khi Quốc hội nước Việt nam dân chủ cộng hoà thông qua Hiến pháp đầu tiên vào ngày 9/11/ 1946 thì trước đó trong các Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/1/1946; Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/4/1946 và Sắc lệnh số 131/SL ngày 20/7/1946 cũng đã thể hiện nội dung rất quan trọng là trong cơ cấu tổ chức bộ máy của ngành toà án có tổ chức ở ba cấp (giống toà án quận huyện hiện nay), toà án đệ nhị cấp (giống toà án tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng hiện nay) và toà thượng thẩm được thành lập ở các Kỳ: Bắc kỳ, Trung Kỳ và Nam Kỳ. Ở toà án sơ cấp, thẩm phán làm cả nhiệm vụ buộc tội và xét xử; ở đệ nhị cấp có thẩm phán buộc tội (thẩm phán đứng hay còn gọi là thẩm phán công tố); ở toà thượng thẩm có công tố viện do chông lý đứng đầu và đối quyền là các viên chức làm công tác công tố chuyên trách. Các công tố viên có quyền t pháp cảnh sát (điều tra vụ án hình sự), điều khiển công việc và giám sát hoạt động điều tra của t pháp cảnh sát, thực hành quyền công tố (buộc tội).

Nh vậy, xét một cách tổng thể thì thấy ngay từ những ngày đầu tiên nhà nước dân chủ nhân dân ra đời, ở nước ta đã tồn tại quan niệm rộng về cơ quan t pháp. Qua các văn bản pháp luật cũng nh qui định của Hiến pháp 1946 người ta thấy rằng cơ quan t pháp không chỉ là toà án và chức năng của cơ quan t pháp không chỉ là xét xử. Khái niệm cơ quan t pháp lúc đó đã được hiểu theo nghĩa rộng của từ này, nó bao gồm cơ quan làm công tác xét xử (toà án) và cơ quan buộc tội phục vụ cho công tác xét xử là cơ quan công tố. Cả hai loại cơ quan trên đều được đặt dưới sự quản lý của Bộ T pháp.

Trong thực tế khái niệm cơ quan t pháp được gắn liền với khái niệm t pháp (xét xử). Điều này có thể được chứng minh qua các lời di huấn của Chủ tịch Hồ chí Minh với các cơ quan t pháp sau đây:

Trong th gửi Hội nghị t pháp toàn quốc tháng 2/1948 Hồ Chủ tịch đã viết: "*T pháp là một cơ quan trọng yếu của Chính phủ, cho nên càng phải có tinh thần đoàn kết, hợp tác chặt chẽ với các cơ quan khác, để tránh những mối xích mích lẫn nhau, nó có thể vì lợi quyền nhỏ và riêng mà hại đến quyền lợi to và chung cho cả t pháp và hành chính*"¹ (tôi nhấn mạnh - P.H.H.). Phát biểu tại Hội nghị cán bộ t pháp năm 1949 Hồ Chủ tịch đã nói: "*xét xử đúng là tốt nhng nếu không phải xét xử thì càng tốt hơn*"². Tại Hội nghị học tập của cán bộ ngành t pháp năm 1950, Hồ Chủ tịch đã nói: "*Các chú hiện nay làm công tác t pháp, công tác xử án. Vậy muốn làm tốt công tác ấy thì phải làm thế nào?... Trong công tác xử án phải công bằng, liêm khiết, trong sạch. Nh thế cũng cha đủ. Không thể chỉ hạn chế trong hoạt động của mình trong khung toà án...*"³

Từ giữa những năm 1950 khi Miền Bắc được hoàn toàn giải phóng ở nước ta đã diễn ra cuộc cải cách t pháp với thay đổi rất quan trọng. Cùng với việc thành lập hệ thống toà án nhân dân các cấp (thay cho toà án thường trước đây) ngày 29/1/1958, Quốc hội đã có Nghị quyết thành lập Viện công tố trung ơng và từ đây hệ thống công tố được tách ra khỏi hệ thống toà án nhân dân nhng vẫn trực thuộc Hội đồng Chính phủ. Và trên cơ sở Hiến pháp 1959 và Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân

dân 1960, hệ thống Viện kiểm sát nhân dân đã ra đời đặt dưới sự chỉ đạo của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội. Từ đó tới nay hệ thống Viện kiểm sát nhân dân luôn tồn tại như một bộ phận hợp thành của nhánh quyền lực thứ ba của nhà nước ta- quyền tư pháp. Ngày nay, với xu thế tiếp tục đổi mới trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, Đảng ta cũng đã thể hiện rõ quan điểm về cơ quan tư pháp cũng như chức năng nhiệm vụ của cơ quan này trong tình hình mới. Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng ta đã nhấn mạnh một trong những quan điểm cơ bản cần phải quán triệt để tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước- Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*"⁴. Ngoài ra, Trung ương Đảng cũng chỉ ra nhiệm vụ trong cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp là củng cố, kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp; phân định lại thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân; từng bước mở rộng thẩm quyền xem xét sơ thẩm cho tòa án nhân dân cấp huyện, đổi mới tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp⁵. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII ngày 18/6/1997 đã làm rõ nội dung của công cuộc cải cách tư pháp ở nước ta hiện nay bao gồm việc nâng cao chất lượng hoạt động của viện kiểm sát và tòa án nhân dân, sắp xếp lại cơ quan điều tra theo hướng gọn nhẹ, kiện toàn tổ chức thi hành án, củng cố và tăng cường các tổ chức hỗ trợ tư pháp tiến tới thành lập cảnh sát tư pháp và xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp trong sạch, vững mạnh.⁶

3. Nghiên cứu, phân tích các văn bản pháp luật của Nhà nước và các văn kiện của Đảng ta, có thể rút ra kết luận rằng trong hơn nửa thế kỷ qua khái niệm cơ quan tư pháp luôn được Đảng và Nhà nước nhìn nhận đối nghĩa rộng của từ này, có xuất phát từ nghĩa gốc của tư pháp là xét xử. Càng ngày, cùng với sự phát triển của các quan hệ xã hội và nhu cầu của hoạt động tư pháp, khái niệm cơ quan tư pháp càng có những nội dung rộng hơn, phong phú hơn. Nếu như trước đây trong Hiến pháp 1946 cơ quan tư pháp chỉ được coi là tòa án các cấp và nếu có thể coi là nó đã được bổ sung bởi các quy định trong các Sắc lệnh được ban hành trước đó thì cơ quan tư pháp cũng vẫn chỉ là tòa án mặc dù đã có sự hiện diện của cơ quan buộc tội (công tố) trong cơ cấu tổ chức bộ máy Tòa án. Sự ra đời của ngành kiểm sát vào năm 1961 (trên cơ sở Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức tòa án 1960) đã làm phong phú thêm khái niệm cơ quan tư pháp. Chức năng xét xử các vụ án hình sự, dân sự vẫn thuộc về các tòa án nhưng để đảm bảo cho việc xét xử các vụ án hình sự được đúng người, đúng tội và các vụ án dân sự được chính xác, khách quan và công minh không thể không có hoạt động giám sát của cơ quan đặt dưới sự chỉ đạo của cơ quan quyền lực cao nhất là viện kiểm sát các cấp. Bên cạnh tòa án, hệ thống cơ quan tư pháp còn có cả viện kiểm sát- cơ quan thực hiện buộc tội và truy tố một người nào đó ra tòa để xét xử, đồng thời thực hiện sự giám sát nhằm đảm bảo tính đúng đắn của các quyết định của tòa án khi giải quyết các tranh chấp về dân sự.

Hệ thống các cơ quan tư pháp và nội dung của hoạt động tư pháp ngày càng trở nên phong phú, hoàn toàn phù hợp với quy luật khách quan của sự phát triển xã hội.

Thứ nhất, khi xã hội càng phát triển thì càng có nhiều quan hệ xã hội cần phải điều chỉnh bằng pháp luật. Để phản ánh và cũng để phù hợp với điều đó, các

ngành luật khác nhau lần lượt ra đời và phát triển. Sự đa dạng các ngành luật trong hệ thống pháp luật cũng chính là tiền đề làm phát sinh sự đa dạng của các hành vi và quyết định pháp lý. Và đến lượt nó sự đa dạng của các hành vi và quyết định pháp lý làm phát sinh sự đa dạng của các tranh chấp giữa chủ thể các quan hệ pháp luật bao gồm cá nhân và pháp nhân. Cơ quan xét xử giờ đây không chỉ đơn thuần xét xử về hình sự hoặc dân sự nh trước đây mà thẩm quyền của nó là xét xử các tranh chấp về kinh tế, lao động và hành chính nữa.

Thứ hai, khi xã hội càng phát triển thì sự phân công trong xã hội ngày càng hợp lý và khoa học. Công việc xét xử không phải đơn thuần là ra các phán quyết, mà để ra được các phán quyết đúng đắn buộc phải có các tài liệu làm căn cứ cho sự phán quyết đó và cũng để các phán quyết của toà án có giá trị pháp lý trong thực tiễn cần phải có một cơ quan chuyên trách thi hành các quyết định của Toà án. Vì thế, sự hình thành các cơ quan nh cơ quan điều tra chuyên trách, cơ quan thi hành án, cơ quan hỗ trợ t pháp là cần thiết và nó hợp thành với toà án và viện kiểm sát thành một chỉnh thể mà người ta gọi là hệ thống các cơ quan t pháp.

Thứ ba, một trong những yêu cầu đối với công tác xét xử (hay phán quyết các tranh chấp) là phải khách quan. Và rõ ràng để có các quyết định khách quan, không thể tồn tại cơ chế một cơ quan hoặc một người nào đó thực hiện hai hoặc nhiều khâu của một quá trình giải quyết tranh chấp (người ta gọi là tố tụng) (thí dụ, toà án không thể vừa buộc tội, vừa xét xử, viện kiểm sát không thể vừa điều tra, vừa truy tố...). Chính vì vậy sự phân công trách nhiệm trong việc thực hiện quyền t pháp thành nhiều cấp, nhiều tầng nấc không phải là làm phức tạp bản thân hệ thống các cơ quan t pháp mà thực chất đó là điều kiện để các cơ quan t pháp cùng lúc vừa thực hiện được sự phối hợp với nhau lại vừa chế ớc lẫn nhau.

Qua sự phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng cần thiết phải hiểu khái niệm cơ quan t pháp theo nghĩa rộng của từ này và đây chính là xuất phát điểm cho việc nghiên cứu, đánh giá và hoàn thiện hệ thống t pháp ở nước ta trong giai đoạn hiện nay ❀

1,2,3 Xem: Hồ chí Minh và pháp chế, Hội luật gia Việt nam, thành phố Hồ Chí Minh, 1985, tr.86,87, 90, 91,

CHƯƠNG TRÌNH GIÁM SÁT T PHÁP: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

*PHẠM VĂN HÙNG
Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật
Văn phòng Quốc hội*

1. Một số quan điểm về xây dựng chương trình giám sát

Xây dựng chương trình giám sát là khâu đầu tiên của quá trình thực hiện chức năng giám sát. Hiểu một cách vắn tắt thì chương trình giám sát là tổng thể những dự kiến nội dung hoạt động giám sát theo một trình tự nhất định và trong một thời gian nhất định. Vấn đề đặt ra là có cần thiết phải xây dựng chương trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động t pháp hay không? Xuất phát từ đặc điểm của hoạt động giám sát là có tính liên tục, thường xuyên, có quan điểm cho rằng không cần thiết phải xây dựng chương trình giám sát. Ở bất kỳ thời điểm nào có sự quan liêu, trì trệ, sự hoạt động kém hiệu quả hoặc vi phạm pháp luật của các đối tượng chịu sự giám sát thì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật phải tiến hành các hoạt động giám sát. Theo chúng tôi đây là một quan điểm duy ý chí hy vọng Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật có thể giám sát được tất cả các hoạt động t pháp không phân biệt phạm vi, hậu quả cũng như tầm quan trọng của những giá trị bị xâm hại do sai lầm của hoạt động t pháp gây ra. Cần phải nhìn nhận vấn đề này một cách khách quan và thực tiễn hơn. Theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII (1987-1992), về xét xử các vụ án hình sự các Tòa án nhân dân cấp huyện đã xét xử sơ thẩm 109.182 vụ án với 174.888 bị cáo (bình quân mỗi năm phải xét xử trên đối 22000 vụ), các tòa án cấp tỉnh đã thụ lý xét xử theo trình tự phúc thẩm 14.925 vụ với 24.491 bị cáo, các tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao thụ lý xét xử phúc thẩm 13.902 vụ; Về giải quyết các vụ án dân sự, Tòa án nhân dân các cấp bình quân mỗi năm phải giải quyết 18000 vụ kiện dân sự và 26000 vụ hôn nhân dân và gia đình⁽¹⁾.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX (1992-1997) số lượng các vụ án mà Tòa án nhân dân các cấp phải xét xử hàng năm đã tăng lên rất nhiều so với nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII⁽²⁾.

Nh vậy, hàng năm các hoạt động t pháp ở nước ta bao gồm hoạt động của các cơ quan điều tra, kiểm sát, xét xử và thi hành án phải giải quyết một khối lượng án rất lớn. Nếu giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội nhiệm vụ giám sát toàn bộ các hoạt động t pháp thì đó là một quan niệm thiếu thực tiễn mà hậu quả tất yếu dẫn đến là làm suy giảm uy tín của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật vì không hoàn thành nhiệm vụ. Vậy đâu là giải pháp thích hợp? Cần phải xem xét vấn đề này trong tổng thể các biện pháp giám sát đối với hoạt động t pháp. Theo quy định của pháp luật hiện hành, hoạt động t pháp phải chịu sự giám sát của các hệ thống sau đây:

- Hoạt động thanh tra của ngành Tòa án;

- Hoạt động giám đốc của Tòa án cấp trên đối với Tòa án cấp dưới;
- Hoạt động thanh tra của ngành kiểm sát;
- Hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát đối với các hoạt động điều tra, xét xử, thi hành án;
- Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với các cơ quan tiến hành tố tụng;
- Hoạt động giám sát của d luận xã hội đối với các cơ quan t pháp;
- Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm tra nhân dân tối cao.

Trong hệ thống các cơ quan giám sát đối với hoạt động t pháp kể trên, hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội chỉ là một bộ phận trong hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Với t cách là những yếu tố đảm bảo cho hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội thì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội cần phải triệt để khai thác kết quả hoạt động của cả hệ thống. Nó cần lựa chọn những vấn đề, những vụ việc đã được các cơ quan, tổ chức khác giám sát mà không có hiệu quả để xây dựng thành các mục tiêu trong chơng trình giám sát của mình. Nếu tách khỏi mối liên hệ với hệ thống các cơ quan có chức năng giám sát hoạt động t pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội sẽ bị sa lầy trong các vấn đề sự vụ mà bỏ qua những vấn đề có tính phổ biến, vấn đề có giá trị tác động tới cả hệ thống các cơ quan t pháp. Để khắc phục sự lộn xộn này đồng thời cũng là góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động thực hiện chức năng của mình, việc xây dựng chơng trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động t pháp là cần thiết.

Việc xây dựng chơng trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động t pháp cũng không thuần túy xuất phát từ những quan điểm có tính chủ quan hớng về mục đích xây dựng và hoàn thiện các cơ quan t pháp vì lợi ích của nhân dân, tôn trọng sự công bằng và công lý. Hoạt động này còn dựa trên các căn cứ pháp lý được quy định trong Hiến pháp, các luật và quy chế về tổ chức bộ máy Nhà nước.

Chẳng hạn theo Điều 91 Hiến pháp 1992 và Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội thì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội chỉ được trao thẩm quyền giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Trong các điều luật này còn có nội dung có tính chất chung nhất là trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật giám sát việc thi hành các đạo luật mà không xác định cụ thể giám sát đối với cơ quan nào. Thí dụ:

Điều 91 Hiến pháp 1992 quy định: Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Điều 23 Luật tổ chức Quốc hội quy định: *Ủy ban pháp luật có thẩm quyền giám sát việc thực hiện luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc các lĩnh vực tổ chức bộ máy Nhà nước về hình sự, dân sự, hành chính.*

Hiện nay chưa có sự giải thích chính thức nào về đối tượng chịu sự giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật theo nội dung của các điều luật kể trên. Vậy liệu có tồn tại phạm trù giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động tố tụng hay chỉ có phạm trù giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật đối với Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Xét về mặt từ ngữ, cách quy định các điều luật trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội là không rõ ràng về mặt đối tượng chịu sự giám sát. Để khẳng định về phạm trù pháp lý có tồn tại phạm trù giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật đối với hoạt động tố tụng hay không cần phải xem xét một cách tổng thể về nguyên tắc tổ chức quyền lực Nhà nước. Theo Hiến pháp 1992, thì trong bộ máy Nhà nước ta, Quốc hội được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, có quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trong đó có hoạt động tố tụng. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội với tư cách là những yếu tố bảo đảm cho hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội hoàn toàn có cơ sở pháp lý để tiến hành giám sát đối với hoạt động tố tụng.

Mặt khác, xét riêng trong mối quan hệ đã được Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội có thẩm quyền giám sát đối với các đối tượng cụ thể, thí dụ giám sát đối với Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thì chúng ta sẽ có căn cứ kết luận rằng quy định này liệu đã bao hàm phạm trù giám sát đối với hoạt động tố tụng hay không. Thí dụ trong việc giải quyết các vụ án hình sự Viện kiểm sát nhân dân các cấp có thẩm quyền kiểm sát các hoạt động điều tra, thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động xét xử, kiểm sát các hoạt động thi hành án. Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao phải báo cáo và chịu trách nhiệm về toàn bộ các hoạt động của ngành kiểm sát trước Quốc hội. Như vậy, Ủy ban thường vụ Quốc hội với tư cách là cơ quan Thường trực của Quốc hội và Ủy ban pháp luật của Quốc hội với tư cách là cơ quan thẩm tra báo cáo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, hoàn toàn có căn cứ để tiến hành giám sát đối với hoạt động tố tụng, đặc biệt là trong các trường hợp báo cáo của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trước Quốc hội có những điểm không rõ ràng, không khách quan về tình hình hoạt động của các cơ quan tố tụng.

Tóm lại giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật đối với hoạt động tố tụng là một phạm trù pháp lý đã được xác định trực tiếp hoặc gián tiếp trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội. Việc xây dựng chương trình giám sát đối với hoạt động tố tụng là một đòi hỏi khách quan mà thiếu nó Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội không thể thực hiện chức năng của mình có hiệu quả. Xây dựng chương trình giám sát còn là một phương thức thể hiện sự nghiêm túc của các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện quyền lực do nhân dân trao cho, làm căn cứ cho sự giám sát của cử tri đối với các cơ quan của Quốc hội, chống lại các khuynh hướng tùy nghi, ngẫu hứng trong thực hiện quyền lực.

2. Yêu cầu của việc xây dựng chương trình giám sát

Chương trình giám sát không là một bản kế hoạch thuần túy được vạch ra do ý muốn chủ quan của các cơ quan giúp việc và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật thông qua. Chương trình này cần phải có sự tham khảo rộng rãi ý kiến, đề nghị của các cá nhân, cơ quan, tổ chức có chức năng giám sát đối với hoạt động t pháp. Chẳng hạn có những bản án do Ủy ban thẩm phán hoặc Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử nhưng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao không tán thành thì báo cáo đề nghị các cơ quan của Quốc hội xem xét. Hoặc có bản án đã có hiệu lực pháp luật, đại biểu Quốc hội cho rằng bản án đó chưa đúng, đã chất vấn Chánh án tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao mà đại biểu Quốc hội vẫn không đồng ý với trả lời chất vấn v.v... trong các trường hợp này cần phải đưa vào chương trình giám sát.

Chúng tôi cho rằng một chương trình giám sát tốt phải đạt được các yêu cầu sau đây:

**** Chương trình giám sát phải có tính khả thi***

Do đặc điểm Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật được giao rất nhiều nhiệm vụ trong đó phần lớn thời gian phải dành cho công tác xây dựng pháp luật. Đặc biệt đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội hàng tháng phải tổ chức ít nhất một phiên họp kéo dài trung bình từ 5 đến 7 ngày, ngoài ra phần lớn các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội là Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội; Hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với hoạt động t pháp chỉ là một bộ phận trong toàn bộ nội dung giám sát đã được Hiến pháp trao cho. Đối với Ủy ban pháp luật cũng có những khó khăn nhất định vì tuyệt đại đa số ủy viên Ủy ban pháp luật hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, chỉ có Thường trực Ủy ban là hoạt động chuyên trách. Vì vậy, khi xây dựng chương trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật đối với hoạt động t pháp không nên đưa vào chương trình quá nhiều vấn đề, quá nhiều đoàn giám sát để tránh việc không hoàn thành được chương trình làm giảm uy tín của các cơ quan đã xây dựng chương trình đó.

**** Chương trình giám sát phải có nội dung thiết thực, bám sát vào yêu cầu của thực tiễn***

Giám sát, phát hiện, xử lý những sai lầm trong hoạt động t pháp có phạm vi rất rộng. Xét riêng trong hoạt động xét xử thì hàng năm tòa án phải giải quyết rất nhiều các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính. Không nhất thiết chương trình nào cũng phải đề ra việc giám sát xét xử đối với tất cả các loại án. Ngay đối với một loại án như hình sự có khi cũng chỉ cần tập trung giám sát việc giải quyết đối với một số vụ án tham nhũng, ma túy, xâm phạm tình dục đối với trẻ em, không nhất thiết phải đề ra chương trình giám sát đối với tất cả các loại án.

Hàng năm Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể ban hành nhiều luật, pháp lệnh, Nghị quyết có nội dung điều chỉnh các hoạt động t pháp nhưng cũng không nhất thiết phải giám sát các cơ quan t pháp đã thi hành tất cả các văn bản như thế nào. Việc xác định đúng nội dung nào là thiết thực để đưa vào chương trình giám sát phải căn cứ vào nhiều nguồn thông tin khác nhau như chương trình xây dựng luật,

pháp lệnh, tổng hợp tình hình chất vấn và trả lời chất vấn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trực Quốc hội, tình hình khiếu nại, tố cáo của công dân đối với hoạt động t pháp, tình hình d luận xã hội (thông qua các phong tiện thông tin đại chúng) đối với hoạt động t pháp v.v...

*** *Chơng trình giám sát phải có mục đích rõ ràng.***

Bất kỳ một chơng trình giám sát nào của Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội cũng phải đặt ra mục tiêu là chỉ rõ những sai lầm và phong h- ớng giải quyết các sai lầm đó trong hoạt động t pháp. Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật không phải là những cơ quan xét khen thờng, cho nên nó không phải đi giám sát để tìm kiếm những nhân tố điển hình, những mô hình tiên tiến hoặc ca ngợi những thành tích trong hoạt động t pháp. Những sai lầm đợc Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật phát hiện đối với hoạt động t pháp luôn luôn chứa đựng nguy cơ truy cứu trách nhiệm chính trị đối với những ngời giữ công vị lãnh đạo của các cơ quan t pháp. Hình thức truy cứu trách nhiệm nh thế nào phụ thuộc vào mức độ sai lầm, mức độ tiếp thu và khả năng sửa chữa của các cơ quan t pháp. Đây chính là thuộc tính quyền lực trong việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội. Tuy rằng quyền lực trong hoạt động giám sát ít khi phải sử dụng đến nhng không bao giờ đợc quên lời chỉ dẫn của V.I. Lênin cho rằng giám sát mà không có quyền lực thì chỉ là một câu nói trống rỗng tiểu t sản và tin vào sự giám sát đó là một sự ngây thơ³.

Để có thể xây dựng chơng trình giám sát của Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật thoả mãn các yêu cầu kể trên cần phải có những điều kiện nhất định, cụ thể là:

- Phải có cơ chế để Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật nắm đợc chính xác, kịp thời, thờng xuyên về tình hình hoạt động của các cơ quan t pháp;
- Phải có sự phân công lao động hợp lý trong Ủy ban thờng vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật của Quốc hội;
- Phải có đủ nguồn lực tài chính để phục vụ cho chơng trình giám sát;
- Phải có bộ máy giúp việc đủ mạnh.

Thiếu một trong những điều kiện trên thì khó có thể xây dựng đợc một chơng trình giám sát hoàn hảo.

3. Sự khác nhau giữa chơng trình giám sát của Ủy ban thờng vụ Quốc hội và Ủy ban pháp luật đối với hoạt động t pháp.

Chơng trình giám sát của Ủy ban thờng vụ Quốc hội và Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động t pháp có những điểm giống nhau và có mối quan hệ chặt chẽ với nhau.

Với t cách là cơ quan thông trực của Quốc hội, chương trình giám sát của Ủy ban thông vụ Quốc hội đã định hướng cho việc xây dựng chương trình của Ủy ban Pháp luật hoặc có những nội dung Ủy ban thông vụ Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban Pháp luật thực hiện; ngược lại trong chương trình giám sát của Ủy ban Pháp luật sẽ xuất hiện khả năng các kiến nghị làm tiền đề để Ủy ban thông vụ Quốc hội tiến hành giám sát.

Tuy nhiên, về cơ bản chương trình giám sát của Ủy ban thông vụ Quốc hội là độc lập tương đối so với chương trình giám sát của Ủy ban Pháp luật vì địa vị pháp lý của mỗi cơ quan rất khác nhau. Ủy ban thông vụ Quốc hội là cơ quan thông trực của Quốc hội, được Quốc hội ủy quyền quyền lực rất lớn. Khi thực hiện chức năng giám sát, Ủy ban thông vụ Quốc hội có khả năng sử dụng các biện pháp có tính quyền lực mạnh mẽ còn Ủy ban Pháp luật thực chất chỉ là cơ quan tham mưu cho Quốc hội, Ủy ban thông vụ Quốc hội. Theo chúng tôi, chương trình giám sát của Ủy ban thông vụ Quốc hội nên tập trung đưa ra các mục tiêu để giải quyết những vấn đề có tính phổ biến hoặc vấn đề tác động đến cả hệ thống từng cơ quan t pháp, cụ thể là:

- Xử lý văn bản của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thông vụ Quốc hội;
- Đánh giá làm rõ các nguyên nhân và đề ra các giải pháp khắc phục tình hình yếu kém trong hoạt động của hệ thống các cơ quan điều tra, kiểm sát, xét xử và thi hành án;
- Đánh giá, làm rõ nguyên nhân và đề ra các giải pháp khắc phục tình hình yếu kém trong việc thực hiện chỉ tiêu biên chế, xây dựng các tổ chức trong bộ máy làm việc của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã được Ủy ban thông vụ Quốc hội phê chuẩn;
- Xem xét trách nhiệm cá nhân của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với t cách là người chịu trách nhiệm và báo cáo công tác của ngành Tòa án, Viện kiểm sát trước Quốc hội, Ủy ban thông vụ Quốc hội hoặc với t cách là người trả lời chất vấn mà đại biểu Quốc hội không đồng ý;
- Xem xét trách nhiệm cá nhân của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với t cách là người thực hiện thẩm quyền kháng nghị trong hoạt động tố tụng hoặc phạm những sai lầm khác làm tổn hại tới uy tín của ngành (thí dụ cố tình kháng nghị những bản án của Tòa án cấp dưới đã được xét xử đúng, tiết lộ các thông tin về công tác chuẩn bị xét xử...);
- Xem xét trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng Bộ Công an với t cách là người chịu trách nhiệm trước Quốc hội trong việc chỉ huy thống nhất lực lượng cảnh sát nhân dân, an ninh nhân dân về phong diện hoạt động điều tra tội phạm hoặc với t cách là người đứng đầu cơ quan quản lý trực tiếp các trại giam thuộc Bộ Công an;
- Xem xét trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng với t cách là người chịu trách nhiệm trước Quốc hội trong việc chỉ huy thống nhất các cơ quan điều tra

chống tội phạm trong quân đội hoặc với t cách là ngồi đứng đầu cơ quan quản lý trực tiếp các trại giam thuộc Bộ Quốc phòng;

- Xem xét trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng Bộ T pháp với t cách là ngồi chịu trách nhiệm trước Quốc hội trong việc quản lý Tòa án nhân dân địa phương về mặt tổ chức, quản lý hệ thống cơ quan thi hành án dân sự.

Riêng đối với việc xem xét các bản án cụ thể, theo chúng tôi không nên đưa vào chương trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, vì nó không phù hợp tính chất của cơ quan đại diện mà Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội.

Chương trình giám sát của Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với hoạt động t pháp cũng cần phải được xây dựng hoàn toàn khác với chương trình của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thí dụ: cũng là giám sát đối với hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Pháp luật phải lựa chọn những vấn đề hẹp hơn, có tính chuyên môn sâu hơn và trước hết phải gắn với công tác xây dựng pháp luật, cụ thể là, theo chúng tôi chương trình giám sát của Ủy ban Pháp luật nên tập trung đưa ra các mục tiêu để giải quyết những vấn đề sau:

- Giám sát những vấn đề được Ủy ban thường vụ Quốc hội uỷ quyền;
- Giám sát những vấn đề để phục vụ cho việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh và tổ chức hoạt động của các cơ quan t pháp;
- Giám sát văn bản của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao về hướng dẫn công tác xét xử, kiểm sát;
- Giám sát những vụ án cá biệt.

Theo chúng tôi khi giám sát những vụ án cá biệt, Ủy ban Pháp luật chỉ nên dừng ở mức kiến nghị với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Nếu còn ý kiến khác nhau mà Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao không tiếp thu thì công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng. D luận xã hội cũng là một loại "quyền lực" mà bất kỳ ai đưa ra chính kiến cũng phải thận trọng vì uy tín chính trị dễ bị suy giảm nếu nh chính kiến đó là thiếu khách quan, vô t.

Đối với việc giám sát các vụ án cá biệt, Ủy ban Pháp luật không nên báo cáo đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét vì Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là cơ quan xét xử. Tuy nhiên trong trường hợp đặc biệt nếu thông qua giám sát mà phát hiện sai lầm, khuyết điểm của cá nhân Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao thì báo cáo để Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện các hoạt động giám sát theo thẩm quyền đối với những cá nhân đó.

4. Đối mới công tác xây dựng chương trình giám sát.

Chương trình giám sát đối với hoạt động t pháp là một bộ phận trong chương trình công tác hàng năm của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội. Trong thời gian qua việc xây dựng chương trình giám sát trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội mới dừng ở mức độ nh một báo cáo có tính chất hành chính mà ít có sự tham khảo rộng rãi ý kiến của các cơ quan hữu quan. Kết quả cuối cùng thường là không thực hiện được nh chương trình đã đề ra. Nguyên nhân chính của tình hình này là Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật thiếu các điều kiện cần thiết để xây dựng chương trình. Về mặt chủ quan, vẫn còn những quan niệm cha chính xác về xây dựng chương trình giám sát. Hạn chế lớn nhất trong việc xây dựng và thực hiện chương trình giám sát trong thời gian qua là việc Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật có khuynh hướng giành nhiều thời gian đi giám sát ở các cơ quan t pháp ở địa phương nhng không gắn với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Còn đối với việc giám sát Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thì cũng mới tập trung trí tuệ để thẩm tra các báo cáo công tác trước Quốc hội tại kỳ họp cuối năm hoặc tại một số phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc xem xét trách nhiệm của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội ít được đặt ra⁴. Để đổi mới công tác xây dựng chương trình giám sát đạt được các yêu cầu về tính khả thi, thiết thực và có mục đích rõ ràng thì phải có đủ các điều kiện nh đã trình bày ở trên (xem Mục 2-Yêu cầu của việc xây dựng chương trình giám sát). Tuy nhiên, muốn có đủ các điều kiện này phải là một quá trình lâu dài, đổi mới từng bước từ việc sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật cho đến việc tổ chức xây dựng hoàn thiện các cơ quan của Quốc hội và cơ quan giúp việc (Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật, Văn phòng Quốc hội).

Trong phạm vi quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội hiện hành trước mắt chúng tôi đề nghị cần tăng số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trong Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, xây dựng quy chế sử dụng cộng tác viên để huy động các nguồn lực chất xám tham gia vào hoạt động giám sát (nhất là đối với các luật s danh tiếng, các điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán đã về hưu) xây dựng quy chế phối hợp giữa Ủy ban Pháp luật với các cơ quan hữu quan trong việc phát hiện vấn đề cần đưa vào chương trình giám sát đồng thời trong quá trình xây dựng chương trình giám sát phải lưu ý hơn nữa tới các kiến nghị của cử tri, tới d luận xã hội đối với hoạt động t pháp.

Giám sát là một khâu quan trọng trong việc duy trì quyền lực của giai cấp thống trị ở bất kỳ thời đại nào, Nhà nước nào. Tuy nhiên, kinh nghiệm lịch sử cũng đã chỉ ra rằng trong không ít triều đại, người đứng đầu bộ máy Nhà nước tuyên bố sẵn sàng tiếp thu ý kiến của cơ quan giám sát nhng trên thực tế lại làm ngược lại, có khi lại truy cứu trách nhiệm người giám sát vì họ đã nói những lời ngay thẳng nhng không phù hợp với mong đợi của người nắm giữ quyền lực⁵. Vì vậy, một vấn đề khác cũng không kém phần quan trọng là Nhà nước cần có hình thức biểu dương, khen ngợi và bảo vệ đặc biệt đối với những cá nhân thực hiện xuất sắc nhiệm vụ giám sát đối với hoạt động t pháp, trong đó có nhiệm vụ đề xuất, hoạch định đưa vào chương trình giám sát chính xác, kịp thời những vấn đề cụ thể ❀

1 Số liệu trích trong cuốn Một số văn kiện chính của kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá 8, Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước 1992, trang 159, 164.

2 Xem báo cáo tổng kết số 38/VP 11/3/1997 của TANDTC tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá 9.

3 Xem Lênin toàn tập, NXB Tiến bộ Mat-xcơ-va, tập 31, tr. 427-428.

4 Tại nhiều kỳ họp của Quốc hội khoá IX, nhiều đại biểu Quốc hội của thành phố Hồ Chí Minh đã chất vấn Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban thường vụ Quốc hội vì không hài lòng về kết quả giải quyết vụ án hình sự 51 tấn bột xảy ra tại nhà máy bột ngọt Thiên Hương. Ủy ban thường vụ Quốc hội đã giao cho Ủy ban Pháp luật đi giám sát lại quá trình giải quyết vụ án này để báo cáo cho Ủy ban thường vụ Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội thành phố Hồ Chí Minh.

Tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá X, có đại biểu Quốc hội đã chất vấn Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về vụ án Trịnh Vĩnh Bình. Sau khi nghe trả lời chất vấn có đại biểu Quốc hội tỏ ý kiến băn khoăn về việc giải quyết vụ án đó. Ủy ban thường vụ Quốc hội đã giao cho Ủy ban Pháp luật giám sát quá trình giải quyết vụ án này và báo cáo cho các đại biểu Quốc hội biết. Báo cáo của Ủy ban Pháp luật đã được đa tin công khai trên một số báo.

5 Xem Phạm Văn Hùng, Cơ quan giám sát trong các triều đại phong kiến Việt Nam - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2-1999, trang 36-46.

VỀ ỦY QUYỀN

HOÀNG THỊ NGÂN
Bộ t Pháp

Một trong các nguyên tắc chỉ đạo trong hoạt động quản lý nhà nước là phân định chức năng, thẩm quyền. Theo đó, mỗi chủ thể quản lý được trao những quyền hạn nhất định để thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình và chỉ được phép hành động trong khuôn khổ qui định của pháp luật. Đây chính là biểu hiện của luận điểm quan trọng trong khoa học quản lý: "*mỗi việc cần được giải quyết dứt điểm ở một cấp*" và "*mỗi người cần làm công việc của chính mình*".

Để bảo đảm tính linh hoạt, sự kịp thời và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước, pháp luật cũng đã tạo ra khả năng để các chủ thể mang quyền lực có thể uỷ quyền cho người khác.

Uỷ quyền là khái niệm không mới mẻ trong khoa học quản lý của nước ta cũng như nhiều quốc gia khác. Song một điều dễ dàng nhận thấy là hiện tượng này đã trở nên hết sức phổ biến và có thể thông xuyên bất gặp chúng trong các văn bản qui phạm pháp luật của nhiều cơ quan nhà nước được ban hành trong những năm gần đây. Để làm rõ vấn đề uỷ quyền, cần đề cập tới một số khái niệm có liên quan và nội dung, hình thức, phạm vi cũng như cơ sở pháp lý của hành động pháp lý nói trên.

1- NỘI DUNG VÀ HÌNH THỨC ỦY QUYỀN

Theo từ điển tiếng Việt thì uỷ quyền là giao cho người khác sử dụng một số quyền mà pháp luật giao cho mình¹. Tác giả của từ điển luật học cho rằng uỷ quyền là việc giao cho người khác (Cá nhân, pháp nhân) thực hiện các giao dịch pháp lý nhân danh lợi ích của mình, Trong phạm vi pháp luật qui định².

"Uỷ quyền" được sử dụng trong một số ngành luật. Song chúng tôi đặc biệt quan tâm tới uỷ quyền đối góc độ luật hành chính, bởi lẽ nó không chỉ đơn thuần là việc "*Giao cho người khác sử dụng một số quyền*", mà gắn với việc chuyển giao những thẩm quyền nhà nước.

Trong lý luận luật hành chính, uỷ quyền được khám phá qua lăng kính của mối quan hệ giữa các chủ thể quản lý. "*Uỷ quyền là biện pháp đặc biệt của việc giao thẩm quyền, theo đó một cơ quan quản lý trao cho cơ quan khác quyền quyết định những vấn đề thuộc chức năng của mình*"³. Quan điểm này cho tới nay vẫn được thừa nhận chung trong giới nghiên cứu luật hành chính ở Liên bang Nga.

Uỷ quyền trước hết là một hành động pháp lý làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các chủ thể được giao phó. Chủ thể uỷ quyền có thể là cơ quan nhà nước hoặc người có chức vụ trong bộ máy nhà nước. Xét theo bản chất của sự việc, đó là hình thức

chuyển giao những thẩm quyền nhất định của cơ quan nhà nước hoặc người có chức vụ cho người khác.

Hành động nói trên sẽ dẫn đến những hậu quả pháp lý:

- Mở rộng tạm thời thẩm quyền của cơ quan được uỷ quyền;
- Thu hẹp khối lượng công việc cần giải quyết của người uỷ quyền.

Luật Tổ chức Chính phủ (Điều 21) quy định Thủ tướng Chính phủ ký các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hống dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở. Tương tự như vậy, theo Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thì Thủ tướng Chính phủ ký nghị quyết, nghị định và xem xét, ký quyết định, chỉ thị (Điều 64, 65). Quy chế làm việc của Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định số 11/CP ngày 24/1/1998 lại cho phép Phó Thủ tướng ký một số văn bản của Chính phủ khi được Thủ tướng uỷ quyền (Điều 3). Như vậy, khi thực hiện uỷ quyền, Thủ tướng đã chuyển giao một phần nhất định những công việc cho cấp phó của mình mà lẽ ra chính Thủ tướng phải giải quyết, và đương nhiên, phạm vi thẩm quyền của Phó Thủ tướng được mở rộng.

Cũng cần nhấn mạnh rằng uỷ quyền *không phải là phương thức xác định hay đổi thẩm quyền*⁴. Cơ quan nhà nước, người có chức vụ chỉ có thể chuyển giao cho người khác một phần (một khối lượng) thẩm quyền của chính mình. Hành động đó không và không thể làm chức năng thay đổi nguyên thủy mang tính hiến định và luật định của chủ thể được uỷ quyền và càng không phải là phương thức xác định những nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất thông xuyên, ổn định lâu dài.

Uỷ quyền có thể được thể hiện dưới hình thức văn bản hoặc uỷ quyền bằng miệng. Dù được tiến hành bằng một trong hai hình thức nói trên thì uỷ quyền chính là việc giao phó một lần quyền hạn thực hiện những hành động pháp lý cụ thể nhân danh cơ quan, người có chức vụ đã quyết định chuyển giao quyền hạn của mình trong một thời hạn nhất định.

Qua nghiên cứu hình thức và nội dung của "uỷ quyền" có thể thấy rằng khái niệm này có nhiều điểm tương đồng và gắn liền với "uỷ nhiệm". Điểm khác biệt lớn nhất giữa chúng là nếu như ở uỷ quyền có sự chuyển giao một số quyền hạn thì ở uỷ nhiệm đối tượng chuyển giao lại là một nhiệm vụ. Uỷ nhiệm, theo từ điển luật học, là giao cho người khác làm thay một công việc thuộc trách nhiệm của mình⁵. Phân biệt nội dung của hai khái niệm này sẽ góp phần bảo đảm sự chính xác trong các văn bản khi đề cập tới các vấn đề uỷ quyền hay uỷ nhiệm.

2- PHẠM VI VÀ CƠ SỞ PHÁP LÝ CỦA VIỆC UỶ QUYỀN

Về nguyên tắc, một chủ thể chỉ có thể giao cho người khác thực hiện những quyền hạn thuộc chức năng của mình. Những quyền hạn được chuyển giao đó không chỉ mang tính nhất thời mà phạm vi của chúng còn bị giới hạn hay khống chế bởi ý chí của người uỷ quyền. Chẳng hạn như bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ "thực

hiện một số công việc cụ thể theo sự uỷ quyền của Thủ tướng" (Điều 4 Quy chế làm việc của CP). Nh vậy thủ tướng có khả năng lớn trong việc lựa chọn công việc khi quyết định chuyển giao một phần thẩm quyền của mình cho các thành viên Chính phủ.

Ở đây nảy sinh một vấn đề cần xem xét: Phải chăng cơ quan nhà nước, người có chức vụ có thể giao cho người khác sử dụng bất kỳ một quyền hạn nào mà pháp luật trao cho mình ? Để làm rõ điều này cần đề cập tới cơ sở pháp lý của việc uỷ quyền. Việc uỷ quyền phải được thực hiện trên cơ sở qui phạm cho phép của cơ quan nhà nước cấp trên. Hiện nay đang tồn tại hai trường hợp phổ biến :

Thứ nhất, cho phép uỷ quyền cùng với việc xác định rõ ràng nội dung và phạm vi uỷ quyền. Bằng quyết định số 258/1998/QĐ- TTg ngày 31.12.1998 Thủ tướng Chính phủ cho phép Cục trưởng Cục hàng không dân dụng Việt Nam uỷ quyền cho giám đốc các Cục cảng hàng không, sân bay khu vực chủ trì giải quyết những vướng mắc giữa các cơ quan quản lý nhà nước tại các cảng hàng không và tạm thời đóng cửa Cảng hàng không trong vòng 24 giờ khi có tình huống bất trắc.

Trong nhiều trường hợp, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên bên cạnh việc cho phép uỷ quyền còn xác định những giới hạn và phạm vi của các quyền được chuyển giao. "*Chủ tịch Uỷ ban nhân dân Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được uỷ quyền cho giám đốc Sở Kế hoạch và đầu tư quyết định các dự án có mức vốn dưới 2 tỷ đồng; các Tỉnh và thành phố còn lại có mức vốn dưới 500 triệu đồng" (Điều 10 Nghị định 52/CP ngày 8.7.1999 ban hành Quy chế đầu tư xây dựng).*

Ngược lại với việc cho phép, cơ quan nhà nước cấp trên có thể ra quy phạm cấm đoán hành động uỷ quyền: "*Việc ban hành chế độ thu, nộp và sử dụng phí, lệ phí theo thẩm quyền của Bộ tài chính và Uỷ ban nhân dân Tỉnh được thực hiện theo nguyên tắc: Không uỷ quyền cho cơ quan khác hoặc cho cấp dưới ban hành chế độ thu, nộp và sử dụng phí, lệ phí" (Phần II điểm 3 C Thông t 54/1999/TT-BTC ngày 10/5/1999 hướng dẫn thực hiện Nghị định 04/CP về phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước.) Nh vậy, không phải quyền hạn nào cũng có thể được chuyển giao theo thủ tục uỷ quyền.*

Thứ hai, cho phép có tính nguyên tắc: Văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định khả năng của cơ quan nhà nước, người có chức vụ thực hiện hành động uỷ quyền mà không xác định chủ thể được uỷ quyền cũng nh nội dung, phạm vi uỷ quyền. Trên cơ sở quy định có tính nguyên tắc đó, người được phép uỷ quyền quyết định một cách tổng đối độc lập những vấn đề được chuyển giao cho người khác. Ví dụ Bộ trưởng thừa uỷ quyền của Thủ tướng ký một số văn bản hành chính khi được Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền và thực hiện một số công việc cụ thể theo sự uỷ quyền của Thủ tướng (Điều 22 và Điều 4 Quy chế làm việc của Chính phủ)

Trên thực tế, xảy ra không ít trường hợp chủ thể được uỷ quyền lại một lần nữa chuyển giao công việc đã nhận cho một người khác. Khả năng uỷ quyền tiếp theo, về nguyên tắc, phải được sự chấp thuận trước của người uỷ quyền thứ nhất.

3. KẾT LUẬN

Ngoài những vấn đề được trình bày sơ lược trên đây, xung quanh "ủy quyền" còn nhiều nội dung khác mà chúng tôi sẽ đề cập ở một dịp khác. Sẽ là phức tạp hơn nhiều nếu nghiên cứu hiện tượng này qua lăng kính mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Trong giới luật học đã có ý kiến cho rằng cần bổ sung hệ thống pháp luật Việt Nam một đạo luật về ủy quyền. Dự định này chưa đủ điều kiện chín muồi để thực hiện. Tuy nhiên, vẫn có cơ hội xây dựng, hoàn thiện chế định ủy quyền trong quá trình sửa đổi hàng loạt các luật tổ chức nhà nước. Những vấn đề sau đây nên chẳng được cân nhắc quy định ở mức độ lập pháp:

- Xác định nội dung của ủy quyền và một hành vi pháp lý có liên quan là ủy nhiệm. Hiện nay, các khái niệm này đôi khi còn được dùng theo cảm tính, thiếu căn cứ và không thống nhất. Ví dụ cùng là việc chuyển giao thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc ký các văn bản cho các Phó Thủ tướng nhưng Quy chế làm việc của Chính phủ sử dụng thuật ngữ ủy quyền ở Điều 3 và ủy nhiệm ở Điều 22;

- Làm rõ các hình thức ủy quyền và nêu ở mức độ khái quát những vấn đề nhất thiết phải được ủy quyền dưới dạng văn bản. Có thể nêu một ví dụ từ kinh nghiệm xây dựng chế định ủy quyền của Cộng hòa Liên bang Đức: Việc ủy quyền lập pháp, theo Hiến pháp Đức (Điều 80) phải được ghi nhận bằng một đạo luật. Chính phủ, Bộ trưởng được ủy quyền ra nghị định có tính luật dù có thể được ủy quyền tiếp nếu khả năng đó đã được nhắc tới tại luật ủy quyền nói trên;

- Nêu các vấn đề có tính nguyên tắc chung làm cơ sở pháp lý cho việc ủy quyền: Chủ thể, phạm vi, người có thể được ủy quyền để tránh tình trạng ủy quyền một cách tùy tiện.

- Nhấn mạnh đặc điểm áp dụng trong trường hợp cá biệt của ủy quyền và tương tự của ủy nhiệm. Vấn đề này còn chưa được nhận thức rõ ràng và thống nhất trong thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước. Như trên đã phân tích, ủy quyền chỉ có thể là "biện pháp đặc biệt" của việc giao thẩm quyền và nó chỉ mở rộng *tạm thời* thẩm quyền của người được giao phó trong khoảng thời gian thực hiện một hành động pháp lý cụ thể được chuyển giao. Đôi khi, thay vì ý nghĩa và giá trị áp dụng một lần, các văn bản ủy quyền (hoặc ủy nhiệm) lại chuyển giao quyền của một chủ thể này cho một chủ thể khác với một thời gian tương đối lâu dài và không xác định: Một trong những nhiệm vụ là quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ là cho phép thành lập và quản lý việc tuân theo pháp luật của các hội, các tổ chức phi Chính phủ (Điều 20). Bằng Quyết định số 158/QĐ/Ttg ngày 2.3.1999 Thủ tướng đã ủy nhiệm cho Bộ trưởng, Trưởng Ban tổ chức Cán bộ Chính phủ "*cho phép thành lập và phê duyệt Điều lệ các hội, hiệp hội, các tổ chức kinh tế hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...*";

- Xem xét cơ chế bảo đảm về mặt nhà nước đối với việc thực hiện ủy quyền, việc giải quyết tranh chấp, xung đột và chế độ trách nhiệm của các bên.

Việc giải quyết triệt để các vấn đề nói trên sẽ góp phần bảo đảm nguyên tắc pháp chế trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và tăng cường một trong

các yếu tố, tiêu chí của nhà nước pháp quyền, nơi có sự phân định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi loại cơ quan nhà nước, mỗi cấp chính quyền và các định chế đó chỉ "***làm những gì mà pháp luật cho phép***"❀

1 Từ điển tiếng Việt, nhà xuất bản Đà Nẵng Hà Nội - Đà Nẵng 1997

2 Từ điển Luật học, nhà xuất bản Từ điển bách khoa, Hà Nội, 1999

3 B. M. Lazarev. Chức năng của các cơ quan quản lý. Mătcova 1972, tr252.

4 Xem X-ga-nhen-ko I.G. chính quyền hành pháp ở Liên bang Nga, Mătcova, 1996, trang 32.

Từ điển Luật học, NXB từ điển bách khoa, Hà Nội ,1999

THẨM QUYỀN CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI VỀ VIỆC GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP, LUẬT, PHÁP LỆNH

Th.S. HOÀNG VĂN TÚ

Vụ pháp luật

Văn phòng Quốc hội

I- ĐẶT VẤN ĐỀ

Một trong những yêu cầu cấp thiết của việc xây dựng Nhà nước ta là pháp luật phải đi vào cuộc sống và được nghiêm chỉnh chấp hành. Để pháp luật được mọi cơ quan, tổ chức và công dân chấp hành nghiêm chỉnh thì bên cạnh việc tổ chức, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, xử lý nghiêm những người vi phạm pháp luật, việc giải thích pháp luật giúp cho các cơ quan áp dụng pháp luật hiểu đúng ý tứ và tinh thần của văn bản pháp luật nói chung và của từng điều luật nói riêng có ý nghĩa rất quan trọng. Tuy nhiên, về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thì từ trước tới nay, chúng ta chưa có một văn bản cụ thể nào để quy định về thủ tục, trình tự giải thích.

Tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa IX đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có quy định về thẩm quyền, việc soạn thảo, thông qua dự thảo nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh (các điều 13, 52 và 53). Những quy định về vấn đề này của Luật cũng chỉ định ra những nguyên tắc cơ bản có tính chất chung, chứ không xác định cụ thể những chủ thể có quyền trình kiến nghị, thẩm tra dự thảo nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Vì lẽ đó, việc nghiên cứu về lý luận và thực tiễn của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh đã trở nên bức xúc và đóng một vai trò hết sức quan trọng. Trong phạm vi của bài viết này, chúng tôi chỉ xin đề cập một số vấn đề về cơ sở lý luận của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội; tình hình giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh ở nước ta trong thời gian qua, cơ sở thực tiễn; việc tổ chức thực hiện thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

II. THẨM QUYỀN GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP, LUẬT, PHÁP LỆNH CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI.

1. Tại sao Ủy ban thường vụ Quốc hội được giao thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh?

Theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 thì thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 91 Hiến pháp 1992).

Nghiên cứu các Hiến pháp nước ta qua các thời kỳ cho thấy việc quy định về cơ quan có thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh hầu như không thay đổi. Theo Hiến pháp năm 1959, Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, có nhiệm vụ giải thích pháp luật (Điều 53). Hiến pháp năm 1980 quy định việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất, hoạt động thông thường của Quốc hội (Điều 100). Như vậy, trừ Hiến pháp năm 1946 là Hiến pháp đầu tiên của nước ta chưa có

quy định về thẩm quyền giải thích và cũng cha quy định cơ quan có thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, còn trong các Hiến pháp kế tiếp - từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh đều được giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội (mặc dù tên gọi và chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này có thay đổi và khác nhau theo quy định của các Hiến pháp).

Theo quan điểm của các nhà nghiên cứu về hoạt động lập pháp thì việc giải thích pháp luật thuộc chức năng của chính cơ quan ban hành pháp luật. Theo quan điểm này, người làm ra luật, hơn ai hết, có khả năng hiểu và xác định đúng nhất hiệu lực, phạm vi áp dụng của đạo luật (Giải thích pháp luật ở Canada, 1992, tr.246). Ở nước ta, Quốc hội không thực hiện việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh mà giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện thẩm quyền này là xuất phát từ nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta: "*nguyên tắc tập quyền*". Theo quy định tại Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 thì "*Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp*", dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tính chất tập quyền được thể hiện không chỉ trong việc ban hành mà cả trong việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Việc giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội một số thẩm quyền về lập pháp như ban hành pháp lệnh, giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh không làm mất đi tính tập trung quyền lực Nhà nước vào Quốc hội vì Ủy ban thường vụ Quốc hội không là cơ quan nào khác mà chính là cơ quan thường trực của Quốc hội. "*Việc thành lập ra cơ quan thường trực của cơ quan lập pháp giữa hai kỳ họp có thẩm quyền to lớn để giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp bằng cách thông qua các pháp lệnh và các quyết định khác là một loại cơ quan đặc biệt của Nhà nước xã hội chủ nghĩa*" (Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam - những khía cạnh pháp lý theo Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 -NXB Pháp lý, 1992, tr.53,54).

Mặt khác, việc giao Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh cũng xuất phát từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta là hoạt động không thường xuyên. Hơn nữa, việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh là nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn thi hành, cần phải được tiến hành kịp thời theo yêu cầu của cơ quan kiến nghị và là hoạt động mang tính chất thông xuyên, nếu phải chờ đến kỳ họp của Quốc hội mới giải quyết thì không đáp ứng được yêu cầu kịp thời trên đây.

Từ cách đặt vấn đề đó, có thể hiểu rằng hoạt động giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện là hoạt động lập pháp của cơ quan quyền lực nhà nước.

2. Bản chất của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Có thể nói những quy định trong văn bản giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh cũng quan trọng như chính quy định của Hiến pháp, của đạo luật hoặc pháp lệnh đ-

ợc giải thích, là chuẩn mực cho việc hiểu một quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh nh thế nào là đúng và có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với mọi đối tượng, từ các cơ quan nhà nớc ở trung ơng đến mọi công dân.

Có thể phân định hoạt động giải thích thành những dạng khác nhau căn cứ vào các cơ sở phân loại khác nhau. Xét theo chủ thể giải thích pháp luật thì có thể có giải thích của cơ quan lập pháp (Quốc hội), giải thích của cơ quan t pháp (Toà án), giải thích của cơ quan hành pháp (Chính phủ). Các nhà khoa học pháp lý cũng đóng vai trò nhất định trong việc giải thích luật. Theo từ điển pháp luật (Black' s Law Dictionary của tác giả Henry Campbell Black, M.A) thì giải thích pháp luật có thể phân thành "giải thích đích thực" và "giải thích thông thường". "Giải thích đích thực" là giải thích bằng văn bản của cơ quan lập pháp. "Giải thích thông thường" là những giải thích đọc tiến hành trong quá trình áp dụng thực tiễn mà không đọc ghi thành văn bản. Căn cứ vào giá trị pháp lý thì có thể phân loại hoạt động giải thích pháp luật thành giải thích pháp luật chính thức và giải thích pháp luật không chính thức.

Giải thích pháp luật không chính thức là giải thích của bất kỳ một tổ chức hay cá nhân nào không có thẩm quyền giải thích pháp luật. Đây là loại giải thích pháp luật phổ biến nhất, đa dạng nhất, nhng cũng tùy tiện và thông không có tính thống nhất nên dễ dẫn đến xung đột trong nhận thức và thực hiện các quy định của pháp luật. Thực tế đã có không ít trường hợp các nhà khoa học, các giáo viên giảng dạy pháp luật, các nhà thực tiễn, các luật s .. tranh luận và không đi đến thống nhất trong việc nhận thức và thực hiện một số quy định của pháp luật. Giải thích pháp luật chính thức là giải thích của các cơ quan nhà nớc có thẩm quyền giải thích văn bản pháp luật đó. Giải thích pháp luật chính thức có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì nó đọc thực hiện bởi các cơ quan nhà nớc có thẩm quyền trong quan hệ với những chủ thể pháp luật khác với những đòi hỏi khắt khe và chặt chẽ nhất. Nó liên quan trực tiếp tới lợi ích, tính mạng, tài sản... của các tổ chức và cá nhân trong xã hội.

Với cách đặt vấn đề trên đây, văn bản giải thích của Uỷ ban thường vụ Quốc hội là giải thích chính thức. Văn bản giải thích của Uỷ ban thường vụ Quốc hội có các đặc điểm sau đây:

- Không bị giới hạn những vấn đề cần giải thích;
- Có giá trị bắt buộc thi hành đối với mọi cơ quan, tổ chức và công dân;
- Duy nhất có hiệu lực pháp luật so với các văn bản giải thích khác của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

So sánh thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và thẩm quyền ban hành pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, có thể nhận thấy có nhiều điểm giống nhau. Trước hết, cơ quan có thẩm quyền giải thích và cơ quan ban hành pháp lệnh đều là Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Về mặt giá trị pháp lý của văn bản thì những quy định của pháp lệnh cũng nh các quy phạm giải thích đều có hiệu lực pháp lý rất rộng, nghĩa là đọc áp dụng đối với mọi đối tượng trong xã hội, trên phạm vi cả

nớc. Tuy nhiên, giữa thẩm quyền giải thích và ban hành pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội có những điểm khác nhau. Chẳng hạn, nếu nh hoạt động giải thích không bị hạn chế về những vấn đề đợc đ ra giải thích thì việc ban hành pháp lệnh lại bị hạn chế bởi chơng trình lập pháp đợc Quốc hội thông qua. Những hạn chế này đợc quy định tại khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 "*Quốc hội quyết định chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh*"; và tại khoản 4 Điều 91 quy định: "*Ủy ban thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh về những vấn đề đợc Quốc hội giao*".

So sánh giữa hoạt động giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội và lập pháp của Quốc hội, có thể nói hoạt động giải thích của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong tình hình hiện nay là hoàn toàn bị đợng theo yêu cầu của các cơ quan kiến nghị giải thích và không đợc định trước trong kế hoạch hay chơng trình giải thích pháp luật.

III. TÌNH HÌNH GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP, LUẬT, PHÁP LỆNH Ở NƯỚC TA TRONG THỜI GIAN QUA.

Trong những năm qua, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã xem xét, thông qua đợc nhiều luật, pháp lệnh. Những quy định của các văn bản pháp luật này đã góp phần vào việc quản lý đất nớc và xã hội. Tuy nhiên, có nhiều quy định của luật, pháp lệnh còn mang tính chất định hớng chung chung, không rõ ràng. Nguyên nhân của những tồn tại này là do từ một cơ chế cũ tập trung, bao cấp chuyển sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, có sự quản lý của nhà nớc theo định hớng xã hội chủ nghĩa. Do vậy, có những văn bản đợc ban hành để phục vụ cho việc chuyển đổi đợc đ với chúng ta lại còn có quá ít kinh nghiệm. Hơn nữa, tình trạng chõng chéo, thậm chí còn mâu thuẫn giữa các quy định trong các văn bản vẫn còn khá phổ biến. Việc tham khảo kinh nghiệm của nớc ngoài về cùng lĩnh vực còn hạn chế. Đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật của chúng ta còn thiếu về số lượng và yếu về chuyên môn, đặc biệt pháp luật chuyên ngành. Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động xây dựng pháp luật cha đợc tốt. Về chơng trình xây dựng pháp luật cha chuẩn bị một cách khoa học. Việc soạn thảo và trình các dự án luật, pháp lệnh cũng không đảm bảo tiến độ.

Từ thực tiễn áp dụng pháp luật cho thấy do không quy định cụ thể, rõ ràng nên các cơ quan bảo vệ pháp luật, ngời thực thi công vụ, thi hành pháp luật và những ngời chấp hành pháp luật đã có sự nhận thức không thống nhất về một quy phạm pháp luật dẫn đến việc áp dụng hoặc không đúng, hoặc có tranh chấp trong quá trình thực thi. Ví dụ:

Tại khoản 3 Điều 38 Luật đất đai năm 1993 quy định: "*Các tranh chấp về quyền sử dụng đất đã có giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nớc có thẩm quyền và tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất đó thì do Tòa án giải quyết*". Quy định này có thể dẫn đến những cách hiểu khác nhau:

a. Đối với quy định "*các tranh chấp về quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*" có các ý kiến khác nhau nh sau:

- Loại ý kiến thứ nhất cho rằng: "*giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*" cần đọc hiểu là giấy chứng nhận do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp theo đúng quy định tại các điều 23, 24 và các quy định khác của Luật đất đai, còn các giấy chứng nhận do cơ quan Nhà nước đã cấp trước đây trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà Miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì không đọc coi là "*giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*" quy định tại khoản 3, Điều 38 của Luật đất đai.

Loại ý kiến thứ hai lại cho rằng: "*Giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*" cần đọc hiểu là ngoài giấy chứng nhận do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp theo đúng quy định tại các điều 23, 24 và các quy định khác của Luật đất đai, còn bao gồm các giấy chứng nhận do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định pháp luật tương ứng với thời kỳ cấp (trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà Miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam). Tuy nhiên, khi xem xét tính hợp pháp và giá trị pháp lý của các giấy chứng nhận này cần phải quán triệt tinh thần của quy định tại khoản 2, Điều 2 của Luật đất đai: "*Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà Miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".

b. Đối với quy định: "*Tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất đó*" có các ý kiến khác nhau nh sau:

- Loại ý kiến thứ nhất cho rằng: "đất đó" là đất có tài sản mà không cần điều kiện đã có giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

- Loại ý kiến thứ hai cho rằng: "đất đó" là đất có tài sản và đã có giấy chứng nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (thế nào là giấy chứng nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phụ thuộc vào sự giải thích của Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo một trong hai cách hiểu tại điểm a của Tờ trình này) với lý do Tòa án chỉ giải quyết tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất trong trường hợp việc sử dụng đất đó là hợp pháp.

Phải thừa nhận rằng, trong thời gian qua, việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh cha đọc thông xuyên và còn rất ít. Nguyên nhân của những tồn tại này là do các cơ quan áp dụng pháp luật và những người thi hành pháp luật cha chủ động đặt vấn đề trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội đề nghị giải thích. Trong một vài trường hợp đã có đề nghị giải thích thì việc giải thích của Uỷ ban thường vụ Quốc hội cũng cha đ-ợc kịp thời, có thể do công tác chuẩn bị các phong án giải thích cha đọc tốt, song phải thẳng thắn đánh giá rằng, việc giải thích không kịp thời đã gây ra ảnh hưởng

cho công tác áp dụng và thi hành pháp luật. Thí dụ: khoản 3, Điều 38 của Luật đất đai quy định: "*tranh chấp về quyền sử dụng đất đai đã có giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất đó, thì do Tòa án giải quyết*". Có thể nói rằng, quy định này trong thực tiễn áp dụng pháp luật, các cơ quan bảo vệ pháp luật khác nhau, thậm chí các luật gia trong cùng một cơ quan còn có các cách hiểu khác nhau. Cụ thể trong ngành Tòa án nhân dân khi đa quy định này ra thảo luận để hướng dẫn áp dụng đã có hai quan điểm trái ngược nhau. Để bảo đảm thống nhất trong áp dụng pháp luật, Tòa án nhân dân tối cao đã có Tờ trình số 332/NCPL ngày 19-5-1994 trình Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị giải thích quy định này, sau đó Tòa án nhân dân tối cao có tiếp 2 Công văn đề nghị đọc giải thích. Thế nhưng cho đến nay quy định này vẫn chưa được Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích và trong thực tiễn xét xử của Tòa án nhân dân gặp không ít khó khăn khi áp dụng quy định đó.

Hơn thế nữa, một trong những nguyên nhân quan trọng của việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh chưa có hiệu quả cao, đó là do chúng ta chưa có một văn bản quy phạm pháp luật để quy định một cách cụ thể, chi tiết thủ tục, trình tự giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Mặc dù, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đã giành ra hai điều để quy định về thủ tục, trình tự và thông qua một nghị quyết về giải thích luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, những quy định này mới chỉ dừng lại ở những nét chính, đại cương và cũng mới chỉ đề cập đến vấn đề giải thích luật, pháp lệnh, còn việc giải thích Hiến pháp chưa được đề cập.

Nói tóm lại, đánh giá tổng quát công việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của chúng ta trong thời gian qua như trên, chúng tôi thấy rằng đã có ảnh hưởng lớn đến thực tiễn áp dụng và thi hành pháp luật đó là không đảm bảo tính thống nhất trong việc áp dụng và thi hành pháp luật, điều đó dễ dẫn đến tùy tiện và tiêu cực trong cuộc sống và không có giải thích hoặc không đọc giải thích kịp thời cho nên có những quy định của pháp luật không được thi hành, hiệu quả công tác thấp.

IV. VIỆC TỔ CHỨC, THỰC HIỆN THẨM QUYỀN GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP, LUẬT, PHÁP LỆNH

1. Cơ quan có quyền trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh

Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh là một quá trình gồm nhiều giai đoạn kế tiếp nhau. Có thể nói giai đoạn đầu của quá trình này là sự xuất hiện kiến nghị về việc giải thích hay còn gọi là sáng kiến giải thích pháp luật.

Nhu cầu giải thích luật có thể đặt ra ở mọi nơi, từ mọi đối tượng. Tuy nhiên, do tính chất của văn bản giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội là văn bản mang tính chất quyền lực nhà nước và có ý nghĩa như một văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, việc xác định cơ quan nào có thẩm quyền kiến nghị là hết sức quan trọng.

Theo chúng tôi, không phải cơ quan, tổ chức, cá nhân nào cũng có thể có quyền trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Quyền này chỉ nên tập trung

vào một số cơ quan, tổ chức mà ngoài việc có thẩm quyền trình dự án luật thì chính các cơ quan, tổ chức này cũng có trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản luật, pháp lệnh đã được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Với cách đặt vấn đề như vậy thì chủ thể có quyền trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh chỉ thuộc về Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Sở dĩ chúng tôi muốn xác định một số cơ quan như đã nêu trên, chứ không xác định tất cả các chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội quy định tại Điều 87 của Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992 đều trở thành chủ thể có quyền trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh là vì trong thời gian qua chỉ có những cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ thực thi các đạo luật, pháp lệnh, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình nhằm áp dụng các quy định của luật pháp vào cuộc sống thì phát sinh vấn đề có sự hiểu khác nhau, không thống nhất hoặc quy định không được rõ ràng trong các văn bản.

Theo chúng tôi, cơ quan, tổ chức trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh có quyền kiến nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội những vấn đề cần được giải thích dưới hình thức một dự thảo nghị quyết giải thích.

Về trình tự, thủ tục trình văn bản kiến nghị giải thích có thể đơn giản và gọn hơn so với trình tự, thủ tục trình dự án luật ra trước Quốc hội. Văn bản kiến nghị giải thích phải ghi rõ vấn đề cần giải thích, lý do cần giải thích và những cách hiểu khác nhau dẫn đến những vướng mắc trong khi áp dụng quy định cần được giải thích.

2. Thẩm tra dự thảo nghị quyết giải thích

Giai đoạn tiếp theo của quá trình giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh là sự thẩm tra về sự cần thiết và nhất là về các nội dung có liên quan cần phải giải thích.

Theo quy định tại Điều 53 Luật ban hành văn bản quy pháp luật thì Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đều có trách nhiệm tham gia vào quá trình giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội tiến hành thẩm tra kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh sau khi cơ quan có thẩm quyền trình kiến nghị giải thích văn bản trình đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc thẩm tra kiến nghị giải thích có thể được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Cơ quan trình kiến nghị giải thích trình bày vấn đề cần giải thích;
- Đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan phát biểu ý kiến;
- Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội thảo luận;
- Chủ tọa phiên họp kết luận. Báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội được gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội theo thời hạn do pháp luật quy định.

3. Thông qua nghị quyết về kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Sau khi văn bản giải thích được soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét. Tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan đã có đề nghị giải thích được mời tham dự phiên họp trình bày ý kiến; đại diện cơ quan được phân công chuẩn bị dự thảo nghị quyết giải thích thuyết trình và đọc toàn văn dự thảo; đại diện cơ quan thẩm tra trình báo cáo thẩm tra về sự phù hợp của dự thảo nghị quyết giải thích với tinh thần và nội dung của văn bản được giải thích; đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến; các thành viên của Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận; Chủ tọa phiên họp kết luận; Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết. Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận và thông qua văn bản giải thích dưới hình thức ban hành Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh được thông qua khi được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành. Chủ tịch Quốc hội ký nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh.

V- MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Với việc phân tích và đặt vấn đề nh đã trình bày trong các phần của bài viết này, chúng tôi xin đề nghị cần phải sớm ban hành một văn bản dưới hình thức luật hoặc nghị quyết của Quốc hội để quy định về trình tự, thủ tục giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; trong đó quy định các vấn đề sau đây:

- a) Xác định cơ quan có quyền trình kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh;
- b) Xác định cơ quan có quyền thẩm tra các kiến nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh;
- c) Quy định trình tự, thủ tục ban hành văn bản về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh:
 - + Soạn thảo dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội;
 - + Thẩm tra các vấn đề giải thích;
 - + Thảo luận tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội.
- d) Hình thức ban hành văn bản giải thích của Ủy ban thường vụ Quốc hội là việc ra nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội ❀

VỀ VIỆC XÂY DỰNG PHÁP LỆNH THỦ TỤC BẮT GIỮ TÀU BIỂN

NGÔ HUY CÔNG

*Trung tâm Thông tin- Th viện và Nghiên cứu khoa học
Văn phòng Quốc hội*

Thực tiễn bắt giữ tàu biển nước ngoài trong những năm qua ở Việt Nam đã gây ra rất nhiều tranh luận trong những ngôi làm công tác nghiên cứu và những ngôi hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật. Các vụ bắt giữ tàu SERIUS (Belarusia), GOLDEN FUTURE (CHND Trung hoa), ARSENAL II (Thổ Nhĩ Kỳ)...gây khá nhiều rắc rối¹. Từ đây đã phát sinh ra một nhu cầu cấp thiết là xây dựng Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu biển mà đã được ghi nhận vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa X (Chương trình chính thức).

Việc "**bắt giữ tàu biển**" được hiểu nh thế nào cho thống nhất sẽ góp phần làm rõ phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Pháp lệnh. Trên thế giới thuật ngữ này được hiểu chung nhất thông qua Công ước quốc tế nhằm thống nhất một số qui tắc liên quan tới việc bắt giữ tàu biển ký kết tại Brussels ngày 10/5/1952. Công ước đã được hơn 70 quốc gia và lãnh thổ kết ước để trở thành một văn kiện quốc tế chứa đựng nhiều nguyên tắc, qui tắc pháp lý được thừa nhận rộng rãi nhất trong lĩnh vực này. Hầu hết các quốc gia là thành viên của Công ước, tùy theo cách thức lựa chọn của mình về việc thực hiện các điều ước quốc tế, mà chuyển hóa các nguyên tắc và qui tắc của Công ước vào nội luật (chủ yếu là vào hệ thống luật t) hoặc qui định về việc công bố và áp dụng trực tiếp Công ước.

Việt Nam cha gia nhập Công ước này, nhng Điều 6 của Bộ luật hàng hải Việt Nam có khuynh hướng cho phép áp dụng trực tiếp cả Điều ước quốc tế mà Việt Nam "công nhận" (mặc dù cha tham gia kết ước)². Do đó, việc nghiên cứu Công ước này có ý nghĩa rất quan trọng. Hơn nữa, còn bởi Việt Nam đang có mong muốn ký kết hoặc gia nhập Công ước mới năm 1999 về lĩnh vực này (kế thừa Công ước năm 1952)

Theo quan niệm chung nhất trên thế giới hiện nay thì "**Bắt giữ tàu biển có nghĩa là việc cầm giữ (detention) một con tàu bởi thủ tục tòa án để bảo đảm cho một trái quyền hàng hải, nhng không bao gồm việc sai áp một con tàu để thi hành hoặc đáp ứng một bản án**". (Khoản 2, Điều 1 của Công ước). Làm rõ hơn cho khái niệm này, Công ước mới được Hội nghị ngoại giao về bắt giữ tàu biển thông qua tháng 3/1999 tại Geneva định nghĩa: "**Bắt giữ có nghĩa là bất kỳ việc cầm giữ hoặc hạn chế di chuyển nào đối với con tàu bởi lệnh của một tòa án để bảo đảm cho một trái quyền hàng hải, nhng không bao gồm việc sai áp một con tàu nhằm thi hành hoặc đáp ứng một bản án hoặc một văn bản công chế nào khác**".

Nhiều người làm công tác pháp luật ở Việt Nam chưa hiểu đúng thuật ngữ quốc tế này, nên có thể dẫn đến sai lầm trong lý luận và thực tiễn. Hiện nay, pháp luật Việt Nam chưa có quy định về dạng bắt giữ tài sản nh vậy.

Qua các định nghĩa trên người ta có thể hiểu được rằng việc bắt giữ tàu biển được coi là một sai áp (hay tịch biên) bảo toàn mà tiếng Pháp gọi là "Saisie conservatoire", tiếng Anh gọi là "Precautionary attachment", được phân biệt với sai áp chấp hành "Saisie exécution" (tiếng Pháp) hay "Executive attachment" (tiếng Anh) tưng tự nh biện pháp khẩn cấp tạm thời trong tố tụng dân sự và tố tụng kinh tế của Việt Nam. Để làm rõ hơn nội dung của việc bắt giữ tàu biển, có lẽ chúng ta cần phải điếm lại một vài nét về lịch sử hình thành Công ước Brussels năm 1952.

I. Lợc sử hình thành của Công ước Brussels năm 1952.

Tháng 8 năm 1930, Hội nghị của Ủy ban hàng hải quốc tế viết tắt từ tiếng Pháp là CMI (Comité Maritime International) tổ chức tại Antwerp để thảo luận về một vấn đề mới là "**bắt giữ tàu biển**" bởi sáng kiến của người Pháp, người Đức và người Ý. Các phái đoàn của Pháp và Đức xem xét vấn đề này gắn liền với vấn đề tài phán trong trường hợp đâm va. Quan điếm của họ được thể hiện trong dự thảo Công ước của Đức về quyền tài phán dân sự với sự kiện đâm va, trong đó có các qui định về việc bắt giữ tàu nh một biện pháp bảo đảm cho các trái quyền đâm va. Họ còn chỉ rõ rằng việc bắt giữ còn liên quan mật thiết với đặc quyền hàng hải (Maritime lien) và thế chấp (Hypothèques) để bảo hộ những người có các quyền liên quan đối với việc bắt giữ được thực hiện bởi các nguyên đơn khác. Ở đây người ta thảo luận về các vấn đề lớn nh: ai có quyền bắt giữ tàu? bắt giữ được thực hiện với những tàu nào? việc bắt giữ được tiến hành ở đâu? làm sao có thể giải phóng tàu được khỏi việc bắt giữ? và trách nhiệm đối với việc bắt giữ sai trái?

Ngày 19/10/1932, một Tiểu ban quốc tế chuẩn bị dự thảo sơ lợc. Công ước có kèm theo bản giải thích và sau đó được thảo luận tại London ngày 16/5/1933 và tại Oslo tháng 8/1933. Dự thảo qui định rằng bất kỳ nguyên đơn nào có trái quyền đối với chủ sở hữu tàu được phép bắt giữ tàu; biện pháp bảo đảm cho thiệt hại do tòa án yêu cầu; sau khi bắt giữ tàu, tòa án có thể ra lệnh giải phóng tàu nếu chủ sở hữu chứng minh được rằng việc bắt giữ không đúng hoặc nếu họ có biện pháp bảo đảm khác; người bắt giữ có thể phải chịu trách nhiệm về việc bắt giữ sai trái và thủ tục bắt giữ được điều chỉnh bởi *lex fori*. Tiểu ban quốc tế khuyến nghị chỉ nên cho phép chủ nợ của chủ sở hữu được bắt giữ tàu.

Qua tranh luận, người ta thấy có sự khác nhau cơ bản giữa hai hệ thống Civil Law và Common Law. Các nớc theo Civil Law cho rằng tàu có thể bị bắt giữ nh việc bảo đảm cho bất kỳ trái quyền nào, có hoặc không có bản chất hàng hải, trong khi đó các nớc theo Common Law quan niệm tàu chỉ có thể bị bắt trong một số trường hợp nhất định khi mà nguyên đơn được quyền cõng chế thi hành trái quyền của họ bằng thủ tục đối vật (*in rem*). Các nớc theo Civil Law quan niệm người bắt giữ sai trái phải chịu trách nhiệm về thiệt hại gây ra cho chủ sở hữu tàu, trong khi đó các nớc theo Common Law thì cho rằng trách nhiệm chỉ có thể được yêu cầu với chi

phí bảo đảm trên cơ sở chủ sở hữu luôn luôn có thể giải phóng tàu bằng cách đa ra các biện pháp bảo đảm đầy đủ³.

Ngày 2/6/1936, Tiểu ban họp tại Paris tìm giải pháp thỏa hiệp cho các quốc gia bằng cách hạn chế phạm vi của Dự thảo với một số trái quyền được bảo đảm bằng đặc quyền hàng hải (the claims secured by a maritime lien) theo Công ước Brussels năm 1926 về đặc quyền hàng hải và thế chấp (liên quan tới các trái quyền đối với thiệt hại do đắm va và cứu hộ).

Sau đại chiến thế giới thứ II, năm 1947 CMI dự định đa Dự thảo năm 1937 ra Hội nghị ngoại giao, nhng Anh và Hà Lan cho rằng phạm vi của Dự thảo quá hẹp và họ đã cử các thành viên của mình thu thập thêm thông tin pháp luật của các quốc gia trong lĩnh vực này. Và tới năm 1949 tại Amsterdam, họ đã tuyên bố phạm vi của Công ước chỉ nên dừng lại ở việc thống nhất các nguyên tắc và quy tắc trong việc "*sai áp bảo toàn*". Bởi còn có ý kiến khác nhau, do đó ông Jean de Grandmaison thay mặt Hiệp hội luật hàng hải Pháp đa ra gợi ý thỏa hiệp được xây dựng trên cơ sở luật của Scotland và Hoa Kỳ giới hạn quyền bắt giữ tới các trái quyền hàng hải, nhng cho phép bắt giữ bất kỳ tàu nào của cùng một chủ sở hữu. Dự thảo Công ước được kiểm tra lại tại Naples năm 1951 và được thông qua tại Brussels ngày 10/5/1952 với 13 phiếu thuận, không phiếu chống và 6 phiếu trắng.

Mặc dù Công ước này tới nay có một số điểm không còn phù hợp và sẽ được thay thế bằng một Công ước mới được thông qua tại Geneva tháng 3/1999, nhng Công ước đã trở thành một văn kiện quốc tế rộng rãi nhất xây dựng một quan niệm về bắt giữ tàu biển trên thế giới mà trong đó thống nhất một số nguyên tắc, quy phạm thực chất và xung đột trong lĩnh vực luật t liên quan tới việc bắt giữ tàu biển.

II - Nội dung của sai áp bảo toàn đối với tàu biển

1. Là một chế định quan trọng của luật tố tụng dân sự, "*sai áp bảo toàn*" ở Việt Nam hiện nay được một số người quan niệm nh một biện pháp khẩn cấp tạm thời (lẫn lộn với "*sai áp chấp hành*") quy định tại các Điều 41 và 42 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự năm 1989 ; Điều 41, 42, 43, 44 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế năm 1994 ; Điều 36 và 37 của Bộ luật hàng hải Việt Nam năm 1990. Nói một cách đúng hơn là pháp luật hiện hành ở Việt Nam chưa đề cập tới "*sai áp bảo toàn*". Các khái niệm này có một sự khác biệt rất lớn.

Tại Hội nghị ngoại giao nhằm mục đích thông qua Công ước năm 1952, phái đoàn Anh đề nghị Ủy ban soạn thảo nên có định nghĩa chính xác về thuật ngữ "bắt giữ" (mà bản văn tiếng Anh của Công ước gọi là "Arrest" và bản văn tiếng Pháp gọi là "Saisie") nhng phái đoàn Pháp cho rằng không cần thiết bởi sự rõ ràng của thuật ngữ này. Sau đó người ta đã soạn thảo ra một định nghĩa nh Khoản 2 Điều 1 của Công ước năm 1952 nhằm mục đích loại trừ các dạng khác của sai áp (nh sai áp chấp hành hay sai áp thi hành và sai áp chế chỉ (Saisie Arrêt)⁴ tàu biển ra khỏi Công ước. ***Điều đó có nghĩa là việc bắt giữ tàu là một biện pháp bảo đảm được thực hiện trước khi trái quyền trở thành đối tượng của thủ tục xét xử trước tòa án.***

Bởi Công ớc là sự thoả hiệp giữa hai hệ thống Civil Law và Common Law, do đó có lẽ chúng ta chỉ phải tìm hiểu thêm về các đặc điểm của sai áp đọc đề cập tới trong đó.

Ngời Pháp quan niệm rằng sai áp hay tịch biên là việc mà toà án hay nhà chức trách hành chính, vì quyền lợi công hay quyền lợi t cầm giữ động sản hay bất động sản để ngời chiếm hữu hay chủ sở hữu của tài sản đó không thể hành động gây thiệt hại đến quyền lợi của ngời đứng ra xin sai áp. Có nhiều loại sai áp khác nhau, nhng trong phạm vi bài viết này chúng tôi chỉ quan tâm tới "**sai áp bảo toàn**" và "**sai áp chấp hành**".

Theo Petit Dictionnaire de Droit (Paris Librairie Dalloz - 1951) thì sai áp bảo toàn có mục đích đặt "dối tay công lý" động sản hữu hình thuộc con nợ để ngăn cản việc tẩu tán trước khi có bản án về quyền của chủ nợ, trong trường hợp tẩu tán phải chịu chế tài hình sự. Và sai áp chấp hành là việc mà chủ nợ tiến tới việc bán một động sản hữu hình thuộc con nợ mà con nợ đang chiếm hữu để tự chi trả cho khoản nợ trên giá bán. Việc sai áp bảo toàn có thể đọc biến đổi thành sai áp chấp hành nhờ một phán quyết của Toà án và một đơn xin. Hậu quả của nó là tài sản bị bán để chi trả cho khoản nợ. Việc sai áp bảo toàn đọc thực hiện trước hoặc ngay sau khi có đơn xin khởi tố vụ án (đơn khởi kiện).

Mặc dù hệ thống Common Law không phân biệt rõ ràng các dạng của sai áp, song việc bắt giữ tàu biển đã đọc hiểu một cách chung nhất thông qua Công ớc.

Theo tinh thần của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế và Bộ luật hàng hải Việt Nam thì ở Việt Nam hiện nay không có sự phân biệt giữa sai áp bảo toàn và sai áp chấp hành. Đơng sự trong vụ kiện dân sự không phải là ngời duy nhất có quyền yêu cầu sai áp mà Toà án tự mình hoặc theo yêu cầu của Viện Kiểm sát có quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời để thoả mãn các yêu cầu của đơng sự hoặc bảo vệ bằng chứng. Việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời này có thể đọc áp dụng ở bất kỳ giai đoạn nào trong quá trình giải quyết vụ án, trừ yêu cầu thi hành biện pháp sai áp trước khi có đơn khởi kiện. Quan niệm này tất yếu dẫn đến sự sai lầm trong Bộ luật hàng hải Việt Nam là không hề đề cập tới việc bắt giữ tàu biển theo thông lệ quốc tế và nhầm lẫn giữa đặc quyền hàng hải (Maritime lien) - với tính cách là những quyền ưu tiên (Preferential rights), do luật định, ưu tiên trên cả thế chấp bởi tính chất đặc biệt của các trái quyền đọc đảm bảo bằng biện pháp này- với biện pháp cầm giữ (detention) thông thường của luật dân sự⁵. Từ các dẫn chứng trên đây có thể nói rằng pháp luật hiện hành của Việt Nam không có sự phân biệt giữa sai áp bảo toàn và sai áp chấp hành; giữa sai áp động sản và sai áp bất động sản; giữa việc sai áp theo luật t do yêu cầu của đơng sự với tịch biên hay kê biên theo luật công do cơ quan công quyền yêu cầu. Theo pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự và thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế thì Toà án, Viện kiểm sát cũng có quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời, kể cả trong trường hợp bảo toàn chứng cứ. Điều này không phù hợp với nguyên tắc của luật dân sự.- một ngành luật điển hình điều chỉnh các quan hệ t mà các chủ thể có quyền tự do cam kết, thoả thuận và tự định đoạt quyền lợi của mình.

Qua nghiên cứu lịch sử hình thành của Công ước Brussels năm 1952 và các phân tích về khái niệm và mục đích của chế định bắt giữ tàu biển, chúng ta có thể kết luận chắc chắn rằng "**bắt giữ tàu biển**", với tính cách là một thuật ngữ quốc tế, được hiểu là một khái niệm thuộc luật t. Có quốc gia đề cập đến nó trong một văn bản riêng biệt, song cũng có quốc gia đề cập tới trong Bộ luật tố tụng dân sự hay Bộ luật hàng hải hoặc thậm chí cả trong Bộ luật thương mại. Việt Nam chưa có các quy định nhằm đảm bảo cho việc bắt giữ tàu biển trước khi xảy ra vụ kiện đối với các trái quyền hàng hải theo thông lệ quốc tế. Các biện pháp khẩn cấp tạm thời chỉ có thể được áp dụng sau khi có đơn khởi kiện mà toà án đã nhận thụ lý theo đúng thẩm quyền và không bị kháng biện về việc toà án không có thẩm quyền. Khoản 1, Điều 36 của Bộ luật hàng hải Việt Nam chỉ đề cập tới sai áp chấp hành tàu biển.

Điều 35 của Bộ luật này không thể được xem là có các quy định về việc bắt giữ tàu theo trình tự dân sự được mà thực chất nó chứa đựng các quy định về việc bắt giữ tàu theo trình tự hành chính bởi việc bắt giữ này do giám đốc cảng vụ (nhà chức công cộng) tiến hành theo thủ tục hành chính không có sự cho phép của toà án, bị loại ra khỏi phạm vi áp dụng của Công ước năm 1952 và Công ước năm 1999.

2. Có quan điểm cho rằng pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu biển tong lai bao gồm cả việc bắt giữ tàu khi có vi phạm pháp luật hành chính hoặc hình sự. Chúng tôi cho rằng, trong một chừng mực nào đó mà nói rằng tố tụng dân sự (theo nghĩa rộng) hoàn toàn là một ngành luật t thì cha thật xác đáng. Tố tụng dân sự đề cập tới tổ chức t pháp, thẩm quyền và thủ tục tố tụng. Vậy phải nói nó có những yếu tố của luật công, nhng biểu hiện luật t của nó thực sự lớn và rõ ràng hơn. Phân biệt này có ý nghĩa trong việc xác định tính chất riêng biệt của chế định bắt giữ tàu biển trong luật hàng hải và bắt giữ tàu khi có vi phạm pháp luật hành chính hoặc hình sự.

Ngời ta vẫn biết rằng luật hàng hải là một ngành luật phức hợp có tính thống nhất quốc tế cao mà trong đó bao gồm các chế định của cả luật công và luật t nhằm điều chỉnh các hoạt động của con ngời trên biển khơi. Nhng có một điều rõ ràng rằng trong hệ thống các điều ớc quốc tế về hàng hải thì Công ớc bắt giữ tàu biển được xếp vào hệ thống luật t. Và Bộ luật hàng hải Việt Nam quy định các vấn đề liên quan tới việc bắt giữ tàu biển trong Chương "các quyền về sở hữu tàu biển". Đây chính là điểm làm cho có sự khác nhau căn bản giữa bắt giữ dân sự, hình sự hoặc hành chính.

Điều 2 của Công ớc Brusels năm 1952 tuyên bố rằng:

"Không điều nào trong Công ớc này được coi nh mở rộng hoặc hạn chế bất kỳ quyền hay quyền lực nào thuộc bất kỳ Chính phủ hoặc các Bộ của nó hoặc nhà chức trách công cộng hoặc nhà chức trách cảng nào theo luật hoặc các quy định hiện hành của Quốc gia để bắt, cầm giữ hoặc gây cản trở khác tới việc di chuyển của con tàu dưới quyền tài phán của họ".

Quy định này được Hội nghị ngoại giao thêm vào năm 1952 nhng không có một lời giải thích nào. Các quốc gia tùy tiện hiểu các quy định này. Theo giáo s F. Berlingieri thì cần bảo lu đối với các quy định này vì những ngời có thẩm quyền

nêu trên có thể lợi dụng sự sơ hở này để bắt giữ tàu nhằm các mục đích phi hàng hải. Điều này có thể trái với tính hống dịch của tàu biển không bảo đảm cho việc làm thuận tiện, dễ dàng và điều hoà trong hoạt động hàng hải quốc tế. Thực tế, Đan mạch quy định nhà chức trách hàng hải có thể bắt tàu nhằm bảo đảm cho chi phí về làm sạch môi trường và bảo đảm an toàn, cũng nh sức khỏe của thủy thủ đoàn. Ở Pháp, trước khi có sự can thiệp của Tòa án, thì tàu cũng có thể bị bắt do vi phạm các quy định về hải quan, vệ sinh môi trường, an toàn hàng hải..Các quy định này được dự liệu trong Bộ luật hành chính và hình sự về hàng hải thương mại (Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande).

Tuy nhiên hiện nay, theo Công ớc mới, các trái quyền hàng hải được quan niệm rất rộng, đối với cả môi trường, chi phí luồng lạch, lai dắt, đâm va...., nhng có một điều khẳng định rằng việc bắt giữ và giải phóng tàu chỉ được tiến hành đối sự cho phép của tòa án và việc bắt giữ này luôn luôn là sai áp bảo toàn - một biện pháp dân sự.

Việc bắt giữ dân sự, hành chính hay hình sự đều là những biện pháp cưỡng chế do các cơ quan Nhà nước khác nhau tiến hành hoặc cho phép tiến hành nhằm các mục đích không hoàn toàn trùng hợp nhau bởi những ngôi yêu cầu khác nhau.

Việc bắt giữ dân sự do đương sự (nguyên đơn) yêu cầu nhằm mục đích bảo đảm cho các trái quyền hàng hải. Tòa án dân sự cho phép thực hiện yêu cầu bắt giữ và ngôi yêu cầu phải chịu trách nhiệm về những thiệt hại do bắt giữ sai. Việc bắt giữ được thực hiện trước khi trái quyền trở thành đối tượng được xem xét trước công lý và nó sẽ được biến đổi thành biện pháp bảo đảm thi hành án chỉ khi do nguyên đơn yêu cầu cùng với sự đồng ý của Tòa án.

Việc bắt giữ hành chính do nhà chức trách hành chính thực hiện khi có vi phạm về hành chính nhằm bảo đảm cho các yêu cầu riêng biệt của nhà chức trách hành chính theo pháp luật về hành chính nh: ngăn chặn ngay hành vi vi phạm, bảo đảm cho việc thu thập chứng cứ, thi hành các quyết định hành chính. Gần với nó bắt giữ hình sự do các cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện theo yêu cầu riêng biệt của mình nhằm mục đích bảo toàn chứng cứ, thi hành các bản án đã có hiệu lực pháp luật...

Do luật hình sự và luật hành chính có tính hiệu lực lãnh thổ khắt khe, nên việc bắt giữ hình sự và bắt giữ hành chính được thực hiện với các vi phạm xảy ra trong phạm vi tài phán của quốc gia, trừ một số ngoại lệ theo thoả thuận giữa các quốc gia. Bắt giữ dân sự có thể được tiến hành trong phạm vi rộng hơn với bất kể yêu cầu nào của ai và tranh chấp phát sinh từ đâu, ở đâu, chủ sở hữu của con tàu ở đâu theo Công ớc năm 1952 và Công ớc năm 1999.

Việc tịch thu tài sản theo luật hình sự và luật hành chính được thực hiện nhằm tuân thủ một quyết định đã được tuyên với các thủ tục tương ứng, khác với việc biến đổi từ sai áp bảo toàn sang sai áp chấp hành theo đơn yêu cầu của đương sự.

Qua đây chúng tôi cho rằng, để lấp đi khoảng trống trong hệ thống pháp luật Việt nam, chúng ta cần xây dựng Pháp lệnh về thủ tục bắt giữ tàu biển với tính cách là một văn bản pháp luật quy định về sai áp bảo toàn tàu biển phù hợp với pháp luật

quốc tế. Tuy nhiên, nếu Bộ luật hàng hải Việt Nam được sửa đổi, bổ sung thì các vấn đề liên quan đến bắt giữ tàu biển nên đưa vào Bộ luật này mà không cần phải xây dựng các văn bản riêng cho chúng. Ngoài ra, việc bắt giữ còn có một liên quan đặc biệt tới luật hàng không khi thực hiện việc bắt giữ đối với thủy phi cơ, nên cũng cần xem xét vấn đề này trong tổng thể các ngành luật hàng không và luật hàng hải.

Qua đây, chúng tôi cho rằng việc đưa dự án luật hoặc pháp lệnh vào Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh cần phải đọc xem xét kỹ lưỡng trong tổng thể hệ thống pháp luật để tránh chồng chéo hoặc bỏ trống; và đồng thời cần nhắc kỹ lưỡng về nội dung, phạm vi của dự án đó để giao cho các cơ quan thích hợp của Quốc hội xem xét, thẩm tra ❀

1 Xem Tạ Hoà Bình "Chế định bắt giữ tàu biển trong pháp luật hàng hải và một số vấn đề cần quan tâm khi tổ chức áp dụng tại Việt Nam". Hội thảo JICA-Bộ t pháp về thủ tục bắt giữ tàu biển tại Hà nội từ ngày 2-5/2/1999.

2 Xem Tờ trình về Dự án Bộ luật Hàng hải Việt Nam của Chính phủ và các văn kiện khác liên quan đến việc xây dựng Dự án Bộ luật Hàng hải Việt Nam .

3 Xem Francisco Berlingieri "Berlingieri in Arrest of Ships - A commentary on the 1952 Arrest Convention". LLP Inc USA and Canada 1996.

4 Bắt giữ tài sản do người thứ ba đang chiếm hữu mà người này đang nợ người thụ trái của trái chủ bắt giữ tài sản. Dạng sai áp này vừa có tính bảo toàn, vừa có tính chấp hành.

5 Nhầm lẫn do dịch thuật vì Công ước năm 1926 sử dụng cụm từ "Claims secured by a lien", có nghĩa là các trái quyền Công ước quy định được coi là đặc quyền (Chủ nợ có quyền được ưu tiên lấy nợ trước các chủ nợ khác kể cả chủ nợ có cầm cố, thế chấp). Nhưng những người soạn thảo Bộ luật hàng hải Việt Nam lại hiểu rằng các trái quyền (Claims) do Công ước quy định là các khoản nợ ưu tiên, còn "Secured by a lien" là được bảo đảm bằng cầm giữ, nên buộc chủ nợ phải đăng ký biện pháp cầm giữ (xem bản dịch của Phòng pháp chế- an toàn hàng hải-Tổng cục đồng biển 1985). Theo Black's Law Dictionary thì "Maritime lien" là đặc quyền hàng hải có tính chất của vật quyền đối với tàu biển, vì quy định này trong Công ước 1926 về đặc quyền hàng hải (Maritime lien) và thế chấp có mục đích ưu tiên quyền lấy nợ trên tàu biển cho các chủ nợ có đặc quyền và thế chấp (đều là các vật quyền). Ở đây chúng tôi lưu ý rằng có một số luật gia gọi "Maritime Claims" là khiếu nại hàng hải là chính xác mà phải gọi là trái quyền hàng hải vì nói như vậy mới phản ánh được thực chất quan hệ của trái chủ và người thụ trái.

MỘT VÀI KINH NGHIỆM TỪ VIỆC XÂY DỰNG BỘ LUẬT DÂN SỰ

*Th.S.TRẦN HỒNG NGUYỄN
Vụ pháp luật
Văn phòng Quốc hội*

Bộ luật dân sự được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam khoá IX, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 28 tháng 10 năm 1995. Đây là Bộ luật dân sự đầu tiên của nước ta kể từ khi đất nước được hoàn toàn giải phóng. Bộ luật dân sự được thông qua đúng theo dự kiến Chương trình xây dựng pháp luật là kết quả nỗ lực của bản thân Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, mỗi đại biểu Quốc hội, Chính phủ và của các cơ quan hữu quan khác. Việc thông qua Bộ luật dân sự đã đánh dấu một bước chuyển mới về chất trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Thiết nghĩ đây cũng là một hoạt động quan trọng của Quốc hội cần được nghiên cứu và xem xét để tìm ra những kinh nghiệm tốt và những hạn chế phục vụ cho hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Cũng nh đối với bất kỳ một dự án luật nào khác, Bộ luật dân sự được ra đời phải thông qua một trình tự theo quy định của pháp luật. Việc xây dựng Dự án Bộ luật dân sự phải thông qua các khâu : soạn thảo, thẩm tra, thông qua và công bố.

1. Việc soạn thảo Dự án luật

Nhận thức được trách nhiệm lớn nhất của cơ quan soạn thảo là xây dựng một dự án luật trình Quốc hội có chất lượng tốt, tức là nội dung của dự án Bộ luật dân sự phải được xây dựng phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội thực tế của nước ta, cũng nh phù hợp với những quy luật phát triển khách quan của bản thân pháp luật, ngày 3/11/1980 Hội đồng Chính phủ đã ký quyết định số 350/CP thành lập Ban dự thảo Bộ luật dân sự. Thành viên của Ban dự thảo bao gồm : Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt nam, Tổng liên đoàn lao động Việt nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội luật gia Việt nam, Hội nông dân Việt nam. Bên cạnh đó còn có các cơ quan khác có trách nhiệm phối hợp với Ban dự thảo Bộ luật dân sự, bao gồm : Ban kinh tế Trung ương, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, Uỷ ban pháp luật của Quốc hội. Thực tiễn xây dựng Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, để xây dựng được một dự án luật có chất lượng thì cơ quan soạn thảo cần phải thiết lập được một cơ cấu, tổ chức phù hợp để xây dựng dự án; huy động được sự tham gia của các chuyên gia am hiểu pháp luật và lĩnh vực chuyên môn của dự án vào quá trình xây dựng dự án luật.

Ngay sau khi thành lập, Ban dự thảo đã khẩn trương chuẩn bị "Đề cương Dự thảo Bộ luật dân sự Việt nam" và "Những vấn đề cần nghiên cứu phục vụ soạn thảo Bộ luật dân sự Việt nam". Nh vậy, việc lập kế hoạch một cách khoa học hoạt động của Ban dự thảo và bộ phận trực tiếp soạn thảo phù hợp với từng công việc và công đoạn của quá trình soạn thảo dự án luật là việc làm rất cần thiết.

Để có được thông tin đa dạng và đầy đủ về pháp luật dân sự của một số nước trên thế giới Ban dự thảo đã tiến hành việc biên dịch Bộ luật dân sự của một số nước như Cộng hòa dân chủ Đức, Cộng hòa liên bang Nga, Trung Quốc, Pháp, Canada, Nhật bản v.v; tổ chức các cuộc hội thảo khoa học để trao đổi kinh nghiệm xây dựng Bộ luật dân sự. Bên cạnh đó Ban dự thảo đã tổ chức đi khảo sát thực tế ở một số địa phương thuộc miền Bắc, miền Trung và miền Nam; tiến hành nghiên cứu, biên tập các văn bản pháp luật dân sự của các chế độ trước đây. Để hoàn thành các công việc trên, Ban dự thảo đã dành một khoảng thời gian tương đối dài từ năm 1981 đến năm 1991. Như vậy, việc tổ chức tổng kết thực tiễn, biên soạn tài liệu, khảo sát thực tế phục vụ cho công tác soạn thảo dự án luật đóng vai trò quan trọng đối với việc xây dựng một dự án luật có chất lượng, nhằm để hoạt động này đạt được hiệu quả thì phải được tiến hành có chọn lọc và bảo đảm tính toàn diện, khách quan.

Việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, các cấp, các ngành, các Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội và chuyên gia được Ban dự thảo thực hiện một cách nghiêm túc. Việc tổ chức lấy ý kiến ở các cơ quan, ban, ngành ở Trung ương và địa phương được tiến hành từ bản dự thảo lần thứ 4. Kết quả của việc lấy ý kiến đã được Ban dự thảo cùng với các cơ quan hữu quan nghiên cứu, tiếp thu một cách nghiêm túc. Kinh nghiệm cho thấy, việc tổ chức lấy ý kiến cần phải có kế hoạch cụ thể về thời điểm lấy ý kiến, thời gian lấy ý kiến, công tác tổ chức, tuyên truyền. Một trong những vấn đề cần được đặc biệt quan tâm, đó là cách thức, phương pháp tập hợp, tổng hợp các ý kiến đóng góp. Qua kinh nghiệm xây dựng Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, việc cơ quan soạn thảo song song với việc trình dự án luật ra trước Quốc hội, đã chuẩn bị cả dự kiến chỉnh lý dự án luật theo ý kiến đóng góp của các đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội (thông các dự án luật trước khi đưa ra Quốc hội đã được thảo luận tại các Đoàn đại biểu Quốc hội) vào trước thời gian khai mạc kỳ họp Quốc hội có tác dụng rất tốt trong việc đảm bảo tiến độ và chất lượng của việc chỉnh lý dự án luật trong thời gian kỳ họp.

Ngoài ra, việc soạn thảo Dự án luật còn cần phải bảo đảm sự phối hợp giữa cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan khác trong quá trình soạn thảo dự án luật. Các dự án luật trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét cho ý kiến và trình Quốc hội xem xét, thông qua cần có ý kiến chính thức của các cơ quan hữu quan về những nội dung chủ yếu của dự án luật có liên quan đến lĩnh vực quản lý của các cơ quan này.

2. Việc thẩm tra Dự án luật

Theo quy định của pháp luật, thì các dự án luật trước khi trình Quốc hội phải được Hội đồng dân tộc và các Ủy ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra. Cũng như đối với các dự án luật khác, việc thẩm tra Dự án Bộ luật dân sự được Ủy ban thường vụ Quốc hội giao cho Ủy ban pháp luật. Ủy ban pháp luật đã tiến hành thẩm tra 3 lần Dự án Bộ luật dân sự để báo cáo Quốc hội. Tại mỗi lần thẩm tra báo cáo trước Quốc hội, Ủy ban pháp luật đã nêu lên được chính kiến của mình về những vấn đề Chính phủ trình để Quốc hội cho ý kiến. Ủy ban pháp luật đã đưa ra được các loại ý kiến, lập luận của từng loại ý kiến đó để trình Quốc hội xem xét, thảo luận. Nh

vậy, qua hoạt động thẩm tra Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, để việc thẩm tra Dự án luật đạt được hiệu quả, thì cơ quan thẩm tra cần phải làm tốt các công việc sau :

- Cần tổ chức tốt các cuộc họp toàn thể Hội đồng hoặc uỷ ban để thẩm tra Dự án luật nhằm đảm bảo cho dự án luật đọc xem xét dưới nhiều góc độ. Khi tiến hành họp toàn thể thì các ý kiến của các thành viên trong Hội đồng hoặc Uỷ ban đọc đa ra xuất phát từ tính chất đặc thù của từng địa phương, từng ngành, từng lĩnh vực hoạt động khác nhau và các ý kiến này sẽ được trao đổi từ nhiều phía. Mặt khác, khi tiến hành tốt các cuộc họp toàn thể thì cơ quan thẩm tra mới thể hiện được ý kiến chính thức của mình đối với các vấn đề của dự án luật;

- Nội dung báo cáo thẩm tra phải thể hiện được ý kiến chính thức của cơ quan thẩm tra, tránh trùng hợp chỉ phản ánh được những ý kiến của một số thành viên của cơ quan thẩm tra; đồng thời, báo cáo thẩm tra cũng phải thể hiện được quan điểm, ý kiến của các cấp lãnh đạo Đảng, Nhà nước về dự án và phải thể hiện được ý kiến của nhân dân, các đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội để đại biểu Quốc hội xem xét. Đối với mỗi vấn đề nêu trong báo cáo thẩm tra, cơ quan thẩm tra phải đưa ra được nhiều phương án để Quốc hội xem xét, quyết định. Mỗi phương án đưa ra đều phải có lập luận khoa học và thể hiện được rõ ý kiến của cơ quan thẩm tra.

3. Đối với quy trình thông qua Dự án luật tại kỳ họp Quốc hội

Từ thực tế việc xem xét, thông qua Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, việc thảo luận và thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội phải đáp ứng được 2 yêu cầu : *một mặt*, phải tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về thủ tục trình, thảo luận, thông qua; *mặt khác*, phải cố gắng để có thể thông qua dự án luật trong thời gian đã định trước của kỳ họp mà vẫn đảm bảo chất lượng của dự án luật. Bộ luật dân sự được thông qua theo cách thức như sau : Ban dự thảo, Tổ công tác sẽ đọc thuyết trình về từng phần của Dự thảo, trong mỗi phần các đại biểu Quốc hội xem xét từng chương và sau đó sẽ biểu quyết từng phần, cuối cùng là biểu quyết toàn văn Bộ luật. Để cố gắng thông qua Dự án luật theo đúng lịch trình đề ra, ngay sau khi thảo luận tại Hội trường, Đoàn th ký đã tổ chức 3 đợt xin ý kiến đại biểu Quốc hội về một số vấn đề lớn thuộc nội dung dự án Bộ luật dân sự. Trong điều kiện thời gian họp Quốc hội như hiện nay, hình thức gửi Phiếu xin ý kiến đại biểu Quốc hội đã phát huy được ưu thế, đó là tiết kiệm được thời gian thảo luận; nội dung lấy ý kiến cụ thể về một số vấn đề nhất định nên đại biểu Quốc hội dễ tỏ rõ ý kiến và cơ quan lấy ý kiến dễ tổng hợp các phương án lấy ý kiến. Cách làm này được xuất phát từ thực tế nhưng chưa được luật định và chưa có bộ phận chuyên môn giúp việc tương ứng nên nhiều khi bị động, lúng túng. Do đó, để có thể đẩy nhanh quy trình thông qua dự án luật, cần tính đến việc hợp lý hoá các khâu trong quy trình thông qua trên cơ sở kiện toàn tổ chức các bộ phận, đồng thời vẫn phải bảo đảm tuân thủ những quy định có tính nguyên tắc mà nếu không thực hiện những quy định đó có thể làm ảnh hưởng đến chất lượng của dự án luật được thông qua.

Kinh nghiệm thông qua Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, để có thời gian thông tin cho các đại biểu Quốc hội giúp cho việc hoàn chỉnh dự án luật và đẩy nhanh việc thông qua Dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, thì việc xem xét thông qua Dự án luật nên thực hiện tại hai kỳ họp. Tại kỳ họp đầu, Quốc hội cho ý kiến về những vấn đề

có tính nguyên tắc; tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội sẽ chính thức thông qua dự án luật. Kết quả ý kiến đóng góp của đại biểu Quốc hội tại lần trình thứ nhất phải được thể hiện thành văn bản để cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra và các cơ quan hữu quan khác lấy đó làm cơ sở để tiếp thu chỉnh lý vào dự thảo luật. Trong lần trình thứ hai xem xét, thông qua dự án luật, Quốc hội chỉ nên tập trung thảo luận, cho ý kiến về những nội dung cơ bản của dự án luật, còn kỹ thuật soạn thảo, cách thể hiện văn bản để các chuyên gia pháp lý thể hiện.

Vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Ủy ban thường vụ Quốc hội có vai trò rất quan trọng trong việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội. Từ thực tế việc xem xét, thông qua Dự án Bộ luật dân sự cho thấy, Ủy ban thường vụ Quốc hội với vai trò của Chủ tọa phiên họp là rất quan trọng. Chủ tọa phiên họp phải nắm rõ các nội dung cơ bản của dự án luật để có thể gợi ý, hướng đại biểu Quốc hội tập trung thảo luận về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, điều khiển phiên họp Quốc hội tiếp tục thảo luận hoặc gác vấn đề đó lại để tiếp tục nghiên cứu thêm hay đề nghị cho biểu quyết từng vấn đề được nêu ra. Tại phiên họp toàn thể, Chủ tọa phiên họp vừa phải bảo đảm cho việc thảo luận được tiến hành dân chủ, đúng pháp luật nhng lại vừa phải bảo đảm đúng tiến độ, chong trình kỳ họp đã được đa ra.

Vai trò của Đoàn th ký kỳ họp

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Đoàn th ký kỳ họp chỉ hoạt động tại kỳ họp, trong khi công tác xây dựng pháp luật lại diễn ra trớc kỳ họp với thời gian t-ong đối dài, nên việc cập nhật thông tin cho Đoàn th ký kỳ họp bị hạn chế. Thực tiễn thông qua dự án Bộ luật dân sự cho thấy, Đoàn th ký kỳ họp còn mang tính hình thức, nên không phát huy được đầy đủ vai trò của mình trong việc phối hợp với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan hữu quan để chỉnh lý dự án luật. Trớc yêu cầu chuyển dân chế độ làm việc của Quốc hội sang hoạt động thường xuyên, có thể cân nhắc bố trí các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách tại Hội đồng dân tộc và các Ủy ban đồng thời là thành viên Đoàn th ký. Với cách tổ chức này sẽ phát huy được vai trò của các đại biểu chuyên trách.

Sự phối hợp giữa Đoàn th ký kỳ họp, cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo trong việc chỉnh lý Dự án luật tại kỳ họp Quốc hội

Theo quy định của Nội quy kỳ họp Quốc hội, Đoàn th ký kỳ họp, cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra có trách nhiệm phối hợp với nhau trong việc tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự án luật. Đối với dự án Bộ luật dân sự, trong suốt thời gian Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp và sau khi được Quốc hội thông qua, Đoàn th ký kỳ họp, Ủy ban pháp luật và cơ quan soạn thảo đã tiến hành chỉnh lý dự thảo Bộ luật dân sự. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành cha quy định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan đối với việc chỉnh lý dự thảo, dẫn đến sự phối hợp giữa các cơ quan này đạt hiệu quả cha cao. Vì vậy, trong thời gian tới cần tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra và Đoàn th ký trong quá trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan và có sự chỉ đạo thống nhất chung. Nhiệm vụ của

mỗi cơ quan phải đọc quy định cụ thể để các cơ quan đó có thể chủ động chuẩn bị và thực hiện nhiệm vụ đọc giao, đồng thời nâng cao trách nhiệm của mỗi cơ quan, cụ thể là : quy định rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm chuẩn bị báo cáo tiếp thu ý kiến và cơ quan nào chịu trách nhiệm thuyết trình báo cáo trước Quốc hội...

Sau khi Bộ luật dân sự được Quốc hội thông qua, lãnh đạo các cơ quan Bộ t pháp, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban pháp luật của Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước và Văn phòng Quốc hội đã liên tục làm việc trong nhiều ngày để rà soát lại Bộ luật dân sự trước khi trình Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực và trình Chủ tịch nước công bố theo đúng thời hạn luật định. Qua thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật cho thấy, công tác lập pháp ngày càng đọc phát triển và hoàn thiện. Quá trình xây dựng Bộ luật dân sự đã có một số kinh nghiệm đáng kể mà chúng ta cần phải xem xét để đáp ứng lòng mong muốn nâng cao hơn nữa chất lượng xây dựng pháp luật _

LỜI NÓI ĐẦU, PHẦN MỞ ĐẦU
CỦA CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT (HIẾN PHÁP, BỘ LUẬT, LUẬT, PHÁP LỆNH)

T.S. LONG MINH TUÂN
*TRUNG TÂM THÔNG TIN- TH VIỆN VÀ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC
VĂN PHÒNG QUỐC HỘI*

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 bộ luật, luật. Trình tự soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua dự án bộ luật, luật, pháp lệnh từng bước được cải tiến, bổ sung. Do đó, hoạt động lập pháp đã đạt được những kết quả nhất định. Quốc hội đã ban hành được nhiều văn bản pháp luật mới, sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp luật khác.

Bên cạnh những mặt được, hoạt động lập pháp vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập cần sớm được khắc phục. Theo ý kiến của Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu thì hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay "*vẫn cha hoàn chỉnh, cha đồng bộ, vẫn còn có chỗ chông chéo, mâu thuẫn. Một số quy định trong văn bản pháp luật mới ban hành chất lượng cha cao, cha sát với cuộc sống, tính khả thi thấp, phải điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung nhiều lần. Điều đáng lưu ý là trong các văn bản pháp luật còn không ít các quy định mang tính nguyên tắc chung, cha cụ thể để thi hành, áp dụng được ngay, mà còn phải ban hành nhiều văn bản cụ thể hoá, hướng dẫn thi hành. Trong khi đó các văn bản này lại ban hành không kịp thời nên pháp luật chậm đi vào cuộc sống và không tránh khỏi có những cách hiểu, cách làm khác nhau, dẫn đến sơ hở, lợi dụng trong việc thi hành pháp luật*"⁽¹⁾.

Để góp phần khắc phục tình trạng nêu trên và nhất là góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội, bài viết này xin được trao đổi về lời nói đầu, phần mở đầu của các văn bản Hiến pháp, bộ luật, luật, pháp lệnh.

1. Về lời nói đầu của Hiến pháp

Từ khi Nhà nước kiểu mới Việt Nam ra đời, Quốc hội đã lần lượt ban hành bốn bản Hiến pháp (Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992). Các bản Hiến pháp này đều có lời nói đầu, mặc dầu cho đến nay, các văn bản pháp luật đã được ban hành không quy định bắt buộc Hiến pháp phải có lời nói đầu cũng như không quy định trong lời nói đầu phải ghi nhận những nội dung, vấn đề gì.

Trên thực tế, lời nói đầu của các bản Hiến pháp đều có các nội dung chủ yếu là khái quát lịch sử phát triển của nước ta, những thành quả cách mạng đã giành được và đề ra các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị cho thời gian tới. Ngoài các nội dung này, lời nói đầu của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 còn khái quát về nội dung của Hiến pháp. Điều đáng chú ý là lời nói đầu của các bản Hiến pháp ghi nhận khái quát về lịch sử của nước ta và những thành quả cách mạng đã giành được ở các mức độ cụ thể khác nhau. Phần ghi nhận này trong

lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946 là rất ngắn gọn; và trong lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980 lại rất dài và cụ thể. Như vậy, có thể nói các nội dung, vấn đề được ghi nhận và đưa ra trong lời nói đầu của các bản Hiến pháp là không thống nhất.

Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng phân khái quát về nội dung của Hiến pháp trong lời nói đầu của 3 bản Hiến pháp nêu trên là không cần thiết, vì các nội dung này đã được cụ thể hoá ở các phần sau của Hiến pháp. Phần ghi nhận lịch sử phát triển của nước ta và những thành quả cách mạng đã giành được trong lời nói đầu là cần thiết, nhưng phần này chỉ nên ghi nhận khái quát những nội dung thật cần thiết, vì lời nói đầu của Hiến pháp không phải là cuốn lịch sử của dân tộc. Các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị cho thời gian tới trong lời nói đầu(2) về cơ bản đã được cụ thể hoá trong các phần sau của Hiến pháp. Tuy nhiên, các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị này vẫn có ý nghĩa trong việc giải thích Hiến pháp, bởi vì lời nói đầu thể hiện ý chí, nguyện vọng và quyền lực của nhân dân ta trong việc xây dựng Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước và có hiệu lực cao nhất.

Vì vậy, lời nói đầu của Hiến pháp với hai nội dung này là cần thiết.

2. Về lời nói đầu của bộ luật, luật, pháp lệnh

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.

Trên thực tế, để cụ thể hoá Hiến pháp, Quốc hội đã ban hành được 5 bộ luật (Bộ luật hàng hải, Bộ luật hình sự năm 1985 đã được thay thế bằng Bộ luật hình sự năm 1999, Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật dân sự và Bộ luật lao động). Trong đó có 4 bộ luật có lời nói đầu; riêng Bộ luật hàng hải không có lời nói đầu và phần mở đầu (lời mở đầu). Các nội dung chủ yếu của lời nói đầu ở các Bộ luật này là mục đích ban hành và cơ sở để xây dựng bộ luật. Ngoài các nội dung này, lời nói đầu của Bộ luật lao động còn giải thích khái niệm "Lao động" và khái quát nội dung của pháp luật lao động; lời nói đầu của Bộ luật tố tụng hình sự có thêm đoạn khái quát nội dung của Bộ luật tố tụng hình sự. Bộ luật tố tụng hình sự và Bộ luật hình sự năm 1999 còn có đoạn: Việc thi "hành nghiêm chỉnh (Bộ luật tố tụng hình sự / Bộ luật hình sự) là nhiệm vụ chung của tất cả các cơ quan, tổ chức và toàn thể nhân dân". Quy định này có thực sự cần thiết hay không, vì theo quy định tại Điều 12 của Hiến pháp năm 1992 thì các cơ quan, tổ chức và mọi công dân phải chấp hành Hiến pháp, pháp luật chứ không chỉ riêng hai Bộ luật này.

Bên cạnh các Bộ luật nêu trên, Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản luật để cụ thể hoá Hiến pháp, bộ luật. Trong đó có nhiều văn bản luật có phần mở đầu. Các nội dung chủ yếu của phần mở đầu ở các văn bản luật thông thường là mục đích, căn cứ ban hành luật và khái quát nội dung của luật. Ngoài các nội dung này, phần mở đầu của một số văn bản luật còn giải thích khái niệm và tầm quan trọng của khách thể được luật bảo vệ, điều chỉnh. Ví dụ như Luật bảo vệ môi trường năm 1993, Luật đất đai năm 1993, Luật khoáng sản năm 1996 và Luật tài nguyên nước năm 1998.

Riêng đối với một số văn bản luật thì phần mở đầu chỉ nêu căn cứ ban hành và khái quát nội dung của luật, ví dụ nh Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1995 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật báo chí năm 1999; hoặc chỉ nêu mục đích ban hành luật đó, ví dụ nh Luật công đoàn năm 1957 (đã hết hiệu lực), Luật quy định chế độ phục vụ của sỹ quan Quân đội nhân dân (đã hết hiệu lực); hoặc chỉ nêu căn cứ để ban hành luật đó, ví dụ nh Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 (đã hết hiệu lực), Luật tổ chức Quốc hội năm 1960 (đã hết hiệu lực).

Điều đáng chú ý là cũng có một số văn bản luật không những không có lời nói đầu, mà còn không có cả phần mở đầu. Ví dụ: Luật đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, th tín của nhân dân năm 1957 (đã hết hiệu lực), Luật cải cách ruộng đất năm 1953 (đã hết hiệu lực), Luật quy định quyền lập hội năm 1957 (đã hết hiệu lực), Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958 (đã hết hiệu lực), Luật về chế độ báo chí năm 1957 (đã hết hiệu lực), Luật quy định quyền tự do hội họp năm 1957 và Luật hàng không dân dụng Việt Nam năm 1991.

Ngoài các văn bản bộ luật, luật do Quốc hội ban hành, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian qua đã ban hành đọc nhiều văn bản pháp lệnh để cụ thể hoá Hiến pháp, bộ luật, luật và góp phần đáp ứng yêu cầu bức xúc về xây dựng pháp luật. Cho đến nay, tất cả các văn bản pháp lệnh đều có phần mở đầu. Các nội dung chủ yếu của phần mở đầu ở các văn bản pháp lệnh thông thường là mục đích, căn cứ ban hành và khái quát nội dung của pháp lệnh. Ngoài các nội dung này, phần mở đầu của một số văn bản pháp lệnh còn giải thích khái niệm và tầm quan trọng của khách thể đọc pháp lệnh bảo vệ, điều chỉnh. Ví dụ nh Pháp lệnh quy định việc bảo vệ rừng năm 1972 (đã hết hiệu lực) và Pháp lệnh về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 1979 (đã hết hiệu lực). Tuy nhiên, các nội dung chủ yếu của phần mở đầu ở các văn bản pháp lệnh đọc sắp xếp không theo một thứ tự thống nhất. Ví dụ nh các nội dung của phần mở đầu ở Pháp lệnh về việc bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp năm 1961 (đã hết hiệu lực), 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 (đã hết hiệu lực) cũng nh ở Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao năm 1962 (đã hết hiệu lực) đọc sắp xếp không theo thứ tự nh các văn bản pháp lệnh khác, mà theo thứ tự: căn cứ, mục đích ban hành, Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định ...

Điều đáng chú ý là cũng có một số văn bản pháp lệnh trong phần mở đầu không nêu mục đích ban hành. Ví dụ nh Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996, Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao năm 1994, 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, căn cứ để ban hành pháp lệnh trong phần mở đầu của các văn bản pháp lệnh là không thống nhất. Trong phần mở đầu, có văn bản pháp lệnh nêu ra rất nhiều căn cứ để ban hành nh căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. 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, Pháp lệnh thủ tục giải

quyết các tranh chấp lao động năm 1996 và Pháp lệnh thương phiếu năm 1999. Tuy nhiên, cũng có văn bản pháp lệnh lại chỉ nêu Hiến pháp là căn cứ để ban hành, ví dụ nh Pháp lệnh phát hành công trái xây dựng Tổ quốc năm 1999; hoặc chỉ nêu một điều của Hiến pháp, ví dụ nh Pháp lệnh Lực lượng Cảnh sát nhân dân Việt Nam năm 1989.

Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng lộn xộn đợc 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 bộ luật, luật, pháp lệnh có thể có lời nói đầu, và cũng không quy định bắt buộc trong lời nói đầu phải ghi nhận những nội dung, vấn đề gì. Trong khi đó các bộ luật, luật, pháp lệnh lại do nhiều cơ quan khác nhau soạn thảo và thẩm tra. Đối với các bộ luật, luật, pháp lệnh có lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu) thì cơ sở, căn cứ pháp lý để xây dựng đợc 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 đợc 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. Nếu đa các căn cứ pháp lý để ban hành bộ luật, luật, pháp lệnh vào lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu) nh hiện nay, thì mỗi khi sửa đổi Hiến pháp hoặc các bộ luật, luật có liên quan lại phải sửa đổi các căn cứ này cho phù hợp. Các nội dung khác đợc chứa đựng trong lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu) nh mục đích ban hành và khái quát nội dung của bộ luật đã đợc cụ thể hoá ở các phần sau của các văn bản pháp luật này. Vì vậy, các nội dung đợc ghi nhận trong lời nói đầu, phần mở đầu của các Bộ luật, luật, pháp lệnh hiện nay hoàn toàn không có ý nghĩa về mặt pháp lý. Ví dụ: Tòa án không thể căn cứ vào lời nói đầu của Bộ luật hình sự, mà phải căn cứ vào các điều, khoản cụ thể của Bộ luật hình sự để xét xử, tuyên án. Việc giải thích các quy định của Bộ luật hình sự trớc hết phải căn cứ vào các điều, khoản của Bộ luật này (cả mục đích của điều luật) và các quy định của Hiến pháp hiện hành, nhất là các nguyên tắc cơ bản liên quan đến lĩnh vực hình sự. Hơn nữa, thực tế cho thấy việc Bộ luật hàng hải và một số văn bản luật không có lời nói đầu và phần mở đầu không những không ảnh hưởng xấu đến chất lượng và việc thi hành các văn bản pháp luật này, mà còn góp phần tiết kiệm đợc thời gian, công sức, tiền của của Nhà nớc, nhân dân, nhất là trong việc soạn thảo, xem xét và thông qua các văn bản pháp luật này.

Do đó, các văn bản bộ luật, luật, pháp lệnh không nên có lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu).

3. Kiến nghị

Trên cơ sở trao đổi, phân tích ở các phần trên, chúng tôi xin nêu một số kiến nghị cụ thể nhằm góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội nh sau:

Các văn bản bộ luật, luật, pháp lệnh không nên có lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu);

Cần sửa đổi quy định tại khoản 1, Điều 27 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành theo hớng các văn bản bộ luật, luật, pháp lệnh không có lời nói đầu, phần mở đầu (lời mở đầu).

*

**

Trên đây là một số ý kiến phân tích bóc đầu về lời nói đầu, phần mở đầu của Hiến pháp, bộ luật, luật, pháp lệnh xét từ góc độ kỹ thuật lập pháp. Việc nghiên cứu một cách tổng thể các vấn đề thuộc nội dung của kỹ thuật lập pháp là rất cần thiết nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động lập pháp và đồng thời góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam ☺

1 Bài viết "Một số vấn đề về nâng cao hoạt động lập pháp của Quốc hội" của Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu đăng trên "Nghiên cứu Lập pháp" của Văn phòng Quốc hội, số 1 năm 1999, tr.5.

2 Trong bản Hiến pháp năm 1992, các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị được quy định như sau: "Đối ánh sánh của chủ nghĩa Mác-Lê nin và t tổng Hồ Chí Minh, thực hiện Công lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, nhân dân Việt Nam nguyện đoàn kết một lòng, nêu cao tinh thần tự lực, tự cường xây dựng đất nước, thực hiện đồng lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác với tất cả các nước, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp, giành những thắng lợi to lớn hơn nữa trong sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ tổ quốc".

CHUYỂN ĐỔI CƠ CẤU KINH TẾ NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN

NGUYỄN VĂN HOAN
Vụ Kinh tế- Ngân sách
Văn phòng Quốc hội

I. THỰC TRẠNG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN TRONG NHỮNG NĂM QUA.

Từ trước đến nay, Đảng ta luôn nhận thức sâu sắc và khẳng định tầm quan trọng của vấn đề phát triển nông nghiệp và nông thôn trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong chặng đường phát triển nông nghiệp và nông thôn có những giai đoạn thăng trầm; song quá trình đổi mới ở nước ta đã bắt đầu từ lĩnh vực nông nghiệp với Chỉ thị 100-CT/TW của Ban bí thư Trung ương Đảng (Khoá IV) về khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và người lao động trong HTX nông nghiệp và Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị (khoá VI) về đổi mới quản lý trong nông nghiệp. Bớc vào thời kỳ mới đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Đại hội VIII của Đảng đã xác định, đặc biệt coi trọng công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn. Đó là những quyết sách hết sức sáng suốt, đã mở đường cho sự phát triển vượt bậc và tưng đối toàn diện của nông nghiệp và nông thôn nước ta trong những năm qua, mà nổi bật là sự tăng trưởng liên tục với nhịp độ cao trong sản xuất lương thực, nuôi trồng và đánh bắt thuỷ, hải sản và xuất khẩu gạo, hải sản. Thành tựu về phát triển nông nghiệp đã góp phần quan trọng tạo nên thành tựu chung của công cuộc đổi mới, sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong 10 năm qua (1988 - 1998), tốc độ tăng trưởng GDP trong lĩnh vực nông nghiệp đạt bình quân 4,3%/năm; sản lượng lương thực tăng hơn 1,8 lần, bình quân mỗi năm tăng thêm 1 triệu tấn; đa Việt Nam từ một nước phải nhập khẩu lương thực mỗi năm từ 500 - 800 nghìn tấn, trở thành một nước sản xuất đủ lương thực đáp ứng nhu cầu trong nước, có dự trữ và mỗi năm xuất khẩu từ 2-4 triệu tấn gạo. Về diện tích gieo trồng lúa tăng hơn 27% năng suất tăng 43,7%; diện tích cao su tăng 61,7%, năng suất tăng 114,4 lần, sản lượng tăng gấp 3,5 lần; sản lượng chè tăng gấp 1,8 lần; sản lượng cà phê tăng gấp 20 lần; sản lượng điều tăng 104 lần; đàn lợn tăng 46,3%, trọng lượng lợn hơi xuất chuồng tăng 27%, tính chất sản xuất hàng hoá và định hướng xuất khẩu ngày càng cao. Năm 1998, kim ngạch xuất khẩu nông lâm sản đạt 2,85 tỷ USD bằng 35% giá trị sản lượng toàn ngành. Việc bảo vệ, phục hồi và phát triển rừng có nhiều tiến bộ; đã trồng mới gần 1,5 triệu ha rừng, trên 3 tỷ cây phân tán, tỷ lệ che phủ của rừng đã đạt trên 30% (năm 1995 là 28%). Ngành thuỷ sản tăng trưởng liên tục trong suốt gần 20 năm qua; sản lượng thuỷ sản từ chỗ chỉ xấp xỉ nửa triệu tấn/năm, nay đạt hơn 1,8 triệu tấn; kim ngạch xuất khẩu từ hơn 11 triệu USD, nay xấp xỉ 1 tỷ USD; khai thác đã qua những bớc cơ giới hoá đáng kể (kết quả của chương trình đánh bắt xa bờ); công nghệ chế biến sản phẩm cho giá trị cao, tăng nhanh về tỷ trọng; chuyển dần từ tình trạng tự túc, tiêu thụ tại chỗ sang sản xuất hàng hoá và ngày càng có thêm thị phần trên thị trường thế giới, kể cả thị trường khó tính như EU.

Nhờ sản xuất phát triển, kinh tế nông thôn tăng trưởng rõ rệt, nên thu nhập và đời sống của tuyệt đại đa số nông dân được cải thiện. Tỷ lệ hộ giàu tăng lên, hộ nghèo giảm xuống, số hộ nghèo giảm từ 25% (1990) xuống còn trên 17,4% (1998), số hộ giàu từ 8,08% (1990) lên 20% (1998), có trên 1% số hộ đã tích lũy vốn đầu tư phát triển kinh tế trang trại với quy mô vốn đầu tư bình quân trên 200 triệu đồng/hộ. Nhiều vùng nông thôn Việt Nam bước đầu đã được đổi mới; nhất là vùng đồng bào dân tộc (sản lượng lương thực đã tăng bình quân 4,2%/năm, chuyển 12 nghìn hecta trồng cây thuốc phiện sang trồng lúa và cây ăn quả có giá trị, bình quân đầu người đã đạt 232 kg lương thực/năm, bình quân giảm tỷ lệ đói nghèo 3%/năm), ở một số vùng, cơ sở hạ tầng nông thôn như: giao thông, thủy lợi, điện, nước, y tế, trường học.... được đẩy mạnh. Đến năm 1998 đã có 93% số xã có đường ô tô tới trung tâm xã; 70% số xã và 50,7% số hộ có điện và được dùng điện lưới quốc gia; 71% số xã có điện thoại; 98% số xã có trường tiểu học và 76% số xã có trường phổ thông cơ sở; 93% số xã có trạm y tế; 36% dân cư được dùng nước sạch; bước đầu đã có sự liên kết trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh ở địa bàn nông thôn. Năm 1999, kết quả sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn vẫn trên đà phát triển tốt đẹp.

Tuy đạt được kết quả trên nhưng so với yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; vì mục tiêu dân giàu nước mạnh xã hội công bằng văn minh, trong bối cảnh nước ta đang hội nhập ngày càng sâu vào kinh tế khu vực và thế giới, thì nông nghiệp và nông thôn nước ta còn phải phấn đấu vươn lên rất nhiều để giải quyết những khó khăn và vấn đề mới đặt ra. Đó là: Cho đến nay cơ cấu kinh tế nông nghiệp và nông thôn chuyển dịch còn chậm (tỷ trọng nông nghiệp hiện chiếm 25,98%, công nghiệp chiếm 32,7%, dịch vụ chiếm 41,32% tổng sản phẩm trong nước); kinh tế nông thôn còn nặng về nông nghiệp (70%) và trong nông nghiệp vẫn nặng về trồng trọt (trên 80% chủ yếu là cây lúa; công nghiệp và dịch vụ ở khu vực nông thôn kém phát triển, chủ yếu là tự phát. Việc ứng dụng khoa học - kỹ thuật trong sản xuất còn nhiều hạn chế; khả năng cạnh tranh của hàng hoá nông sản yếu; việc tiêu thụ nông sản còn gặp nhiều khó khăn (đồng, cà phê, gạo, cao su, rau - quả...) đã bộc lộ ngày càng rõ vào cuối năm 1999 và đầu năm 2000; công nghiệp chế biến và ngành nghề kém phát triển, lao động d thừa nhiều; cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và đời sống ở một số vùng còn rất thấp; tiềm năng đất đai, rừng, biển, nhiều vùng chưa được khai thác có hiệu quả đời sống của một bộ phận nông dân, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng thềm xuyên gặp thiên tai (vùng núi phía bắc và các tỉnh miền trung); chênh lệch về thu nhập giữa thành thị và nông thôn có xu hướng diễn ra; phân bố dân cư không đều, tập trung mật độ cao ở đồng bằng sông Hồng; sản xuất phân tán, manh mún; nhất là sản xuất nông sản, với 12 triệu hộ sản xuất trên gần 75 triệu thửa đất nhỏ.

II. NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA CHO VIỆC PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN HIỆN NAY.

Cùng với sự phát triển kinh tế chung, nông nghiệp và nông thôn nước ta đang bước vào thời kỳ phát triển mới: đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế. Đã đến lúc cần nhìn lại một cách tổng thể, toàn diện những yêu cầu đặt ra cho nông nghiệp và nông thôn hiện nay, những yêu cầu đó có thể là:

* Phát triển nền sản xuất nông nghiệp hàng hoá có quy mô ngày càng lớn; có năng suất, chất lượng sản phẩm cây trồng, vật nuôi ngày càng cao, đáp ứng được những đòi hỏi của thị trường trong nước và thế giới. Như vậy, phải từng bước quy hoạch, tổ chức và quản lý sản xuất theo hướng tập trung, chuyên môn hoá đi đôi với ứng dụng rộng rãi tiến bộ về khoa học - công nghệ; vươn lên tiếp cận thị trường, lấy thị trường làm mục tiêu cho sản xuất; luôn đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

* Phát triển mạnh công nghiệp, đặc biệt là công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy hải sản để nâng cao giá trị sản phẩm nông nghiệp và thu nhập của nông dân; phát triển các ngành nghề dịch vụ, từng bước giảm bớt lao động nông nghiệp chuyển sang các hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ phi nông nghiệp ở ngay nông thôn. Quan tâm quy hoạch nông thôn mới, tạo điều kiện để đời sống nông thôn ngày càng tiến bộ, văn minh.

* Phát triển nông nghiệp, công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn phải đi đôi với bảo vệ môi trường sinh thái để đảm bảo điều kiện cho sự phát triển bền vững. Phải bảo vệ và nâng cao độ phì của đất đai; giữ gìn và nâng cao độ che phủ của cây xanh, của rừng; bảo vệ nguồn nước trong sạch, khí hậu trong lành và sử dụng tiết kiệm có hiệu quả: sử dụng phân bón, hoá chất, thuốc trừ sâu một cách hợp lý.

* Phát triển nông nghiệp và nông thôn phải bảo đảm đem lại lợi ích thiết thực, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho nông dân; chăm lo bồi dưỡng sức dân ở nông thôn cũng là tạo điều kiện để nông thôn tạo tích lũy phát triển sản xuất nông nghiệp, mở mang ngành nghề, công nghiệp và dịch vụ.

Quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn phải gắn với thực hiện từng bước công bằng xã hội và đảm bảo dân chủ hoá đời sống; hạn chế sự phân hoá giàu nghèo thái hoá ở nông thôn và sự tụt hậu của đời sống nông thôn so với thành phố; giữ vững truyền thống dân tộc, bản sắc văn hoá của làng quê Việt Nam.

III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU

Những yêu cầu trên đây có quan hệ hữu cơ với nhau, không thể coi nhẹ yêu cầu nào. Để đáp ứng yêu cầu nêu trên đòi hỏi Đảng và Nhà nước ta cần có những biện pháp đồng bộ và có sự cố gắng nỗ lực trong phối hợp, quản lý thống nhất của Chính phủ và các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương; nhất là các Bộ, ngành có liên quan trực tiếp đến lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Qua thực tiễn của nước ta và kinh nghiệm phát triển của các nước trong khu vực, có thể nêu những nhóm giải pháp chủ yếu sau đây:

* Phải xác định cơ cấu kinh tế nông nghiệp một cách hợp lý trên phạm vi cả nước, từng vùng và từng địa phương, lựa chọn được cơ cấu cây trồng, vật nuôi, ngành nghề phù hợp với điều kiện tự nhiên, môi trường sinh thái, truyền thống và thế mạnh của địa phương, phát huy tối đa lợi thế so sánh, tiềm năng của đất đai, khí hậu nhiệt đới của nước ta và khả năng lao động sáng tạo của con người Việt Nam.

* Tạo dựng ngày càng đồng bộ cơ sở vật chất kỹ thuật và hạ tầng kinh tế xã hội cần thiết cho phát triển nông nghiệp, nông thôn nh: thủy lợi, giao thông, thông tin liên lạc, trường học, cơ sở y tế... Đa những tiến bộ khoa học công nghệ vào mọi khâu của quá trình sản xuất nông nghiệp, từ khâu giống, làm đất, gieo trồng, chăm bón, thu hoạch, bảo quản, chế biến.

* Đa công tác nghiên cứu tiếp cận thị trường, tổ chức tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp ở trong nước và ngoài nước lên một tầm cao mới, bảo đảm tiêu thụ sản phẩm của nông dân làm ra càng ổn định với giá cả có lợi cho người sản xuất. Nghiên cứu áp dụng các hình thức mới về tổ chức tiêu thụ nông sản trong nền kinh tế thị trường hiện đại.

* Tiếp tục đổi mới và phát triển quan hệ sản xuất trong nông nghiệp nông thôn, khuyến khích phát triển rộng rãi những hình thức hợp tác, liên kết sản xuất giữa các hộ nông dân, các trang trại, các doanh nghiệp với nhau và đặc biệt là với các doanh nghiệp nhà nước, phát huy sức mạnh tổng hợp của mọi thành phần kinh tế trong công cuộc phát triển nông nghiệp và nông thôn.

* Coi trọng đầu t phát triển giáo dục nâng cao dân trí vào đào tạo bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công nhân lành nghề cho nông thôn, đủ sức đáp ứng những yêu cầu và đòi hỏi của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông nghiệp.

* Xây dựng và hoàn thiện các chính sách về tài chính, tín dụng, chính sách đãi ngộ, chính sách về đất đai, chính sách đầu t trong nước, chính sách đầu t nước ngoài cho phát triển nông nghiệp nông thôn (đối với người trồng lúa, người trồng cây ăn quả, người trồng cây công nghiệp, người trồng rừng kinh tế, người trồng rừng phòng hộ đầu nguồn, người khoanh nuôi bảo vệ rừng tái sinh....; người chăn nuôi, người đánh bắt hải sản... người đầu t chế biến...., đợc quy định cụ thể và phù hợp), nhằm thu hút mạnh mẽ các nguồn vốn trong nước và ngoài nước để đầu t vào nông nghiệp và nông thôn, tạo điều kiện thuận lợi để đa tiến bộ khoa học công nghệ vào sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng và đánh bắt hải sản, công nghiệp, dịch vụ ở nông thôn; khuyến khích cán bộ khoa học - kỹ thuật và cán bộ quản lý, nhất là cán bộ trẻ về nông thôn công tác, đảm bảo cho nông nghiệp và nông Việt Nam phát triển bền vững ☺

GAO TIẾP VÀ GAO TIẾP PHÁP LUẬT

T.S.NGUYỄN THÀNH

Tap chí Ngời Đại biểu Nhân dân

Văn phòng Quốc hội

1. Tuyên truyền, phổ biến pháp luật là những hoạt động quan trọng của giao tiếp ngôn ngữ. Hiểu một cách rộng nhất, giao tiếp ngôn ngữ là hình thức sử dụng ngôn ngữ làm công cụ chủ yếu để truyền cho nhau những thông tin nhằm các mục đích khác nhau như truyền kiến thức, nhận thức, tổng, tình cảm, trao đổi kinh nghiệm, xử lý quan hệ giữa ngời này với ngời kia, giữa cá nhân với cộng đồng....

Xét về tâm lý - xã hội, giao tiếp ngôn ngữ là hình thức dùng ngôn ngữ tác động đến ngời này hay ngời khác về mọi mặt: Nhận thức, tâm lý, tình cảm, đạo đức... nhằm tạo ra ở ngời này hay ngời kia những biến chuyển nhất định về xã hội và tâm lý, góp phần thúc đẩy sự phát triển của xã hội phù hợp với quy luật phát triển khách quan "giao tiếp ngôn ngữ luôn luôn là một bộ phận cấu thành của thực tiễn xã hội. Giao tiếp ngôn ngữ không bao giờ tồn tại độc lập với các quan hệ xã hội"¹ cũng chính vì thế, Mác, Ăng-ghe-n, Lê Nin khi nói về ngôn ngữ đều nêu bật hai chức năng quan trọng nhất của ngôn ngữ, đó là "ngôn ngữ là hiện thực trực tiếp của tổng" và "ngôn ngữ là một phương tiện giao tiếp quan trọng nhất của loài ngời"². Nh vậy, ngôn ngữ vừa là công cụ của nhận thức, vừa là phương tiện giao tiếp chủ yếu của con ngời. Nhận thức này cho phép giải thích sự vận hành ngôn ngữ trong xã hội với t cách là phương tiện giao tiếp duy nhất và toàn diện, có khả năng truyền đạt toàn bộ t duy của con ngời bằng cơ cấu chất liệu và phương thức vận hành của mình.

Trong "Hệ t tổng Đức", dạng giao tiếp đầu tiên đợc Mác và Ăng-ghe-n tính đến, là quan hệ giữa hai ngời nhằm duy trì nòi giống con ngời. Sau đó, hai ông phân tích các dạng giao tiếp vật chất khác nhau như giao tiếp trong thương mại, giao tiếp trong cạnh tranh. Đó là các hình thức khi trao đổi và phân phối hàng hoá tự nguyện hay cưỡng bức. Giao tiếp trên phạm vi quốc tế đợc ghi nhận ở hình thức hoạt động thị trường quốc tế. Mác và Ăng-ghe-n còn khẳng định con ngời vừa là chủ thể của các hành động và giao tiếp, vừa là đối tượng của giao tiếp. Mục đích của giao tiếp là cải biến con ngời bằng con ngời".

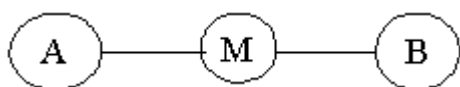
Các nhà khoa học có quan điểm Mác-xít về ngôn ngữ tiếp tục phát triển luận thuyết về giao tiếp của Mác và Ăng-ghe-n, để xây dựng một lý thuyết về giao tiếp mà xuất phát điểm là từ:

- Ngôn ngữ là phương tiện giao tiếp quan trọng nhất của xã hội loài ngời.
- Các quan hệ xã hội quy định quan hệ giao tiếp ngôn ngữ thông qua tính quy định xã hội đối với hành vi con ngời trong xã hội, tập thể, nhóm.
- Ngôn ngữ không chỉ là công cụ t duy, mà chính ngôn ngữ đã hành chức như là công cụ điều hành và tổ chức các quan hệ xã hội.

- Hiệu năng trao đổi thông tin cũng nh hiệu quả giữa giao tiếp trong các cảnh huống nhất định phân lớn đạt đợc không chỉ do thuần túy mặt ký hiệu ngôn ngữ, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào đặc tính xã hội của các yếu tố trong cảnh huống giao tiếp.

2.1. Một cách đơn giản nhất, chúng ta hiểu giao tiếp ngôn ngữ là giao tiếp của con người với nhau bằng ngôn ngữ. Giao tiếp sử dụng mã để truyền đạt một thông báo giữa nguồn phát (ngời nói, nguồn tin) với nguồn nhận (ngời nghe). Đồng thời sau đó là sự liên hệ ngược trở lại giữa nguồn nhận và nguồn phát. Nguồn phát dùng mã tạo ra một hình thức (mã hoá) truyền đi đợc một thông báo. Nguồn nhận phải phân tích hình thức đó (giải mã) để hiểu đợc nội dung thông báo. Trờng hợp hồi âm (liên hệ ngược) thì nguồn nhận trở thành nguồn phát và ngược lại. Muốn cho giao tiếp thực hiện đợc thì nhất thiết nguồn phát và nguồn nhận phải sử dụng chung một mã hay ít nhất hai mã tương đợng nhau về cơ bản.

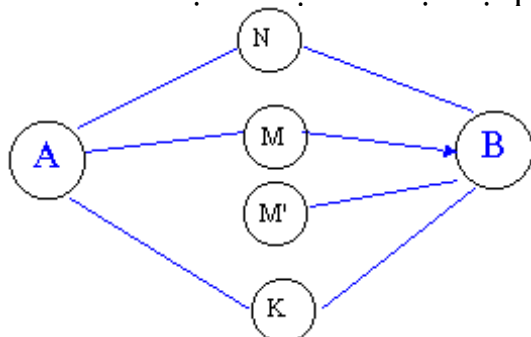
2.2. Thông tin và giao tiếp là hai khái niệm khác nhau để chỉ hai hoạt động khác nhau. Quá trình tiến hành hoạt động thông tin cũng có các yếu tố nh ngôn ngữ, lời nói, kênh, nguồn phát, nguồn nhận tham gia và có thể đợc biểu diễn sau:



Trong đó, A là nguồn phát, B là nguồn nhận và M là mã. Ví dụ nh Đài tiếng nói Việt Nam- nguồn phát A truyền đi một bản tin thời tiết qua ra-đi-ô (M), ngời nghe là nguồn nhận (B), nhng A (nguồn phát) không biết đợc nguồn nhận (B) là ngời nghe có nghe đợc hay không và phản ứng của ngời nghe nh thế nào. Hoặc giả một diễn giả thao thao bất tuyệt trên diễn đàn mà không hề biết phía đỏi ngời nghe có nghe hay phản ứng không. Nh vậy thông tin truyền qua mã hoàn toàn là thông tin một chiều. Nguồn nhận không trở thành nguồn phát và ngược lại.

Giao tiếp là một chu trình khác. Nếu lý thuyết thông tin chỉ yêu cầu ngời nghe nắm hiểu đợc thông báo truyền đi thì giao tiếp ngôn ngữ lại xem đó chỉ là

phương tiện để đạt đến mục đích cao hơn là tác động lên ngời nghe, làm thay đổi hành vi của họ và nhận biết đợc họ qua mối liên hệ ngược. Thông tin chỉ



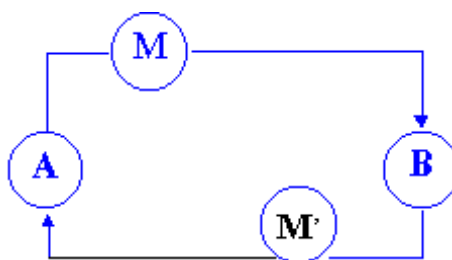
truyền đi mà không tính đến sự phản hồi. Còn giao tiếp thì tính đến hiệu quả lĩnh hội của đỏi tượng cụ thể và đỏi tượng này phải thể hiện sự lĩnh hội của mình bằng những hình thức nào đó để ngời phát ngôn nhận thấy và điều chỉnh quá trình thông báo. Truyền trong giao tiếp hoàn toàn chỉ là phương tiện để đạt mục đích. Nói một cách nôm na là phải có thông tin hai chiều giữa ngời nói và ngời nghe thì mới có giao tiếp ngôn ngữ. Trong hội thoại, ta có thể

thấy giao tiếp khi người nghe biểu hiện thái độ đồng ý hay phủ nhận, bằng ngôn ngữ bất đồng hay hoà đồng (tán thành). Trong các cuộc họp, mít tinh, người nói (nguồn phát) có thể hoàn thành chu trình giao tiếp nếu người nghe (nguồn nhận) xì xầm hay vỗ tay, hô to. Điển hình hơn cả là trường hợp Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn Độc lập sáng ngày 2-9-1945 tại Quảng trường Ba Đình. Đang đọc, Người dừng lại rồi hỏi to: "Tôi nói đồng bào nghe có rõ không". Hàng vạn người đã đáp lại Người. Như vậy, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã thực hiện trọn vẹn một hành vi giao tiếp với đồng bào của mình. Và rõ ràng là, hiệu quả của hành vi này lớn hơn nhiều hành vi chỉ thông tin (đọc Bản Tuyên ngôn Độc lập).

Ta có thể hình dung quá trình (hay chu trình) giao tiếp qua sơ đồ sau:

Trong sơ đồ này, ngôn ngữ (có thể nói, viết) N và kênh K là những yếu tố chung cho cả nguồn phát (A) và nguồn nhận (B). M là mã phát (thông báo) của nguồn phát (A) M' là mã phát (thông báo lại, thái độ phản ứng) của nguồn nhận (B) sau khi (B) nhận và hiểu (M).

Nếu không biểu hiện các yếu tố (N) và (K), ta sẽ có sơ đồ của chu trình giao tiếp là:



Như vậy, chu trình giao tiếp có thể được chia thành hai giai đoạn:

- Giai đoạn 1: Người phát đưa ra một mã đến người nhận.
- Giai đoạn 2: Người nhận phản ứng bằng một mã đến người phát. Người phát trở thành người nhận và ngược lại.

Ở mỗi giai đoạn, trong người phát diễn ra quá trình thực hiện hai chức năng tâm lý:

- Chức năng 1 (Phản ứng vòng): Một mặt nó bao gồm dòng hống tâm thông báo cho cơ thể cái đã có đọc và muốn truyền đi. Mặt khác là phản ứng ly tâm truyền thông báo đó.
- Chức năng 2 là sự thích nghi, hoà hợp với cảnh huống đang giao tiếp bằng các hành vi ngôn ngữ và thái độ. Các hành vi này được xác định bởi ý nghĩa mà các kích thích đã tạo ra trong quá trình giao tiếp.

2.3. Khi đã có đủ các yếu tố cho một chu trình giao tiếp, giao tiếp được tiến hành với ba yếu tố chủ đạo sau:

a. Ý đồ giao tiếp

b. Hoàn cảnh giao tiếp

c. Phong tiện ngôn ngữ

2.3.1. Ý đồ giao tiếp hay động cơ giao tiếp là mục đích, ý định, nhiệm vụ đặt ra đối với người giao tiếp, là cái phản ánh nguyện vọng, nhu cầu và quyền lợi của họ. Có ba loại động cơ bao quát trong giao tiếp:

- Động cơ công việc: Xác lập quan hệ công tác giữa người với người.
- Động cơ cải biến: Tác động đến đối tượng nhằm cải biến hành vi, quan điểm của đối tượng.
- Động cơ lôi kéo: Nhằm đạt đến sự đồng tình của người cùng giao tiếp với mình.

2.3.2. Hoàn cảnh giao tiếp là toàn bộ những nhân tố xã hội - ngôn ngữ gắn liền với các yếu tố của cấu trúc giao tiếp có ảnh hưởng lớn đến việc lựa chọn và sử dụng phong tiện ngôn ngữ. Cụ thể là:

- Đặc tính xã hội của những người tham gia giao tiếp, bao gồm: Trình độ học vấn, kinh nghiệm, nhận thức xã hội, nghề nghiệp, năng lực, ngôn ngữ, mức độ hiểu biết chủ đề giao tiếp, thói quen sử dụng và cảm thụ ngôn ngữ...
- Môi trường hay điều kiện giao tiếp là những điều kiện cụ thể trong đó giao tiếp được tiến hành: Giao tiếp trong gia đình, trong nhóm bạn bè, trong cuộc họp, trong cuộc có những người khác nhau về vai xã hội (học sinh/thầy giáo, nhân viên/thủ trưởng...), cuộc tụ tập có tổ chức nhng tạm thời nh mít tinh...
- Đề tài hay chủ đề giao tiếp: Một nội dung nhất định có phạm vi, mức độ để giao tiếp.

2.3.3. Phong tiện ngôn ngữ được lựa chọn, sử dụng phải phù hợp với ý đồ giao tiếp, đặc biệt là vào chiến lược giao tiếp của những người tham gia giao tiếp. Ngôn ngữ ở đây phải căn cứ vào từng nhiệm vụ giao tiếp mà lựa chọn phong cách cho phù hợp. Nhiều trường hợp phải lựa chọn sao cho phù hợp với đặc tính xã hội - văn hoá của người nghe là chủ yếu. Nhìn chung, việc lựa chọn phong cách ngôn ngữ phụ thuộc vào năng lực của cả người nói lẫn người nghe, vì nếu một trong hai nguồn (A), (B) có năng lực ngôn ngữ kém thì nội dung giao tiếp sẽ bị bó hẹp, thông tin có thể bị hiểu sai, các sắc thái giao tiếp sẽ thay đổi. Hơn nữa, trong quá trình giao tiếp, người nói có thể chuyển thành người nghe và ngược lại. Do vậy, việc lựa chọn phong cách ngôn ngữ bao giờ cũng phụ thuộc vào năng lực của cả hai bên và hoàn cảnh giao tiếp giữa họ.

3. Tuyên truyền, phổ biến pháp luật là các hình thức giao tiếp thuộc loại giao tiếp truyền thụ kiến thức với hai hình thức truyền ngôn là giao tiếp nói và giao tiếp viết, sản phẩm tương ứng của chúng là ngôn bản: Ngôn bản nói và ngôn bản viết.

Ngôn bản nói bao gồm việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật có diễn giả, thông qua các phương tiện khác nhau: truyền thanh, truyền hình, lớp học, hội thảo, thuyết trình....

Ngôn bản viết là các văn bản pháp luật, văn bản giải thích pháp luật, các bài báo viết, báo cáo khoa học...

Chúng ta biết rằng, tuyên truyền, phổ biến pháp luật là một biện pháp quan trọng để đưa pháp luật vào đời sống và xây dựng một Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, công tác này chưa được làm tốt và khi thực hiện thì hiệu quả cũng chưa cao. Có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng này, nhưng theo chúng tôi, một nguyên nhân rất quan trọng là, chúng ta chưa chú trọng đến giao tiếp pháp luật.

3.1. Việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật hiện nay, về cơ bản đang dừng ở mức độ thông tin pháp luật. Như đã nói, thông tin khác với giao tiếp. Từ trước, chúng ta chỉ lo tuyên truyền, phổ biến mà chưa tính đến sự phản hồi của công chúng đối với từng bộ luật, đạo luật, pháp lệnh... Chỉ có một số ít luật được đưa ra lấy ý kiến nhân dân trước khi thông qua. Ngoài những tổ chức, cá nhân được tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, chúng ta còn chưa có hình thức đối thoại pháp luật với cử tri. Trách nhiệm này trước hết thuộc về các đại biểu Quốc hội và các cơ quan được giao công tác xây dựng pháp luật.

Một văn bản pháp luật khi được thông qua, việc phổ biến đến công chúng chỉ mới là đăng báo, hoặc đại biểu Quốc hội phổ biến các nội dung chính đến đại biểu cử tri, một số bài báo nêu vấn đề giải đáp pháp luật, chứ chưa có những đợt tuyên truyền rộng rãi mà ở đó, người phổ biến pháp luật thực hiện chu trình giao tiếp pháp luật với người dân, tức là có thông tin, có phản hồi. Các văn bản luật có hiệu lực, sau một thời gian thì hành bộc lộ những điều bất cập, người thi hành có phản hồi lại nhưng việc tiếp thu, sửa đổi còn chậm. Chúng ta chưa có một quy chế thông thường để tập hợp ý kiến nhân dân về các văn bản luật đang có hiệu lực thi hành, chưa có một cơ quan chuyên trách chủ động nhận các ý kiến phản hồi từ phía cử tri hoặc tự nêu vấn đề để cử tri đóng góp. Đây cũng là nguyên nhân cản trở bước đi của pháp luật vào với cuộc sống thực tiễn.

3.2. Các trung tâm tư vấn pháp luật, các văn phòng luật sư, các tổ chức thực hiện dịch vụ pháp lý bước đầu đã có sự giao tiếp pháp luật với công dân. Bên cạnh việc truyền thụ kiến thức pháp luật - một mục đích quan trọng của giao tiếp pháp luật - các đơn vị này đã giúp người dân áp dụng pháp luật vào thực tế và các kết quả này là khả quan. Tuy nhiên, công dân đến với các đơn vị này là để giải quyết từng vụ việc, nên việc giao tiếp pháp luật cũng có tính chất sự vụ, không hệ thống. Sau khi xong một vụ việc, một hợp đồng cũng không có sự tổng kết, tập hợp theo hướng kết luận xã hội học pháp luật, nên hoạt động giao tiếp pháp luật ở đây vẫn trong tình trạng manh mún, tự phát, thiếu sự khái quát chung.

Các đơn vị hỗ trợ, nghiên cứu pháp luật ở các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh (như Trung tâm LERES của Trường ĐHKHXH và NV thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội), trong các lớp nâng cao trình độ lập pháp hoặc hành pháp đã rất chú trọng đến hoạt động giao tiếp pháp luật. Tại các lớp này, học viên không phải

nghe những thuyết trình lê thê, những nội dung đã có sẵn trong tài liệu, mà cùng với giảng viên tham gia vào những bài tập cụ thể, cùng trao đổi, tranh luận, cùng tìm giải pháp để đạt đến một mục đích cụ thể. Cách làm này là một ví dụ tốt cho giao tiếp pháp luật. Thậm chí, có những lô gic pháp luật được rút ra hoàn toàn khác với các quy định hiện hành, nhưng đó lại là một sự gợi mở quý giá. Vì bản chất của pháp luật là một hệ thống các quy định mở, nên kết quả này lại trở thành một tiền đề và là một sự phản hồi của giao tiếp pháp luật. Chỉ tiếc rằng, hoạt động của các Trung tâm này còn hạn chế ở đối tượng, quy mô và tính thông xuyên.

3.3. Hạn chế trong giao tiếp pháp luật còn bộc lộ ngay trong khả năng và cách làm của chủ quan người tham gia giao tiếp. Như đã nói, tuyên truyền, phổ biến pháp luật có hai hình thức truyền ngôn chính là giao tiếp nói và giao tiếp viết, nhưng người tham gia giao tiếp pháp luật còn chưa thực hiện tốt yêu cầu của từng loại hình giao tiếp này. Cần thiết phải nhắc lại ở đây các quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh khi Người bàn về cách nói và cách viết. Trước hết, Người nêu ra các câu hỏi:

1. Vì ai mà mình viết?
2. Mục đích viết làm gì?
3. Viết cái gì?
4. Viết như thế nào?

Ở câu hỏi này, "mình" là người viết (nguồn phát) "ai" là người nghe (nguồn nhận), "viết cái gì" là nội dung truyền, "viết như thế nào" là mã, kênh giao tiếp. Mục đích của giao tiếp còn được Người đặt lên trên cả yêu cầu về nội dung. Từ năm 1947, qua tài liệu "Sửa đổi lối làm việc", Người đã nói: "Người tuyên truyền bao giờ cũng phải tự hỏi: Viết cho ai xem? Nói cho ai nghe?"³. Trong lần gặp các cán bộ làm công tác tuyên truyền, Người lại trình bày đầy đủ tổng quát này theo một cách cụ thể hơn: "Công tác tuyên truyền phải cụ thể thiết thực:

1. Tuyên truyền cái gì?
2. Tuyên truyền cho ai?
3. Tuyên truyền để làm gì?
4. Tuyên truyền cách thế nào?

Đó là vấn đề các chú phải tự hỏi, tự trả lời."⁴ Chủ tịch Hồ Chí Minh còn nhắc người tham gia giao tiếp phải kiểm tra trước hiệu quả giao tiếp: "Khi viết xong thì nhờ anh em xem và sửa giùm"⁴. Đặc biệt, Người rất quan tâm đến đối tượng giao tiếp và lựa chọn cách giao tiếp thích hợp: "Dân chúng không phải nhất luật như nhau. Trong dân chúng có nhiều tầng lớp khác nhau, trình độ khác nhau, ý kiến khác nhau. Có lớp tiên tiến, có lớp lúng túng, có lớp lạc hậu"⁴. Do vậy, "Huấn luyện phải thiết thực... (không nên) đa "giá trị thặng dư" nhồi sọ cho thanh niên và phụ nữ nông dân, đa "tân dân chủ chủ nghĩa" nhồi sọ các em nhi đồng, đa "biện chứng

pháp" nhờ sự công nhân đang học quốc ngữ".⁴ Người nêu yêu cầu: "Mình viết ra cốt để giáo dục, cổ động. Nếu người xem mà không nhớ đọc, không hiểu đọc, là viết không đúng, nhằm không đúng mục đích".⁴

Quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh về giao tiếp, về tuyên truyền, phổ biến chủ trương trong dòng lối cách mạng hoàn toàn có thể được áp dụng cho giao tiếp pháp luật. Rất tiếc là, những người làm công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật của chúng ta hiện nay còn chưa quán triệt đầy đủ các nguyên lý giao tiếp này. Nhắc lại quan điểm của Người là cách chúng tôi chọn để nêu ra các giải pháp cho giao tiếp pháp luật hiện nay ❀

1 Hartung.W. Giao tiếp ngôn ngữ và xã hội. Viện hàn Lâm Khoa học CHDC Đức.Berlin 1976

2 Mác, Ăng ghen, Lê Nin - Bàn về ngôn ngữ, Nxb Sự thật. H.1981

3 Hồ Chí Minh toàn tập. Tập 4.NXB Sự thật. H.1984

4 Văn hoá nghệ thuật cũng là một mặt trận. Nxb Văn học.H.1981

TIẾN TRÌNH DÂN CHỦ Ở TRUNG QUỐC

TRẦN LÊ ANH

Viện Khoa học Pháp lý

Bộ T pháp

Trong Hiến pháp đầu tiên của Trung Quốc đã quy định rõ ràng: *Tất cả quyền lực của Nhà nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa thuộc về nhân dân*. Đồng thời quy định Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương (Hội đồng nhân dân) là cơ quan để nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước. Từ năm 1979, cuộc sống vật chất và tinh thần của toàn bộ người dân Trung Quốc được nâng cao rõ rệt, đồng thời, yêu cầu mở rộng dân chủ ngày càng cao. Mở rộng dân chủ nh thế nào, từng bước hoàn thiện chế độ Đại hội đại biểu nhân dân (chế độ Quốc hội và Hội đồng nhân dân) ra sao, làm sao để đa ra nhiều loại hình để quần chúng nhân dân có thể tham gia thảo luận chính trị vẫn đang là vấn đề quan tâm nói chung của Trung Quốc. Hiện nay, tình hình mà Trung Quốc đang phải đối mặt là: chế độ Đại hội đại biểu nhân dân phải được từng bước hoàn thiện, xây dựng pháp chế dân chủ phải được tăng cường. Vì vậy, chế độ dự thính chính là để mở rộng dân chủ và xây dựng pháp chế dân chủ hoàn thiện.

(1) Thiết lập chế độ dự thính là để cho mọi công dân nói chung vừa được tiếp xúc trực tiếp với các hoạt động của cơ quan quyền lực Nhà nước, vừa có cơ hội bày tỏ nguyện vọng, biện pháp này đã rút ngắn được khoảng cách giữa cơ quan quyền lực Nhà nước với nhân dân lao động. Đồng thời, tích cực cổ vũ lòng nhiệt tình của công dân vào việc tham gia thảo luận chính trị. Một công dân được tham gia dự thính bày tỏ: Thông qua dự thính, được chính mắt nhìn thấy cơ quan quyền lực Nhà nước làm việc nh thế, làm cho họ hiểu biết rõ hơn về chế độ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) của Trung Quốc, đồng nh họ đã được dạy một bài học về pháp chế dân chủ vừa sinh động vừa sâu sắc. Trước đây, họ cho rằng họp Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) chẳng qua chỉ là giơ tay, gật đầu, đóng dấu. Nhng hôm nay, được tận mắt nhìn thấy các đại biểu xem xét rất cẩn thận những vấn đề mà Quốc hội và Chính phủ bàn luận đều là vấn đề nhân dân đang quan tâm, về sau nếu nh cho phép, họ vẫn còn muốn tham gia dự thính. Cho phép mọi công dân tham gia dự thính Hội nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã thúc đẩy các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội tham gia Hội nghị một cách tích cực. Các Ủy viên cho rằng, cho phép công dân dự thính Hội nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội, đã mở ra con đường để Ủy ban thường vụ Quốc hội tiếp nhận sự giám sát của quần chúng nhân dân, là một biện pháp phát triển và hoàn thiện dân chủ xã hội chủ nghĩa. Kiên trì chế độ này, có lợi cho việc tăng cường độ công minh của Hội nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội, có lợi cho việc thúc đẩy nâng cao chất lượng nghị sự, hiệu quả làm việc và trình độ làm việc của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Một Ủy viên cho biết: *"Tôi tin tưởng rằng, cho phép công dân dự thính bản thân biện pháp này là thuận theo ý dân, hy vọng chế độ dự thính có thể được từng bước hoàn thiện. Có công dân dự thính, chúng tôi sẽ cố gắng làm việc hết mình"*.

Một Ủy viên khác cho rằng: "*Cho phép công dân dự thính, nhất định là có áp lực đối với tôi. Song tôi nghĩ rằng, Ủy ban thường vụ Quốc hội là đại biểu quyền lợi của nhân dân, quyền lực của Ủy ban thường vụ Quốc hội là nhân dân cho, công việc phải làm cho nhân dân phải để cho nhân dân biết, thế mới là có trách nhiệm đối với nhân dân. Chúng tôi sẽ cố gắng hơn, bởi vì nhân dân là người ủng hộ chúng tôi*".

Phó chủ nhiệm Phòng Hiến pháp Viện khoa học xã hội Trung Quốc Mạc Kỳ Hồng cho rằng, quyền dự thính là một quyền lợi chính trị của công dân, giống như quyền bầu cử vậy, phải làm theo pháp luật và cũng đọc đại biểu nhân dân, trên thực tế là phải tạo cho nhân dân một cơ hội có hạn. Hiện nay công dân chỉ đọc nghị Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, mà Hội nghị Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân địa phương họp hai tháng một lần, trên thực tế công việc hàng ngày của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) chủ yếu là do các Ủy ban chuyên môn hoàn thành, trong đó bao gồm cả việc soạn thảo các dự án luật, những nội dung này công dân không tiếp xúc được. Phạm vi công dân có thể dự thính còn quá hạn hẹp, không đọc theo dõi toàn bộ quá trình.

(2) Chế độ bảo đảm đầy đủ. Đa số người tham gia dự thính hiện nay là những người già về hưu, những hộ cá thể có nhiều thời gian. Mà rất nhiều kỳ họp Quốc hội quan trọng thông cần lấy ý kiến của những người có kiến thức hoặc những người có quan hệ đến chuyên ngành liên quan. Ví dụ liên quan đến phương diện bảo vệ môi trường, về pháp quy mang tính địa phương có liên quan đến việc xử lý khói xả ô tô, khi thảo luận quy định pháp luật này cần nhất là lấy ý kiến của những người lái xe, nhưng thông thường do nguyên nhân về thời gian của kỳ họp mà bỏ lỡ. Tốt nhất là có thể thiết lập chế độ hỗ trợ công dân dự thính, có thể tổ chức những nhà chuyên môn đến dự thính hoặc các đơn vị có liên quan quan tâm nhất định đối với những người tham gia dự thính, làm cho hiệu quả dự thính đọc phát huy một cách đầy đủ.

(3) Đối với nội dung dự thính phải vạch ra phạm vi nhất định, đa ra quy định thống nhất, vấn đề nào có thể nghe, vấn đề nào không thể nghe. Ví dụ những vấn đề liên quan đến bí mật quốc gia thì không thể nghe...

(4) Chế độ dự thính phải kết hợp đọc với giáo dục pháp luật và giáo dục công dân. Hiện nay rất nhiều học sinh tiểu học, trung học, thậm chí một số sinh viên Đại học không hiểu rõ bộ máy Nhà nước hoạt động như thế nào. Bản thân chế độ công dân dự thính cũng đã là tiến hành giáo dục một lần kiến thức cơ bản về chính trị và tình hình đất nước. Cần phải thông qua chế độ dự thính, phổ cập kiến thức pháp luật, bồi dưỡng để trở thành công dân ưu tú.

(5) Chế độ công dân dự thính không phải là đơn độc, cô lập, mà là liên kết với nhau. Cần phải đọc pháp luật bảo vệ, khi cần thiết, có thể do Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) qui định về chế độ dự thính có liên quan.

Theo báo chí đa tin, Đại hội đại biểu nhân dân của các địa phương (Hội đồng nhân dân) khi thực hiện chế độ công dân dự thính đều áp dụng những biện pháp cơ bản nhất trí. Trình tự cụ thể có những bước nh: xác định phạm vi dự thính, công bố

thông báo trực xã hội, tổ chức ghi tên dự thính, tiến hành thẩm tra t cách, cấp giấy chứng nhận dự thính, thông báo tham gia hội nghị...

Lấy Đại hội đại biểu nhân dân thành phố Bắc Kinh làm ví dụ. Căn cứ vào "Quy tắc nghị sự Hội nghị Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân thành phố Bắc Kinh" quy định, mọi công dân của thành phố này tròn 18 tuổi trở lên có đầy đủ năng lực hành vi dân sự, không phân biệt giới tính, dân tộc, nghề nghiệp và trình độ văn hoá, đều có quyền dự thính. Văn phòng Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân thành phố trực hai ngày mở hội nghị sẽ công bố những tin tức có liên quan trên mục thông báo của "Nhật báo Bắc Kinh" và trực cổng chính của cơ quan Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân thành phố. Công dân thành phố này muốn tham gia dự thính phải ghi tên đăng ký trực. Ngay hôm họp đó phải cầm thẻ chứng minh nhân dân của mình đến Văn phòng Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân thành phố, điền vào bảng đăng ký theo quy định để lấy giấy chứng nhận dự thính, đồng thời ngồi vào chỗ chỉ định. Công dân khi tham gia dự thính không có quyền phát biểu và quyền biểu quyết, do không đọc phát biểu và đặt câu hỏi nhng có thể đưa ra ý kiến trên giấy. Đối với những ý kiến và kiến nghị này, Ủy ban thường vụ sẽ cân nhắc tình hình giải quyết, giải đáp hoặc do Ủy ban thường vụ giao cho các ngành có liên quan giải quyết.

Đại hội đại biểu nhân dân địa phương, Đại hội đại biểu nhân dân thành phố Bắc Kinh cho phép công dân dự thính Hội nghị Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc không phải là đầu tiên, đương nhiên cũng không phải là cuối cùng. Ngay từ tháng 8/1995, Đại hội đại biểu nhân dân thành phố Duy Phong tỉnh Sơn Đông đã đầu tiên thực hiện chế độ công dân dự thính Hội nghị Ủy ban thường vụ. Sau đó Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các tỉnh, thành phố nh Liêu Ninh, Tứ Xuyên, Trùng Khánh, Quý Đông, Đại Liên, Thẩm Đông, An Sơn, Thanh Đảo... cũng đã lần lượt thực hiện chế độ này. Chỉ trong khoảng thời gian ngắn, chế độ công dân dự thính đã đọc thực hiện trong hơn 10 tỉnh, thành phố của Trung Quốc.

Đại hội đại biểu nhân dân địa phương (Hội đồng nhân dân) đã trải qua lịch trình 20 năm, những người làm trong Đại hội đại biểu nhân dân đều đang tích cực tìm kiếm con đường hữu hiệu để mở rộng quyền lợi dân chủ, và chế độ công dân dự thính đợc coi là một trong những con đường hữu hiệu để thúc đẩy sự phát triển dân chủ chính trị. Nhân dân Trung Quốc rất vui mừng đợc nhìn thấy chế độ công dân dự thính chứng kiến đợc tiến trình dân chủ ở Trung Quốc.

Theo Tạp chí "Dân chủ và Pháp chế" Trung Quốc- số 1/2000

GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ THEO HIẾN PHÁP NĂM 1958 CỦA CỘNG HOÀ PHÁP

MAI XUÂN BÌNH
Vụ Pháp luật
Văn phòng Quốc hội

Bên cạnh chức năng lập pháp, trong chế độ Nghị viện, Nghị viện Pháp còn có thẩm quyền giám sát hoạt động của Chính phủ. Hoạt động giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ có thể dẫn đến hậu quả là Chính phủ bị lật đổ bởi Nghị viện. Tuy nhiên, tổng thống Pháp ngồi đứng đầu Chính phủ lại không hề phải chịu bất kỳ trách nhiệm nào.

Hiến pháp của Cộng hoà Pháp quy định hành pháp phải chịu trách nhiệm trước lập pháp. Chính phủ được tiếp tục hoạt động khi vẫn còn tín nhiệm của Quốc hội. Quy định này của Hiến pháp bảo đảm cho Pháp trở thành một Nhà nước theo chính thể cộng hoà.

Tổng thống Cộng hoà Pháp về phần mình lại không hề chịu trách nhiệm trước Nghị viện mặc dù những thẩm quyền quan trọng mà Tổng thống Pháp thực hiện lại không đi kèm theo đó một chữ ký "phó thụ" của một hay nhiều thành viên của Chính phủ.

Những quy định cổ điển của Hiến pháp về các chế định Chính phủ, Tổng thống, Nghị viện nh đã phân tích kể trên đã tạo điều kiện thuận lợi cho Nghị viện thực hiện quyền lực của mình trong đó có quyền giám sát hoạt động của Chính phủ. Đồng thời thông qua việc giám sát hoạt động của Chính phủ thì Nghị viện Pháp đã gián tiếp thể hiện thái độ của mình đối với việc hoạch định đường lối chính trị của Tổng thống Pháp.

Cũng giống nh trong chế độ Nghị viện ở nhiều nước, khả năng lật đổ Chính phủ chỉ là quyền dành cho Hạ Nghị viện, cơ quan được nhân dân Pháp bầu ra một cách trực tiếp và phổ thông. Về phần mình, Thượng Nghị viện Pháp không có quyền quyết định sự tồn tại về mặt chính trị của Chính phủ.

Hiến pháp Cộng hoà Pháp quy định: Chính phủ sẽ phải từ chức nếu Hạ viện bỏ phiếu thông qua việc bất tín nhiệm Chính phủ trong khi đó Hiến pháp lại không hề nói đến hậu quả việc bỏ phiếu bất tín nhiệm của Thượng viện đối với Chính phủ. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc chỉ có Hạ viện có quyền lật đổ Chính phủ.

Hoạt động giám sát của Nghị viện Pháp đối với Chính phủ bao gồm nhiều cách thức khác nhau qua đó phản ánh thái độ của Nghị viện đối với hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Thực tế đã tồn tại các kỹ thuật thông tin khác nhau cho phép Hạ viện Pháp có thể kiểm tra thông xuyên hoạt động của Chính phủ. Các kỹ thuật này

không dẫn đến việc Chính phủ phải ra đi, song nó là cơ sở cho việc quy kết trách nhiệm của Chính phủ, bao gồm:

1. Tuyên bố của Chính phủ;
2. Chất vấn Chính phủ và các thành viên của Chính phủ;
3. Thành lập các Ủy ban điều tra.

1. Tuyên bố của Chính phủ

Chính phủ hoàn toàn tự do trong việc tuyên bố sẽ đưa ra thảo luận trước Nghị viện về một vấn đề cụ thể nào đó trong chương trình làm việc của mình nh đồng lối đối ngoại, vấn đề nhập c... Việc thảo luận ở đây không đặt ra vấn đề trách nhiệm của Chính phủ.

2. Chất vấn Chính phủ và các thành viên Chính phủ

Thủ tục chất vấn đã rất phát triển ở nền cộng hoà thứ năm theo mô hình của Nghị viện Anh - Mĩ. Đây là sự đòi hỏi buộc Chính phủ phải trình trước Quốc hội về việc thực hiện các chính sách đối nội, đối ngoại, hay một vấn đề nào đó trong chương trình hoạt động của Chính phủ. Trong trường hợp này, Hành pháp phải báo cáo trước Nghị viện. Trên thực tế có các loại câu hỏi chất vấn sau:

a) Câu hỏi viết

Khi nhận được câu hỏi chất vấn các Bộ trưởng có trách nhiệm trả lời bằng văn bản và câu trả lời của họ sẽ được đăng trên công báo trong một thời hạn là một tháng. Các câu hỏi chất vấn của các Hạ nghị sĩ thông thường tập trung chủ yếu vào các vấn đề nh: thuế, bảo hiểm xã hội, giáo dục, nông nghiệp... khoảng 85% đến 90% số câu hỏi đó là nhận được câu trả lời, song có những vấn đề mặc dù có câu hỏi nhng không bao giờ nhận được câu trả lời. Số lượng các câu hỏi chất vấn bằng văn bản là không đổi, hàng năm vào khoảng vài nghìn ở cả hai viện.

b) Câu hỏi miệng

Đây là trường hợp mà câu hỏi chất vấn bằng văn bản nhng được các Bộ trưởng trả lời miệng. Việc trả lời các câu hỏi này có thể dẫn đến việc thảo luận hạn chế, hay là một sự trao đổi ngắn giữa các Nghị sĩ và các Bộ trưởng. Điều 48 Hiến pháp của Cộng hoà Pháp quy định: mỗi một tuần sẽ phải dành ra một phiên họp để chất vấn nhân viên của Chính phủ và nghe câu trả lời của các thành viên Chính phủ.

3. Ủy ban điều tra

Ủy ban điều tra của Nghị viện có nhiệm vụ điều tra, thu thập các thông tin về những vấn đề mà Nghị viện quan tâm liên quan tới hoạt động của Chính phủ. Trên cơ sở kết quả của cuộc điều tra, Ủy ban này sẽ lập ra một bản báo cáo. Bản báo cáo này được thông báo công khai để toàn bộ Nghị viện được biết.

THIỆT LẬP CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ

Quyền giám sát của Nghị viện Pháp đối với Chính phủ là một trong những đặc điểm của chế độ Nghị viện cộng hoà, tương ứng với một bên là quyền giải tán Quốc hội (Hạ viện) của Tổng thống. Đối nền cộng hoà thứ V, hai phương thức đối trọng giữa quyền hành pháp là lập pháp này có mối liên hệ hết sức chặt chẽ.

Theo pháp luật quy định hình thức thực hiện chức năng giám sát của Nghị viện Pháp đối với hoạt động của Chính phủ được thể hiện dưới hai dạng sau:

a) Chính phủ có thể đặt vấn đề không tin nhiệm của mình trước Nghị viện

Ở đây, Chính phủ được thành lập trên cơ sở thành phần nghị sĩ. Chính phủ chỉ được thi hành nhiệm vụ của mình khi vẫn còn có tin nhiệm của với Quốc hội. Khi mà Chính phủ cảm thấy không còn tin tưởng vững chắc vào sự tin nhiệm của Quốc hội, thì tự nêu vấn đề tin nhiệm của mình trước Quốc hội.

Vấn đề tin nhiệm bắt buộc phải đặt ra trên cơ sở một tờ trình của Chính phủ. Hiến pháp không định rõ đó là một dự án luật về lĩnh vực nào. Trách nhiệm của Chính phủ có thể được đặt ra qua dự án luật ngân sách (nh trường hợp của năm 1979). Thực tế Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm về dự án luật do mình đề xuất. Khi Chính phủ cam kết trách nhiệm của mình qua một dự án luật, Quốc hội có 24 giờ để đề xuất bỏ phiếu bất tin nhiệm.

Trước năm 1958 chỉ cần một nghị sĩ có thể đề xuất bỏ phiếu bất tin nhiệm Chính phủ, sau năm 1958 cần ít nhất 10 nghị sĩ ký vào bản đề xuất thì vấn đề bỏ phiếu bất tin nhiệm Chính phủ mới được đặt ra.

Khi vấn đề bỏ phiếu bất tin nhiệm Chính phủ được đặt ra, một thời hạn là 48 giờ được cho phép để các Hạ nghị sĩ cân nhắc tất cả các hậu quả của việc lật đổ Chính phủ. Sau thời hạn này, việc bỏ phiếu được thực hiện với toàn thể thành viên của Quốc hội. Thực tế sau 48 giờ, việc đưa ra toàn Quốc hội bỏ phiếu là hãn hữu, nếu có đưa ra thì cũng thông có Hạ nghị sĩ vắng mặt và coi nh là ủng hộ Chính phủ. Nguyên tắc là tất cả các Nghị sĩ phải chọn một trong hai cách ủng hộ hoặc không ủng hộ Chính phủ, không có cách lựa chọn thứ ba.

Việc Chính phủ thuộc Đảng chiếm đa số ghế tại Hạ nghị viện khá ổn định tại Pháp từ năm 1958, do vậy, không một bản kiến nghị bất tin nhiệm Chính phủ nào được thông qua theo Điều 49, khoản 3 Hiến pháp 1958. Các nghị sĩ cùng đảng với Chính phủ chiếm đa số trong Hạ nghị viện đã bỏ phiếu ủng hộ Chính phủ mặc dù họ có thể chống lại dự án luật của Chính phủ trong quá trình thảo luận tại Quốc hội. Các thành viên đối lập thông nhỏ và phân tán nên không tập hợp được để chống đối Chính phủ.

b) Quốc hội đặt vấn đề bất tin nhiệm Chính phủ

Đây được coi là vũ khí truyền thống của Nghị viện Pháp xuất phát từ phong trào phục hưng Nghị viện với mục đích làm giảm ảnh hưởng của Chính phủ. Thủ tục để

xuất và thông qua kiến nghị bất tín nhiệm Chính phủ trong trường hợp này cũng nh trong trường hợp quy định tại Điều 49, khoản 3 của Hiến pháp Cộng hoà Pháp.

Cái khác là trong trường hợp này các Nghị sĩ có thể đề xuất bất tín nhiệm Chính phủ bất kỳ lúc nào, không phụ thuộc vào một dự án luật hay một tờ trình nào của Chính phủ. Bản kiến nghị bất tín nhiệm Chính phủ do các Hạ nghị sĩ duy nhất được thông qua vào năm 1962 là một ví dụ điển hình. Các Hạ nghị sĩ đã chỉ trích Chính phủ sửa đổi Hiến pháp về các điều khoản liên quan đến bầu cử Tổng thống cộng hoà.

Nếu bản kiến nghị không được thông qua các Hạ nghị sĩ có thể ký một bản kiến nghị khác trong một kỳ họp. Mỗi Nghị sĩ có thể ký đến ba bản kiến nghị trong một kỳ họp thông thường và một bản kiến nghị trong kỳ họp bất thường.

Giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ Pháp là một chức năng của Nghị viện, tuy nhiên nó cũng bị hạn chế bởi những nguyên tắc chặt chẽ được quy định bởi Hiến pháp hoặc có giá trị nh Hiến pháp □