

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE

- Xây dựng chính quyền
- Bảo vệ hiến pháp
- Công nhận và thi hành quyết định trọng tài
- Thủy điện Sơn La
- Tư tưởng lập hiến
- Nạn rửa tiền



Mục lục số 7 tháng 8-2002

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

☆ Báo cáo thẩm tra dự án nhà máy thủy điện Sơn La (UBKH- CN-MT, Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá X)

☆ Một số ý kiến về việc xây dựng công trình thủy điện Sơn La

TSKH. ĐỖ VĂN CHIÊU

NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

☆ Nhà nước pháp quyền với việc xây dựng chính quyền (tiếp số 6)

Th.S. NGÔ HUY CÔNG

☆ Cơ quan bảo vệ hiến pháp ở các nước

NGUYỄN ĐỨC LAM

☆ Quyền lập pháp của Chủ tịch nước

Th.S. LÊ ĐÌNH TUYẾN

☆ Nâng cao hiệu quả hoạt động của tòa án hành chính

TRONG KHÁNH HOÀN

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

☆ Trong tài kinh tế các nước: Cách thức, trình tự, thủ tục công nhân và thi hành quyết định

NGUYỄN TRUNG TÍN

☆ Suy nghĩ về thuế trực thu và thuế gián thu

LÊ VĂN CHẤN

☆ Bàn về khái niệm oan sai và căn cứ pháp lý xác định oan sai trong tố tụng hình sự (tiếp theo số 6)

ĐỖ ĐÌNH LÔNG - HÀ TÚ CẦU

T LIỆU LỊCH SỬ

☆ T tổng lập hiến của Phan Chu Trinh

PHAN ĐĂNG THANH

BÀN VỀ KHÁI NIỆM OAN SAI VÀ CĂN CỨ PHÁP LÝ XÁC ĐỊNH OAN SAI TRONG TỔ TỤNG HÌNH SỰ

Th.S. ĐỖ ĐÌNH LÔNG*

Th.S. HÀ TÚ CẦU* *

LTS: Việc giải quyết bồi thường thiệt hại trong các trường hợp oan sai do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra còn nhiều bất cập, do đó cần phải có giải pháp tháo gỡ. Trên tinh thần cơ bản đó, các tác giả đã bàn về khái niệm oan sai trong tố tụng hình sự, căn cứ pháp lý để xác định oan sai và rút ra các kiến nghị về các giải pháp tháo gỡ. Các tác giả cũng đã so sánh pháp luật ở một số nước về vấn đề này.

1. Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, các cơ quan t pháp Việt Nam đã có nhiều chuyển biến tích cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ pháp luật và các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, phục vụ tích cực cho công cuộc đổi mới toàn diện của đất nước. Trong quá trình tiến hành các hoạt động tố tụng, do tính phức tạp của vụ án hình sự, do những điều kiện khách quan hoặc do hạn chế về trình độ nghiệp vụ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp nên trong số các quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng không tránh khỏi những sai sót mặc dù đã qua sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền. Theo số liệu báo cáo chính thức của các cơ quan t pháp thì tình trạng xử lý oan sai trong hoạt động tố tụng hình sự (TTHS) đang là vấn đề bức xúc và đáng lo ngại. Chỉ tính trong 4 tháng đầu năm 1999, ở giai đoạn điều tra, Công an T.P Hồ Chí Minh đã đình chỉ điều tra 16 trường hợp không có tội, trong đó có tới 2 trường hợp bị tạm giam tới 1 năm. Còn ở giai đoạn xét xử, số bị cáo đọc toà án nhân dân xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm trong thời gian khoảng 1 năm (3 tháng cuối năm 1999 và 9 tháng đầu năm 2000) và tuyên không có tội là 73 người.

Trong khi đó, công tác giải quyết bồi thường thiệt hại cho những trường hợp oan sai do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng kịp thời được những đòi hỏi chính đáng của người dân khi mà tài sản, uy tín, danh dự, các quyền và lợi ích hợp pháp khác, thậm chí đôi khi cả tính mạng của họ bị xâm phạm. Vậy nguyên nhân do đâu? Phải chăng là do chúng ta vẫn chưa tìm ra cách tiếp cận và biện pháp xử lý thích hợp? Các cơ quan t pháp của chúng ta luôn hoạt động theo tinh thần "có sai thì sửa" vậy nên khi có sai sót các cơ quan cũng muốn sửa chữa sai sót nhưng chưa có những căn cứ pháp lý cụ thể để có thể giải quyết việc bồi thường thiệt hại cho các trường hợp bị oan sai. Đây là một vấn đề phức tạp cần có sự đầu tư nghiên cứu thỏa đáng mới có thể tìm ra những biện pháp hữu hiệu phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của Việt Nam. Với mong muốn đó, bài viết này sẽ đề cập tới khái niệm oan sai trong tố tụng hình sự; căn cứ pháp lý xác định oan sai trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật Việt Nam có so sánh với kinh nghiệm của một số nước; và đề xuất một số biện pháp nhằm góp phần nghiên cứu hoàn thiện chế định bồi thường thiệt hại cho những trường hợp oan sai do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra ở Việt Nam.

2. Về khái niệm oan sai trong tố tụng hình sự

Hiện tượng oan sai trong hoạt động tố tụng không chỉ xảy ra ở nước ta hay cá biệt ở một nước nào mà nó tồn tại một cách khách quan trong quá trình tố tụng ở mọi nước trên thế giới. Tuy nhiên số lượng vụ việc xảy ra ở địa phương này hay địa phương khác, nước này hay nước khác và mức độ nghiêm trọng thì không giống nhau. Mặt khác, tùy thuộc vào các điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mình mà các nước cũng có những cách tiếp cận giải quyết vấn đề khác nhau. Quá trình tố tụng là một khâu liên hoàn các hoạt động từ điều tra, truy tố cho tới xét xử và thi hành án. Các hoạt động này đều do con người

thực hiện. Mà với mỗi con người cụ thể thì do nhiều lý do khác nhau, khách quan có, chủ quan có, khó có thể tránh khỏi những sai sót.

Theo Từ điển tiếng Việt thì khái niệm "Oan" có nghĩa là "bị buộc cho những tội mà chính mình không mắc phải, những hình phạt mà mình không đáng phải chịu". Còn khái niệm "sai" được hiểu là "không đúng sự thật, trái với lẽ phải"².

Cho đến nay, ngoài một số quy định mang tính nguyên tắc tại Điều 72 Hiến pháp 1992³; Điều 24 Bộ luật Tố tụng hình sự⁴; Điều 624 Bộ luật Dân sự⁵ còn có một số văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp vấn đề này như Nghị định số 47-CP ngày 3/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra, Thông t số 54/1998-TT-TCCP ngày 4/6/1998 và Thông t số 38/1998/TT-BTC của Bộ Tài chính ngày 30/3/1998 về việc hướng dẫn việc lập dự toán và sử dụng ngân sách cho việc bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra nhưng tất cả những quy định rất chung này lại hoàn toàn chưa làm rõ nội hàm của khái niệm "oan sai trong tố tụng hình sự" và các căn cứ pháp lý xác định oan sai tại từng giai đoạn của trình tự tố tụng hình sự như điều tra, khởi tố, xét xử, thi hành án.

Để có thể ngăn chặn và giải quyết kịp thời các hiện tượng oan sai trong hoạt động tố tụng, các quốc gia đều nghiên cứu xây dựng chính sách, cơ chế bồi thường thiệt hại đối với các trường hợp bị oan sai do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra và thể chế hóa chính sách, cơ chế đó bằng pháp luật (bằng các đạo luật hoặc bằng án lệ).

Cùng là những nước thuộc về truyền thống pháp luật dân sự (Civil Law/ Châu Âu lục địa), các nước Trung Quốc, Nhật Bản, Nga, Pháp cũng có cách tiếp cận tương đối giống với Việt Nam. Quan niệm chung của các nước này về oan sai được hiểu là do các cơ quan tiến hành tố tụng đã: nhận định sai sự thật, áp dụng sai pháp luật, vi phạm trình tự thủ tục tố tụng mà pháp luật quy định. Tuy nhiên mỗi nước cũng có những nét riêng, cụ thể là:

Tại Trung Quốc, Điều 15 Luật Nhà nước bồi thường thiệt hại của Trung Quốc quy định như sau:

"Các cơ quan có chức năng điều tra, truy tố, xét xử, quản lý trại giam và cán bộ của những cơ quan này khi thực thi nhiệm vụ xâm phạm quyền nhân thân, thuộc một trong các trường hợp sau thì người bị thiệt hại có quyền được bồi thường thiệt hại;

Bắt giữ sai đối với những người bị tình nghi phạm tội nhưng chưa có dấu hiệu thực tế hoặc chưa có những chứng cứ thực tế là phạm tội;

Giam giữ sai đối với những người chưa thực sự phạm tội;

Xét xử lại theo trình tự kiểm tra, giám sát xét xử là vô tội, nhưng đã chấp hành hình phạt đã tuyên;

Có các hành vi bạo lực như bức cung, đánh đập hoặc sai người khác dùng các hành vi bạo lực như đánh đập dẫn đến công dân bị thương tích hoặc tử vong;

Sử dụng vũ khí, dụng cụ trái pháp luật dẫn đến công dân bị thương tích hoặc tử vong".

Trong điều luật trên, các khoản 1,2,3 quy định về các trường hợp oan mà người bị thiệt hại có quyền đòi bồi thường, còn các khoản 4,5 quy định các trường hợp vi phạm pháp luật tố tụng dẫn đến thiệt hại cho công dân, không kể là họ có bị oan sai hay không.

Tại Cộng hòa Liên bang Nga, cho tới nay cha có quy định về khái niệm oan sai trong pháp luật. Tuy nhiên qua các quy định của Bộ luật Hình sự có thể hình dung những hành vi có thể dẫn đến oan sai là:

- Ngồi có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hình sự ngồi rõ ràng không có tội;
- Kiểm sát viên hay ngồi tiến hành điều tra sơ bộ truy cứu trách nhiệm hình sự trái pháp luật đối với ngồi bị tình nghi phạm tội hoặc ngồi bị tố cáo là đã phạm tội;
- Hành vi giữ ngồi trái pháp luật;
- Ngồi tiến hành điều tra sơ bộ ép buộc ngồi bị tình nghi, bị can, ngồi bị hại, ngồi làm chứng đa ra lời khai không đúng sự thật hoặc ngồi giám định đa ra kết luận giám định sai bằng thủ đoạn đe dọa hoặc các hành vi trái pháp luật khác;
- Những hành vi bất hợp pháp đối với tài sản kê biên, tạm giữ hoặc tịch thu...

Tại Cộng hòa Pháp, theo quy định tại Điều 1 Luật về bồi thường thiệt hại do tạm giữ, tạm giam oan sai và Điều 1 Luật về trình tự xét lại bản án hình sự do oan sai có thể thấy rằng Pháp đã tính đến các trường hợp oan sai ở mọi giai đoạn của tố tụng hình sự và các đối tượng được Nhà nước bồi thường bao gồm:

- Ngồi được cơ quan điều tra ra quyết định thả vì không đủ căn cứ khởi tố, được tòa án tuyên vô tội mà đã bị bắt, tạm giữ và việc bắt, tạm giữ này đã gây ra những thiệt hại đáng kể.
- Ngồi đã chấp hành bản án có hiệu lực pháp luật và bản án này sau đó được Tòa Pháp án xét lại và tuyên vô tội.

Nhật Bản quy định tại Điều 1 Luật bồi thường thiệt hại trong vụ án hình sự của Nhật Bản năm 1959 về điều kiện để được bồi thường thiệt hại nh sau:

- Ngồi được tòa án tuyên vô tội bằng một quyết định theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm hay thủ tục kháng án đặc biệt mà trước đó đã bị bắt, tạm giam.
- Ngồi nào được tòa phúc thẩm công nhận là vô tội mà trước đó đã chấp hành hình phạt của bản án sơ thẩm hoặc đã bị giam giữ.

Điều 2 Các quy định về bồi thường thiệt hại cho ngồi bị tình nghi của Nhật xác định điều kiện được bồi thường thiệt hại trong giai đoạn điều tra là: "trong các trường hợp cha tiến hành khởi tố vụ án đối với ngồi bị bắt hoặc bị giam giữ vì bị tình nghi, nếu chứng minh được rằng ngồi đó không phạm tội thì Ủy viên công tố phải bồi thường thiệt hại cho việc bắt hoặc giam giữ này".

Còn đối với Hoa Kỳ và một số nước khác theo hệ thống thông luật (Common Law) thì cách tiếp cận lại khác. Pháp luật của những nước này phát triển trên cơ sở án lệ chứ không pháp điển hoá nh các nước đã kể trên. Thậm chí có khi ngay trong cùng một nhà nước liên bang thì các bang của quốc gia đó cũng có những cách tiếp cận và xử lý riêng. Chẳng hạn nh Australia, các bang South Australia và bang New South Wales, bên cạnh những nét chung thì mỗi bang lại có những nét đặc thù. Trong các văn bản pháp luật do các cơ quan lập pháp của bang thông qua không thấy điều nào đề cập tới khái niệm oan sai. Hoa Kỳ là nước theo thuyết "miễn trừ quốc gia" trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại do oan sai. Tuy nhiên, Luật liên bang về khiếu kiện yêu cầu bồi thường của Hoa Kỳ cũng đề ra một nguyên tắc là trong trường hợp những ngồi tiến hành tố tụng thực hiện các hành vi giết người, sử dụng bạo lực, bắt hoặc giam giữ trái pháp luật, truy tố thiếu căn cứ với ác ý, lạm dụng thủ tục, phỉ báng, gian dối, khai man, lừa gạt, tức là trong các trường hợp sự vi phạm pháp luật của ngồi tiến hành tố tụng quá lộ liễu và gây hậu quả nghiêm trọng, thì Nhà nước sẽ chịu trách nhiệm bồi thường. Là nước

theo hệ thống thông luật nên Hoa Kỳ không có quy định pháp luật phân biệt giữa oan và sai mà tòa án chỉ căn cứ vào những tình tiết cụ thể để giải quyết vấn đề bồi thường.

3. Về căn cứ pháp luật xác định oan sai

Nhìn chung, các nớc đều quy định căn cứ để xác định oan, sai là một phán quyết của tòa án. Đây có thể là một phán quyết sơ thẩm hoặc phúc thẩm. Tuy nhiên, một vài nớc lại chỉ nhấn mạnh việc bồi thường oan sai sau khi tòa phúc thẩm tuyên vô tội (huỷ bỏ bản án kết tội). Theo quy định của pháp luật Cộng hòa Pháp, chỉ sau khi đã trải qua thủ tục xét lại bản án tại phòng Hình sự Tòa Pháp án và bản án được đưa ra xét lại đã được Tòa Pháp án ra quyết định huỷ bỏ và xác định sự vô tội thì người bị thiệt hại (hoặc thân nhân của họ) mới được bồi thường.

Đối với Hoa Kỳ, căn cứ để bồi thường thiệt hại do oan, sai là một phán quyết riêng của tòa án về vấn đề bồi thường. Trong trường hợp việc oan, sai được phát hiện do phúc thẩm một bản án sơ thẩm thì việc xác định mức độ thiệt hại cũng như mức độ bồi thường sẽ được tuyên trong một phán quyết khác của tòa án trên cơ sở đơn kiện của người bị thiệt hại. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật ở Hoa Kỳ cho thấy thông thường, ngay khi bị áp dụng trái phép các biện pháp tố tụng, nếu các đối tượng bị oan, sai đã kiện ngay về hành vi gây oan, sai do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra thì tòa án sẽ xét xử những hành vi này trong một vụ án độc lập.

Tại Trung Quốc theo quy định tại các điều 21, 22 Luật Nhà nớc bồi thường thiệt hại và Khoản 3 trong Giải thích của Tòa án nhân dân tối cao về việc tòa án nhân dân thực hiện Luật Nhà nớc bồi thường thiệt hại thì căn cứ xác định oan sai chính là phán quyết của tòa án tuyên bị cáo vô tội.

4. Kết luận và một số kiến nghị

Chế độ trách nhiệm của nhà nớc trong việc bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của công chức khi thi hành công vụ gây ra là khái niệm đã ngày càng trở nên quen thuộc trong một nhà nớc pháp quyền và trở thành một trong những công cụ để đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội, đặc biệt là để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong quan hệ với các cơ quan công quyền. Vì vậy việc tạo ra một cơ sở pháp lý đầy đủ, đồng bộ và thống nhất về bồi thường thiệt hại cho các vụ oan sai sẽ góp phần chấn chỉnh, tăng cường kỷ cương trong hoạt động tố tụng, bảo đảm bồi thường thiệt hại đúng pháp luật cho người bị oan, sai. Có như vậy mới bảo vệ được quyền lợi hợp pháp của công dân, phát huy dân chủ, nâng cao lòng tin của nhân dân vào hệ thống các cơ quan t pháp, góp phần duy trì và giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Để đạt được điều đó Nhà nớc cần sớm dự thảo và ban hành một văn bản có hiệu lực pháp lý cao (Luật hoặc thậm chí là Pháp lệnh) để điều chỉnh toàn diện vấn đề này. Việc soạn thảo văn bản này phải đồng thời với quá trình xây dựng Bộ luật Tố tụng dân sự; sửa đổi, bổ sung Bộ luật Tố tụng hình sự, các luật tổ chức Chính phủ, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân để có thể điều chỉnh một cách đồng bộ những vấn đề liên quan trong các văn bản này. Việc xây dựng văn bản cũng nên cân nhắc cách tiếp cận của các nớc chẳng hạn như không nêu khái niệm chung thế nào là oan hay sai mà liệt kê ngay trong điều luật những trường hợp được hoặc không được yêu cầu nhà nớc bồi thường thiệt hại. Cách tiếp cận này phù hợp với điều kiện Việt Nam vì các lý do sau: (1) Bộ luật Tố tụng hình sự đã quy định chặt chẽ các căn cứ để cơ quan điều tra, cơ quan kiểm sát, tòa án ra các quyết định trả tự do cho bị can, bị cáo đã bị bắt, tạm giữ, tạm giam hoặc cho người đã bị kết án đang chấp hành hình phạt tù với lý do họ không phạm tội hoặc trong thời hạn luật định đã không chứng minh được là họ phạm tội; và (2) điều kiện kinh tế-xã hội cụ thể trong từng giai đoạn không cho phép Nhà nớc thực hiện bồi thường tất cả các trường hợp oan sai ở mọi mức độ mà đòi hỏi Nhà nớc phải cân nhắc và xác định chính sách bồi thường thiệt hại một cách hợp lý, khả thi.

Vì vậy, cách giải quyết phù hợp với điều kiện thực tế *hiện nay* nên chăng là quy định cụ thể từng trường hợp được quyền yêu cầu nhà nớc bồi thường thiệt hại dựa trên căn cứ là một trong các quyết định sau:

Tại giai đoạn khởi tố: *Quyết định không khởi tố vụ án hình sự* vì lý do không có sự việc phạm tội, vì hành vi của người bị tình nghi, bị tố cáo không cấu thành tội phạm (Điều 89 Bộ luật Tố tụng hình sự) nhưng trước đó họ đã bị bắt giữ, tạm giữ và đã chịu thiệt hại vì việc bắt giữ đó (ví dụ như một vài vụ báo chí đã đưa tin về việc người bị tình nghi bị bắt giữ, bị đánh đập, bức cung dẫn đến tử vong hoặc tự tử ngay tại trụ sở Công an phường, xã).

Tại giai đoạn điều tra: *Quyết định đình chỉ điều tra* đối với bị can vì lý do hành vi của người đó không cấu thành tội phạm, vì đã hết thời hạn điều tra mà không chứng minh được bị can đã thực hiện tội phạm (Điều 139 Bộ luật Tố tụng hình sự). Trong quá trình điều tra, bị can đã bị bắt giữ, tạm giữ, tạm giam, bị áp dụng các biện pháp thu giữ, tạm giữ, kê biên tài sản và bị thiệt hại về vật chất, tinh thần trong quá trình đó.

Tại giai đoạn truy tố: *Quyết định của viện kiểm sát nhân dân đình chỉ vụ án* với cùng các lý do nói ở mục trên (Điều 143b Bộ luật Tố tụng hình sự) mà trước đó bị can đã bị thiệt hại do bị bắt giữ, tạm giữ, tạm giam, bị áp dụng các biện pháp thu giữ, tạm giữ, kê biên tài sản.

Tại giai đoạn xét xử: *Bản án tuyên bị cáo không có tội* theo trình tự xét xử sơ thẩm, phúc thẩm hoặc giám đốc thẩm.

Tại giai đoạn thi hành án: *Quyết định trả tự do cho người chấp hành án phạt tù chậm* hơn so với thời hạn kết thúc hình phạt tù./.

**, * Viện Nghiên cứu Khoa học- Pháp lý- Bộ T pháp*

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VIỆC XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH THỦY ĐIỆN SƠN LA

ĐỖ VĂN CHIÊU*

Trong công cuộc phát triển kinh tế của đất nước, việc phát triển điện lực phải đi trước một bước vì nó là một trong những cơ sở hạ tầng quan trọng nhất để phát triển kinh tế.

Tuy nhiên, do nhiều lý do, hệ thống điện lực của ta hiện nay còn quá nhỏ bé, tổng công suất mới đạt khoảng 6000 MW, điện năng đạt khoảng 27 tỷ wh/năm, bình quân đầu người đạt khoảng 350 kwh/người/năm - một chỉ số quá thấp so với các nước trong khu vực (Thái Lan: 1.500 kwh/người/năm, Malaysia: 2.600 kwh/người/năm...), còn với các nước công nghiệp phát triển thì ta không dám so sánh.

Căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế của đất nước, đến năm 2015 nước ta phải có 97- 127 tỷ kwh, năm 2020 phải có 167- 201 tỷ kwh¹. Thời gian tính đến các mốc kế hoạch đó không nhiều so với chỉ tiêu phát triển điện năng, vậy phải phát triển các nguồn điện thế nào để thực hiện được các chỉ tiêu về điện năng đó? Xem xét các nguồn điện dự kiến xây dựng có tính khả thi, thấy rằng, không một công trình nào có thể thay thế vị trí của công trình thủy điện Sơn La. Tuy nhiên, do quy mô công trình rất lớn và sự ảnh hưởng của nó khi thay đổi quy mô tổng đối phức tạp nên đã gây ra sự tranh luận quá nhiều chung quanh một vấn đề cơ bản: "chọn phương án Sơn La cao hay Sơn La thấp?". Sự tranh luận quá nhiều này và thậm chí ý kiến trái ngược hẳn nhau đã và đang làm bối rối những người có trách nhiệm giải quyết vấn đề và làm chậm trễ quá lâu việc xây dựng công trình thủy điện Sơn La².

Là một cán bộ khoa học kỹ thuật (KHKT) biết rõ các cuộc tranh luận này và nhất là gần đây đọc được một số bài đăng rải rác trên các báo khác nhau, đã nêu lên một số điều tôi không thể đồng tình chung quanh việc xây dựng công trình thủy điện Sơn La, nên muốn phát biểu một số ý kiến cá nhân về vấn đề này để góp thêm một tiếng nói trong công luận, nêu thêm một cách nhìn khác, mong cho Dự án thủy điện Sơn La được xem xét một cách toàn diện, sâu sắc và nhanh chóng hơn. Ở đây, tôi xin trình bày lần lượt các ý kiến đó.

Nhiệm vụ của công trình thủy điện Sơn La

Đây là vấn đề cơ bản được đặt ra mà mọi phương án thiết kế công trình đều phải xem xét giải quyết thỏa đáng. Công trình có 3 nhiệm vụ chính:

- Phát điện.
- Chống lũ cho hạ du.
- Cải thiện việc cấp nước cho hạ du về mùa kiệt.

Trong đó, xét về tầm quan trọng thì hai nhiệm vụ đầu được xếp ngang nhau.

Về nhiệm vụ phát điện

Tính đến nay cả hệ thống điện trên toàn quốc mới sản xuất được 27 tỷ kwh/năm. Trong 15 năm tới phải có thêm từ 70-100 tỷ kwh/năm mới đáp ứng nhu cầu phát triển, vậy chọn những nguồn điện nào để xây dựng là kinh tế nhất?

Về nhiệm vụ chống lũ hạ du

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì tiêu chuẩn chống lũ cho hạ du nên gồm 2 bậc:

- Từ nay đến 2010 chống độc mức lũ nh đã xảy ra năm 1971 là $37.800\text{m}^3/\text{s}$ tại Sơn Tây (bình quân khoảng 125 năm sẽ xảy ra 1 lần).

- Khi có thêm 2 công trình thủy điện Sơn La và Đại Thị để cắt lũ ở thượng nguồn thì nâng mức lặp lại lên 1000 năm, ứng với lưu lượng lũ tại Sơn Tây là $51.000\text{m}^3/\text{s}$.

Chúng tôi cho rằng đề xuất này là hợp lý, mang tính khả thi, đảm bảo an toàn cho hạ du, hạn chế được rất nhiều thiệt hại do nạn lũ gây nên. Biện pháp chống lũ thì có nhiều, nhưng chọn biện pháp nào là kinh tế nhất, ta sẽ trở lại vấn đề này ở dưới.

Nhiệm vụ cấp nước cho hạ du về mùa kiệt

Do sự phân phối dòng chảy không đều trong năm, lượng nước của hệ thống Sông Hồng về mùa lũ chiếm tới 80%, mùa kiệt chỉ có 20% nên trong mùa kiệt ở hạ du thiếu nước. Những năm hạn hán vừa qua, để đảm bảo cấp nước cho hạ du, hồ Hoà Bình đã phải xả thêm lượng nước bổ sung, làm thay đổi chế độ vận hành của trạm thủy điện (TTĐ) Hoà Bình, dẫn đến việc thiếu nước để phát điện vào những tháng sau đó.

Nhu cầu nước ở hạ du ngày càng tăng do nền kinh tế của khu vực đồng bằng Sông Hồng và Sông Thái Bình ngày càng phát triển, lượng nước phục vụ sinh hoạt cho 20 triệu dân và đảm bảo vệ sinh môi trường cũng ngày một nhiều.

Theo tính toán cân bằng nước của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, đến năm 2040, nhu cầu nước ở hạ du sẽ tăng thêm từ 15-20 tỷ m^3 . Vậy các hồ chứa sẽ được xây dựng mới trong thời gian này như hồ chứa của các TTĐ Sơn La, Đại Thị... phải có đủ dung tích để đáp ứng được nhu cầu đó.

Việc so chọn các phương án thiết kế hệ thống bậc thang thủy điện Sông Đà nói chung và công trình thủy điện Sơn La nói riêng không thể tách rời với việc giải quyết 3 nhiệm vụ chính nói trên.

Về hệ thống bậc thang thủy điện Sông Đà

Hệ thống bậc thang thủy điện Sông Đà gồm các công trình trên dòng chính Sông Đà và trên nhánh Nậm Mu là nhánh lớn nhất.

- Trên dòng chính Sông Đà có thể bố trí từ 2 đến 3 bậc là Hoà Bình, Sơn La, Lai Châu, trong đó bậc thang Hoà Bình đã xây dựng nên không có gì cần bàn thêm. Bậc thang Sơn La có vị trí gần như đã chọn xong là tuyến Pa Vinh vì điều kiện địa hình, địa chất tốt nhất. Tuy nhiên, bậc thang Sơn La lại là trung tâm của cuộc tranh luận. Nội dung tranh luận xoay quanh việc chọn quy mô công trình cao hay thấp (quy mô cao có mực nước dâng bình thường (MNDBT) là 265m, quy mô thấp có MNDBT từ 215m trở xuống, quy mô vừa với MNDBT đại diện là 240m ít được nói tới vì nó nửa vời, hiệu quả thấp đi nhiều về mọi mặt so với phương án Sơn La cao). Vị trí của bậc thang Lai Châu thay đổi, phụ thuộc vào việc chọn lựa MNDBT của bậc thang Sơn La.

- Trên nhánh Nậm Mu có thể bố trí từ 1 đến 2 bậc là Huội Quảng, Bản Chác.

Việc khảo sát thiết kế hệ thống thủy điện Sông Đà đã được tiến hành từ lâu và tính toán khá chi tiết, xem xét nhiều phương án MNDBT từ dưới 200m đến trên 265m, cách nhau từ 5 đến 10m. Cho đến nay, có thể nói là về cơ bản đã có đủ những thông tin cần thiết nhất để đánh giá, so chọn, nhưng cuộc tranh luận vẫn như không thể nào kết thúc vì những thông tin thì khách quan, nhưng cách nhìn nhận, phân tích thì lại phụ thuộc vào sự chủ quan của từng người nên hiện đang có những kết luận ngược chiều nhau.

Công ty tư vấn xây dựng điện I (PECCI) đã tính toán nhiều phương án và chọn phương án Sơn La cao với 5 bậc thang: Hoà Bình (115m), Sơn La cao (265m), Lai Châu tuyến Pa Ha (295m), Huội Quảng (360m), Bản Chác (470m) vì có tất cả các chỉ tiêu về điện năng, về kinh tế cao hơn hẳn so với các phương án khác (các chỉ tiêu so sánh giữa các phương án đã trình bày trong báo cáo nghiên cứu khả thi).

Trong khi đó, có một số người đề nghị chọn phương án Sơn La thấp. Điển hình là 2 nhóm cán bộ KHKT cùng đề nghị chọn phương án Sơn La thấp với 4 bậc thang thủy điện trên dòng chính Sông Đà và trên nhánh Nậm Mu như sau:

- Nhóm I chọn: Hoà Bình (115m), Sơn La (215m), Lai Châu (305m), Huội Quảng (480m).

- Nhóm II chọn: Hoà Bình (115m), Sơn La tại Pa Vinh (195m), Lai Châu tại Thác Lai (305m), Huội Quảng (480m).

Cả hai nhóm trên đều đưa ra những lập luận sau đây để thuyết minh cho sự lựa chọn của mình:

+ Để giảm độ rủi ro vỡ đập dây chuyền gây thiệt hại lớn cho hạ du thì phải làm những hồ chứa nóc có dung tích giảm dần từ hạ lưu lên thượng nguồn.

+ Tận dụng đặc địa hình thung lũng hẹp chữ V của các sông để làm hồ chứa nhằm hạn chế diện tích bị ngập.

+ Ở phương án Sơn La cao (265m) thì ngập nhiều (44.702 ha) và di dân nhiều (96.576 người) còn ở phương án Sơn La thấp (215m) thì ngập ít (22.520 ha) và di dân ít (72.238 người).

+ Về điện năng của toàn hệ thống bậc thang, theo tính toán của 2 nhóm này thì tổng điện năng của các phương án mà họ đề nghị chỉ ít hơn 1,4-1,5 tỷ kwh/năm so với phương án Sơn La cao (nếu bỏ bớt đi bậc thang Lai Châu vì hiệu quả thấp).

+ Phương án Sơn La cao đòi hỏi vốn đầu tư lớn nên không có vốn chỉ có phương án Sơn La thấp mới vay được vốn.

+ Phải chia đều dung tích phòng lũ cho các hồ để bảo đảm sự uyển chuyển trong điều tiết lũ và hiệu quả chống lũ.

Vậy ai đúng, ai sai?

Về những ý kiến nói trên, tôi muốn phát biểu một số ý kiến cá nhân vào cuộc thảo luận để mọi người thử xem xét một cách nhìn khác:

Thứ nhất: Việc cho rằng, phải thiết kế các hồ chứa nóc có dung tích giảm dần từ hạ lưu lên thượng nguồn để giảm độ rủi ro là trái với nguyên tắc thiết kế hệ thống bậc thang. Các sách kỹ thuật của nhiều nước đều nói rõ trong hệ thống bậc thang, nếu càng làm dọc hồ điều tiết ở thượng nguồn lớn bao nhiêu, càng tốt bấy nhiêu vì nó sẽ càng làm giảm nhẹ nhiệm vụ điều tiết của các hồ phía dưới, đồng thời làm tăng hiệu quả của cả hệ thống. Ta hãy xem một vài ví dụ thực tế ở các nước:

Trên Sông Vonga (Nga) có 9 bậc thang:

... Bậc thứ 3: TTĐ Rpkín có hồ chứa 25,4 tỷ m³

Bậc thứ 4: TTĐ Goocki có hồ chứa 8,7 tỷ m³

Bậc thứ 5: TTĐ Trebôccap có hồ chứa 13,8 tỷ m³

Bậc thứ 6: TTĐ Quybisep có hồ chứa 56 tỷ m³

Bậc thứ 7: TTĐ Xaratôp có hồ chứa 12,9 tỷ m³

Bậc thứ 8: TTĐ Stalingrat có hồ chứa 31,5 tỷ m³

Bậc thứ 9: TTĐ Hạ Vonga có hồ chứa 17 tỷ m³

Cộng: 167,8 tỷ m³

Ở đây, một số hồ chứa có dung tích không lớn lắm vì điều kiện địa hình, địa chất, tình hình dân sinh kinh tế trong vùng lòng hồ chỉ cho phép làm đến mức đó.

- Trên Sông Nin (Ai Cập): TTĐ asuan có hồ chứa dung tích 165 tỷ m³.

- Trên Sông La Grande (Canada) có 4 bậc thang:

.... Bậc thứ 2: TTĐ LagGrande 2 có hồ chứa 61,71 tỷ m³.

Bậc thứ 3: TTĐ LaGrande 3 có hồ chứa 60,02 tỷ m³.

Bậc thứ 4: TTĐ LaGrande 4 có hồ chứa 19,4 tỷ m³.

Nếu nói đến yếu tố rủi ro thì cần lưu ý rằng các TTĐ trên Sông Vonga đều nằm ngay phía trên các thành phố lớn rất quan trọng nh Goocki, Quybisep, Xaratôp, Stalingrat... Hồ ASuan ở Ai Cập có dung tích lớn gấp 6,5 lần dung tích của hồ chứa nước Sơn La cao nhng cũng chỉ nằm phía trên thủ đô Cairô 16 triệu dân khoảng 500- 600 km, tức gần gấp đôi khoảng cách từ hồ Sơn La đến Hà Nội (nếu tính cả dung tích của hồ Hoà Bình thì dung tích hồ ASuan gần bằng 5 lần tổng dung tích của hồ Sơn La cao và hồ Hoà Bình).

Vấn đề là phải làm giảm độ rủi ro bằng việc tăng hệ số an toàn của công trình chứ không phải bằng việc làm nhỏ hồ vì điều đó sẽ làm giảm đáng kể hiệu quả của công trình.

Thứ hai: Về việc coi công trình thủy điện Lai Châu có bụng hồ hẹp là một u điểm vì hạn chế được diện tích ngập lụt, tôi cho rằng, đây lại thêm một điều trái với thông lệ. Các sách kỹ thuật của nhiều nước đều dạy ta nguyên tắc chọn tuyến đập là phải căn cứ vào các điều kiện địa hình, địa chất, thủy văn, dân sinh kinh tế, trong đó, về mặt địa hình phải tìm được vị trí có tuyến đập hẹp để giảm được khối lượng xây đập và có bụng hồ lớn ở thượng lưu để hồ có dung tích lớn, đảm bảo được yêu cầu điều tiết dòng chảy.

Ở đây, cả hai nhóm kiến nghị chọn phơng án Sơn La thấp đã nói ở trên, đa ra bậc thang Lai Châu tại Thác Lai với MNDBT 305m, MNC 285m và các dung tích đặc trng của hồ nh sau:

Dung tích toàn phần (DT toàn phần): 3.345×10^6 m³.

Dung tích hữu ích (DT hữu ích): 1.311×10^6 m³.

Dung tích chết (DT chết): 2.034×10^6 m³ (sau 30 năm sẽ đầy).

Dung tích phòng lũ: 1.000×10^6 (500 triệu m³ để trên MNDBT, 500 triệu m³ để dưới MNDBT).

Về việc chọn dung tích của các hồ chứa nước trong hệ thống bậc thang thủy điện Sông Đà, tôi thấy có vấn đề sau đây cần đọc xem xét nghiêm túc:

- Tổng dung tích hữu ích của các hồ chứa ít nhất phải là bao nhiêu mới đảm bảo hiệu quả phát điện đồng thời đáp ứng yêu cầu chống lũ và cấp nước hạ du?

- Tuổi thọ của các hồ chứa?

Dung tích của các hồ chứa xem bảng 1

Bảng 1

Phong án	Công trình	MNDBT (m)	DT chết W_c ($10^9 m^3$)	DT hữu ích W_{hi} ($10^9 m^3$)	DT toàn phần w_{tp} ($10^9 m^3$)
Phong án Sơn La thấp	Hoà Bình	115	3,8	5,65	9,45
	Sơn La	215	3,29	5,97	9,26
	Thác Lai	305	2,034	1,311	3,345
	Huội Quảng*	480	2,59	2,21	4,8
	Tổng		11,714	15,141	26,855
Phong án Sơn La cao (bỏ bậc Lai Châu)	Hoà Bình	115	3,8	5,65	9,45
	Sơn La	265	9,26	16,217	25,477
	Huội Quảng	480	2,59	2,21	4,8
	Tổng		15,65	24,077	39,727

* *Tạm tính theo phong án 1 Huội Quảng (480m) trên nhánh Nậm Mu để so sánh.*

Trong thiết kế hồ chứa, để đảm bảo được việc điều tiết dòng chảy có hiệu quả cao, dung tích hữu ích của hồ phải lớn hơn 30% tổng lượng nước trung bình nhiều năm, đối với Sông Đà, dung tích đó phải là:

$$W_{hi} > 0,3 W_0 = 0,3 \times 58 \times 10^9 = 17,44 \times 10^9 m^3.$$

Từ bảng 1 ta thấy, ở phong án Sơn La thấp, tổng dung tích hữu ích của cả 4 công trình vẫn chưa đủ để điều tiết nhiều năm cho hệ thống bậc thang, giữ lại một lượng nước của năm nhiều nước để bổ sung cho năm ít nước. Hiệu quả điều tiết của các hồ càng kém khi phải bố trí dung tích phòng lũ vào phần dung tích hữu ích. Ngược lại, ở phong án Sơn La cao, dù để dung tích chết nhiều hơn ($15,65$ tỷ m^3 so với $11,714$ tỷ m^3) và không tính bậc thang Lai Châu vẫn đảm bảo điều tiết nhiều năm, giảm bớt lượng nước xả thừa, điều hoà được dòng chảy giữa năm ít nước và năm nhiều nước, lợi hơn rất nhiều về mặt phát điện.

Để so sánh hiệu quả về mặt phát điện giữa 2 phong án Sơn La cao và thấp tôi tạm dùng kết quả tính toán của cơ quan thiết kế vì tôi cho là đáng tin cậy hơn cả do họ có điều kiện tính toán chi tiết. Điện năng được tính cho cả hệ thống bậc thang với đầy đủ 5 công trình:

- *Phong án Sơn La thấp*: Hoà Bình (115m), Sơn La (215m), Nậm Nhùn (295m), Huội Quảng (360m), Bản Chác (470m). Tổng điện năng là $E_0 = 23.804,9$ (21.642,8) triệu kwh.

- *Phong án Sơn La cao*: Hoà Bình (115m), Sơn La (265m), Pa Ha (295m), Huội Quảng (360m), Bản Chác (470m). Tổng điện năng là $E_0 = 28.213,47$ (26.985,47) triệu kwh.

- *Chênh lệch giữa hai phong án*: $\Delta E_0 = 4.408,57$ (5342, 67) triệu kwh.

Trong các số liệu về điện năng ở trên, số đầu là tính với dung tích phòng lũ $W_{pl} = 7$ tỷ m^3 , số sau (trong ngoặc) là tính với $W_{pl} = 10$ tỷ m^3 .

Nếu ở phong án Sơn La cao, bỏ đi bậc thang Lai Châu (Pa Ha) với công suất lắp máy $N_{lm} = 370$ Mw, điện năng $E = 1.470$ triệu kwh thì sự chênh lệch điện năng giữa 2 phong án vẫn là $\Delta E \approx 3$ tỷ kwh. Điều đó nói lên tính ưu việt về mặt phát điện của phong án Sơn La cao có hồ lớn điều tiết nhiều năm.

Còn về tuổi thọ của các hồ chứa thì thế nào?

Hồ Hoà Bình tính đến nay dung tích đã giảm 0,8 tỷ m^3 do bồi lắng.

Đối với hồ Sơn La, nếu làm theo phong án Sơn La cao thì vấn đề này không cần đặt ra vì hồ có dung tích lớn.

Ở phong án Sơn La thấp với việc xây dựng 2 bậc thang Sơn La và Thác Lai trên dòng chính Sông Đà, theo tính toán của các nhóm cán bộ KHKT nói trên, hồ Thác Lai có dung tích chết $W_c = 2,034$ tỷ m^3 sau 30 năm sẽ bị lấp đầy. Sau đó, phần dung tích hữu ích ($W_{hi} = 1,311$ tỷ m^3) sẽ bị giảm đi hàng năm. Vậy sau 30 năm TTĐ Thác Lai sẽ làm việc như thế nào khi mà công trình lấy nước bị bồi lấp, cát sỏi bị nước cuốn vào tước bin phá hỏng cánh tước bin? Điện năng của TTĐ Thác Lai khi đó sẽ được bao nhiêu?

Đây là một vấn đề rất lớn cần được trả lời rõ ràng đối với phong án Sơn La thấp dù tuyến đập có chọn ở vị trí khác nhau vì dung tích hồ không thể tăng lên được nhiều. Từ trước tới nay tôi chưa hề thấy một công trình thuỷ điện lớn nào có dung tích chết lớn gần gấp đôi dung tích hữu ích mà bị bồi lấp đầy chỉ sau một thời gian ngắn, trên dưới 30 năm.

Tóm lại, hệ thống bậc thang thuỷ điện trên dòng chính Sông Đà, theo tôi, bắt buộc phải có một hồ chứa nước lớn điều tiết nhiều năm để vừa lợi về mặt phát điện, chống lũ, cấp nước cho hạ du, vừa đảm bảo tuổi thọ lâu dài cho cả hệ thống công trình, trong đó có công trình Hoà Bình dung tích toàn phần chỉ còn 8,6 tỷ m^3 . Để có được dung tích hồ cần thiết này, xem ra, ngoài phong án Sơn La cao 265m, không còn phong án nào có thể đáp ứng được yêu cầu đó.

Về vấn đề chống lũ hạ du cho đồng bằng Sông Hồng

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề ra 5 biện pháp:

1- Củng cố đê: Để giữ được mực nước ở Hà Nội không quá 13,6 m, chi phí cho công việc này là 3.540 tỷ đồng.

2- Cải tạo lòng dẫn để tăng khả năng thoát lũ:

Điều này rất khó khăn vì các công trình ở ngoài đê phát triển rất nhanh, đặc biệt là 53 đê bồi bảo vệ cho 250.000 người và 26.686 ha đất nông nghiệp thì không xoá bỏ được.

3. Phân chặm lũ: Với 2 giải pháp

- Phân lũ qua Sông Đáy với lưu lượng 3000-3.500m³/s. Việc này sẽ ảnh hưởng đến 700.000 dân sống ở ngoài đê, làm ngập 41.235 đất canh tác giá trị tài sản vào khoảng 13.600 tỷ đồng (giá năm 1997). Mặt khác, để phân lũ cần đầu tư 4.000 tỷ đồng để củng cố đê kè.

- Chạm lũ: Theo Nghị định 62 CP-1999 đã bố trí 4 khu chứa nước lũ là Tam Thanh, Hơng Phú, Quảng Oai và Lập Thạch để cắt đợc 4.000m³/s. Giải pháp này sẽ làm ngập 15.800 ha đất nông nghiệp, ảnh hưởng đến 230.000 dân với tổng giá trị tài sản 9.365 tỷ đồng (giá năm 1997).

Tuy nhiên, cả 2 giải pháp này đều đòi hỏi phải sử dụng đúng lúc, nếu sớm hoặc muộn đều không có tác dụng.

4. Trông rừng:

Biện pháp này đang đợc thực hiện nhng tốc độ rất chậm.

5. Xây dựng các hồ chứa nước lớn ở thượng nguồn để cắt lũ:

Biện pháp này là khả thi nhất và chủ động đợc. Nếu bố trí đủ dung tích phòng lũ thì vừa cắt đợc các trận lũ lịch sử, vừa cắt đợc các trận lũ hàng năm làm giảm thiệt hại mùa màng của 48.000 ha đất bãi.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn kiến nghị bố trí dung tích phòng lũ trên nhánh Lô - Gâm 1 tỷ m³ (điều kiện tự nhiên chỉ cho phép bố trí đợc đến thế) và trên nhánh Sông Đà 10 tỷ m³ để bảo đảm mực nước lũ ở Hà Nội không quá 13,6m mà không cần phải phân chạm lũ rất tốn kém nh trên đã nói.

Theo tôi, đây là một kiến nghị rất tốt, rất kinh tế, mang tính khả thi cao. Trước đây bố trí dung tích phòng lũ trên nhánh Sông Đà là 7 tỷ m³ kèm theo biện pháp phân chạm lũ, nay tính thêm phương án 10 tỷ m³ thay cho biện pháp phân chạm lũ. Giữa hai phương án này, nếu đợc quyền chọn, tôi sẽ chọn phương án 10 tỷ m³ để đỡ khổ cho gần 1 triệu dân, cứu cho 57.000 ha đất canh tác không bị ngập nước trong lòng Sông Đáy và 4 khu phân chạm lũ. Việc bố trí dung tích phòng lũ 10 tỷ m³ trên Sông Đà, chắc chắn là hồ Sơn La phải đảm nhiệm chính vì có dung tích lớn nhất.

Vấn đề đánh giá ngập lụt vùng hồ và di dân.

Đây là một trong các lý do quan trọng nhất gây tranh luận. Để dễ hình dung vấn đề, hãy so sánh với một số công trình khác đã xây dựng ở nước ta mà không có ý kiến phản đối nào hoặc sẽ xây dựng trong tương lai gần (xem bảng 2).

Công trình	Sông	MNDBT (m)	Dung tích phòng lũ ($10^9 m^3$)	N_{lm} (Mw)	E_0 (10^9 kwh)	Vốn đầu tư ban đầu (10^9 đ)	Diện tích ngập (ha)			Số dân phải di chuyển
							Tổng	Đất nông nghiệp	Chưa sử dụng	
TTĐ Trị An	Đồng Nai			400	1,7		32.000			
TTĐ Sơn La cao	Đà	265	7	3.600	16,204	44,387	44,702	9.986	28.615	96.576
TTĐ Sơn La cao	Đà	265	10	3.600	14,774	44,387	44,702	9.986	28.615	96.576
TTĐ Sơn La thấp	Đà	215	7	2.400	9,111	30.294	22.520	6.612	12.216	72.238
TTĐ Sơn La thấp	Đà	215	10	2.400	7,757	30.294	22.520	6.612	12.261	72.238
TTĐ Bắc Mê	Gâm	220	0,5	380	1,422	6.631,6	5.383	388,67		13.240
TTĐ Na Hang	Gâm	120	1,0	370	1,313	6.710	8.047	1.568,54		17.384

Từ bảng 2 tính quy ra cho 1 tỷ kwh sẽ được các số liệu nh ở bảng 3.

Bảng 3

Công trình	Diện tích ngập (ha/tỷ kwh)			Số dân phải di chuyển (ng- ười/1tỷkwh)
	Tổng	Đất nông nghiệp	Đất chưa sử dụng	
TTĐ Trị An	18.823,5			
TTĐ Sơn La cao (265m)	2.758,7	616,27	1.766	5.960
TTĐ Sơn La thấp (215m)	2.471,74	725,72	1.340,8	7.928
TTĐ Bắc Mê	3.785,5	273,33		9.319
TTĐ Na Hang	6.128,7	1.194,6		12.240

Qua bảng 3 ta càng thấy rõ, diện tích đất bị ngập và số dân phải di dời quy ra cho 1 tỷ kwh điện năng thì phương án Sơn La cao (265m) là ít nhất. Công trình thủy điện Sơn La là công trình duy nhất có thể làm được quy mô lớn. Nếu ta làm theo quy mô nhỏ thì giá phải trả để xây các công trình khác thay thế cha biết sẽ cao đến chừng nào.

Việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên và chiến lược phát triển vùng Tây Bắc.

Tài nguyên thiên nhiên nói chung, đáng chú ý nhất là đất, nước và khoáng sản dưới đất.

Ở vùng lòng hồ Sông Đà, theo kết luận thăm dò thì tài nguyên khoáng sản không có ý nghĩa về mặt khai thác công nghiệp. Tài nguyên đất cũng có giá trị không nhiều, chỉ đủ nuôi sống số dân hiện có tại chỗ với mức sống thấp. Tài nguyên rừng không còn gì, dân đã phá hết để làm nương rẫy. Giá trị đáng kể duy nhất là nguồn thủy năng giàu có nhất cả nước.

Bây giờ ta thử so sánh việc sử dụng tài nguyên đất đó cho 2 mục đích khác nhau: để phát triển sản xuất lương thực đủ nuôi sống người dân và để sản xuất điện năng.

1- Để đất cho sản xuất lương thực:

Với việc xây dựng công trình thủy điện Sơn La cao (265m), số dân trong lòng hồ hiện nay phải di chuyển là 96.576 người. Mức bình quân lương thực đầu người vào loại khá ở miền núi hiện nay là 300 kg lương thực quy thóc/người/năm hay 220 kg gạo/người/năm.

Giá trị sản lượng lương thực đó nh sau:

$$96.576 \text{ người} \times 0,22 \text{ tấn/người} \times 200 \text{ đôla/tấn} = 4,25 \text{ triệu USD/năm}$$

2. Dùng diện tích đó (44.702 ha) để sản xuất điện:

Với sản lượng điện hàng năm 16,204 tỷ kwh và tính với giá 5 cent/kwh sẽ được:

$$16,204 \text{ tỷ kwh} \times 0,05 \text{ USD/kwh} = 0,81 \text{ tỷ USD} = 810 \text{ triệu USD/năm}$$

Tỷ lệ so sánh: $810/4,25 = 190,6$ lần.

Điều đó có nghĩa là dùng diện tích lòng hồ Sơn La để sản xuất điện năng sẽ lợi gấp 190,6 lần sản xuất lương thực nếu xét về giá trị hàng hoá của hai loại sản phẩm đó.

3- Kết luận và kiến nghị:

- Dùng toàn bộ diện tích lòng hồ nói trên (44.702 ha) để sản xuất điện, chống lũ và cấp nước cho hạ du, tức là xây dựng công trình theo phương án Sơn La cao (265m).

- Kinh phí cho việc dời dân, tổ chức tái định cư được đa vào giá thành công trình và hiện nay đã lên mức 100 triệu đồng cho 1 người theo báo cáo mới nhất của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là đủ.

- Chuyển phần lớn số dân nói trên sang trồng rừng, thực hiện chương trình 327 của Chính phủ. Hàng năm cung cấp cho số dân này 300 kg gạo/người, tức là khoảng 30.000 tấn/gạo/năm nếu cấp cho toàn bộ số dân phải di chuyển, trích từ tiền bán điện để mua số gạo này thì chắc chắn là họ sẽ yên tâm trồng rừng đầu nguồn và rừng lấy gỗ cho ta, không đi phá rừng nữa.

Trên quan điểm kinh tế sử dụng tài nguyên thiên nhiên, tôi cho rằng, nếu không sử dụng triệt để nguồn thủy năng của Sông Đà, phát huy thế mạnh kinh tế lớn nhất là nguồn thủy năng giàu có thì đó sẽ là một sai lầm về chiến lược phát triển vùng Tây Bắc.

Vấn đề an toàn của công trình

Đây cũng là một trong số các vấn đề cơ bản gây tranh luận. Có người mô tả hình ảnh hồ chứa Sơn La cao với dung tích 25 tỷ m³ nóc nh một con quái vật sẵn sàng quét sạch 20 triệu dân ở đồng bằng Sông Hồng và thủ đô Hà Nội xuống biển Đông. Gần đây, động đất xảy ra ở vùng Điện Biên lại càng làm cho nhiều người lo lắng.

Tuy nhiên, tôi cho rằng không nên vì quá lo xa để rồi không dám làm gì cả. Đối với những công trình siêu cấp thế này, khi xây dựng bao giờ người ta cũng phải tính tới độ an toàn cao nhất.

Chúng ta đâu phải là người đi đầu trong lĩnh vực xây dựng đập cao. Công trình Sơn La sẽ có đập cao 177m cho phương án cao hoặc 135m cho phương án thấp là loại đập bê tông trọng lực xây trên nền đá tốt, với dung tích toàn phần của hồ chứa là 25,477 tỷ m³ cho phương án cao hoặc 9,26 tỷ m³ cho phương án thấp. Trong khi đó, đến nay đã có khoảng hai chục nóc xây dựng nhiều đập cao từ 150-300m với đủ các loại trọng lực đất đá, trọng lực bê tông, vòm, liên vòm, vòm trọng lực... và với dung tích hồ chứa từ vài chục đến hàng trăm tỷ m³ trong các vùng động đất từ cấp 7 đến cấp 10, trong đó đa số là cấp 8, cấp 9. Thổ Nhĩ Kỳ trước đây chỉ giám xây đập cao từ 100m trở xuống vì là nóc thông xuyên có động đất mạnh, nay đã xây các đập cao trên 150m, đập Karakey cao 185m ở vùng động đất cấp 9. Iran cũng xây đập Dez Shakh Pekhlevi cao 197m ở vùng động đất cấp 9...

Nghiên cứu bản thiết kế công trình thủy điện Sơn La tôi thấy có thể yên tâm là công trình sẽ rất an toàn với các lý do sau đây:

- Tiêu chuẩn thiết kế được tính theo tiêu chuẩn mới nhất của Nga (năm 1986) là một nóc rất có kinh nghiệm thiết kế các công trình thủy điện lớn và chắc rằng, ở các giai đoạn sau ta sẽ phải nhờ Nga thiết kế giúp công trình này cũng giống nh công trình Hoà Bình.
- Lũ tính toán được tính theo phương pháp mới nhất và thiên về an toàn. Lũ tần suất 10.000 năm tính cho công trình Sơn La là 47.200m³/s trong khi tính cho công trình Hoà Bình cũng tần suất này chỉ có 37.800m³/s. Công trình Sơn La còn được tính toán kiểm tra với lũ lớn nhất có thể xảy ra (PMF), lưu lượng đến 60.000m³/s (gấp 3 lần lũ lịch sử lớn nhất đã xảy ra).
- Đập được xây trên nền đá khối cứng chắc.
- Đập được xây trong vùng có thể xảy ra động đất cấp 7-8, vì nền đá nên theo quy phạm được giảm 1 cấp nhng vẫn được tính toán với động đất cấp 8, tính kiểm tra với động đất cấp 9.
- Điều kiện thi công thuận lợi, cho phép xây công trình trong hố móng khô nên kiểm tra được chất lượng công trình.
- Trong tính toán đã lấy hệ số an toàn cao hơn hẳn các công trình khác.
- Chọn loại đập bê tông trọng lực cũng là loại kết cấu vững chắc.

Với những cơ sở cụ thể nói trên và tin tưởng ở trình độ tiến bộ KHKT hiện nay, tôi cho rằng có thể yên tâm về sự an toàn với mức cao nhất của công trình.

Hơn nữa, bao nhiêu nóc người ta làm những đập rất lớn, dung tích hồ lớn hơn nhiều lần dung tích hồ Sơn La phương án cao, lại ở ngay sát phía trên các thành phố rất quan trọng (thậm chí còn là những thành phố công nghiệp quốc phòng, đóng cửa với người nóc ngoài), tại sao ta lại không dám làm công trình Sơn La cao có hiệu quả rất lớn về mọi mặt: phát điện, chống lũ, cấp nước... Những ảnh hưởng tiêu cực khác nh ngập đồng giao thông... hoàn toàn có thể khắc phục được.

Về vốn đầu t xây dựng công trình

Công trình có hiệu quả rất cao, quy mô rất lớn, đương nhiên vốn đầu t cũng phải lớn.

Theo kết quả tính đúng, tính đủ của cơ quan thiết kế thì vốn đầu t ban đầu của phong án Sơn La cao là 44.387 tỷ đồng, của phong án Sơn La thấp là 30.294 tỷ đồng. Với phong án huy động vốn được kiến nghị của cơ quan thiết kế là:

- Vốn vay nớc ngoài chiếm 30% với lãi suất vay 8,5% gồm tiền mua thiết bị trả chậm chiếm 15% và vay các loại khác chiếm 15%.

- Vốn huy động trong nớc chiếm 70% do các nguồn:

Trích từ khấu hao ngành điện: 15%

Tiền bán điện chạy tạm của Sơn La: 10%

Trích từ doanh thu bán điện: 13%

Vay tín dụng, bán trái phiếu với lãi suất 13,2%: 32% thì đủ vốn xây dựng công trình.

Tổng vốn đầu t của công trình Sơn La nh sau:

- Phong án cao:

Vốn đầu t ban đầu: 44.387 tỷ đồng.

Trả lãi trong xây dựng: 11.370 tỷ đồng.

Tổng vốn đầu t: 55.757 tỷ đồng.

- Phong án thấp:

Vốn đầu t ban đầu: 30.294 tỷ đồng.

Trả lãi trong xây dựng 6.841 tỷ đồng

Tổng vốn đầu t: 37.135 tỷ đồng.

Việc có thực hiện được cơ chế huy động vốn nh trên hay không còn phải chờ nhà nớc xem xét, nhng nếu nh vốn đầu t xây dựng nhà máy lọc dầu Dung Quất ta có thể liên doanh với Nga xây dựng được thì công trình thuỷ điện Sơn La có hiệu quả cao hơn nhiều, tin chắc rằng có thể huy động được 70% nguồn vốn trong nớc.

Kết luận

1- Xét về yêu cầu phát triển điện năng cũng nh yêu cầu chống lũ và cấp nớc cho hạ du, tôi thấy chỉ có phong án Sơn La cao mới đáp ứng được. Hơn nữa, đây lại là công trình duy nhất có thể làm lớn và có hiệu quả kinh tế rất cao nên không thể bỏ phí nguồn lợi to lớn này, làm hỏng hệ thống bậc thang Sông Đà. Nếu vì một lý do nào đó mà nhà nớc quyết định xây dựng theo phong án Sơn La thấp thì chắc chắn sau này sẽ không thể nào sửa chữa được nữa và sẽ là một sự tổn thất rất lớn đối với nền kinh tế của đất nớc.

2- Đã đến lúc chín muồi để khẩn trương chuẩn bị khởi công công trình này. Cuộc tranh luận đã quá kéo dài và thấy không đa ra được điều gì mới hơn. Xin hãy để cho Chính phủ xem xét các ý kiến khác nhau và quyết định, trình Quốc hội phê duyệt; không nên để cuộc tranh luận tiếp tục, nhắc đi nhắc lại vẫn chỉ những nội dung nh thế, làm chậm thêm các công việc chuẩn bị.

3- Không nên quan niệm rằng, để giữ gìn nền văn hoá của các dân tộc vùng Tây Bắc thì phải giữ nguyên cuộc sống của đồng bào ở vùng lòng hồ. Thực ra, dù có chuyển đến chỗ ở mới thì cộng đồng các dân tộc vẫn còn đó và nền văn hoá của các dân tộc vẫn còn đó, sao lại mất đợc? Nếu ta tổ chức tốt việc di dân, tái định c, tạo điều kiện sản xuất thuận lợi cho họ tại chỗ ở mới, giúp họ nâng cao mức sống và trình độ văn hoá thì chính là đã tạo điều kiện cho họ giữ gìn và phát huy nền văn hoá của các dân tộc. Ai cũng có tình cảm gắn bó với nơi chôn rau cắt rốn của mình, nhng ngời ta cũng có thể tìm đến ở chỗ mới để làm ăn hơn. Làn sóng di c tự do của đồng bào miền núi phía bắc vào Tây Nguyên trong những năm qua chỉ có thể giải thích bằng lý do đó.

Vấn đề là ta phải tổ chức việc di dân, tái định c cho tốt, đầu t thích đáng cho công việc này, không mang con bỏ chợ. Mặt khác, khi họ đã nhận thức đợc việc di chuyển của mình là vì lợi ích quốc gia thì tôi tin chắc là họ sẽ vui vẻ thực hiện.

4- Với trình độ khoa học kỹ thuật hiện nay, việc đảm bảo an toàn cho công trình với mức độ cao nhất, ta hoàn toàn có thể thực hiện đợc. Không nên vì quá lo xa, đa ra những tình huống cực đoan để tự bó tay, không dám xây dựng công trình lớn, dẫn đến một sai lầm mà sẽ không có cơ hội nào sửa chữa đợc nữa.

Trên đây là một số ý kiến cá nhân, tôi tin chắc sẽ có ngời đồng tình, có ngời phản đối. Nhng tôi nghĩ, nó sẽ bổ ích, góp phần làm rõ thêm chân lý để tham mu với nhà nớc về chủ trương xây dựng công trình này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo phản biện của Trung tâm Khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia về Báo cáo nghiên cứu khả thi công trình thuỷ điện Sơn La, Hà Nội 11/1998.
 2. Tài liệu phục vụ Hội thảo về các công trình thuỷ điện Sơn La, Lai Châu, Huội Quảng trên hệ thống Sông Đà của Hội Khoa học thuỷ lợi, Hà Nội 7/1999.
 3. Báo cáo giải trình cập nhật số liệu công trình thuỷ điện Sơn La giai đoạn nghiên cứu khả thi, Công ty t vấn xây dựng điện I (PECCI), Hà Nội 2/2001.
 4. Trạm thuỷ điện, Chủ biên: Giáo s, Tiến sỹ F.T.Gubin (Tài liệu tiếng Nga).
 5. Sử dụng năng lợng nớc, Chủ biên: Giáo s, Tiến sỹ D.C. Savelev (Tài liệu tiếng Nga).
 6. Kỹ thuật xây dựng thuỷ điện- No 8-9/2000 (Tài liệu tiếng Nga).
 7. Đập bê tông- M.M.Grisin, N.P.Rozanov- M. 1975 (Tài liệu tiếng Nga).
 8. Tiến bộ kỹ thuật trong việc lập đề án và xây dựng đập cao- theo tài liệu của Hội nghị quốc tế lần thứ X về đập cao. A.A.Borogov, Moskva, 1976 (Tài liệu tiếng Nga).
 9. Water power and dam construction-hand book 1993, TW Mermel.
- * Tiến sỹ KHKT chuyên ngành Thuỷ điện

-
1. Để bảo đảm mức tăng trưởng GDP 7,5% bình quân hàng năm thì nhu cầu điện năng phải tăng hàng năm từ 12% - Báo cáo thẩm tra 651/UBKHCMNT ngày 16/6/2001 (Chú thích của Toà soạn).
 2. 12/21 thành viên của Hội đồng thẩm định nhà nớc dự án thuỷ điện Sơn La không tán thành phong án Sơn La cao (Báo cáo thẩm đã dẫn, tr.4) (Chú thích của Toà soạn)

QUYỀN LẬP PHÁP CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Th.S. Lê Đình Tuyển*

LTS: Ban hành sắc lệnh và phủ quyết văn bản luật là các nhiệm vụ thông thường của nguyên thủ quốc gia ở một số nước. Do đặc thù của việc tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam, nên tác giả có kiến nghị cụ thể về các vấn đề này phù hợp với các đặc thù đó. Bài viết cũng đã thống kê lại các nhiệm vụ của Chủ tịch nước trong lĩnh vực lập pháp hiện nay.

Cách mạng tháng 8/1945 thành công. Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập tại quảng trường Ba Đình lịch sử, khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, một nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Đông Nam á. Và tiếp đó Hiến pháp 1946 ra đời xác lập trong nó chế định Chủ tịch nước. Chế định này đã trải qua nhiều biến thăng trầm khác nhau được thể hiện qua các bản Hiến pháp 1946, 1960, 1980 và 1992. Đến nay đứng trước nhu cầu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, chế định Chủ tịch nước cần phải được xem xét một cách toàn diện mà trong đó có quyền lập pháp của Chủ tịch nước.

I. Quyền lập pháp của nguyên thủ quốc gia ở một số nước trên thế giới

Trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước của các quốc gia trên thế giới đều có một thiết chế đặc biệt với những tên gọi khác nhau nh: Vua, Hoàng đế, Tổng thống, Đoàn Chủ tịch Hội đồng Liên bang, Chủ tịch nước... Những thiết chế này có vị trí khác nhau trong tổ chức bộ máy nhà nước của từng quốc gia riêng biệt, song chúng có một đặc trng cơ bản là cơ quan đứng đầu nhà nước, đại diện cho nhà nước về hoạt động đối nội và đối ngoại. Thiết chế đặc biệt đó theo thông lệ chung gọi là "nguyên thủ quốc gia".

Trong lịch sử nhân loại cùng với cuộc cách mạng t sản Anh, cách mạng t sản Pháp thành công ở cuối thế kỷ thứ XVII với học thuyết phân quyền của Mông- tex- kio, Đì- đơ- rô... và các nhà khai sáng đã thiết lập mô hình nhà nước t sản. Hiện nay trên thế giới có rất nhiều cách áp dụng khác nhau học thuyết phân chia quyền lực phù hợp với những điều kiện lịch sử khác nhau của mỗi quốc gia. Tựu chung lại có ba cách áp dụng khác nhau tạo nên ba mô hình chính thể cổ điển khác nhau nh: Chính thể cộng hoà tổng thống, chính thể đại nghị kể cả cộng hoà lẫn quân chủ và cuối cùng là chính thể cộng hoà hỗn hợp. Đối với vấn đề tổ chức chính quyền, các quốc gia hiện đại bao giờ cũng phải giải quyết một cách thoả đáng quyền lập pháp của quốc hội hay nghị viện và vị trí, chức năng, nhiệm vụ của nguyên thủ quốc gia có ảnh hưởng, tác động rất quan trọng đến quyền lập pháp. ở đây cần phải khẳng định quyền lực nhà nước bao giờ cũng là một thực thể hoàn chỉnh. Các thành tố của nó luôn có quan hệ mật thiết và không thể tách rời nhau. Thực tế cho thấy Hiến pháp của Hoa Kỳ năm 1787 đã quy định Tổng thống, tức là người đứng đầu cơ quan hành pháp, không có quyền sáng kiến lập pháp, nhng lại can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội. Cụ thể là:

- Bằng quyền đọc Thông điệp liên bang trước Quốc hội, Tổng thống vạch ra chương trình làm luật hàng năm của Quốc hội;

- Thông qua các cuộc trao đổi thông xuyên với các đảng viên là Nghị sỹ thuộc đảng của mình, Tổng thống yêu cầu các Nghị sỹ phải trình các dự án luật theo ý định của Tổng thống trước Quốc hội.

II. Quyền lập pháp của Chủ tịch nước Việt Nam

ở Việt Nam, sau 15 năm đổi mới toàn diện đất nước, vừa qua, Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII trình Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã khẳng định: "*Khẩn trọng*

ngiên cứu, đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 phù hợp với tình hình mới"¹. Trong điều kiện này, cần có một sự xem xét đến chế định Chủ tịch nước của Hiến pháp 1992 và định hướng đổi mới quyền lập pháp của Chủ tịch nước.

Đây là một chế định rất quan trọng trong việc tổ chức bộ máy nhà nước được xây dựng, thiết kế theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Trung Quốc, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên... Do vậy Chủ tịch nước có những nhiệm vụ, quyền hạn liên hệ trực tiếp đến hoạt động lập pháp của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan Đoàn thể của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

1. Quyền lập pháp của Chủ tịch nước được quy định tại Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và một số văn bản pháp luật khác, nhưng mới chỉ đề cập đến những vấn đề chủ chốt một cách khái quát, chưa rành mạch, cụ thể. Do vậy trước công cuộc đổi mới đất nước hiện nay, chúng tôi cho rằng Nhà nước ta cần sớm xây dựng và ban hành Luật về Chủ tịch nước nhằm cụ thể hoá chức năng, nhiệm vụ cũng như trình tự, thủ tục thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, trong đó có quyền lập pháp của Chủ tịch nước. Vấn đề lập pháp của Chủ tịch nước hiện nay có thể được đúc rút lại như sau:

Công bố văn bản pháp luật

Hiện nay, Chủ tịch nước công bố các văn bản như:

* Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh (Điều 103, Khoản 1 của Hiến pháp 1992);

* Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 93 của Hiến pháp 1992). Lưu ý rằng không phải mọi Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đều do Chủ tịch nước công bố mà Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định những Nghị quyết nào cần công bố. Vì vậy để làm rõ vấn đề này, Điều 50 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định rằng: "Chủ tịch nước... công bố... Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mà việc công bố đó thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước";

* Nghị quyết của Quốc hội (Điều 50 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Điều 78 của Luật Tổ chức Quốc hội).

Thời hạn công bố văn bản pháp luật

Đối với Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Điều 18 của Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định thời hạn của Chủ tịch nước công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được thông qua.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định thống nhất thời hạn Chủ tịch nước phải công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được thông qua đối với các Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 50 và 51).

Riêng đối với Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã được thông qua mà Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại hoặc trình Quốc hội quyết định thì thời hạn công bố chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, sau khi đã xem xét lại hoặc kể từ ngày Quốc hội quyết định (Điều 53, Khoản 2).

Hình thức công bố văn bản

Hiến pháp 1992 quy định:

+ Trờng hợp vấn đề đã đợc Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định, Chủ tịch nớc công bố để thi hành đối với: Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Nghị quyết Quốc hội; Quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; Quyết định đại xá.

+ Chủ tịch nớc có quyền ban bố theo thẩm quyền những vấn đề: tình trạng khẩn cấp trong cả nớc hoặc từng địa phương. Qua nghiên cứu chế định nguyên thủ quốc gia trong bộ máy nhà nớc ở một số nớc thì nguyên thủ quốc gia có quyền ban bố vì nguyên thủ quốc gia có quyền phủ quyết luật (VETO). Đối với nguyên thủ quốc gia các nớc xã hội chủ nghĩa thì thường chỉ có quyền công bố vì ở đây nguyên thủ quốc gia không có quyền phủ quyết luật hoặc chỉ có quyền phủ quyết hạn chế theo quy định của pháp luật. Vậy việc hạn chế này cũng cần phải đợc pháp luật quy định rõ cả về nội dung và hình thức.

Thực tế, ở nớc ta hơn 30 năm qua Chủ tịch nớc hay Hội đồng Nhà nớc cha sử dụng quyền ban bố của nguyên thủ quốc gia theo quy định của Hiến pháp.

Về trình tự, thủ tục công bố văn bản pháp luật, Chủ tịch nớc ban hành Lệnh công bố trong thời hạn quy định của pháp luật.

Thực tế hiện nay có 02 cách công bố:

a. Tổ chức họp báo để công bố Lệnh của Chủ tịch nớc, tiếp đó đăng toàn văn văn bản pháp luật trên một số báo hàng ngày, chủ yếu là Báo Nhân dân, Quân đội nhân dân và phương tiện thông tin đại chúng nh Truyền hình, Đài tiếng nói Việt Nam...

b. Đăng Lệnh công bố và văn bản pháp luật vào Công báo của Văn phòng Chính phủ.

Có điểm đáng chú ý là ngày Chủ tịch nớc công bố văn bản pháp luật có ảnh hưởng rất lớn tới việc đa văn bản pháp luật vào cuộc sống xã hội. Tại Điều 75 khoản 1- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định rằng: Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nớc ký lệnh công bố, trừ trường hợp văn bản pháp luật đó có quy định ngày có hiệu lực khác.

Trình dự án Luật, Pháp lệnh

Theo Điều 87 Hiến pháp 1992 thì Chủ tịch nớc có quyền trình dự án Luật ra trớc Quốc hội. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 49, Khoản 2) quy định Chủ tịch nớc có quyền trình cả dự án Pháp lệnh ra trớc Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Tuy nhiên, từ trớc đến nay cha có trường hợp nào Chủ tịch nớc trình dự án Luật hay dự án Pháp lệnh. Thực tế hoạt động lập pháp của Chủ tịch nớc trong những năm qua có trường hợp Chủ tịch nớc đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

2. Từ việc thống kê các nhiệm vụ của Chủ tịch nớc nh trên trong lĩnh vực lập pháp, chúng tôi thấy cần thiết phải bổ sung thêm một số vấn đề nh sau:

Một là, cần phải dự kiến quyền hạn của Chủ tịch nớc có thể có ý kiến khác với điểm nào đó trong Pháp lệnh hoặc Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. ở đây có thể là quyền phủ quyết các văn bản pháp luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Điều này bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với các chính sách lớn của Đảng và bảo vệ vững chắc các quyền lợi của nhân dân trong thời gian giữa các kỳ họp của Quốc hội. Do đặc thù tổ chức bộ máy nhà nớc ta, quyền lực tập trung vào Quốc hội, cơ quan đại diện của nhân dân, nên chỉ giao cho Chủ tịch nớc quyền phủ quyết các văn bản pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Hai là, trong kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá X, khi bàn luận về vấn đề sửa đổi Hiến pháp 1992, có ý kiến cho rằng nên giao cho Chủ tịch nước quyền ban hành sắc lệnh, chứ không chỉ dừng lại ở việc ban hành lệnh nh hiện nay. Chúng tôi cho rằng đây là một ý kiến xác đáng, bởi thực tế hiện nay nhiều cơ quan quốc gia có trách nhiệm báo cáo trực chủ tịch nước mà các cơ quan này có thẩm quyền rất lớn ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, trong khi đó Chủ tịch nước chỉ có thẩm quyền rất hạn chế trong lĩnh vực này. Có lẽ nên hạn chế bớt thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ trong một số lĩnh vực nh an ninh, quốc phòng, ngoại giao... và nên giao cho Chủ tịch nước ban hành sắc lệnh trong những lĩnh vực này, kể cả một số lĩnh vực thuộc công tác nội chính. Điều này phù hợp với thực tiễn và xu thế hiện nay là cần phải đưa ra các chính sách kịp thời, nhng đồng thời cũng phải bảo đảm chặt chẽ trong việc đưa ra các chính sách nh vậy. Do đó cần phải có hình thức sắc lệnh nhằm giảm bớt gánh nặng cho Chính phủ trong hoạt động lập quy và bảo đảm nâng cao hơn một mức tính chặt chẽ, bao quát của văn bản pháp quy trong một số lĩnh vực nh đã nói ở trên.

Nhân đây cũng cần phải nói thêm rằng, để phục vụ tốt cho hoạt động lập pháp của Chủ tịch nước theo quy định của pháp luật, cần phải tổ chức Văn phòng Chủ tịch nước đủ sức đáp ứng yêu cầu của Chủ tịch nước, bao gồm các chuyên gia giỏi trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực pháp luật và kinh tế. Văn phòng Chủ tịch nước trong thời gian qua đã đóng góp nhiều công sức, giúp cho Chủ tịch nước một cách có hiệu quả trong hoạt động xây dựng pháp luật và công bố các văn bản pháp luật. Bởi hoạt động của Chủ tịch nước là hoạt động của nguyên thủ quốc gia. Bản chất của hoạt động đó có giá trị pháp lý cao nhất, đại diện cho nhà nước về đối nội, đối ngoại, do đó việc kiện toàn chế định Chủ tịch nước là hết sức cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Có lẽ trong dịp sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, cũng cần phải thực hiện công việc kiện toàn đó./.

SUY NGHĨ VỀ THUẾ TRỰC THU VÀ THUẾ GIÁN THU

Lê Văn Chấn*

LTS: ở các nước có sự phân biệt giữa thuế trực thu và thuế gián thu. Còn ở Việt Nam cha có quy định nào về điều này và trực thu hay gián thu chỉ là sự "ôc lệ". Tuy vậy, tác giả cũng thử phân tích một số vấn đề của hệ thống thuế ở nước ta sau khi giới thiệu quan điểm phân loại thuế ở nước ngoài.

Thuế là nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước. Thuế là khoản đóng góp bắt buộc theo pháp luật của mỗi người dân đối với nhà nước, không hoàn trả trực tiếp ngang giá nhng được dùng để trang trải các chi phí vì lợi ích chung của toàn dân nh đồng xá, cầu cống, nhà thương, trường học... Nh vậy, thuế đã được coi là một phong tiện để tài trợ công phí.

Thuế trực thu hay thuế gián thu chỉ là khái niệm. Suy cho cùng, mọi sắc thuế dù gọi tên gì chăng nữa, đều trích xuất từ sản lượng hàng năm của quốc gia mà các tổ chức, cá nhân buộc phải đóng góp cho nhà nước; tùy theo quan điểm của từng nước mà đặt nặng hay đặt nhẹ thuế trực thu hay thuế gián thu. Bởi vì, ý niệm trực thu hay gián thu đều có liên quan đến khái niệm công bằng thuế tức là khả năng chịu thuế và liên quan đến chế tài hành chính hay hình sự của từng sắc thuế.

Bài viết này cũng chỉ nêu ý kiến cá nhân để nghiên cứu và trao đổi.

I. Quan điểm về thuế trực thu và thuế gián thu ở các nước

Phân loại thuế ở các nước

ở các nước các sắc thuế có thể xếp thành 3 nhóm đối đây và mỗi loại thuế đều có đặc tính riêng của nó.

- Thuế trực thu gồm có: thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân; thuế nhà, đất.
- Thuế gián thu gồm có: thuế giá trị gia tăng; thuế tiêu thụ đặc biệt; thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế xe tự động (phí giao thông).
- Thuế trực bạ và con niêm (lệ phí trực bạ, lệ phí chứng th).

Thuế trực thu là một sắc thuế được đánh vào người sử dụng đất ở (phải nộp thuế nhà, đất); người sử dụng đất nông nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất rừng trồng (phải nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp); vào sự hoạt động nghề nghiệp (thuế môn bài) hay vào số lợi tức thu hoạch được (thuế thu nhập).

Các sắc thuế trực thu có những nét tương tự nhau về phương diện hành thu cũng nh về tổ tụng.

Thuế trực thu căn cứ vào khả năng xác thực của người chịu thuế nên số thuế được định phù hợp với khả năng đóng góp của mỗi người, phù hợp với nguyên tắc công bằng thuế.

Đặc điểm của thuế trực thu là thuế phải đọc ghi bộ (ghi số thuế) và duyệt y mới có thể đòi thuế đọc. Thuế trực thu đọc tính trong năm, đọc ghi rõ trên giấy Thông báo nộp thuế hay giấy nộp tiền tại kho bạc, khiến người chịu thuế thấy rõ số thuế mình phải nộp.

Thuế trực thu đọc thu bằng một chứng th thu ngân, tức bộ thuế (số thuế). Bộ thuế hay số thuế và những sự điều chỉnh bộ thuế phải đọc thực hiện bằng một văn bản hành chính có văn thức chấp hành.

Theo nguyên tắc đọc thừa nhận ở các nước, khi có tranh chấp hành chính, phải áp dụng tố tụng hành chính. Do đó, muốn giải quyết một tranh chấp liên quan đến thuế trực thu phải áp dụng tố tụng hành chính. Nói một cách khác, tố tụng về thuế trực thu thuộc tố tụng hành chính.

Riêng về thuế gián thu, căn cứ vào thủ tục tố tụng gián thu của các nước, tất cả các sự vi phạm về luật thuế gián thu đều đọc truy tố trước toà án hình sự nơi xảy ra sự phạm pháp, theo thủ tục trực tố, tức cơ quan thuế sẽ đa vụ vi phạm luật thuế ra trước toà án.

Thuế gián thu gồm các sắc thuế không đánh thẳng vào người, không cần chỉ đích danh ai phải đóng. Trái lại, thuế này thu trên hàng hoá, dịch vụ. Những sắc thuế này đương nhiên tính gộp vào giá thành của các sản phẩm và dịch vụ, đọc ẩn ngay trong giá bán khiến người mua, chính là người phải chịu thuế không nhận thấy. Người tiêu dùng, hoặc không tiêu thụ, phải trả (nộp) thuế ngay khi mua hàng.

Nh vậy, nếu thuế trực thu căn cứ vào khả năng của người chịu thuế và cũng là người nộp thuế, thì trái lại thuế gián thu là một sắc thuế mà người chịu thuế không trực tiếp đóng thuế. Một hệ thống thuế đặt nặng hay đặt nhẹ vào thuế trực thu hay thuế gián thu có một ý nghĩa quan trọng về khía cạnh kinh tế- xã hội.

Vì sao cần phân biệt thuế trực thu và thuế gián thu? Bởi các lý do sau:

- Theo nguyên tắc công bằng, thuế đọc căn cứ vào khả năng đóng góp của người dân, bao hàm: Sự bình đẳng trước luật thuế phải đọc tôn trọng, ý niệm lũy tiến của thuế, phải là thuế cá nhân, tức căn cứ vào tình trạng của mỗi người chịu thuế trong việc ấn định số thuế phải nộp.

- Ngoài ra, tùy theo từng sắc thuế người vi phạm phải chịu chế tài luật thuế nếu không nộp thuế, nộp phạt theo thông báo thuế do bộ thuế đã đọc duyệt; hoặc chế tài hình sự nếu không nộp thuế, nộp phạt theo thông báo hoặc quyết định xử lý về thuế do việc khai man thuế, trốn thuế.

- Đối với thuế gián thu, một khi người trung gian đã thu thuế nơi người tiêu thụ hàng hoá hoặc thụ hưởng dịch vụ mà không chịu nộp cho Nhà nước, việc không chấp hành nghĩa vụ nộp thuế này đọc coi là một hình thức "sang đoạt" hay "sử dụng trái phép tài sản", người trung gian phải chịu chế tài hình sự. Trái lại, đối với thuế trực thu, thuế chỉ đọc coi là một món nợ mà người chịu thuế mắc nợ của Nhà nước, nên nếu người thiếu nợ không trả nợ, cơ quan công quyền có thể áp dụng các biện pháp luật định để truy thu nợ mà thôi (chế tài luật thuế).

II. Thuế ở nước ta hiện nay

Việc phân loại thuế ở nước ta cũng chỉ có tính chất ớc lệ, cụ thể nh sau:

1. Theo tính chất

Hiện nay ở nước ta không có văn bản nào quy định cụ thể về phân loại theo tính chất trực thu và gián thu, nhng nếu nhằm xác định đối tượng chịu thuế thì có thể tạm phân loại thuế thành gián thu và trực thu nh sau:

Thuế gián thu: Là loại thuế được cấu thành trong giá cả hàng hoá hoặc dịch vụ thu tiền nhằm động viên sự đóng góp của người tiêu dùng nh: thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế nhập khẩu, thuế xuất khẩu.

Thuế trực thu: Là loại thuế mà người trực tiếp nộp thuế đồng thời là người chịu thuế, Thuế trực thu động viên, điều tiết thu nhập của người nộp thuế nh: thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế nhà, đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế chuyển quyền sử dụng đất.

Nh đã nói, trực thu hay gián thu chỉ là một "óc lệ". Tuy nhiên, theo các tài liệu tuyên truyền thuế, thuế trực thu và thuế gián thu liên quan đến thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng theo các định nghĩa sau:

Thuế thu nhập doanh nghiệp là loại thuế trực thu đánh vào phần thu nhập sau khi trừ các chi phí liên quan đến thu nhập của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

Thuế giá trị gia tăng là loại thuế gián thu được tính trên phần giá trị tăng thêm của hàng hoá, dịch vụ phát sinh trong quá trình luân chuyển từ sản xuất, lưu thông đến tiêu dùng.

Do thuế giá trị gia tăng là một loại thuế gián thu, nó được cộng vào giá, vì thế khoản thuế này do người tiêu dùng hàng hoá, dịch vụ chịu.

Về bản chất thuế giá trị gia tăng là loại thuế gián thu do tổ chức, cá nhân tiêu dùng hàng hoá, dịch vụ chịu thuế (gọi chung là người tiêu dùng). Tiêu dùng hiểu theo nghĩa rộng chung của xã hội bao gồm dùng cho sản xuất, kinh doanh, dùng cho các hoạt động không kinh doanh và tiêu dùng cá nhân.

Các tổ chức, cá nhân kinh doanh (gọi chung là cơ sở kinh doanh) phải nộp thuế giá trị gia tăng thông qua việc mua bán hàng hoá, dịch vụ dùng vào sản xuất, kinh doanh mà thực chất chỉ là việc trả (nộp) trước thuế giá trị gia tăng, khoản thuế này được chuyển tiếp tới tiêu dùng. Vì vậy, cơ sở sản xuất, kinh doanh đóng vai trò là người thu và nộp thuế giá trị gia tăng vào ngân sách nhà nước thay cho người tiêu dùng.

2- Theo đối tượng chịu thuế

- Loại thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nh thuế môn bài, thuế giá trị gia tăng, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

- Loại thu từ sản phẩm hàng hóa nh thuế tiêu thụ đặc biệt.

- Loại thuế đánh vào thu nhập nh thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập đối với người nớc ngoài có thu nhập cao.

- Loại thu từ tài sản nh lệ phí trước bạ, thuế nhà, đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thu tiền sử dụng đất.

- Loại thu từ việc sử dụng một số tài sản và khai thác tài nguyên của nhà nước nh thuế tài nguyên, chế độ thu sử dụng vốn ngân sách nhà nước.

3- Theo chỉ tiêu từng khu vực kinh tế, sắc thuế

a) Thu nội địa do ngành thuế quản lý

Khu vực doanh nghiệp nhà nước; khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; khu vực công thương nghiệp và dịch vụ ngoài quốc doanh; lệ phí trước bạ; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế nhà, đất; thuế thu nhập; phí, lệ phí; phí giao thông; thuế khác ngân sách;...

b) Thuế đối với hoạt động xuất nhập khẩu do ngành hải quan quản lý:

Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu;...

Nước ta đã ban hành hệ thống chính sách thuế và một số phí, lệ phí áp dụng chung cho các thành phần kinh tế như sau:

- Thuế giá trị gia tăng
- Thuế tiêu thụ đặc biệt
- Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu
- Thuế thu nhập doanh nghiệp
- Thuế sử dụng đất nông nghiệp
- Thuế tài nguyên
- Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao
- Thuế nhà, đất
- Thuế chuyển quyền sử dụng đất

- Ngoài ra có một số loại thuế mang tính chất lệ phí như: thuế môn bài,... Một số loại lệ phí thuộc ngân sách nhà nước: lệ phí trước bạ, lệ phí chứng thực, lệ phí địa chính, lệ phí cảnh sát, lệ phí cấp giấy đăng ký kinh doanh, lệ phí cấp hộ chiếu..., lệ phí tòa án, lệ phí công chứng, lệ phí hải quan,... Một số loại phí thuộc ngân sách nhà nước như: phí giao thông, phí qua cầu, phí qua phà, phí sử dụng đồng sông, phí sử dụng đường bộ, phí bảo đảm hàng hải, phí bay qua bầu trời, học phí trường công, viện phí bệnh viện công,...

Đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài: thuế thu nhập doanh nghiệp; thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài; nộp tiền thuê mặt đất, mặt nước, mặt biển vào ngân sách nhà nước; các loại thuế như: thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tài nguyên... như các doanh nghiệp trong nước.

III. Kết quả đạt được của việc triển khai các luật thuế mới

Thực hiện chương trình cải cách thuế bước II, Quốc hội đã thông qua hai luật thuế mới: Luật thuế giá trị gia tăng (thuế gián thu), Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (thuế trực thu) và sửa đổi, bổ sung Luật thuế tiêu thụ đặc biệt; Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Pháp lệnh thuế tài nguyên. Đồng thời sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan như Luật Ngân sách, Luật khuyến khích đầu tư trong nước... để thực hiện đồng bộ với các luật thuế mới.

Theo tài liệu của Tổng cục thuế ngày 16/2/2000: "Nhìn lại sau một năm triển khai thực hiện các luật thuế mới" đến nay sau một năm thực hiện cho thấy các luật thuế mới đã đi vào thực tiễn cuộc sống; sản xuất, kinh doanh giữ được ổn định và phát triển; bước đầu các luật thuế mới đã phát huy được tác dụng trên các mặt:

- Góp phần khuyến khích đầu t, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh phát triển.
- Góp phần khuyến khích xuất khẩu, bảo hộ sản xuất trong nước, cơ cấu lại nền kinh tế.
- Việc triển khai thực hiện các luật thuế mới không gây biến động lớn về giá cả.
- Các luật thuế mới bớt đầu đã tác động đến công tác quản lý của doanh nghiệp, tạo điều kiện cho các cơ quan quản lý nhà nước kiểm tra, giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp.
- Triển khai, thực hiện các luật thuế mới không làm ảnh hưởng lớn đến dự toán thu ngân sách nhà nước.

Năm 1999, tổng thu ngân sách nhà nước đạt 102,1% so với dự toán đã được Quốc hội quyết định. Số thu do ngành thuế quản lý đạt 105% dự toán năm, số thu do ngành Hải quan quản lý tăng 34,8% so với năm 1998. Riêng số thu từ thuế GTGT sau khi trừ hoàn thuế đạt được mức tương đương thuế doanh thu trước đây.

IV- Kiến nghị

Phần xử lý vi phạm trong các luật thuế có liên quan đến sắc thuế gián thu, có phần giống nhau về chế tài "không nộp thuế, nộp phạt,...".

Theo quy định tại Khoản 4, Điều 19 Luật thuế Giá trị gia tăng; Khoản 4, Điều 17 Luật thuế tiêu thụ đặc biệt; Khoản 4, Điều 20 được sửa đổi, bổ sung của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, việc không nộp thuế, nộp phạt theo thông báo hoặc quyết định xử lý về thuế thì bị xử lý như sau:

- a) Trích tiền gửi của đối tượng nộp thuế tại ngân hàng, kho bạc, tổ chức tín dụng để nộp thuế, nộp phạt. Ngân hàng, kho bạc, tổ chức tín dụng có trách nhiệm trích tiền từ tài khoản tiền gửi của đối tượng nộp thuế để nộp thuế, nộp phạt vào ngân sách nhà nước theo quyết định xử lý về thuế của cơ quan thuế hoặc cơ quan có thẩm quyền trước khi thu nợ;
- b) Giữ hàng hoá, tang vật để bảo đảm thu đủ số thuế, số tiền phạt;
- c) Kê biên tài sản theo quy định của pháp luật để bảo đảm thu đủ số thuế, số tiền phạt còn thiếu".

Riêng điểm d Khoản 4, Điều 20 Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định:

"d) Cơ quan hải quan không được làm thủ tục xuất khẩu, nhập khẩu cho chuyển hàng tiếp theo của đối tượng nộp thuế cho đến khi đối tượng đó nộp đủ số tiền thuế, tiền phạt".

Nh vậy, phần xử lý "không nộp thuế, nộp phạt" của các loại thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu chỉ chú trọng về chế tài luật thuế mà không thấy có điều, khoản nào nói về chế tài hình sự.

Qua phân tích ở các phần trên, ta có thể phân biệt như sau:

Vì thế, không nộp thuế, nộp phạt theo thông báo hoặc quyết định xử lý về thuế (do khai man thuế, trốn thuế các loại thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu) cần phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật tại Điều 140 của Bộ luật Hình sự ngày 21/12/1999 có hiệu lực từ ngày 01/7/2000 về "Tội lạm dụng trách nhiệm chiếm đoạt tài sản".

Qua các lễ đã trình bày ở trên, nhằm mục đích tăng thu cho ngân sách nhà nước một cách nhanh chóng, chúng tôi kiến nghị:

Sửa đổi, bổ sung Khoản 4, Điều 19 của Luật thuế giá trị gia tăng; Khoản 4, Điều 17 của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt; Khoản 4 a, b, c, Điều 20 của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu nh sau:

"4. Không nộp thuế, nộp phạt theo thông báo hoặc quyết định xử lý về thuế do khai man thuế, trốn thuế thì bị xử lý nh sau:

a) Bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

b) Nghị định của Chính phủ quy định Bộ Trưởng Bộ Tài chính hoặc ngài đợc uỷ quyền đợc quyền điều đình và hoà giải (gọi tắt là điều giải) về các vi phạm Luật thuế giá trị gia tăng (hoặc thuế tiêu thụ đặc biệt hoặc thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu).

Thế thức điều giải sẽ do Bộ Tài chính quy định.

Trong mọi trường hợp, không đợc điều giải sau khi bản án đã tuyên./.

CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở CÁC NƯỚC

NGUYỄN ĐỨC LAM*

LTS: Hiến pháp luôn luôn đòi hỏi được bảo vệ một cách đặc biệt, song có nhiều quan điểm khoa học, cũng như nhiều cách thức thực hành khác nhau về vấn đề này. Vì thế, trong bài viết này, tác giả đã nêu một cách khái quát về khái niệm, lịch sử phát triển, vai trò và cách thức tổ chức bảo hiến của các nước trên thế giới. Đồng thời tác giả đã nhấn mạnh tới toà án hiến pháp với tư cách là một tổ chức bảo hiến đặc biệt trở thành một khuynh hướng lớn trên thế giới hiện nay.

Hiến pháp như đạo luật cơ bản, đạo luật tối cao của mỗi quốc gia đòi hỏi sự bảo vệ đặc biệt về mặt pháp lý nhằm bảo đảm sự tuân thủ hiến pháp, ngăn ngừa sự vi phạm hiến pháp của công dân và tổ chức cũng như của các cơ quan quyền lực nhà nước. Trên nguyên tắc, bảo vệ hiến pháp là nhiệm vụ và trách nhiệm của tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước và các quan chức có liên quan, được thực hiện thông qua việc áp dụng những phương tiện pháp lý khác nhau trong khuôn khổ thẩm quyền của mình. Nhưng ở đại đa số các nước trên thế giới, vai trò đặc biệt trong việc bảo vệ hiến pháp, giám sát bảo hiến thuộc về các cơ quan bảo hiến khác nhau tùy theo từng nước: ở một số nước đó là các toà thẩm quyền chung với đỉnh là toà án tối cao, ở những nước khác- toà án hiến pháp, ở một số nước thứ ba- hội đồng bảo hiến... Vậy những cơ quan đó có lịch sử ra đời, phát triển ra sao? Có vai trò như thế nào? Được tổ chức theo các mô hình nào? Trong bài viết này, chúng tôi xin cung cấp một số thông tin tham khảo xung quanh những nội dung trên đây.

I- Khái niệm, nguồn gốc, sơ lược lịch sử phát triển

Cơ quan bảo hiến trong cơ chế bảo vệ hiến pháp

Giữa các nhà nghiên cứu có những cách nhìn nhận khác nhau về các yếu tố cấu thành nên cơ chế bảo vệ hiến pháp. Ví dụ như K. Hesse, nhà nghiên cứu người Đức khi nói về các phương tiện pháp lý bảo vệ Đạo luật cơ bản của CHLB Đức đã đưa ra những khái niệm "bảo đảm phòng ngừa" và "bảo đảm trấn áp" (tức bỏ những quyền chính trị cơ bản khi cần thiết, khả năng cấm đoán các chính đảng, ban bố tình trạng khẩn cấp). Osepian J.P. coi giám sát bảo hiến do nghị viện thực hiện, trong câu ý dân về hiến pháp, quyền phủ quyết luật của nguyên thủ quốc gia là những phương tiện pháp lý trong cơ chế bảo vệ hiến pháp bên cạnh những phương tiện khác như giám sát bảo hiến của các toà án và trách nhiệm hiến pháp... Nhưng dù cho các tác giả khác nhau có tiếp cận vấn đề dưới góc độ nào thì họ đều đánh giá các cơ quan bảo hiến như yếu tố chủ chốt, quyết định trong cơ chế bảo vệ hiến pháp.

Hoạt động bảo hiến: khái niệm chung

Cách đây không lâu, sự bảo đảm tuân thủ hiến pháp của bản thân các cơ quan quyền lực nhà nước được định nghĩa như là sự giám sát bảo hiến của toà án (giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật). Hôm nay, thay vào đó khái niệm rộng hơn- "hoạt động bảo hiến" ngày càng được sử dụng rộng rãi. Các công trình nghiên cứu đã đưa ra những định nghĩa khác nhau về khái niệm này- từ ngắn gọn nhất cho đến chi tiết nhất. Theo các tác giả của công trình nghiên cứu "Chế độ hiến pháp Đức", nói chung hoạt động bảo hiến có thể định nghĩa như là hoạt động của các cơ quan toà án nhằm xem xét những vụ việc về những vấn đề hiến pháp- pháp lý liên quan đến việc bảo đảm sự tuân thủ hiến pháp từ phía các cơ quan quyền lực nhà nước và nhằm đưa ra những quyết định về các vụ việc đó kéo theo những hậu quả pháp lý. Hoạt động bảo hiến hiện nay không chỉ là sự kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật, mà còn có nhiệm vụ bảo đảm tính tối cao của hiến pháp như nền tảng

của hệ thống luật pháp quốc gia, bảo đảm các quyền và tự do hiến định, bảo đảm mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan quyền lực nhà nước.

Thành tố cần thiết nhất, cốt yếu nhất của hoạt động bảo hiến vẫn là bản thân giám sát bảo hiến của toà án- hoạt động của toà án nhằm kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Đó chính là bản chất của hoạt động bảo hiến. "Không thể có hoạt động bảo hiến nếu không có thẩm quyền cơ bản là quyền giám sát tính hợp hiến của các đạo luật". Nhà hiến pháp học người Pháp L.Favoreu khẳng định như vậy. Và với ý nghĩa này có thể nói đến sự tương đồng giữa "hoạt động bảo hiến" và "giám sát bảo hiến của toà án".

Để làm luận cứ cho hoạt động bảo hiến, người ta sử dụng ba lý thuyết chính. *Lý thuyết hữu cơ* xuất phát từ việc hiến pháp do quyền lực lập hiến ban hành, bởi vậy mọi văn bản do các cơ quan có quyền lực thấp hơn quyền lực lập hiến đều không được trái với hiến pháp. *Lý thuyết tổ chức* xuất phát từ việc hiến pháp thiết lập nên "luật chơi" cho các cơ quan quyền lực nhà nước, không một cơ quan nào được xâm phạm thẩm quyền của cơ quan khác, còn đối với nhà nước liên bang, quan trọng là sự tuân thủ thẩm quyền giữa chính quyền liên bang và địa phương. *Lý thuyết quyền tự nhiên* cho rằng hiến pháp định ra những mối bảo đảm cho các quyền và tự do của con người và công dân, và hoạt động bảo hiến cần phải theo dõi sự thực hiện những quyền và tự do đó.

Nguồn gốc, sơ lược lịch sử phát triển của chế định

Người ta cho rằng t tổng về giám sát bảo hiến xuất hiện lần đầu tiên ở Anh vào đầu thế kỷ XVII và gắn liền với hoạt động của Hội đồng Cơ mật. Hội đồng này bác bỏ hiệu lực của các đạo luật do các cơ quan lập pháp thuộc địa ban hành nếu chúng trái với các đạo luật của Nghị viện Anh hoặc mâu thuẫn với thông luật. Nhưng giám sát bảo hiến hiểu theo nghĩa hôm nay lần đầu tiên xuất hiện ở Mỹ, và không phải trên cơ sở hiến pháp mà từ án lệ. Quan điểm này được Chánh án Toà án tối cao J. Marshall thể hiện một cách rõ rệt nhất trong phán quyết về vụ *Marbury v. Madison* (Marbury chống Madison) năm 1803: "Chỉ có toà án mới có quyền và có nghĩa vụ tuyên bố cái gì được gọi là luật", "một văn bản luật trái với Hiến pháp không phải là luật". Tiên lệ này đã đặt nền tảng cho mô hình Mỹ về hoạt động bảo hiến với đặc điểm chính là sự giám sát bảo hiến do các toà án bình thường thực hiện.

Sau đó, sau Đại chiến thế giới lần thứ I, ở Châu Âu đã xuất hiện mô hình của mình, một mô hình mới về nguyên tắc, do học giả người Áo Hans Kelsen sáng tạo ra. Khác biệt chủ yếu của mô hình này so với mô hình Mỹ là hoạt động bảo hiến tách khỏi hệ thống pháp nói chung và do cơ quan chuyên trách thực hiện: toà án hiến pháp. Mô hình này được gọi là mô hình Châu Âu (hay còn gọi là mô hình Áo).

Đến nay, chế định này đã lan truyền rộng rãi, được khẳng định ở các nước Châu Âu, ở nhiều quốc gia mới thành lập sau Đại chiến thế giới lần thứ II tại Châu Á, Châu Phi, Châu Mỹ La tinh, ở các nước Đông Âu, các nước đang phát triển mà trước đó chế định này hoặc bị huỷ bỏ hoặc không hề tồn tại.

Hoạt động bảo hiến hiện nay nhìn từ góc độ lịch sử

Lướt qua lịch sử phát triển của chế định hoạt động bảo hiến, có thể nhận thấy một số điểm đáng chú ý sau đây:

Thứ nhất, có thể khẳng định rằng chế định này đã có được tính chất tổng hợp- nó tiêu biểu cho đại đa số các nhà nước đương đại. Điều này trước hết có nguyên nhân là t tổng về một nhà nước pháp quyền được công nhận rộng rãi, mà một trong những nét cơ bản nhất của t tổng đó là sự tối cao của hiến pháp và luật pháp. Tính tối cao của hiến pháp không chỉ bao hàm sự tuân thủ của những nguồn luật pháp khác, mà còn của tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước, trong đó có quyền lực lập pháp. Nguyên nhân tiếp theo là sự biến đổi trong tính chất của hiến pháp do kết quả xã hội hoá của nó, "đòi hỏi

phải bảo vệ những chuẩn mực liên quan đến tổ chức xã hội dựa trên hệ thống giá trị cụ thể khỏi những trạng thái tâm lý luôn thay đổi của đa số trong nghị viện".

Thứ hai, chế định hoạt động bảo hiến hiện nay có nhiều hình thức thể hiện, bởi vậy ngày càng khó có thể đa chúng vào một trong hai mô hình- mô hình Mỹ và mô hình Châu Âu. Ngày càng rõ nét hơn xu hướng xuất hiện các mô hình hỗn hợp, trong đó với những mức độ khác nhau kết hợp những nét đặc trưng của mỗi mô hình cổ điển. Vẫn giữ những khác biệt có tính nguyên tắc về mặt tổ chức (toà có thẩm quyền chung và toà chuyên trách), ở nhiều nước trên mọi phương diện còn lại có thể thấy tính chất "pha trộn" trong chế định này (về thẩm quyền, về hình thức và thể loại giám sát bảo hiến...). Bên cạnh đó, tại một số nước đã thiết lập "mô hình hỗn hợp thực sự" với đặc điểm là trong đó kết hợp cả những hình thức và thể loại giám sát bảo hiến khác nhau lẫn các toà án khác nhau (cả toà thẩm quyền chung lẫn toà chuyên trách) thực hiện sự giám sát đó nh ở Hy Lạp, Bồ Đào Nha, Nam Phi.

Thứ ba, xét đến tính tương đối của khái niệm, có thể nói trong giai đoạn hiện nay mô hình Châu Âu đang chiếm ưu thế so với mô hình Mỹ vì những nguyên nhân lịch sử, chính trị, pháp lý khác nhau. Ví dụ nh nhiều nước Châu Âu từ bỏ mô hình Mỹ do những đặc điểm của hệ thống luật pháp Châu Âu lục địa, vì sự "tôn thờ" luật của các luật gia Châu Âu nh một nguồn của luật pháp....

Ngoài ra, những nhược điểm của mô hình Mỹ trở nên rõ ràng, nh sự ràng buộc của toà án với các tình huống trong các vụ việc dân sự và hình sự trong khi giải quyết các vấn đề hiến định, thời gian xét xử kéo dài, các phán quyết chỉ có tính chất bắt buộc đối với các bên tham gia vào vụ việc cụ thể, quyền nghi ngờ tính hợp hiến của các văn bản pháp luật và các hành vi chỉ đợc trao cho các cá nhân. Những nhược điểm trên đây đều đợc mô hình Châu Âu khắc phục.

II- Vai trò, vị trí của hoạt động bảo hiến

Những cái nhìn khác nhau

Giữa các nhà nghiên cứu luật hiến pháp trên thế giới còn diễn ra tranh luận về vị trí của hoạt động bảo hiến trong hệ thống quyền lực nhà nước, về bản chất của các cơ quan đại diện cho chế định này. Một số người cho rằng hoạt động bảo hiến là một phần của quyền lực t pháp. Ví dụ nh theo ý kiến của J.I.Ovsepian, "các toà án hiến pháp đều thuộc về nhánh quyền lực t pháp mà không phụ thuộc vào việc chúng đợc nhắc đến ở đâu trong bản văn hiến pháp". Những người khác cho rằng hoạt động bảo hiến nằm ngoài ba nhánh quyền lực, mặc dầu không hoàn toàn là "quyền lực thứ t". Nh nhà hiến pháp học người Pháp L.Favoreu nhận xét, "hôm nay ở phần lớn các nước theo mô hình của Kelsen đều thừa nhận hoạt động bảo hiến nằm ngoài ba nhánh quyền lực, bảo đảm sự tuân thủ các quyền hạn của mỗi nhánh trong phạm vi của mình". Ý kiến thứ ba xem xét giám sát bảo hiến với nghĩa rộng của khái niệm này, bao hàm cả những hình thức khác nh sự giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ bên cạnh sự giám sát bảo hiến của toà án, nh một quyền lực đặc biệt- quyền lực giám sát.

Tính chất chính trị- pháp lý của các cơ quan bảo hiến

Tuy vậy, không phụ thuộc vào việc đánh giá vị trí của hoạt động bảo hiến pháp, các cơ quan thực hiện hoạt động bảo hiến đều có những đặc thù phân biệt chúng với các toà bình thường (trong đó có những toà đặc biệt nh toà hành chính), cũng nh với các cơ quan nhà nước- chính trị nh nghị viện, chính phủ. Điều đó đợc biểu hiện trong bản chất lỏng lẻo của các cơ quan này: *một mặt*, đó là những cơ quan t pháp đả ra các phán quyết theo một quy trình đã đợc nghi thức hoá có nhiều điểm chung với thủ tục toà án bình thường; *mặt khác*, đó là những cơ quan chính trị nếu xét theo trình tự thành lập, thành phần, và chủ yếu nhất là theo tính chất của những vụ việc đợc giải quyết có đối tượng xem xét là các vấn đề hiến định. Mà bất cứ một vấn đề hiến định nào đều là vấn đề chính trị, vì "nó đợc chạm đến sự phân chia và thực hiện quyền lực chính trị, bởi vậy không thể không có tính chất chính trị".

Bên cạnh đó cũng cần nhấn mạnh là chỉ với ý nghĩa đó mới có thể nói về tính chất chính trị trong cơ quan bảo hiến. Nó không phải là thực thể chính trị nh những cơ quan hiến định khác tham gia trực tiếp vào quá trình chính trị, vào việc đưa ra các quyết định chính trị hay vào quá trình giám sát chính trị. Sự tham gia nh vậy sẽ trái với mục đích, ý nghĩa của hoạt động bảo hiến và do đó bị luật pháp nhiều nước cấm đoán. Ví dụ nh Luật về Toà án Hiến pháp Ý có điều khoản quy định "giám sát bảo hiến của toà án loại trừ mọi sự đánh giá có tính chất chính trị" (Điều 58). Tương tự nh vậy, Luật liên bang về Toà án Hiến pháp Liên bang Nga năm 1994 quy định Toà "chỉ giải quyết những vấn đề thuần tuý của luật pháp" (Điều 3). Lập trường đó cũng được các toà án hiến pháp nhiều nước tuân theo nh Áo, Tây Ban Nha, Pháp... Trong một phán quyết của Toà án Hiến pháp Tây Ban Nha có nói: lĩnh vực hoạt động chính trị của quyền lực nhà nước "nằm ngoài vòng kiểm soát của Toà". Toà án Hiến pháp Áo khi chỉ ra rằng "chính trị nằm ngoài vòng giám sát bảo hiến" đã nhấn mạnh "sự đánh giá hiệu quả chính trị hay sự đúng đắn về chính trị trong mỗi quyết định của nhà lập pháp không phải là tiêu chí về tính hợp hiến của nó".

Tuy nhiên, trên thực tế không phải lúc nào các cơ quan bảo hiến (không chỉ các toà chuyên trách, mà cả các toà thẩm quyền chung) cũng tuân thủ các quy định của luật pháp và tuyên bố của chính các toà này về sự không can thiệp vào chính trị. Nhng một trong những nhiệm vụ chính của những toà này vẫn là thúc đẩy "sự pháp lý hoá quá trình chính trị", trong đó có việc giải quyết những mâu thuẫn chính trị giữa các nhánh quyền lực bằng những phong tiện pháp lý.

Hoạt động bảo hiến ở các nước- nguyên nhân của thực trạng khác nhau

Hoạt động bảo hiến dù với hình thức hiến định nào chăng nữa đều thực hiện những nhiệm vụ chung về bảo vệ hiến pháp: bảo đảm sự ổn định và tối cao của hiến pháp, sự tuân thủ những mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, bảo vệ những quyền và tự do hiến định của con người. Tuy vậy, mức độ tích cực của các cơ quan t pháp hiến pháp trong việc thực hiện những nhiệm vụ nói trên và theo đó là ảnh hưởng của các cơ quan đó đối với sự phát triển của luật pháp quốc gia cũng nh đời sống chính trị hoàn toàn không giống nhau do nhiều nguyên nhân khác nhau. Một số nguyên nhân có tính chất chung, những nguyên nhân khác chỉ tiêu biểu cho một nước nào đó.

Trớc hết, về mặt lịch sử, nh đã biết chế định hoạt động bảo hiến ở một số nước có lịch sử khá lâu đời, nh ở Mỹ hơn 200 năm, hay ở Na Uy Toà án tối cao có kinh nghiệm giám sát hiến pháp hơn 100 năm. Nhng ở phần lớn các nước chế định này được thiết lập sau Đại chiến thế giới lần thứ II, còn ở nhiều nước- cách đây không lâu, vào cuối những năm 80, đầu những năm 90 và thực chất đang ở giai đoạn hình thành.

Các điều kiện chính trị- xã hội mà chế định này hoạt động trong đó cũng khác nhau. Tại các nước phát triển, hoạt động bảo hiến được tiến hành trong sự ổn định về chính trị và hiến pháp, điều không có được ở phần lớn các nước đang phát triển. Nói về giám sát bảo hiến ở các nước Châu Á và Châu Phi nói tiếng Anh, Baxi nhận xét rằng ở đó "ngay từ đầu các cấp toà án cao nhất đã gặp phải khó khăn khi thực hiện xét xử trong những điều kiện mất ổn định về chính trị, chế độ quân luật hoặc nội chiến, những lần thay đổi hiến pháp một cách đột ngột và tổng thể". Thực trạng tương tự ở một số nước Đông Âu (ví dụ nh ở các nước thuộc Nam T cũ, hay ở Nga, Toà án Hiến pháp vào 9/1993 ngừng hoạt động hơn một năm).

Ngoài những nguyên nhân trên đây, còn có *một số nguyên nhân có tính chất hiến pháp- pháp lý* ảnh hưởng đến mức cường độ của các cơ quan bảo hiến ở các nước khác nhau. "Cường độ của các toà án tối cao- kết hợp cả hoạt động truyền thống và giám sát hiến pháp mặc dầu có tăng lên trong thời gian gần đây, nhng vẫn thua xa so với các toà chuyên trách". Điều đó có nguyên nhân là những khác biệt giữa các mô hình về thẩm quyền, hình thức và thể loại giám sát, những chủ thể có quyền nghi ngờ tính hợp hiến của các văn bản luật. Nói chung, cường độ lớn hơn của các cơ quan bảo hiến chuyên trách bắt nguồn từ sự giới hạn thẩm quyền của chúng chỉ trong phạm vi những vấn đề pháp lý- hiến pháp, sự áp dụng rộng rãi giám sát trừu tượng, việc trao quyền nêu vấn đề về tính hợp hiến trong các

văn bản pháp luật, trong hành vi của các cơ quan nhà nước không chỉ cho cá nhân, mà còn cho các cơ quan nhà nước và quan chức nhà nước.

Hoạt động của các cơ quan bảo hiến trong việc bảo vệ hiến pháp ở mỗi nước có những đặc điểm riêng. L. Favoreu khi phân tích thực tiễn của các tòa hiến pháp Châu Âu có nhận xét là mỗi nước đều đi theo phong hướng nhất định. Ví dụ nh ở Đức và Tây Ban Nha việc xem xét các đơn khiếu nại về những vấn đề quyền con người chiếm khối lượng chính trong hoạt động của các tòa án hiến pháp, cho thấy vai trò của các tòa này trong việc bảo vệ các quyền và tự do chính yếu của con người. Ở Áo khối lượng công việc chính của Tòa án Hiến pháp bao gồm những vụ việc về tính hợp hiến trong các văn bản hành chính, có nghĩa là trọng tâm dồn vào giám sát các văn bản của hành pháp v.v. và v.v...

Nh vậy, vai trò và vị trí của t pháp hiến pháp trong cơ cấu bảo vệ hiến pháp ở mỗi nước được xác định chỉ với sự đánh giá những yếu tố nói trên và thực tiễn tòa án nước đó. Tuy nhiên, nói chung có thể khẳng định rằng chế định t pháp hiến pháp đã trở nên một trong những nét đặc trng của nhà nước pháp quyền, thành tố chủ chốt trong cơ cấu bảo vệ hiến pháp.

III- Tổ chức cơ cấu của các cơ quan bảo hiến

Nh đã nói, ở các nước hiện nay hoạt động bảo hiến được thực hiện bởi các cơ quan khác nhau có thể xếp vào hai nhóm: các tòa có thẩm quyền chung và các tòa chuyên trách. Hai dạng các cơ quan bảo hiến này khác nhau về trình tự thành lập cũng nh về thành phần.

1- Các nước nhóm thứ nhất

Tại khá nhiều nước, hoạt động bảo hiến không tách khỏi hệ thống t pháp chung, mọi vụ việc về những vấn đề liên quan đến hiến pháp đều do các tòa có thẩm quyền chung xem xét.

Đến lượt mình hình thức này lại có hai dạng: ở một số nước giám sát bảo hiến (hiểu theo nghĩa rộng) do tất cả các tòa có thẩm quyền chung thực hiện (Mỹ, Nhật Bản, Philippin, các nước Bắc Âu). Bất kỳ tòa nào cũng có thể phán quyết về tính hợp hiến của văn bản luật. Nhng các quyết định của cấp tòa cao nhất có u thế hơn vì chỉ những quyết định đó mới có tính bắt buộc đối với mọi tòa khác. Chỉ sau khi cấp tòa cao nhất phủ nhận tính hợp hiến của văn bản luật thì văn bản đó sẽ thực chất mất hiệu lực. Hình thức giám sát bảo hiến do tất cả các tòa có thẩm quyền chung thực hiện được gọi là *giám sát bảo hiến phi tập trung* (decentralized constitutional control).

Ở nhóm khác giám sát hiến pháp do cấp tòa cao nhất thực hiện (Gana, Namibia, Papua- New Gvineia, Srilanca, Estonia). Hình thức này được gọi là *giám sát bảo hiến tập trung* (centralized constitutional control).

Ở một số nước liên bang, bên cạnh cấp tòa cao nhất của quốc gia, cấp tòa cao nhất của các chủ thể liên bang cũng có quyền giám sát hiến pháp (nhng thông thường chỉ liên quan đến luật pháp địa phương). Ví dụ nh ở Canada- các tòa cao nhất của các tỉnh, ở Ấn Độ- các tòa án tối cao của tiểu bang. Nhng tại những nước này tòa án tối cao liên bang là cấp tòa chung thẩm khi giải quyết một vấn đề về tính hợp hiến của luật. Tuy nhiên có thể nói ở đó có mức độ phi tập trung hoá nhất định.

Nhng dù cho đó là sự giám sát tập trung hay phi tập trung thì vai trò quyết định ở các nước nói trên đều thuộc về cấp tòa cao nhất (gọi chung là tòa án tối cao) với cơ cấu tổ chức do hiến pháp quy định.

Thành phần của tòa án tối cao có số lượng không lớn và dao động từ 7- 20 thẩm phán. Thành viên của tòa án tối cao là những thẩm phán chuyên nghiệp, đáp ứng được những yêu cầu đối với cấp bậc của họ. Yêu cầu chính là có thâm niên làm việc cao trong các cơ quan tòa án hoặc trong ngành luật s. Ví dụ nh ở Ấn Độ thẩm phán của Tòa án tối cao là công dân Ấn Độ, được biết đến nh một luật gia xuất

chúng, có ít nhất 10 năm làm luật sư, thẩm phán ở tòa tối thượng hoặc ở hai tòa bình thường trở lên (Khoản 3, Điều 124 Hiến pháp Ấn Độ).

Trừ những ngoại lệ hiếm hoi, thẩm phán của tòa án tối cao do nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm. Ở một số nước đòi hỏi phải có sự đồng ý của nghị viện về việc bổ nhiệm đó; ở các nước khác nguyên thủ quốc gia hành động theo suy xét của mình, nhưng trước khi bổ nhiệm ông ta tham khảo ý kiến với các cơ quan nhà nước khác. Tuy vậy, nói chung có thể nói vai trò quyết định trong việc thành lập tòa án tối cao ở những nước này đều thuộc về nguyên thủ quốc gia hoặc chính phủ.

Ở phần lớn các nước, thẩm phán tòa án tối cao có nhiệm kỳ cho đến độ tuổi theo luật định (thông thường là từ 65- 70 tuổi), nhưng ở Mỹ thẩm phán Tòa án tối cao được bổ nhiệm suốt đời. Thẩm phán tòa án tối cao chỉ bị bãi miễn trong những trường hợp theo luật định. Cơ sở cho sự phế truất thông thường là hành vi không chính đáng hoặc vì nguyên nhân "sự bất lực về trí tuệ hoặc thể chất". Hiến pháp các nước thường quy định trình tự phế truất phức tạp đối với thẩm phán tòa án tối cao- ở một số nước theo thủ tục luận tội (impeachment), ở nước khác theo quyết định của đa số tuyệt đối trong nghị viện, ở nước thứ ba một ủy ban điều tra đặc biệt được thành lập và trên cơ sở kết luận của ủy ban, nguyên thủ quốc gia sẽ đưa ra quyết định...

Hiến pháp một số nước quy định khả năng bổ nhiệm các thẩm phán tạm thời vào tòa án tối cao. Ví dụ ở Namibia trong những vụ việc về bảo vệ quyền công dân, theo đề nghị của Chánh án, Tổng thống có thể bổ nhiệm tạm thời luật gia "có kiến thức chuyên sâu hoặc kinh nghiệm về lĩnh vực đó" làm quyền thẩm phán.

2- Nhóm các nước có tòa chuyên trách

Giới thiệu chung

Những nước thuộc nhóm này có các tòa chuyên trách về hoạt động bảo hiến gồm các tòa hiến pháp và những cơ quan bán t pháp (hội đồng hiến pháp, ban hiến pháp của tòa án cấp cao có thẩm quyền chung).

a) *Toà hiến pháp* hoạt động với những hình thức tổ tụng gần giống với các tòa có thẩm quyền chung. Hiến pháp nhiều nước quy định về những tòa này tại chương về quyền lực t pháp (Bồ Đào Nha, Nga, Thổ Nhĩ Kỳ, CH Séc, Slovakia, Armenia, Uzbekistan...). Nh Garlicki nhận định, qua điều này "nhà sáng lập hiến pháp muốn nhấn mạnh mối quan hệ giữa hoạt động bảo hiến với t pháp truyền thống và công nhận tòa hiến pháp là một trong số các tòa khác, nhưng có thẩm quyền đặc biệt".

Cũng theo lời Garlicki, trong hoạt động của tòa hiến pháp "bộc lộ xu hướng tiến gần với các tòa án nói chung" như trình tự xét xử dựa trên các nguyên tắc tranh luận và công khai (mặc dầu ở một số nước những nguyên tắc này được giới hạn trong những vụ việc nhất định). Các nguyên tắc chung trong xét xử được áp dụng một cách đầy đủ nhất ở Tòa án Hiến pháp Liên bang Nga gồm tính độc lập, tính tập thể, tính công khai, tính tranh luận và sự bình đẳng giữa các bên (Điều 5, Hiến pháp Liên bang Nga).

b) *Các cơ quan bảo hiến chuyên trách* còn bao gồm các hội đồng hiến pháp (Pháp, Mozambique, Marocco, Kazakhstan), ban hiến pháp thuộc tòa án tối cao (Costa- Rica, Burkina- Faso), Hội đồng điều tra bảo hiến (Ethiopia). Những cơ quan này không khác với tòa án hiến pháp về trình tự thành lập và thành phần. Trong giới lý luận có hai quan điểm về bản chất của chúng. Một số cho rằng đó là những cơ quan bán t pháp, chủ yếu dựa trên lý lẽ về các thủ tục tổ tụng- sự thiếu vắng tính tranh luận và tính công khai. Nhưng trong các công trình nghiên cứu của mình họ đặt những cơ quan này cùng với các tòa án hiến pháp. Các tác giả khác không phân biệt sự khác nhau giữa hội đồng hiến pháp và tòa án hiến pháp. Ví dụ nh Lavoreu khi nói về Hội đồng Bảo hiến Pháp đã nhấn mạnh rằng

Hội đồng "không khác với những toà án hiến pháp về thành phần, về thẩm quyền lẫn hoạt động của mình" (ông cho rằng những khác biệt về thủ tục tố tụng nói trên không có ý nghĩa).

c) *Số lượng thành viên* của các cơ quan bảo hiến chuyên trách không lớn, dao động từ 6- 19 người tùy từng nớc (Pháp- 9, Ý- 15, Nga- 19...). Hiến pháp phân lớn các nớc đều quy định số lượng thành viên của những cơ quan đó. Điều này có ý nghĩa chính trị quan trọng, bởi lẽ "trong trường hợp đó sẽ không thể đưa vào thành phần của toà những người ủng hộ cho một đồng lối chính trị nào đó bằng cách tăng số lượng quan toà lên". Để thay đổi thành phần về số lượng thì cần phải sửa đổi hiến pháp- điều không hề đơn giản.

Những điểm khác nhau giữa hai dạng cơ quan bảo hiến

Các cơ quan bảo hiến chuyên trách khác biệt một cách căn bản so với các toà án thẩm quyền chung về trình tự thành lập và thành phần. Có thể nói đến ba điểm khác nhau chủ yếu sau đây:

a) *Thứ nhất*, thông thường có một vài nhánh quyền lực tham gia vào việc hình thành các cơ quan bảo hiến chuyên trách. Ví dụ ở những nớc nh Áo, Nga, Pháp... các cơ quan này đợc hình thành với sự tham gia của nhánh lập pháp và hành pháp. Ở nhiều nớc các cơ quan nói trên đợc hình thành với sự tham gia của ba nhánh quyền lực là lập pháp, hành pháp, t pháp nh ở Tây Ban Nha, Ý, Bungary, Hàn Quốc...

Việc phân chia quyền hạn giữa các nhánh quyền lực khi thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách có mục đích nhằm bảo đảm sự độc lập của cơ quan này và tránh khả năng phải phục tùng một nhánh. Ngoài ra, trên một mức độ nào đó, nó đưa lại cho cơ quan bảo hiến tính chất đại diện chính trị, nhất là với sự tham gia của nghị viện có thành phần chủ yếu theo các đảng phái chính trị. "Ưu thế của nghị viện và gắn liền với nó là chính phủ đảng phái trong quá trình hình thành toà hiến pháp đã phản ánh quan điểm cho rằng thành phần của toà phải là kết quả của sự thông lượng giữa các thế lực chính trị". Sự thể hiện trên thực tế quan điểm này là việc phân chia các ghế thẩm phán giữa các đảng phái chính trị chủ chốt theo thoả thuận trước.

Tuy nhiên, cũng có ngoại lệ là ở một số nớc cơ quan bảo hiến pháp do nghị viện thành lập (nh ở Đức một nửa thành viên Toà án Hiến pháp Liên bang do Thượng viện bầu chọn, một nửa- do Hạ viện).

b) *Thứ hai*, khác với các thẩm phán của toà có thẩm quyền chung, thành viên của các cơ quan bảo hiến chuyên trách đợc bổ nhiệm và bầu ra trong một nhiệm kỳ nhất định, tống đối ngắn (nhiều nhất là ở Nga- 12 năm). Chỉ ở một số nớc, thời gian giữ chức của họ kéo dài đến độ tuổi nhất định (Áo, Thổ Nhĩ Kỳ, Nga trước năm 1993). Trong đó, ở một số nớc thành phần của các cơ quan này không thay đổi trong suốt nhiệm kỳ (Bungary, Ý, Nga), ở một số nớc khác- luật pháp quy định sự thay đổi thành phần (Tây Ban Nha, Pháp, Ba Lan). Ở phần lớn các nớc, thành viên của các cơ quan bảo hiến chuyên trách đợc bổ nhiệm hoặc bầu chỉ trong một nhiệm kỳ. Chỉ ở một số ít các nớc cho phép bổ nhiệm thêm một nhiệm kỳ nữa (Hungary, Hàn Quốc).

Đánh giá nguyên tắc hình thành

Để đánh giá hai nguyên tắc hình thành các cơ quan bảo hiến chuyên trách đợc trình bày trên đây, cần tính đến tính chất lỏng lẻo của chúng nh những cơ quan t pháp- chính trị. *Nguyên tắc bổ nhiệm suốt đời* (cho đến độ tuổi nào đó) và thành phần không đổi trong thời hạn nhất định dĩ nhiên tăng cường tính độc lập của các cơ quan bảo hiến, nhng nó cũng cản trở sự thích ứng của các cơ quan đó đối với những diễn biến trong đời sống chính trị, có thể là nguyên nhân dẫn đến những mâu thuẫn hiến pháp sâu sắc và khó giải quyết giữa chúng và các cơ quan quyền lực nhà nớc khác.

Ngọc lại, những mâu thuẫn nh vậy sẽ đọc giảm thiểu đáng kể khi các thành viên của các cơ quan dạng này đọc *bổ nhiệm trong thời gian nhất định*, nhất là khi thành phần của chúng đọc thay đổi. Ngoài ra, nh Garlicki nhận định, "sự thay đổi thành phần theo định kỳ đã làm cho các toà án hiến pháp thích ứng dễ dàng hơn với tong quan thay đổi giữa các lực lượng chính trị trong nớc". Tuy nhiên, trong phong thức hình thành nh vậy tiềm ẩn khả năng mất sự độc lập của các cơ quan bảo hiến, nguy cơ lôi kéo cơ quan này vào các cuộc đối đầu giữa các lực lượng chính trị, mà tong quan thay đổi giữa các lực lượng đó tất yếu đọc phản ánh trong thành phần và do vậy- trong hoạt động của các cơ quan bảo hiến. Sự lựa chọn nguyên tắc nào là phụ thuộc nhiều vào những điều kiện lịch sử cụ thể của mỗi nớc.

c) *Thứ ba*, khác với các toà có thẩm quyền chung, các cơ quan bảo hiến chuyên trách đọc thành lập trên *cơ sở rộng hơn về "nhân sự"*: thành viên của những cơ quan này có thể là giảng viên luật có tiếng, công chức nhà nớc, chính trị gia và thậm chí những người không có học vấn pháp lý. Tuy nhiên, hiện nay có xu hướng hình thành các cơ quan này từ các nhân vật có học vấn đại học pháp lý, có thời gian hoạt động chuyên nghiệp lâu năm. Ví dụ nh Hiến pháp của Áo quy định mọi thành viên của Toà án Hiến pháp đều phải có "học vấn đại học trong lĩnh vực các khoa học về nhà nớc- pháp luật và ít nhất có 10 năm giữ chức vụ theo chuyên ngành nói trên" (Khoản 3, Điều 147).

Vị trí pháp lý của các thành viên

Vị trí pháp lý của các thành viên cơ quan bảo hiến chuyên trách không khác với của các thẩm phán toà bình thường.

a) *Trước hết*, đối với họ cũng có yêu cầu về sự không kiêm nhiệm. Thành viên cơ quan bảo hiến không đọc là đại biểu nghị viện cũng nh của bất cứ cơ quan đại diện nào, không đọc là thành viên chính phủ, công chức nhà nớc, không đọc hoạt động kinh doanh hay hoạt động chuyên nghiệp khác (trừ hoạt động sáng tạo hoặc giảng dạy), không đọc giữ ghế lãnh đạo trong các đảng phái chính trị (hoặc nói chung không phải là thành viên của đảng).

b) *Thứ hai*, thành viên của cơ quan bảo hiến chuyên trách, cũng giống nh thẩm phán bình thường không bị bãi miễn trong suốt thời gian họ đọc bổ nhiệm, trừ một số trường hợp luật định.

Luật pháp các nớc quy định những trình tự, thủ tục khác nhau về việc chấm dứt trước thời hạn quyền hạn của các thành viên cơ quan bảo hiến chuyên trách. Ở đây có thể nhận thấy hai điểm. *Một*, ở nhiều nớc áp dụng các trình tự khác nhau tùy theo cơ sở chấm dứt thẩm quyền- trình tự đơn giản hơn (ví dụ khi từ chức tự nguyện) cho đến phức tạp hơn trong trường hợp mất năng lực hành vi, có những hành vi vi phạm kỷ luật hoặc làm mất danh dự, phẩm giá quan toà. *Hai*, trừ một số ngoại lệ, ở phần lớn các nớc, quyết định về việc chấm dứt thẩm quyền của thành viên cơ quan bảo hiến do chính cơ quan đó đưa ra hoặc với sự tham gia của cơ quan đó. Điều này cũng có tác dụng tăng cường tính độc lập của cơ quan bảo hiến chuyên trách.

c) *Thứ ba*, vị trí pháp lý của thành viên các cơ quan nói trên cũng đảm bảo quyền bất khả xâm phạm (trình tự đặc biệt để quy trách nhiệm). Trên phong diện này vị trí pháp lý của họ cơ bản giống với vị trí pháp lý của nghị sĩ. Ví dụ ở Hungary, thành viên Toà án Hiến pháp có "quyền bất khả xâm phạm giống nh quyền của nghị sĩ". Còn Luật về Toà án Hiến pháp Bungary quy định thẩm phán Toà án Hiến pháp "có vị trí pháp lý nh Chủ tịch Quốc hội" (Điều 10).

Bổ nhiệm chánh án

Một trong những vấn đề chính trong tổ chức của các cơ quan bảo hiến chuyên trách là trình tự, thủ tục bổ nhiệm chánh án- nhân vật giữ một trong những vị trí cao nhất trong bảng thứ bậc các chức vụ nhà nớc. Có thể nói đến *hai phong thức chính*: (1) tại nhiều nớc chánh án do các thành viên của cơ quan này bầu ra từ các thành viên, điều này bảo đảm đáng kể sự độc lập của cơ quan bảo hiến; (2) ở

một số nớc nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm chánh án mà không cần tham khảo ý kiến hay sự thoả thuận với một cơ quan quyền lực nhà nớc nào khác, kể cả với cơ quan bảo hiến chuyên trách. Trong trường hợp này nguyên thủ quốc gia có khả năng bổ nhiệm người của mình. Tổng thống Pháp, người có "quyền lực vô hạn" trong việc bổ nhiệm thành viên Hội đồng Bảo hiến, có thể "bổ nhiệm những nhân vật đồng quan điểm hoặc thậm chí cùng một đảng với ông ta".

Ngoài ra còn có những phương án khác: chánh án do Nghị viện bầu (Đức), do Tổng thống bổ nhiệm theo đề nghị của Chính phủ (Áo), với sự đồng ý của Nghị viện (Hàn Quốc), do Nghị viện bầu theo đề nghị của Tổng thống (Lithuania).

Trong vị trí pháp lý của chánh án cơ quan bảo hiến có đặc điểm khác với ở toà bình thường là *sự luân phiên* các nhân vật nắm giữ chức vụ nói trên đợc quy định trong luật pháp nhiều nớc.

Người đứng đầu cơ quan bảo hiến chuyên trách có những *quyền hạn* nhất định. Ở một số nớc những quyền hạn đó rất đáng kể (nh lá phiếu quyết định), ở nớc khác chúng lại có giới hạn. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp vai trò thực sự của nhân vật này còn phụ thuộc nhiều vào các phẩm chất cá nhân của ông ta.

Cơ cấu tổ chức

Các cơ quan bảo hiến ở phần lớn các nớc đều có *tổ chức đơn giản*: ngoài bộ máy hành chính, những cơ quan đó không có thêm một bộ phận tổ chức nào khác. Những vụ việc thuộc thẩm quyền của chúng thường đợc toàn bộ thành viên xem xét trong phiên họp chung (chỉ cần có số lượng thành viên hợp lệ). Nhnng ở một số nớc luật pháp quy định những dạng vụ việc nhất định do một hội đồng hẹp hơn xét xử. Ví dụ ở Áo có thực tiễn không đợc quy định trong luật là việc tiến hành các phiên xét xử của "phòng nhỏ" ngày càng có ý nghĩa... Các phiên xét xử công khai, toàn thể đợc dành cho những vụ việc có ý nghĩa chính trị đặc biệt²⁶.

Ở một số nớc các cơ quan bảo hiến chuyên trách có *cơ cấu tổ chức phức tạp hơn* (Tây Ban Nha, Đức, Nga, CH Séc...). Tại những nớc này toà hiến pháp xem xét và giải quyết vụ việc cả trong các phiên toàn thể cũng nh trong các phiên của hai phòng- là những bộ phận tổ chức thường trực của toà hiến pháp. Ở Tây Ban Nha và Đức mỗi phòng có số lượng thẩm phán ngang nhau (ở Tây Ban Nha- 6 người, ở Đức- 8 người). Ở Nga một phòng có 9, phòng khác có 10 thẩm phán với trình tự xác định thành phần do Quy chế của Toà án Hiến pháp thiết lập. Luật pháp những nớc này quy định thẩm quyền cho từng phòng cũng nh cho đoàn chủ tịch của toà.

* *

*

Là một bộ phận thiết yếu trong cơ chế bảo vệ hiến pháp, đóng vai trò trọng tài trung gian giữa các thế lực chính trị, các cơ quan bảo hiến đã đợc khẳng định ở nhiều nớc trên thế giới với những mô hình tổ chức khác nhau tùy thuộc vào các điều kiện ở mỗi nớc. Nhnng dù theo mô hình nào thì mục đích cuối cùng của những cơ quan này là bảo vệ hiến pháp- đạo luật tối cao của đất nớc./.

NHÀ NÓC PHÁP QUYỀN VỚI VIỆC XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN (Tiếp theo số 6- tháng 7/2001)

Th.S. Ngô Huy Công*

LTS: Trong Phần I, tác giả đã giới thiệu và phân tích bản chất của nhà nóc pháp quyền. Tại phần đọc đăng tải dưới đây, tác giả xem xét các mô hình chính thể căn bản và đưa ra nhận xét về việc đáp ứng các yêu cầu chính yếu của nhà nóc pháp quyền trong các mô hình này, trong đó có vấn đề phân quyền, t pháp độc lập và toà án hiến pháp.

II. Các mô hình tổ chức chính quyền căn bản

Qua các nghiên cứu ở Phần I của bài viết này, chúng ta có thể thấy nhà nóc pháp quyền và dân chủ luôn luôn gắn bó và bổ sung cho nhau để hướng tới lợi ích chung và lợi ích riêng của từng cá nhân trong một cộng đồng chính trị nhất định. Nhà nóc pháp quyền đã đề ra rất nhiều yêu cầu đối với việc xây dựng chính quyền. Tuy các yêu cầu này được nhận thức khác nhau, song có rất nhiều điểm chung. Có thể nói chúng khác nhau về mặt số lượng, nhng đối với chất lượng cho việc xây dựng một chính quyền và bảo vệ tự do, lợi ích của công dân thì không có sự khác biệt.

Cũng phải nói rằng có nhà khoa học quan niệm nhà nóc pháp quyền là "một hình thức nhà nóc" và xem nhà nóc pháp quyền "trùng khít" với pháp chế xã hội chủ nghĩa²⁴. Từ các nhận định nh vậy, ngời ta có thể suy ra "pháp chế" là "một hình thức nhà nóc". Điều này là quá mới mẻ. Do đó bài viết này vẫn đi theo hướng tìm hiểu các chính thể truyền thống đáp ứng các yêu cầu của nhà nóc pháp quyền nh thế nào.

1- Các mô hình

Theo cách thức cơ bản nhất, ngời ta thường căn cứ vào mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp để phân loại chính thể: tổng thống, nội các, quốc hội. Vậy có thể nói mô hình chính thể nào cũng có gắn bó với hoặc được xem xét thông qua học thuyết phân chia quyền lực. Chẳng hạn không thể xem xét đến quốc hội hay nghị viện (lập pháp) mà không đề cập đến cơ quan đối lập với nó là chính phủ hay hành pháp. Xét về mặt lịch sử thì hành pháp hay chính phủ là hạt nhân căn bản của chính quyền, phát triển cùng với chính quyền từ sơ khai cho tới hiện đại. Vì vậy hành pháp hay chính phủ nắm quyền lãnh đạo quốc gia theo quan niệm của Hoa Kỳ. Cho tới khi quốc hội hay nghị viện ra đời mang trong nó các chức năng cơ bản nh kiểm chế, kiểm soát và đối lập với chính phủ (hành pháp), thì mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp hay giữa nghị viện với chính phủ là mối quan hệ hết sức cơ bản cho việc tổ chức nên một chính thể. Từ đó ngời ta có thể phân ra 03 loại chính thể truyền thống nh sau:

Thứ nhất là chính phủ độc lập (Independent Government) hay chính thể tổng thống được áp dụng ở Hoa Kỳ, các nóc Nam Mỹ, Philippine... Tại đây hành pháp không bị đặt dưới sự kiểm soát, chỉ huy của lập pháp. Những đặc điểm chính nổi lên của loại này là tổng thống và nội các của tổng thống hoàn toàn tách biệt và độc lập với quốc hội. Tổng thống và các thành viên nội các không phải là thành viên của quốc hội. Họ không tham gia thảo luận, tranh luận tại quốc hội và không trả lời hay chịu trách nhiệm trước quốc hội. Tuy nhiên ngời ta có thể thấy những thành viên của nội các thường xuất hiện trước các uỷ ban của quốc hội để giải thích các chương trình và chính sách của chính phủ. Sự nắm giữ cơ quan quốc gia của tổng thống và các thành viên nội các không phụ thuộc vào đa số ủng

hộ trong quốc hội. Chính phủ này là một thực thể tách biệt với một đảng nào đó đang kiểm soát quốc hội. Quốc hội không thể bỏ phiếu giải tán chính phủ hay bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ. Theo Shad Saleem Faruqi thì vấn đề luận tội (impeachment) và kết tội (conviction) tổng thống chỉ là một thủ tục bất thường có khả năng lý thuyết, nhng hơn hai thế kỷ qua (cho đến năm 1994) chưa có một tổng thống nào bị đuổi ra khỏi vị trí thông qua thủ tục này²⁵. Ngược lại tổng thống cũng không thể giải tán quốc hội, thậm chí cả trong thời gian chiến tranh.

Trong chính thể này, tổng thống đứng đầu nhà nước, đồng thời đứng đầu chính phủ và đọc bầu theo cách thức phổ thông, giữ chức vụ không quá hai nhiệm kỳ. Nội các do tổng thống chỉ định từ những người ngoài quốc hội nhng phải qua thủ tục phê chuẩn của thượng viện.

Trong lĩnh vực lập pháp và ngân sách, tổng thống có thể kiến nghị với quốc hội, nhng quốc hội có thể bác bỏ hoặc sửa đổi. Ngược lại tổng thống có thể phủ quyết các đạo luật của quốc hội, nhng quốc hội có thể vượt qua bởi 2/3 số phiếu ủng hộ đạo luật đó ở cả hai viện. Đối với quy trình ngân sách (Budgetary process), việc kiểm soát của quốc hội rất quan trọng. Ở đó, tổng thống không có sáng kiến hoàn toàn về tài chính. Quy trình này là một quy trình rất chậm chạp, tỉ mỉ, hướng tới sự thoả thuận giữa các mục tiêu của quốc hội và những đề xuất của tổng thống, sự thoả hiệp giữa các quyết định của thượng viện và hạ viện, cũng nh các khuyến nghị của các uỷ ban của quốc hội. Các vấn đề này là hệ quả của một nguyên tắc hiến pháp là chỉ có các đại diện của dân mới có thể thu thuế và trích thu nhập hợp pháp của dân.

Mô hình này còn được người ta gọi là Washington Model (mô hình Washington) bởi nó được khởi xướng ở Mỹ và sau đó được nhiều nước trên thế giới áp dụng.

Thứ hai là chính phủ chịu trách nhiệm (Responsible Government) hay chính thể nội các. Hình thức này xuất hiện ở Anh quốc và còn được gọi là Westminster Model (Mô hình Westminster). Mô hình này thể hiện sự hợp tác gắn gũi giữa lập pháp và hành pháp. Ở đó chính phủ được coi là một phần của nghị viện, phải chịu trách nhiệm, trả lời và điều trần trước nghị viện. Một điều kiện quan trọng cho sự tồn tại của chính phủ là còn được sự tín nhiệm của hạ viện. Nếu chính phủ bị bỏ phiếu bất tín nhiệm thì có thể bị giải tán. Thủ tướng cũng có thể kiến nghị nhà vua hay tổng thống giải tán hạ viện trước thời hạn và kêu gọi bầu cử.

S.A. de Smith đã tóm tắt mô hình Westminster trong một vài lời nh sau:

*"Một chế độ hiến pháp mà trong đó người đứng đầu nhà nước không phải là người thực sự đứng đầu chính phủ; người đứng đầu chính phủ là một thủ tướng chỉ huy nội các được cấu thành bởi các bộ trưởng mà đối với việc bổ nhiệm và miễn nhiệm họ, ông ta ít nhất có một phương tiện kiểm soát thực chất; ngành hành pháp thực chất là thuộc nghị viện nên các bộ trưởng nhất thiết phải là thành viên của lập pháp; các bộ trưởng chịu trách nhiệm tập thể và cá nhân trước lập pháp đại diện cho nhân dân và đọc bầu một cách tự do"*²⁶.

Các đặc điểm chính của mô hình này là chính phủ phải chịu trách nhiệm trước nghị viện hàng ngày. Có nghĩa là hàng ngày phải trả lời chất vấn của nghị viện, thuyết trình chính sách và cung cấp các thông tin. Các bộ trưởng do thủ tướng lựa chọn và bổ nhiệm trong số thành viên nghị viện, nhng nghị viện không cần thiết phải phê chuẩn sự bổ nhiệm đó. Thủ tướng có thể tái cử nhiều nhiệm kỳ liên tiếp, không giới hạn.

Trong lĩnh vực lập pháp và ngân sách, thủ tướng và các thành viên nội các đưa ra các sáng kiến lập pháp và tài chính. Và họ dựa vào đa số người của đảng mình trong nghị viện để thông qua các dự luật.

Thứ ba hành pháp phụ thuộc quốc hội hay chính thể quốc hội. Ở đây hành pháp chỉ có nhiệm vụ thi hành mọi ý chí của lập pháp. Khác với chính thể nội các, hành pháp trong chính thể quốc hội không có quyền từ chức mà phải thi hành quốc hội tới khi mà quốc hội không muốn trao quyền cho hành pháp nữa²⁷. Việc bổ nhiệm hay bãi nhiệm hành pháp do nghị quyết của lập pháp. Và lập pháp có

quyền huỷ bỏ những quyết sách của hành pháp. Chế độ quốc hội này thông thường áp dụng trong giai đoạn soạn thảo hiến pháp mới. Có nghĩa là Quốc hội lập hiến thông thường có một hội đồng hành pháp được giám sát bởi các uỷ ban của quốc hội. Hiện nay chế độ này vẫn được áp dụng tại Thụy Sĩ mà ở đó Quốc hội được coi là cơ quan quyền lực cao nhất của Liên bang và được chia thành hai viện là: Hội đồng quốc gia và Hội đồng tiểu bang có quyền lực ngang nhau. Hai viện này họp mỗi năm 4 kỳ, nhưng tổng số thời gian không quá 3 tháng. Quyền hành pháp được trao cho Hội đồng liên bang gồm 7 thành viên, hoạt động và quyết định tập thể, đều bình đẳng với nhau, nhưng mỗi người được phân công chỉ huy một bộ²⁸. Hội đồng liên bang chỉ đạo Hành chính liên bang (một tổ chức riêng biệt với chính phủ (Hội đồng liên bang) được chia thành các bộ). Thực chất Hội đồng liên bang là một Uỷ ban hành pháp của Quốc hội, thực thi mọi ý chí của Quốc hội. Còn hệ thống pháp có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật, nếu có vi phạm nhân quyền. Chủ tịch liên bang được coi như nguyên thủ quốc gia, được bầu từ một trong các thành viên Hội đồng liên bang giữ chức vụ 1 năm, nhưng vai trò hoàn toàn mang tính chất nghi lễ và không có uy quyền gì đặc biệt so với các thành viên khác của Hội đồng liên bang. Đây được xem là một hình thức tập quyền về quốc hội.

Nếu so sánh mô hình này với mô hình tập quyền về quốc hội ở Việt Nam thì chúng ta thấy trong quan hệ với hành pháp, Quốc hội Thụy Sĩ có vai trò, quyền hạn lớn hơn mà ở đó hành pháp không có vai trò gì đặc biệt ngoài việc thi hành tuyệt đối ý chí của Quốc hội và làm các công việc chính sách, còn công việc hành chính do một bộ máy hành chính riêng biệt đảm nhiệm. Trong quan hệ với pháp thì Quốc hội Việt Nam có vai trò, quyền hạn lớn hơn, tức là vừa thiết lập pháp, vừa giám sát hoạt động của pháp; còn pháp không có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật do Quốc hội thông qua.

Nhiều học giả nhận xét, mô hình này của Thụy Sĩ đóng góp thành công ở Thụy Sĩ trong việc bảo đảm nền dân chủ, nhưng có lẽ chỉ thích hợp với Thụy Sĩ- một nước ít dân, con người hiền lành, u chuộng hoà bình; một nước trung lập về chính trị và có truyền thống dân chủ. Ở đây cần nhấn mạnh đặc biệt tới việc phát triển hình thức dân chủ trực tiếp (tức là trung tâm ý dân) ở Thụy Sĩ. Rất nhiều quyết sách, đạo luật và điều ước quốc tế được trung tâm ý dân ý. Điều đó cho thấy vai trò rất hạn chế của Quốc hội trong đời sống chính trị xã hội. Vì vậy chính thể này có điều kiện tồn tại và phát triển. Nhưng cũng có một thực tế phải thừa nhận rằng dù Hội đồng liên bang, về mặt lý thuyết, là phụ thuộc Quốc hội, song dường như đã chi phối Quốc hội bởi tính chuyên nghiệp, thông thạo nghiệp vụ và thực tiễn. Hầu như các ý đồ của Hội đồng liên bang đều dễ dàng thực hiện trước Quốc hội thiếu chuyên môn và ít thực tế. Lưu ý rằng Hội đồng liên bang có quyền trình dự án luật và ngân sách trước Quốc hội.

2- Nhận xét và lý giải về việc đáp ứng các yêu cầu cơ bản của nhà nước pháp quyền trong các chính thể.

Các mô hình tổ chức chính quyền cơ bản này đều được khảo sát và nghiên cứu kỹ lưỡng trước khi nước nào đó có nhu cầu thiết lập nên chính quyền của mình. Mỗi mô hình đều có những điểm lợi và bất lợi, do đó tùy theo yêu cầu của từng nước mà tổ chức chính quyền theo một mô hình cơ bản nào đó. Tuy nhiên còn có một số mô hình biến cải được kết hợp giữa các yếu tố của chính thể tổng thống và chính thể nghị viện, ví dụ: chính thể ở Pháp hiện nay; nước Úc đã học ở Mỹ về quốc hội lưỡng viện, ở Anh về chính phủ chịu trách nhiệm trước nghị viện, ở Thụy Sĩ về dân chủ trực tiếp (tức là trung tâm ý dân ý).

2.1. Các mô hình chính thể dường như đều có nguồn gốc từ nước Anh. Trải qua quân chủ độc đoán, quân chủ hạn chế, nội các song hợp rồi nội các đơn nhất, nước Anh đã cung cấp cho thế giới nhiều hình mẫu. Chẳng hạn người Mỹ đã mô phỏng trung thực mô hình quân chủ hạn chế ở nước Anh để xây dựng nên chế độ tổng thống của họ. Vị trí, vai trò của tổng thống Mỹ hiện nay mang dáng dấp của một vị vua của nước Anh ở thế kỷ 17²⁹. Các câu chuyện này cho thấy việc tổ chức chính quyền ở các nước đều có sự suy xét và ghi nhận học thuyết nhà nước pháp quyền có xuất xứ từ nước Anh vào thế kỷ 13 như đã nói ở Phần I. Ngay khi thiết lập nên chính thể quốc hội, Hiến pháp của Thụy Sĩ coi nhà nước pháp quyền là một nguyên tắc quan trọng nhằm bảo vệ nhân quyền, ràng buộc các hành vi của

nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng, nâng cao văn hoá chính trị và tôn trọng pháp luật quốc tế, do đó quy định như sau:

"Điều 5. Nhà nước pháp quyền"

- 1) *Pháp luật là cơ sở và giới hạn cho tất cả các hành vi của nhà nước.*
- 2) *Hành vi của nhà nước nhất thiết phải bảo đảm lợi ích công cộng và tương xứng.*
- 3) *Các định chế nhà nước và nhân phải hành động một cách thiện chí.*
- 4) *Liên bang và các bang phải tôn trọng pháp luật quốc tế".*

Hiến pháp này được Quốc hội Liên bang Thụy Sĩ thông qua ngày 18/12/1998, được thông qua bởi trung cầu dân ý ngày 14/4/1999, được Sắc lệnh của Quốc hội Liên bang cho thi hành ngày 28/11/1999 và có hiệu lực ngày 1/1/2000.

Về cơ bản chính quyền được tạo lập nên bởi hiến pháp, có xem xét đến việc phân quyền với các mức độ khác nhau giữa lập pháp và hành pháp, nhưng pháp độc lập với hai nhánh quyền lực kia. Chẳng hạn Thụy Sĩ tổ chức nhà nước tập quyền về quốc hội, nhưng pháp vẫn được Hiến pháp ban cho vị trí và thẩm quyền như sau:

"Điều 88. Vị trí của Tòa án tối cao liên bang"

- 1) *Toà án tối cao liên bang là cơ quan quyền lực pháp liên bang cao nhất.*
- 2) *Tổ chức và tổ tụng của nó được quy định bởi đạo luật.*
- 3) *Toà án tối cao liên bang quy định việc điều hành của mình.*

Điều 189. Thẩm quyền xét xử của Tòa án tối cao liên bang

1) *Toà án tối cao liên bang có thẩm quyền xét xử đối với:*

a) *Các vụ kiện về việc vi phạm các quyền hiến định;*

b) *Các vụ kiện về việc vi phạm tính tự trị của các thành phố và những bảo đảm khác của các tổng (bang) đối với các đoàn thể theo luật công;*

c) *Các vụ kiện về việc vi phạm các điều ước quốc tế và các điều ước giữa các tổng (bang);*

d) *Các tranh chấp có tính chất luật công giữa liên bang và các tổng (bang), hoặc giữa các tổng với nhau.*

2) *Các thẩm quyền xét xử của Tòa án tối cao liên bang có thể được bổ sung bởi đạo luật".*

2. ở đây cần phải nhấn mạnh rằng pháp độc lập nhằm giám sát các cơ quan công quyền bằng toà án là một yếu tố cực kỳ quan trọng của nhà nước pháp quyền. Vì thế mà nhiều học giả nhấn mạnh rằng: "*Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà trong đó quyền lực công cộng được đặt dưới một phương tiện hiệu quả nhằm tôn trọng tính hợp pháp bằng cách giám sát bởi pháp*"³⁰.

3. 2.2. Có một điều khẳng định là khi nói đến các chính thể nói trên ngời ta đều đã xem xét một cách thích đáng tới học thuyết phân quyền. Có những chế độ áp dụng phân quyền triệt để, cứng rắn nh chính thể tổng thống, trong khi đó có những chính thể áp dụng việc phân quyền mềm dẻo nh chính thể nội các và có những chính thể phân quyền tối thiểu nh chính thể quốc hội. Ngay cả khi ta nói tới tập quyền về quốc hội (lập pháp) thì cũng có nghĩa là ta đã phân biệt giữa lập pháp, hành pháp và t pháp.

Tôi cho rằng phân quyền không có nghĩa là quyền lực nhà nớc không thống nhất. Bản thân quốc gia là một thể thống nhất do Hiến pháp xác định. Và chính Hiến pháp hay quyền lập hiến đã phân chia quyền lực cho các cơ quan quốc gia khác nhau để nhằm các mục tiêu: bảo đảm sự tồn tại chung của cộng đồng, duy trì dân chủ, bảo vệ quyền tự do cá nhân, bảo vệ chủ quyền... Quyền lực khởi nguồn từ nhân dân, nên nó là một thể thống nhất. Và chính nhân dân muốn giữ và duy trì quyền lực ấy bằng cách chỉ giao cho các cơ quan khác nhau của quốc gia từng phần quyền lực thông qua Hiến pháp. Vì thế mà không ai có thể lạm dụng quyền lực mà nhân dân giao cho để chống lại chính nhân dân- chủ nhân đích thực của quyền lực.

Vậy việc phân quyền hay nói một cách bóng bẩy, phân công, phân nhiệm là hết sức cần thiết trong việc tổ chức chính quyền của dân, do dân, vì dân.

2.3. Hiến pháp được nhìn nhận nh một cấu trúc pháp lý đặc biệt vì lợi ích của mọi ngời trong cộng đồng, thể hiện ý chí của nhân dân và được xem là nơi cất giữ thiêng liêng các nguyên lý chính trị cơ bản, đồng thời cũng là nơi cung cấp các phong tiện để thi hành lợi ích của mọi ngời, ý chí của nhân dân và các nguyên lý chính trị cơ bản đó. Trật tự hiến pháp ngày nay còn được hợp pháp hoá bởi sự liên kết các giá trị đạo đức hết sức cơ bản. Đó là quyền con ngời và quyền của các dân tộc. Vì thế Hiến pháp ràng buộc nhà nớc, trong đó có cả lập pháp, hành pháp và t pháp. Nên việc bảo đảm tuân thủ hiến pháp là cực kỳ quan trọng, đứng ở vị trí hàng đầu trong một cộng đồng chính trị, là yêu cầu cơ bản của nhà nớc pháp quyền.

Do vậy, để giải quyết mâu thuẫn giữa dân chủ và nhà nớc pháp quyền, bảo vệ tự do của con ngời, bảo đảm chính quyền tuân thủ pháp luật, ngăn cản việc lạm dụng quyền lực, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân, bảo đảm cho tính tối cao của Hiến pháp..., các chính thể đều cần phải có một tổ chức đặc biệt bảo vệ Hiến pháp, nhất là trong các tranh chấp liên quan tới Hiến pháp. Nếu không có một tổ chức hay định chế nh vậy mà để mặc các tranh chấp hiến pháp cho các định chế chính trị tự giải quyết, thì dẫn tới sự tuỳ tiện trong việc hiểu và thi hành Hiến pháp, cơ sở xác lập tính hợp pháp cho các hành vi của chính quyền bị xâm hại, nhân dân mất lòng tin vì cho rằng các quyền hiến định của họ bị vi phạm... Điều đó sẽ dẫn đến hậu quả chính trị phức tạp. Nên các chính thể đều quan tâm tới việc thiết lập các định chế đặc biệt bảo vệ hiến pháp, có thể là toà án tối cao, hội đồng bảo hiến hay toà án hiến pháp. Việc thiết lập các chế định này là hết sức cần thiết cho bất kỳ một quốc gia dân chủ nào theo đuổi học thuyết nhà nớc pháp quyền.

Nên biết rằng các định chế bảo hiến không chỉ là sản phẩm riêng có của chủ nghĩa t bản, mà các định chế xem xét tính hợp hiến còn được tổ chức ở các nớc theo con đường chủ nghĩa xã hội. Theo Hiến pháp năm 1924 của Liên xô thì Toà án tối cao của nớc này được kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật giống mô hình Toà án tối cao của Hoa Kỳ; Nhg sau đó hoạt động của Toà án này bị coi là trái với nhiệm vụ chính trị, rồi bị huỷ bỏ. Và tới năm 1990, nhiệm vụ xem xét tính hợp hiến được giao cho Uỷ ban bảo hiến. Đến năm 1991 Toà án hiến pháp được thành lập³⁰. Hiện nay hầu hết các nớc xã hội chủ nghĩa cũ và các nớc mới thuộc Liên xô cũ đều thành lập toà án hiến pháp. Có thể nói toà án hiến pháp đang trở thành một khuynh hướng lớn trên thế giới hiện nay.

Mọi toà án hiến pháp đều có hai nhiệm vụ: Một là trông coi chức năng thống trị của một nhà nước; Hai là bảo vệ các quyền cá nhân, quyền chính trị của công dân chống lại nguy cơ xâm phạm từ các cơ quan công quyền.

Từ thừa mới ra đời, các toà án hiến pháp có nhiệm vụ phân định ranh giới giữa các định chế nhà nước và xác định các quyền lực của các định chế nhà nước trong mối quan hệ với nhau. Ngày nay toà án hiến pháp có các chức năng nh: Một là phân định phạm vi quyền lực giữa các định chế nhà nước thông qua việc duy trì cấu trúc tổ chức hiến định và bảo đảm giải quyết tranh chấp một cách hoà bình giữa các định chế hiến pháp, xác định thẩm quyền của các định chế nhà nước bằng cách ngăn cản sự tập trung không hợp lý quyền lực hay lạm quyền nhằm bảo vệ công dân và thiểu số; Hai là bảo vệ các quyền về kinh tế, chính trị của cá nhân thông qua sự ngăn cản việc đưa ra các quy định pháp luật trái với Hiến pháp hoặc vi phạm nền tảng căn bản của quyền con người, giá trị đạo đức căn bản của cộng đồng... Hiện nay nhiều học giả cho rằng toà án hiến pháp không chỉ bảo vệ tự do t- ởng, tự do tín ngưỡng, tự do báo chí... chống lại sự vi phạm từ các cơ quan công quyền, mà còn chống lại sự tấn công từ phía t nhân hoặc tổ chức phi chính phủ³¹.

Cần phải nói thêm rằng việc thông qua luật ở các chính thể này có một quy trình chặt chẽ, minh bạch, công khai, tuân thủ hiến pháp và được kiểm soát bởi t pháp đáp ứng yêu cầu cơ bản của nhà nước pháp quyền.

Vậy có thể nói các yêu cầu cơ bản của nhà nước pháp quyền được đáp ứng trong các mô hình chính thể này./.

(còn nữa).

³¹ Xem Prof. Dr. Dierter Umpack- "Recent Trends in Comparative Constitutional Law: Constitutional Control by Courts"- in "Law, Justice and Open Society in asean" edited by Piruna Tingsabadh- Konrad Adenauer Stiftung- 1997- PP. 253- 256

TRỌNG TÀI KINH TẾ CÁC NƯỚC: CÁCH THỨC, TRÌNH TỰ, THỦ TỤC CÔNG NHẬN VÀ THI HÀNH QUYẾT ĐỊNH

NGUYỄN TRUNG TÍN*

LTS: Sau khi phán quyết của trọng tài được đưa ra, việc tiếp theo là công nhận và thi hành quyết định đó. Nhưng không phải trong mọi trường hợp đều có sự tự nguyện công nhận và thi hành. Vậy thực tiễn pháp lý trọng tài các nước có những cách thức, trình tự, thủ tục gì để xử lý những tình huống như vậy?

Hiện nay việc soạn thảo Pháp lệnh về Trọng tài đang được tiến hành ở nước ta. Một trong các vấn đề gây tranh luận trong quá trình soạn thảo là vấn đề về trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài kinh tế. Để góp phần vào việc soạn thảo tốt hơn Pháp lệnh trên, bài này nhằm làm sáng tỏ các quan điểm cơ bản ở các quốc gia về sự điều chỉnh pháp luật đối với cách thức, trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài kinh tế.

1. Cách thức công nhận và thi hành quyết định của trọng tài

Sau khi một quyết định cuối cùng (phán quyết) của trọng tài được đưa ra, một loạt vấn đề pháp lý được đặt ra tiếp theo trong việc công nhận và thi hành quyết định ấy. Đó là:

- Có những cách thức gì thực hiện?
- Ai có thẩm quyền tuyên bố công nhận hay không công nhận quyết định của trọng tài?
- Ai có thẩm quyền thi hành quyết định?
- Trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định được tiến hành như thế nào?

Quyết định của trọng tài có thể được thực hiện trên thực tế bằng hai cách:

- + Bên phải thi hành tự nguyện thực hiện trong thời gian quy định trong quyết định của trọng tài hoặc ngay sau thời điểm quyết định có hiệu lực (trong trường hợp quyết định không quy định rõ thời hạn thi hành);
- + Thi hành quyết định trọng tài bằng biện pháp buộc thi hành (trong trường hợp bên phải thi hành không tự nguyện thực thi).

Đối với trường hợp thứ nhất, trình tự công nhận và thi hành quyết định của trọng tài do các bên thỏa thuận (theo ý chí các bên). Trong trường hợp ý chí chung của các bên không đạt được, trình tự công nhận và thi hành quyết định của trọng tài chỉ có thể tiến hành theo trường hợp thứ hai.

Cách thức buộc thi hành khi có sự không tự nguyện

Đối với trường hợp thứ hai, trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài phụ thuộc vào cách thức buộc thi hành. Thực tiễn công nhận và thi hành quyết định của trọng tài cho thấy có hai cách thức như sau: cách thức gây sức ép buộc bên thua kiện phải thi hành (sức ép thương mại hoặc sức ép khác); cách thức sử dụng sự cưỡng chế của Nhà nước (thông qua tòa án). *Biện pháp gây sức ép*

(không dùng quyền lực nhà nước) có thể thực hiện bằng cách nh: không cho vay (đối sự trợ giúp của ngân hàng); không đọc tham gia đầu thầu; khai trừ ra khỏi các hiệp hội thương mại... Đối các sức ép nh vậy bên thua kiện thông phải thay đổi thái độ- tự nguyện thi hành quyết định trọng tài. Tuy nhiên để các biện pháp gây sức ép nh vậy đọc coi là hợp pháp thì pháp luật cũng cần có sự thừa nhận điều đó. Bởi nếu không có sự thừa nhận nh vậy, sức ép nh đã nêu có thể là nguyên cơ hợp pháp cho vụ kiện chống lại bên gây sức ép.

Thủ tục yêu cầu toà án công nhận và cho thi hành quyết định trọng tài

Trong trường hợp khi bên thua kiện không tự nguyện thực thi quyết định của trọng tài mà các biện pháp gây sức ép khó áp dụng hoặc áp dụng không hiệu quả, thì khi đó lẽ dĩ nhiên phải trông chờ vào quyền lực nhà nước (thông là thông qua toà án xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài)¹. Trong trường hợp phải trông chờ vào quyền lực nhà nước, bên thắng kiện thông yêu cầu toà án ra quyết định công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài (ví dụ thu khoản tiền của bên thua kiện trong tài khoản ngân hàng của bên đó). Thủ tục yêu cầu toà án công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài ở các quốc gia có thể có sự khác nhau. Tự trung lại có thể có hai cách thức:

- *Theo cách thứ nhất*, quyết định của trọng tài là chung thẩm không thể bị kháng cáo về mặt nội dung (điều này đọc thể hiện trong pháp luật Nga, U-cren, Phần Lan...). Ví dụ, Điều 25 Quy chế tạm thời về trọng tài giải quyết các tranh chấp kinh tế của Liên bang Nga ngày 24-06-1992 quy định: "trong trường hợp bị đơn không thi hành quyết định trọng tài trong thời hạn ấn định, toà kinh tế của nước Cộng hoà trong thành phần Liên bang sẽ thông qua lệnh cưỡng bức thi hành quyết định". Đối với các quốc gia nh vậy, trình tự, thủ tục xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài kinh tế không phải đọc tiến hành theo cách xét lại vụ việc về mặt nội dung nh đối với quyết định của toà án ở cấp sơ thẩm, mà chỉ xem xét về mặt hình thức. Tuy nhiên để bảo vệ quyền lợi chính đáng của các bên và hạn chế sự sai sót từ phía toà án có thẩm quyền trong vấn đề này, pháp luật thông quy định một trật tự về thủ tục chặt chẽ. Do đó việc áp dụng mô hình trên trong việc xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài là phương pháp tối u trong số các phương pháp mà chúng ta có thể áp dụng. Song chúng ta sẽ gặp phải những khó khăn nhất định ngay ở việc áp dụng phương thức này. Mặc dù vậy chúng ta vẫn thấy rằng ở đây u điểm của con đường trọng tài vẫn đọc phát huy. Bởi vì việc cho thi hành quyết định của toà án cũng phải trải qua các cách thức nh vậy. Việc xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài nhanh chóng hơn so với việc thi hành quyết định của toà án là ở chỗ, trong quá trình xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài, các toà án chỉ xem xét về hình thức chứ không phải về nội dung vụ việc (điều mà trọng tài đã làm). Và việc nâng cao năng lực và trau dồi kinh nghiệm của các thẩm phán từ khía cạnh xem xét vụ việc về hình thức sẽ đơn giản hơn là phải chú ý tới cả khía cạnh về nội dung. Bởi vậy, chúng tôi cho rằng mô hình về trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài kinh tế nh vậy là chấp nhận đọc.

- *Theo cách thứ hai*, quyết định của trọng tài có thể bị kháng cáo nh chính quyết định của toà án sơ thẩm.

Việc áp dụng cách thức nào trong số các cách thức trên phụ thuộc chủ yếu vào cách giải quyết vấn đề là liệu quyết định của trọng tài có giá trị chung thẩm hay không trong mọi trường hợp? Liệu nó có thể bị không công nhận bởi chính cơ chế trọng tài (ví dụ, trong thoả thuận trọng tài các bên có thể thoả thuận về một thủ tục kháng cáo đối với quyết định trọng tài ở một uỷ ban trọng tài cấp cao hơn (điều thông xảy ra đối với các uỷ ban trọng tài đọc thành lập từ các hiệp hội trọng tài). Tuy nhiên, thực tiễn điều chỉnh pháp luật của các quốc gia cho thấy rằng việc kháng cáo đối với quyết định trọng tài đọc xác định ngay trong chế định trọng tài (trong thoả thuận về trọng tài, trong các quy tắc tố tụng trọng tài) không phải là vấn đề mang tính phổ biến, mà ngược lại ít đọc áp dụng. Bởi vì rằng khi các bên đã tìm đến phương thức trọng tài cho tranh chấp của mình, nghĩa là các bên đã mong muốn sử dụng các u thế cố hữu của trọng tài- đạt đọc quyết định một cách nhanh chóng và có giá trị chung thẩm.

Căn cứ để toà án xem xét các kháng cáo đối với quyết định trọng tài

Tuy nhiên cho dù quyết định của trọng tài không bị kháng cáo bởi chính cơ chế trọng tài (mà người ta thông gọi là kháng cáo nội), thì nó cũng có thể bị kháng cáo bởi con đồng toà án. Vấn đề đặt ra là khi nào sự kháng cáo này là có thể và căn cứ vào đâu toà án xem xét các kháng cáo nh vậy? Pháp luật về trọng tài ở một số nớc, đặc biệt là các quốc gia theo hệ thống thông luật (common Law), quy định việc chấp nhận kháng cáo đối với quyết định của trọng tài trên cơ sở pháp luật². Điều này có vẻ nh không thể chấp nhận đợc, bởi chính pháp luật đã cho phép các bên thoả thuận chọn trọng tài và thoả thuận chấp nhận quyết định của trọng tài là chung thẩm có giá trị bắt buộc đối với họ, rồi sau đó lại cho phép làm sai thoả thuận của họ (kháng cáo đối với quyết định trọng tài). Và rõ ràng nếu sự kháng cáo này thành công thì quyết định trọng tài sẽ không đợc công nhận và thi hành (quyết định bị vô hiệu), hoặc là có thể chỉ đợc công nhận và thi hành một phần quyết định (quyết định bị vô hiệu một phần). Những người theo đuổi quan điểm trên cho rằng thủ tục đó là cần thiết để ngăn ngừa những quyết định sai trái của trọng tài (ví dụ có những vi phạm pháp luật một cách rõ ràng khi đa ra quyết định). Và nh vậy, cơ chế kháng cáo trong trọng hợp đó có ý nghĩa trong việc đảm bảo sự lành mạnh của các quyết định trọng tài, đảm bảo uy tín của trọng tài nh một phong thức giải quyết tranh chấp có hiệu quả và công bằng. Điều tối thượng hơn cả ở đây là việc kháng cáo nhằm chống lại các quyết định sai trái của trọng tài sẽ có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các lợi ích chính đáng trong hoạt động thương mại và, vì vậy, thúc đẩy xu hướng lành mạnh hoá các quan hệ trên. Những người phản đối quan điểm trên thì cho rằng việc cho phép kháng cáo đối với quyết định trọng tài sẽ dẫn tới những hậu quả bất lợi sau: *thứ nhất*, có nguy cơ quyết định của toà án sẽ thay thế quyết định của trọng tài; *thứ hai*, sự giải quyết kháng cáo tại toà án sẽ mang tính công khai- điều mà các bên có thể không mong muốn khi đã chọn phong thức trọng tài; *thứ ba*, việc kháng cáo sẽ làm chậm lại quá trình giải quyết tranh chấp- làm hạn chế u việt của trọng tài; *thứ t*, quyết định trọng tài có thể bị vô hiệu; *thứ năm*, chính trọng tài phải quan tâm tới uy tín của mình cho nên các trọng hợp sai sót là rất hãn hữu.

Thực tiễn các nớc: nghiênng về tính chung thẩm của quyết định trọng tài

Vấn đề đặt ra trước hai quan điểm trái ngược nhau nh trên là: vậy thì chân lý của vấn đề ở đây là cần đảm bảo cho quy chế trọng tài phát huy những mặt u việt tới tối đa hay cần đảm bảo sự trong sạch của các quyết định trọng tài? Thực tiễn điều chỉnh pháp luật của các quốc gia trên thế giới nghiêng về tính chung thẩm của quyết định trọng tài. Pháp luật các nớc thông đa ra các quy định hạn chế việc sử dụng các căn cứ để kháng cáo lại quyết định trọng tài, thậm chí còn cho phép các bên loại trừ trong thoả thuận cả những căn cứ nh vậy (theo quy tắc trọng tài ICC).

Ví dụ về trọng hợp toà án căn cứ vào thoả thuận trọng tài để bác bỏ yêu cầu kháng cáo đối với quyết định của trọng tài là việc giải quyết tranh chấp giữa hai công ty môi giới của Pháp tại trọng tài Luân Đôn. Vụ việc cụ thể nh sau: hợp đồng đợc ký kết giữa hai công ty môi giới tại Pháp; trong hợp đồng có điều khoản trọng tài và điều khoản chọn luật áp dụng (điều khoản trọng tài ghi nhận chọn trọng tài Luân Đôn theo quy tắc ICC, còn điều khoản chọn luật ghi nhận chọn luật Anh điều chỉnh nội dung hợp đồng); tranh chấp đã phát sinh và đã đợc đa ra trọng tài Luân Đôn giải quyết; bên thua kiện sau đó đã kháng cáo tại toà án Anh đối với quyết định trọng tài với lý do pháp luật Anh cho phép quyền kháng cáo nh vậy; toà án Anh đã bác bỏ yêu cầu trên với lý do các bên đã thoả thuận chọn quy tắc trọng tài ICC chứ không phải quy tắc trọng tài Anh (theo quy tắc của ICC, quyết định của trọng tài là chung thẩm khi các bên đã từ bỏ quyền kháng cáo).

Quy tắc trọng tài bên cạnh Liên minh các luật gia của Liên bang Nga (Điều 48) ngày 17-7-1993 cũng ghi nhận về tính chung thẩm của quyết định trọng tài và việc không cho phép các bên kháng cáo đối với quyết định đó. Điều này quy định: "Quyết định của trọng tài đợc hình thành và đã giải quyết tranh chấp phù hợp với quy trình về trọng tài bên cạnh Liên minh các luật gia và phần III "giải quyết tại trọng tài" của bản Quy tắc này là chung thẩm và không bị kháng cáo. Các quyết định đó phải đợc các bên thực thi một cách tự nguyện trong thời hạn đợc ghi trong quyết định".

Tuy nhiên, việc loại trừ mọi trọng hợp kháng cáo để chống lại quyết định trọng tài sẽ làm xuất hiện nguy cơ ảnh hưởng tới chính chất lượng của quyết định trọng tài. Bởi vậy trong thực tiễn điều chỉnh

pháp luật của nhiều quốc gia đều chấp nhận việc bãi bỏ quyết định trọng tài khi có sự bất hợp pháp về mặt thủ tục: trọng tài giải quyết về vấn đề không có trong thoả thuận trọng tài; quá trình xét xử tại trọng tài có sự vi phạm nghiêm trọng quyền tố tụng của các bên.

2. Trình tự và thủ tục công nhận và thi hành quyết định trọng tài

Nh trên đã trình bày, trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định trọng tài phụ thuộc vào các yếu tố sau: các bên tự nguyện thi hành, các bên không tự nguyện. Trong trường hợp các bên không tự nguyện sẽ nảy sinh các vấn đề khác là: quyết định của trọng tài không có tính chung thẩm có thể bị kháng cáo; quyết định của trọng tài có tính chung thẩm nhưng có thể bị kháng cáo về mặt hình thức.

a) **Thứ nhất**, trong trường hợp quyết định của trọng tài là chung thẩm và có thể bị kháng cáo về mặt hình thức và bên phải thi hành không tự nguyện thực thi, khi đó vấn đề đặt ra là: bên có lợi trong việc công nhận và thi hành quyết định của trọng tài có quyền yêu cầu cơ quan có thẩm quyền (toà án) áp dụng các biện pháp cần thiết (nếu như đã nêu trên, các biện pháp gây sức ép bên đó không muốn hoặc không thể áp dụng, hoặc đã áp dụng không có hiệu quả). Pháp luật, trong trường hợp này, thông quy định một trình tự và thủ tục để bên thắng kiện thực hiện yêu cầu trên của mình. Đó là: thời gian, các giấy tờ cần thiết và các quyền và nghĩa vụ của các bên, các cơ quan có thẩm quyền.

Về thời gian công nhận và thi hành quyết định của trọng tài trong trường hợp này có các loại sau: thời gian để bên thắng kiện yêu cầu toà án xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài (thời gian này có thể là một vài tháng từ thời điểm hết hạn thi hành tự nguyện quyết định trọng tài); thời gian để trọng tài thông trực (nếu uỷ ban trọng tài đọc hình thành từ trọng tài thông trực) gửi yêu cầu tới toà (thời gian này có thể là vài ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu; thời gian để toà án xem xét công nhận và cho thi hành quyết định trọng tài (ví dụ, có thể là một tháng); cuối cùng là thời gian thi hành quyết định của toà án về việc cho thi hành quyết định trọng tài (trong trường hợp toà án công nhận và cho thi hành).

Các tài liệu và giấy tờ mà bên thắng kiện cần phải đệ trình lên toà án có thẩm quyền để xem xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài thông bao gồm: đơn yêu cầu; các tài liệu chứng minh về việc không thi hành quyết định trọng tài; chứng từ nộp án phí; quyết định trọng tài; các tài liệu khác chứng minh về tính hợp pháp của quyết định.

Các quyền và nghĩa vụ của các bên tranh chấp trong việc toà án xem xét công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài bao gồm các quyền và nghĩa vụ như sau: bên thắng kiện có quyền yêu cầu toà án thực hiện việc trên, có nghĩa vụ đáp ứng đầy đủ các thủ tục và tuân thủ thời hạn mà pháp luật quy định; bên bất lợi trong việc thi hành (bên thua kiện) có nghĩa vụ phải tuân thủ các yêu cầu mà pháp luật quy định.

Cơ quan có thẩm quyền xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài thông là toà án. Nếu toà án công nhận và cho thi hành thì toà án sẽ ra quyết định về việc ấy. Và sau đó là việc thi hành quyết định của trọng tài trên thực tế như chính việc thi hành quyết định của toà án đã có hiệu lực pháp luật vậy (đó là các vấn đề về thi hành án như: ai thực hiện, thực hiện như thế nào, trong thời gian bao lâu ...).

b) **Thứ hai**, trong trường hợp quyết định của trọng tài không có tính chung thẩm và có thể bị kháng cáo, việc xem xét lại quyết định trọng tài đương nhiên được đặt ra (tất nhiên đây là trường hợp hãn hữu như trên chúng tôi đã trình bày). Vấn đề xem xét lại đó đặt ra một loạt câu hỏi cần có sự trả lời: 1) Ai có quyền kháng cáo? 2) Kháng cáo vì những căn cứ gì? 3) Kháng cáo tới ai (toà án hay trọng tài ở cấp cao hơn)? 4) Thủ tục kháng cáo gồm những gì? 5) Thời hạn kháng cáo và xem xét kháng cáo ra sao?

Quyền này có thể thuộc về tất cả các bên (ví dụ bên thắng kiện cho rằng quyết định của toà án chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của mình; bên thua kiện cho rằng quyết định của trọng tài là không phù hợp

...). Có thể nói rằng trong trường hợp này quyền kháng cáo của các bên được thực hiện và với những lý do như quyền kháng cáo trong các vụ kiện dân sự khác.

Các căn cứ để kháng cáo có thể dựa trên các cơ sở như áp dụng trái pháp luật, chứng cứ là giả mạo, sự vi phạm các quyền tố tụng (bị đơn không được thông báo hợp pháp...). Nếu sự kháng cáo tiến hành tại tổ chức trọng tài thường trực, thì việc công nhận và cho thi hành quyết định trọng tài được đặt ra tại tòa án khi tổ chức trọng tài thường trực bác đơn kháng cáo hoặc đã chấp nhận hoặc chấp nhận một phần kháng cáo nhưng phần quyết định của trọng tài vẫn cần được công nhận và thi hành khi phần đó không liên quan tới sự kháng cáo hoặc đối với phần kháng cáo bị vô hiệu (bị bác bỏ). Và trong trường hợp này, quyết định của trọng tài thường trực sẽ có tính chất chung thẩm. Vấn đề trình tự, thủ tục công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài sẽ được thực hiện như trường hợp thứ nhất đã nêu. Thực tiễn điều chỉnh pháp luật về trọng tài của nhiều quốc gia và trong các điều ước quốc tế đều nghiêng theo xu hướng quyết định trọng tài là chung thẩm song có thể bị xem xét tại tòa về mặt hình thức.

Để làm sáng tỏ vấn đề trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài chúng ta cần so sánh nó với vấn đề trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của tòa án (đặc biệt là của tòa án kinh tế); so sánh về mặt trình tự, thủ tục công nhận và thi hành giữa quyết định của trọng tài kinh tế trong nước và trọng tài kinh tế nước ngoài.

So sánh việc công nhận thi hành quyết định của trọng tài và tòa án

Những điểm giống nhau

- Điều có thể bị kháng cáo;
- Trình tự và thủ tục thi hành giống nhau (là trình tự và thủ tục tố tụng dân sự);
- Các bên muốn kháng cáo phải tuân thủ các yêu cầu của pháp luật về mặt thời gian và các giấy tờ có liên quan;
- Tòa án chỉ xem xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài hoặc tòa án (đối với quyết định của tòa án nước ngoài) khi có yêu cầu của bên hữu quan về công nhận và cho thi hành (trừ trường hợp điều ước quy định khác đối với quyết định của tòa án nước ngoài).

Tất cả những điểm giống nhau trên đều có cơ sở ở chỗ, việc công nhận và thi hành quyết định của tòa án hoặc trọng tài là công việc mang tính chất tố tụng dân sự và đều nhằm mục đích là đảm bảo cho việc xét xử ở tòa án cũng như trọng tài mang lại hiệu quả, ngăn chặn các trường hợp vi phạm pháp luật, bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên.

Những điểm khác nhau

- Việc tòa án xem xét công nhận và cho thi hành quyết định của tòa án chỉ đặt ra với quyết định của tòa án nước ngoài (quyết định của tòa án trong nước có hiệu lực pháp luật đương nhiên được công nhận và thi hành), trong khi đó việc tòa án xem xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài không chỉ với trọng tài nước ngoài mà còn đối với cả trọng tài trong nước;
- Về mặt thủ tục xét công nhận và thi hành, đối với quyết định của trọng tài, các bên hữu quan phải nộp các tài liệu đặc trưng khác cho trọng tài (ngoài quyết định trọng tài, đơn yêu cầu công nhận và cho thi hành, thoả thuận trọng tài...).

Những điểm khác nhau trên chứng tỏ rằng việc công nhận và thi hành quyết định của trọng tài tại tòa án là một điều bắt buộc và tòa án không thể xem xét việc công nhận và thi hành quyết định của trọng tài mà không tính tới những đặc điểm của chế định trọng tài (những điều không thể có khi công nhận và cho thi hành quyết định của tòa án). Sự chú ý tới các đặc điểm như vậy nhằm mục đích

phát huy hiệu quả hoạt động của trọng tài nh một trong các phong thức giải quyết tranh chấp trong nền kinh tế thị trường ở các nớc.

Ngoài ra trong giai đoạn thi hành, việc thi hành quyết định của trọng tài (sau khi đã đọc toà án có thẩm quyền công nhận và cho thi hành) không thể bị kháng cáo ở giai đoạn phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm nh là việc thi hành quyết định của toà án.

So sánh giữa trọng tài nớc ngoài và trọng tài trong nớc

Một vấn đề nữa cần đọc xem xét ở đây là trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài nớc ngoài có gì giống nhau và khác nhau so với những vấn đề nh vậy đối với quyết định của trọng tài trong nớc.

Những điểm giống nhau

- Các tài liệu kèm theo đơn yêu cầu;
- Thời hạn xét đơn và ra quyết định;
- Cách thức thi hành quyết định.

Những điểm khác nhau

- Cơ quan xem xét công nhận và thi hành quyết định trọng tài;
- Các thủ tục về hợp pháp hoá lãnh sự đối với các tài liệu liên quan.

Những điểm giống nhau trên đều xuất phát ở chỗ, chúng đều mang trong mình các đặc điểm của trọng tài. Còn các điểm khác nhau đọc đặt ra do chính sự phức tạp bởi yếu tố quốc tế (vợt ra ngoài ranh giới một quốc gia của quyết định trọng tài nớc ngoài chi phối). Tuy nhiên, ở một số quốc gia còn có sự khác biệt khác trong vấn đề đó. Ví dụ, có quốc gia chỉ công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài nớc ngoài, mà không công nhận và thi hành quyết định của trọng tài trong nớc, hoặc ngược lại. Những sự khác biệt nh vậy là không có cơ sở vừa đối với việc đảm bảo một môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa trọng tài trong nớc và trọng tài nớc ngoài, vừa đối với sự bảo vệ một cách công bằng lợi ích chính đáng của các bên trong quá trình hội nhập quốc tế.

Kết luận

Qua phân tích ở trên chúng tôi có thể rút ra một số kết luận sau về trình tự, thủ tục công nhận và cho thi hành quyết định của trọng tài kinh tế:

Thứ nhất, quyết định của trọng tài có thể đọc thực hiện bằng các cách thức khác nhau tùy theo thái độ của các bên (đặc biệt là bên bất lợi trong việc thi hành quyết định): tự nguyện thực hiện thi hành một cách cõng bức.

Thứ hai, trình tự, thủ tục công nhận và thi hành quyết định của trọng tài đối với các cách thức khác nhau đó đọc tiến hành không giống nhau.

Thứ ba, việc thời hạn thực hiện quyết định của trọng tài đọc xác định rõ trong pháp luật sẽ là một cơ sở quan trọng để các bên bảo vệ lợi ích chính đáng của mình, đảm bảo hiệu quả hoạt động của trọng tài.

Thứ t, thẩm quyền xét công nhận và thi hành quyết định của trọng tài nên quy định thuộc về toà án nơi trọng tài giải quyết tranh chấp (trừ trường hợp đối với quyết định của trọng tài nước ngoài).

Thứ năm, việc cho phép kháng cáo đối với quyết định của trọng tài như quyết định của toà án hoặc việc không cho phép thi hành cưỡng bức đối với quyết định của trọng tài là những việc làm gây ph-ơng hại tới chế định trọng tài- hạn chế những u việт vốn có của trọng tài (nhANH chóng, đỡ tốn kém...).

Thứ sáu, các thủ tục như đơn yêu cầu, các bằng chứng về việc không thực thi quyết định trọng tài cần đợc coi là các thủ tục bắt buộc, bởi điều đó là cơ sở để bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên./.

T TỔNG LẬP HIẾN CỦA PHAN CHU TRINH

PHAN ĐĂNG THANH*

LTS: "Còn nh theo cái chủ nghĩa dân trị thì tự quốc dân lập ra Hiến pháp, luật lệ, đặt ra các cơ quan để lo chung cho mọi người...". T tổng lập hiến tiến bộ của Phan Chu Trinh đọc tác giả trình bày khá đầy đủ, cụ thể trong bài viết này.

Phan Chu Trinh (1872-1926) là một trong những nhân vật lịch sử tiêu biểu của cách mạng Việt Nam cận đại, một nhà t tổng lập hiến Việt Nam đầu thế kỷ XX.

Ông là người làng Tây Lộc, huyện Hà Đông, tỉnh Quảng Nam, nay thuộc huyện Tam Kỳ, tỉnh Quảng Nam. Cha làm Quản sở sơn phòng, sau tham gia Cần Vương. Lúc nhỏ Phan Chu Trinh theo cha học chữ và học võ. Năm 28 tuổi (1900) đỗ cử nhân, cùng khoa với Huỳnh Thúc Kháng, Phan Bội Châu. Năm sau, đỗ Phó bảng, cùng khoa với Ngô Đức Kế, Nguyễn Sinh Huy... Phan Chu Trinh đọc bỏ nhiệm làm Thừa biện Bộ lễ. Đến năm 1905 thì từ quan. ông cùng Trần Quý Cáp, Huỳnh Thúc Kháng vào Nam Kỳ tìm hiểu dân tình sĩ khí, tìm người đồng tâm, rồi ra Nghệ Tĩnh, Hà Nội, lên căn cứ Đê Thám và bí mật sang Hong Cảng gặp Phan Bội Châu, rồi cùng sang Nhật.

Năm đó, ở Nhật về, ông xác định đồng lối cứu nước lâu dài của mình, phát biểu chính kiến và có một số hoạt động. Đầu năm 1908, nhân vụ chống thuế ở Quảng Nam, ông bị bắt ở Hà Nội và bị triều đình Huế kết án "trảm giam hậu, lu tam thiên lý, ngộ xá bất nguyên" (Giam chờ chém, đầy ba ngàn dặm, gặp dịp ân xá cũng không cho về) rồi đầy đi Côn Lôn. Năm 1910, được tha nhng bị quản thúc ở Mỹ Tho. Theo yêu cầu của ông, thực dân Pháp đồng ý cho ông sang Pháp. ở đây, ông vẫn tiếp tục hoạt động theo đồng lối mà ông đã tự xác định. Từ đó đến năm 1926 là năm Phan Chu Trinh mất ở Sài Gòn, cuộc đời ông là chuỗi ngày tranh đấu cách mạng không ngừng.

T tổng lập hiến là một bộ phận trong t tổng cách mạng của Phan Chu Trinh, thể hiện qua các mặt chủ yếu sau đây:

1. Nước Việt Nam cần có Hiến pháp

Trong t tổng cách mạng Phan Chu Trinh, ông thường đề cao hiến pháp, coi đó là công cụ pháp lý để hạn chế quân quyền độc tôn và hà lạm của chế độ quân chủ chuyên chế phong Đông. ông nói: "lấy theo ý riêng một người hay một triều đình mà trị một nước, thì cái nước ấy không khác gì một đoàn chiên, đọc ấm no vui vẻ hay là phải đói lạnh khổ sở, là tùy theo lòng rộng hay hẹp của người chăn chiên. Còn nh theo cái chủ nghĩa dân trị, thì tự quốc dân lập ra hiến pháp, luật lệ, đặt ra các cơ quan để lo chung cho mọi người...".

Lấy mẫu mực là nền dân chủ ở nước Pháp lúc bấy giờ, ông phân tích quan hệ giữa Tổng thống và Nghị viện đặt trên cơ sở Hiến pháp. Chính Hiến pháp xây dựng và bảo vệ sự ổn định của chế độ dân chủ pháp trị: "Khi Tổng thống đã đọc bầu cử rồi, thì phải thề trước hai viện ấy: "Cứ giữ theo hiến pháp dân chủ, không phản bạn, không theo đảng này chống đảng kia, cứ giữ công bình, nếu có làm bậy, thì dân nó truất ngay. Trước thì có MacMahon, sau thì có Millerand bị cách chức cũng vì vi phạm hiến pháp".

2. Về chủ quyền quốc gia và độc lập dân tộc

Phan Chu Trinh là một nhà yêu nước lớn, đồng thời với Phan Bội Châu nhưng biện pháp cứu nước của hai ông không giống nhau, nhất là con đường thực hiện giành lại chủ quyền cho quốc gia, giải phóng dân tộc...

Nếu Phan Bội Châu yêu nước bằng chủ trương bạo động để giành độc lập, thì Phan Chu Trinh trái lại, ông phản đối chủ trương bạo động cách mạng và đi cầu viện nước ngoài để giành độc lập. Ông muốn nhờ vào chính quyền thực dân Pháp mà làm chính trị công khai để "Khai dân trí, chấn dân khí, hậu dân sinh", để từ đó giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do, hạnh phúc cho nhân dân.

Chủ trương cơ bản của Phan Chu Trinh là: "ý Pháp cầu tiến bộ" tức là dựa vào thực dân Pháp mà cầu tiến bộ để từ đó tranh đấu với Pháp về các mặt kinh tế, văn hoá, chính trị. Chủ trương ấy gọi là "Pháp-Việt đề huê". Nhận xét về tư tưởng của Phan Chu Trinh, trong *Phan Bội Châu niêu biếu*, Phan Bội Châu đã viết: "Cụ thì muốn đánh đổ quân chủ, mà cốt vun trồng lấy nền tảng dân quyền, dựa vào Pháp mà đánh đổ quân chủ. Còn ý tôi thì trước muốn đánh đổ ngai Pháp, chớ nước mình độc lập rồi, mới bàn đến việc khác. Vì thế mà đương lúc đánh với Pháp, phải lợi dụng quân chủ (...) Cụ thì muốn đi theo lối dựa Pháp đánh đổ vua, tôi đi theo lối bài Pháp phục Việt, sở dĩ mâu thuẫn với nhau là vì thế".

Phan Chu Trinh đề xướng và lãnh đạo phong trào Duy Tân. Ông có ý định thiết lập ở Việt Nam một chế độ dân chủ tự trị. Tự trị nghĩa là tách khỏi sự cai trị của thực dân Pháp. Trong *Pháp-Việt liên hiệp hậu chi tân Việt Nam*, Phan Chu Trinh viết: "*Tôi đã chủ trương tự trị, thế ắt cậy Pháp. Đã muốn cậy Pháp ắt không lợi dụng lòng dân oán Pháp (...) Tôi đã chủ trương cậy Pháp thì thủ đoạn không thể do tự trị mà ra. Tự trị cũng chẳng là việc dễ lắm đâu, việc hỏng ắt cũng chết...*".

Như vậy, chủ trương của Phan Chu Trinh là dựa vào Pháp để tự trị, còn Phan Bội Châu thì bài Pháp để giành độc lập. Mặc dù Phan Chu Trinh chưa có lần nào giải thích rõ ý nghĩa của chế độ "tự trị" ấy, nhưng qua con đường tranh đấu của ông cũng cho phép xác định nội dung "tự trị" ấy là tự cai trị mình, tách khỏi sự thống trị của thực dân Pháp, tự trị cũng nguy hiểm như độc lập. Cho nên một tài liệu của Phủ Toàn quyền Đông Dương đã viết: "Mặc dầu khuynh hướng có vẻ khác nhau ở bên ngoài như thế, ngòi ta vẫn phải công nhận rằng các hoạt động kia khớp với nhau chặt chẽ và đều nhằm mục đích cuối cùng là đánh đuổi ngai nước ngoài đi".

3. Về chế độ chính trị

Phan Chu Trinh kịch liệt phản đối chế độ quân chủ mà ông gọi là "quân trị" và đòi thực hiện chế độ cộng hoà dân chủ mà ông gọi là "dân trị".

Ông giải thích "Quân trị chủ nghĩa tuy có pháp luật mặc lòng, nhưng cứ tự tay ông vua lập ra, chứ còn dân thì chẳng biết gì hết. Vậy cho nên khi nào gặp một ông vua thông minh, anh hùng, hiểu rõ cái sự quan hệ dân với nước là thế nào mà trừng trị những cái lũ tham quan, lại những, để dân được yên lặng làm ăn, thì dân giàu nước mạnh...". Ông cũng nói: "Nhân trị nghĩa là cái phép luật thi hành rộng rãi hay là nghiêm ngặt là tùy theo cái lòng vui, buồn, thương ghét của một ông vua mà thôi, còn phép luật tuy có cũng như không".

Phan Chu Trinh cho rằng bên Châu Âu, ngòi ta đã thực hành từ lâu rồi chính thể "Quân dân cộng trị mà Tàu dịch là quân chủ lập hiến", tức như chính thể "nước Anh, nước Bỉ, nước Nhật đang theo hiện nay".

So sánh, ông khẳng định: "... cái chủ nghĩa dân trị hơn cái chủ nghĩa quân trị nhiều", bởi vì "theo cái chủ nghĩa dân trị, thì tự quốc dân lập ra hiến pháp, luật lệ, đặt ra các cơ quan để lo việc chung mọi ngòi. Lòng quốc dân muốn thế nào thì được thế ấy...".

Năm 1922, khi vua Khải Định sang Pháp, Phan Chu Trinh đã viết "*Thất điều th*" công kích trực diện chế độ quân chủ, định tội của Khải Định và hầu nh kêu gọi quốc dân tuyên chiến để "nhổ đến tận gốc, lấp cho đầy nguồn, ra tay quét sạch sành sanh" vua, quan...

Phan Chu Trinh có đọc J.J. Rousseau, Montesquieu và sống nhiều năm ở Pháp, trong nhà của Phan Văn Trường- một trí thức tân học, lại cũng đã tiếp xúc với Nguyễn ái Quốc và đã bị Chính phủ Pháp bắt giam một thời gian... Thế mà năm 1925, về Sài Gòn, ông giải thích quân chủ lập hiến ở Châu Âu là "Quân dân cộng trị", là bình đẳng theo lời dạy của Khổng Tử: "Tự thiên tử dĩ chí thứ dân nhất thị giai dĩ tu thân vi bản" tức là từ vua chí dân đều phải lấy việc sửa mình làm gốc. Về chủ nghĩa dân chủ, ông lại lấy câu của Mạnh Tử: "Dân vi quý, xã tắc thứ chi, quân vi khinh", nghĩa là dân quý hơn hết, lãnh thổ thứ nhì, vua là nhẹ. Rồi ông lại nói: "Đạo Khổng- Mạnh đã mất rồi, nay ta muốn nóc ta có một nền đạo đức, luân lý vững vàng, thì có gì hay bằng ta hết sức đem cái chủ nghĩa dân chủ Châu Âu về. Chủ nghĩa dân chủ chính là một vị thuốc tất thần hiệu dùng để chữa bệnh chuyên chế của nóc ta vậy. Đem văn minh Âu Châu về, tức đem đạo Khổng- Mạnh về". Nếu chỉ đọc đoạn này thì có thể nghĩ đây là một cách nói để dễ thuyết phục tầng lớp nho học. Nhg, gắn liền vào lời nói của Mạnh Tử về "dân vi quý", ông đã viết: "Ngày nay, bên Đức, bên Pháp, bên Nga, tuy chính thể của họ có khác nhau chút đỉnh nhng đều thực hành cái chủ nghĩa dân chủ cả".

ảnh hưởng của Cách mạng Tháng Mười đối với Phan Chu Trinh còn rất ít, t tổng lập hiến của ông đi theo con đường dân chủ t sản. Tuy nhiên, ông không bài bác chủ nghĩa xã hội. Dù biết Nguyễn ái Quốc đã chọn con đường cứu nóc khác mình, qua bức th ngày 18.2.1922, ông vẫn khuyên Nguyễn ái Quốc về nóc để quảng cáo, tuyên truyền cho chủ nghĩa Mác- Lênin để cứu nóc: "Tôi biết anh hấp thụ đọc cái chủ nghĩa của ông Mã Khắc T (Karl Marx), ông Lý Ninh (Lenine), nên tôi cũng đem chuyện hai ông ấy mà giảng dẫn cho anh em rõ (...) Cứ xem hai ông Mã, Lý mà anh tôn thờ chủ nghĩa, có ông nào dùng cái lối nong nấu đất ngồi mà làm quốc sự của mình, nh anh đâu? Bởi vậy, quả nh anh tôn thờ lý thuyết hai ông ấy thì anh nghe lời tôi mà về quảng cáo cho quốc dân đồng bào, ai nấy đều biết, có phải là cái phong pháp hay biết chừng nào".

4. Về dân quyền

Phan Chu Trinh là người yêu nóc lại chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của t tổng dân chủ t sản qua tân th. Con đường cứu nóc của ông khác với Phan Bội Châu ở điểm cơ bản là ông chủ trương bãi bỏ chế độ quân chủ phong kiến, thực hiện dân chủ, khai thông dân trí, mở mang công thương nghiệp. Không bạo động, không nhờ ngoại viện, mà nhờ vào chính quyền thực dân, vin vào những lời hứa hẹn của nhà cầm quyền để làm chính trị công khai, mu dân quyền, dân chủ và hạnh phúc cho nhân dân. Cho nên, có thể nói lý tưởng dân quyền là t tổng căn bản quyết định hành động cách mạng của Phan Chu Trinh. Chủ trương xuyên suốt của ông là dựa vào "nóc Pháp là một nóc làm tiền đạo văn minh của hoàn cầu, nay hiện bảo hộ nóc ta, mình nhân đó mà học theo, chuyên tâm về mặt khai trí trị sinh, các việc thực dụng, dân trí đã mở rộng, trình độ ngày sẽ một cao, tức là cái nền độc lập ngày sau ở đây".

Thơ văn Phan Chu Trinh tràn ngập tình thương yêu người dân bị áp chế, nghèo khổ và cực lực chống lại mọi kẻ quyền thế, giàu có, tàn ác...

"Nhớ vợ thương con, dạ nặng trĩ,

Lên non còi túc, lệnh đòi đi.

Ba quân hiệu giáp nghe vang cả,

Hai mối tình sâu rẽ sá chi.

Non nóc trót vọng cơn bán loạn,

Cửa nhà đành chịu kiếp phân ly.

Gom thiêng một lỡi anh từ giả.

Giọt máu anh hùng luy nữ nhi".

Hay

"Biết lấy chi chi trả ái ân,

Phân thời làng bắt nộp công ngân.

Đá vàng trơ đáy khôn đòi nợ,

Tiền bạc vợ đầu để rảnh thân.

Nghĩa mẹ ơn cha trời đất nặng,

Bán con đợ vợ tháng ngày lần.

Đắp đàng, đào suối, bòn vàng bể,

Khuấy khoả vì ai khổ kiếp dân".

Trong th gửi Toàn quyền Paul Beau (*Đầu Pháp Chính phủ th*) tố cáo tước công luận trong và ngoài nước về tội ác của thực dân Pháp đối với nhân dân Việt Nam, Phan Chu Trinh đã kết luận theo hóng "Pháp- Việt đề huề" của ông nh sau: "Nếu Chính phủ quả thật sẵn lòng đổi hết chính sách đi, kén chọn ngài hiền tài trao quyền bính cho, lấy lễ mà tiếp, lấy thành mà đãi, cùng nhau lo toan việc đấy lợi trừ hại ở trong nước, mở đường sinh nhai cho dân nghèo, rộng quyền ăn nói cho thân sỹ, báo quán cho mở rộng để thông đạt tình dân, thông phạt cho nghiêm minh để khuyên răn quan lại, còn đến những việc đổi pháp luật, bỏ khoa cử, mở trường học, đặt toà tu th, dạy lớp s phạm, cho đến học công thông, học kỹ nghệ và các ngạch giúp việc cho Chính phủ, chỉ sợ ngài Pháp bỏ nước Nam mà đi, còn ai toan mu việc chống cự nữa?".

Trong *Thất điều th* gửi vua Khải Định (1922), Phan Chu Trinh cực lực công kích Khải Định và qua đó lên án chế độ quân quyền độc tôn, quân chủ chuyên chế, áp bức nhân dân.

Với t tổng ấy và hành động ấy, khi Phan Chu Trinh qua đời, Huỳnh Thúc Kháng đã đọc trong buổi tang lễ lời nhận xét: "Chủ nghĩa tiên sinh là đánh đổ chuyên chế, là dân quyền tự do ...".

5. Về cơ chế nhà nước và quản lý nhà nước

Quân trị chủ nghĩa và dân trị chủ nghĩa, là bài diễn thuyết cuối cùng trong cuộc đời hoạt động cách mạng của Phan Chu Trinh nói ở Sài Gòn vào năm 1925, tước khi ông qua đời (1926). Trong bài diễn thuyết này, ông đã tập trung trình bày về cái mẫu nhà nước lý tưởng cho Việt Nam tong lai khi công cuộc duy tân hoàn thành.

Mô hình lý tổng theo Phan Chu Trinh là tổ chức nhà nước của các nước phát triển ở Châu Âu lúc bấy giờ (nh Anh, Pháp...). Tổng quát, nhà nước ấy đợc tổ chức và điều hành theo nguyên tắc cơ bản là "tam quyền phân lập", với cơ chế 3 quyền độc lập với nhau: lập pháp giao cho Nghị viện; hành pháp đứng đầu là Giám quốc (Tổng thống) do Nghị viện bầu ra; và t pháp giao cho các cơ quan xét xử độc lập đối với hai ngành kia. "Đó là theo cái lẽ ba quyền là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền t pháp đều riêng ra, không hiệp lại trong tay một ngài nào".

Bộ máy nhà nước ấy bao gồm các bộ phận chủ yếu sau đây:

- *Nghị viện*: Gồm có hai viện: Hạ nghị viện và Nguyên lão viện. Hạ nghị viện với số lượng Hạ nghị viên trên dưới 60 người, do dân trực tiếp bầu ra, có nhiệm vụ làm Hiến pháp và luật. "Số phận của nước Tây cầm ở trong tay cái viện ấy". Công dân từ đủ 21 tuổi trở lên có quyền bầu cử, 25 tuổi trở lên có quyền ứng cử.

Nguyên lão viện không do dân bầu. Song viện này phối hợp với Hạ nghị viện để bầu chọn Tổng thống (Giám quốc) và nội các Chính phủ.

- *Tổng thống và nội các*: Chức vụ Tổng thống (hay Giám quốc) đứng đầu ngành hành pháp do Nghị viện bầu ra với nhiệm kỳ 7 năm, bầu theo nguyên tắc đa số. Nếu nước có vua thì vua đọc truyền ngôi theo chế độ thế tập (cha truyền con nối).

Tổng thống đọc chọn trong số các thành viên của Nghị viện. Tổng thống đọc bầu xong phải tuyên thệ trước hai viện, đại khái rằng: "Cứ giữ theo Hiến pháp dân chủ, không phản bội, không theo đảng này chống lại đảng kia, cứ giữ công bình, nếu có làm bậy thì dân nó truất ngay".

Chính phủ (nội các) do Nghị viện bầu ra, gọi là Quốc vụ viện. Nội các gồm khoảng 20 Bộ trưởng hoạt động tích cực trong trách nhiệm về lãnh vực chuyên môn của mỗi người ("chứ không phải ăn rồi ngồi không nh các ông Thọ ngả ở ta").

- *Viện tố pháp*: Viện này quản lý các quan chức xử án và công việc xét xử trong nước. Các quan xử án không phải do các quan cai trị (hành chính) kiêm nhiệm nh ở xứ ta thời quân chủ mà là những người đã học thông thạo luật lệ. Cơ quan tố pháp có quyền xét xử cả thòng dân lẫn chính phủ nữa. Tố pháp có quyền độc lập, khi xét xử, quan xử án chỉ tuân theo pháp luật và lương tâm của mình.

Ngoài ra, trong cơ chế quyền lực ấy, có những điểm đáng lưu ý sau đây:

+ *Vai trò của đảng phái chính trị*: Theo Phan Chu Trinh, chế độ nhiều đảng cần thiết để đảm bảo chế độ dân chủ. Đảng đa số trong Nghị viện làm hậu thuẫn của Chính phủ, đồng thời thòng xuyên có sự đối lập của đảng thiểu số. Nhờ đó tránh được những sai lầm: "Còn Chính phủ thì cũng bởi do 2 viện ấy mà ra. Nhưng mà phải giao quyền cho cái đảng nào chiếm số nhiều trong hai viện ấy thì mới được tổ chức Quốc vụ viện (...). Nếu cái gì mà làm không bằng lòng dân thế nào cũng có người chỉ trích. Bởi vì ở trong Hạ nghị viện thế nào cũng có hai đảng, một đảng tả, một đảng hữu, nếu cái đảng tả chiếm số nhiều mà cầm quyền trong nước, thì đảng hữu nó xem xét, chỉ trích, cho nên muốn làm bậy cũng khó lắm".

+ *Vai trò của pháp luật*: Chế độ dân chủ pháp trị được xây dựng trên một nền pháp luật hoàn chỉnh, ổn định. Ông viết: "Dân trị tức là pháp trị". Pháp luật định ra quyền hạn, nhiệm vụ của nhà cầm quyền, của từng chức vụ, cơ quan trong bộ máy nhà nước, từ ngời thấp nhất đến ngời cao nhất. Mọi ngời đều bình đẳng trước pháp luật. Phan Chu Trinh viết: "Nhưng mà thế nào mặc lòng, trong nước đã có pháp luật kỹ càng, cái quyền chính phủ có hạn định, khi nào vượt ra khỏi cái quyền hạn của mình thì không được, nên dầu muốn áp chế cũng không biết thò ra chỗ nào. Và lại, khi có điều gì phạm đến pháp luật, thì ngời nào cũng nh ngời nấy, từ ông Tổng thống cho đến một ngời dân nhà quê cũng đều chịu theo pháp luật nh nhau"../.

BÁO CÁO THẨM TRA DỰ ÁN NHÀ MÁY THỦY ĐIỆN SƠN LA

(Ủy ban Khoa học-Công nghệ và Môi trường, kỳ họp thứ chín, Quốc hội khoá X)

...

Theo sự phân công của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội được giao chủ trì và phối hợp với Hội đồng Dân tộc, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Quốc phòng và An ninh, Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội xem xét, thẩm tra Dự án nhà máy thủy điện Sơn La (TĐSL).

Căn cứ Nghị quyết số 05/1997/QH10 của Quốc hội thì Dự án nhà máy TĐSL là công trình quan trọng quốc gia phải trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư.

Căn cứ Báo cáo số 520/CP-CN ngày 13/6/2001 của Chính phủ về Dự án nhà máy TĐSL; căn cứ kết quả nghiên cứu, khảo sát của chúng tôi từ năm 1996 và kết quả một số hội thảo khoa học về Dự án nhà máy TĐSL, chúng tôi xin trình Quốc hội Báo cáo thẩm tra Dự án nhà máy TĐSL tại kỳ họp này như sau:

1- Sự cần thiết phải xây dựng nhà máy TĐSL

Theo sự tương quan giữa phát triển kinh tế và phát triển năng lượng, để đảm bảo tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân hàng năm 7,5% thì nhu cầu điện năng phải tăng bình quân hàng năm từ 12% trở lên. Như vậy theo tính toán, ngay từ bây giờ phải chuẩn bị nguồn điện mới cho những năm cuối thập kỷ này.

Để phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, việc khẩn trương chuẩn bị để xây dựng nhà máy TĐSL và đa dạng vận hành kịp thời như Chính phủ đề nghị là hợp lý và rất cần thiết. Chúng tôi hoàn toàn tán thành chủ trương xây dựng nhà máy thủy điện này.

Việc tiếp tục khai thác nguồn thủy năng tái tạo quý giá của Sông Đà, từ nhà máy thủy điện Hoà Bình đến nhà máy TĐSL sắp tới là chính sách có ý nghĩa chiến lược to lớn. Các công trình này không những cung cấp nguồn điện năng chủ yếu cho giai đoạn đầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá của cả nước mà còn góp phần quan trọng trong việc điều hoà nguồn tài nguyên nước là chống lũ vào mùa mưa và cấp nước vào mùa kiệt cho cả một vùng rộng lớn của đồng bằng Sông Hồng, đồng thời thúc đẩy sự phát triển kinh tế- xã hội của cả vùng Tây Bắc.

Bởi vậy, nhân dân cả nước, đặc biệt là nhân dân vùng đồng bằng Sông Hồng và vùng Tây Bắc hết sức vui mừng, hoan nghênh; đội ngũ cán bộ khoa học và công nghệ phấn khởi tán thành chủ trương xây dựng công trình TĐSL.

Cũng chính vì thế mà trách nhiệm của Quốc hội và Chính phủ trong việc ra quyết định về công trình TĐSL là rất nặng nề. Quyết định ấy phải bảo đảm xây dựng thành công một công trình thủy điện lớn, hiện đại, đáp ứng nhiều mục tiêu, tuyệt đối an toàn, hiệu quả cao, mãi mãi về sau được coi là công trình mẫu mực của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

2- Về quá trình chuẩn bị Dự án nhà máy TĐSL

Dự án nhà máy TĐSL là dự án đa mục tiêu, thuộc loại lớn và phức tạp nhất ở nước ta, được cả nước hết sức quan tâm. D luận quốc tế cũng đặc biệt chú ý vì nó thuộc loại lớn của thế giới.

Với một dự án quan trọng như vậy, Đảng và Nhà nước ta đã thận trọng, khẩn trương trong việc chỉ đạo chuẩn bị các tài liệu cần thiết, thành lập Hội đồng thẩm định Nhà nước, chỉ định các cơ quan nghiên

cứu phần biện, mời tổ hợp tư vấn Quốc tế Harza-Sweco và một số tư vấn phụ để thẩm định dự án, chuẩn bị cho việc ra quyết định về Dự án nhà máy TĐSL. Đến nay Chính phủ, các cơ quan chức năng, các cơ quan khoa học, các nhà khoa học và tổ chức tư vấn quốc tế đã hoàn thành một khối lượng công việc to lớn, nghiên cứu làm rõ nhiều vấn đề quan trọng.

Tuy nhiên, căn cứ Báo cáo của Chính phủ và các tài liệu liên quan hiện có về Dự án, chúng tôi thấy còn một số vấn đề cần sớm làm rõ để tạo thuận lợi cho việc xem xét, thẩm định dự án.

Một là: Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi Dự án nhà máy TĐSL do Công ty khảo sát và thiết kế điện 1 (nay là Công ty tư vấn thiết kế điện 1) lập năm 1992 đề nghị chọn phương án Sơn La thấp (215m) để làm cơ sở tính toán cho Báo cáo nghiên cứu khả thi (nhưng chưa được Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt). Tiếp đó trong Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi Dự án nhà máy TĐSL năm 1996, Công ty tư vấn thiết kế điện 1 lại đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chọn phương án Sơn La cao (265m) để làm cơ sở tính toán Báo cáo nghiên cứu khả thi. Tuy vậy, trong kết luận của Hội đồng thẩm tra luận chứng kinh tế kỹ thuật Nhà nước, khi xem xét vấn đề này lại kiến nghị Thủ tướng Chính phủ "Ưu tiên chọn quy mô Sơn La thấp, nhưng vẫn tiếp tục tính toán phương án cao để so sánh trong giai đoạn xét duyệt nghiên cứu khả thi" (Công văn số 2527 BKH/VPTĐ, ngày 4/6/1996 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư). *Như vậy, ở đây có sự khó khăn trong lựa chọn phương án ngay từ giai đoạn lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, phải chăng đó là vì thiếu bộ các tiêu chuẩn xác đáng cho quá trình lựa chọn.*

Hai là: Nhiều quy hoạch hết sức quan trọng phục vụ cho việc tính toán nghiên cứu khả thi của dự án chưa được phê duyệt như: Quy hoạch bậc thang thủy điện Sông Đà; Quy hoạch phòng, chống lũ đồng bằng Sông Hồng; Tổng sơ đồ phát triển điện lực giai đoạn V; Quy hoạch sử dụng nước lưu vực Sông Hồng; Quy hoạch giao thông khu vực Tây Bắc khi có công trình TĐSL.

Chúng tôi kiến nghị Chính phủ khẩn trương phê duyệt các quy hoạch nói trên.

Ba là: Theo ý kiến của nhiều nhà khoa học thì nguồn số liệu phục vụ giai đoạn tính toán nghiên cứu khả thi là tong đối đầy đủ nhưng chưa được thẩm định độc lập, chưa toàn diện và chưa được áp dụng thống nhất khi sử dụng để tính toán. Hội đồng thẩm định Nhà nước dự án TĐSL trong báo cáo của mình đã đặt vấn đề về số liệu lượng nước cần thiết cho đồng bằng Sông Hồng vào mùa kiệt: "Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn gần đây đưa ra nhu cầu dùng nước cho đồng bằng và trung du Bắc Bộ là 22,7 đến 25,86 tỷ m³ vào năm 2010 và 30 đến 34,5 tỷ m³ vào năm 2020. Các cơ quan và chuyên gia thẩm định kể cả tư vấn nước ngoài đều cho rằng mức dự báo trên là chưa có cơ sở và cao hơn rất nhiều so với nhu cầu thực tế" (trang 15 Phụ lục Báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội). Thế mà các số liệu trên đây lại đóng vai trò chính cho mục tiêu cấp nước.

Bốn là: Sông Đà có một phần lưu vực nằm trên lãnh thổ nước ngoài (47%), hiện nay chúng ta chưa rõ việc khai thác, sử dụng nguồn nước ở thượng lưu Sông Đà. Vì vậy, cần làm sáng tỏ việc sử dụng nguồn nước này ở nước ngoài có ảnh hưởng đến Dự án nhà máy TĐSL như thế nào.

Tóm lại, chúng tôi kiến nghị Chính phủ cần tiếp tục chỉ đạo các cơ quan chức năng hoàn chỉnh thêm phương pháp luận, chính xác hóa và bổ sung cơ sở dữ liệu bảo đảm cho việc lập Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án với độ tin cậy ở mức cao nhất.

3- Về các phương án xây dựng nhà máy TĐSL

Hiện nay, Dự án nhà máy TĐSL có 3 phương án xây dựng đã và đang được nghiên cứu, Chính phủ đã phân tích ưu điểm, nhược điểm của từng phương án như trong Báo cáo trình Quốc hội. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng cần tính toán cả 3 phương án ở mức "tiền khả thi" như nhau để có căn cứ lựa chọn một cách khách quan.

Dự án nhà máy TĐSL dù đọc xây dựng với phong án nào cũng đều là dự án đa mục tiêu nhằm cung cấp điện, tham gia chống lũ và cấp nước vào mùa kiệt cho đồng bằng sông Hồng, đồng thời góp phần phát triển kinh tế- xã hội vùng Tây Bắc. Các mục tiêu này có mối quan hệ chặt chẽ, qua lại. Bởi vậy, khi lựa chọn phong án tối ưu thì phải là tối ưu toàn cục chứ không thể là tối ưu chỉ cho riêng một mục tiêu nào. Trong khi đó, qua nghiên cứu Báo cáo của Chính phủ và các tài liệu liên quan của Dự án, chúng tôi thấy cha có một bộ tiêu chuẩn đa mục tiêu làm căn cứ cho việc lựa chọn quyết định phong án tối ưu của công trình. Chúng tôi cho rằng, bộ các tiêu chuẩn này bao gồm: Tiêu chuẩn hiệu quả kinh tế tổng hợp (năng lượng điện, huy động vốn, chỉ số lợi nhuận...); tiêu chuẩn tác động xã hội (tái định cư, phòng, chống lũ, cấp nước, phát triển kinh tế...); tiêu chuẩn tác động môi trường (ngập nước, biến đổi đa dạng sinh học, cân bằng sinh thái...); tiêu chuẩn an toàn, an ninh, quốc phòng. Bộ các tiêu chuẩn này được dùng để giúp đánh giá các phong án. Đây cũng là thông lệ quốc tế mà cơ quan năng lượng quốc tế (IEA) đã khuyến nghị đối với các công trình thủy điện.

... Theo Báo cáo của Chính phủ, ngày 14/1/2001, Hội đồng thẩm định Nhà nước dự án TĐSL đã họp tiến hành thảo luận và bỏ phiếu. Kết quả có 9 thành viên (43%) tán thành chọn phong án Sơn La cao, 10 thành viên (47,5%) tán thành phong án Sơn La thấp + Lai Châu, 2 thành viên (9,5%) tán thành phong án Sơn La nhỏ + Lai Châu. *Nh vậy đa số (12/21) thành viên của Hội đồng thẩm định Nhà nước dự án TĐSL không tán thành phong án Sơn La cao.*

Xu hướng của thế giới hiện nay, đặc biệt các nước phát triển đã giảm dần việc xây dựng các nhà máy thủy điện với hồ chứa to gây ngập nước một vùng rộng lớn, phải di chuyển một bộ phận dân cư không nhỏ đến vùng đất mới, sự vận hành phụ thuộc nhiều vào điều kiện khí tượng- thủy văn mà biên độ biến động ngày càng lớn và không dự báo được tác động môi trường lâu dài. Nước ta là một nước đang phát triển rất cần khai thác nguồn thủy điện, nhưng cũng cần phải tính toán, cân nhắc kỹ khi tính toán hiệu quả tối ưu để xác định phong án xây dựng công trình TĐSL. Vì vậy, nhằm cung cấp cho lãnh đạo những thông tin để có thể khách quan lựa chọn đọc phong án tối ưu, nên chăng cần giao thêm cho tổ chức khác thực hiện các tính toán đối chứng, đồng thời cần xem xét cả kiến nghị của Hội thủy lợi Việt Nam.

Tóm lại, chúng tôi kiến nghị Chính phủ, trong thời gian tới chỉ đạo xây dựng bộ các tiêu chuẩn để có căn cứ khoa học lựa chọn phong án tối ưu, đồng thời các phong án phải được lựa chọn một cách khách quan, cẩn trọng để bảo đảm yêu cầu của công trình đặc biệt quan trọng này.

4. ảnh hưởng biến động khí tượng - thủy văn đến TĐSL

a) Trường hợp gặp nhau của các đỉnh lũ Sông Đà, Sông Lô, Sông Thao

Theo số liệu thực đo do Tổng cục Khí tượng - Thủy văn cung cấp, dòng Sông Đà đóng góp một phần đáng kể tạo lũ lớn ở hạ du lưu vực Sông Hồng. Lượng lũ Sông Đà trong điều kiện tự nhiên chiếm khoảng 38-67 % (trung bình khoảng 51%) lượng lũ Sông Hồng tại Sơn Tây. Lũ Sông Hồng là do lũ 3 sông: Sông Đà, Sông Thao, Sông Lô hợp thành. Trong 90 năm thực đo thì sự gặp gỡ giữa đỉnh lũ Sông Hồng và các sông khác như sau: Đỉnh lũ lớn Sông Đà gặp đỉnh lũ lớn Sông Hồng chiếm 68%, đỉnh lũ lớn Sông Lô gặp đỉnh lũ lớn Sông Hồng chiếm 47%, đỉnh lũ lớn Sông Thao gặp đỉnh lũ lớn Sông Hồng chiếm 44%. Trong 90 năm thực đo, chưa bao giờ xảy ra các trường hợp sau: lũ lịch sử của Sông Đà gặp lũ lịch sử của Sông Lô, lũ lịch sử của Sông Đà gặp lũ lịch sử của Sông Thao, lũ lịch sử của 3 sông gặp nhau (lũ lịch sử là lũ lớn nhất trong chuỗi quan trắc của một dòng sông).

b) Dự báo lũ trên Sông Đà và Sông Hồng

Theo số liệu của Tổng cục Khí tượng- Thủy văn, lưu lượng lớn nhất (m^3/s) ứng với các tần suất trên Sông Đà được dự báo như sau (xem bảng 1):

Tuyến	0,01%	0,01%	0,1%	1%	5%	10%
	(có tăng cồng)	(10.000 năm/lần)	(1.000 năm/lần)	(100 năm/lần)		
Sơn La-PV	47.200	39.800	28.200	19.400	14.500	12.600
Hòa Bình	48.400	40.900	29.300	20.400	15.400	13.400

Lu lượng lớn nhất (m³/s) ứng với các tần suất trên Sông Hồng (tại Sơn Tây) được dự báo nh sau (xem bảng 2 sau đây):

Tuyến	0,01%	0,1%	0,2%	0,33%	0,4%	0,5%	1%
	(10.000 năm/lần)	(1.000 năm/lần)	(500 năm/lần)	(300 năm/lần)	(250 năm/lần)	(200 năm/lần)	(100 năm/lần)
Sơn Tây	66.200-66.800	51.000-51.700	48.000-48.500	44.200-45.000	42.000-42.600	41.300-41.500	37.600

Từ những số liệu nêu trên, chúng tôi cho rằng cần tiếp tục nghiên cứu tính toán phòng lũ theo số liệu lũ trung bình nhiều năm trên Sông Đà và dự báo lu lượng lũ lớn nhất ứng với các tần suất trên Sông Đà và Sông Hồng (tại Sơn Tây), đồng thời phải kết hợp các biện pháp chống lũ tổng hợp trên Sông Đà và Sông Lô nh trồng rừng, khai thông dòng chảy... mà trong Báo cáo của Chính phủ đã nêu.

Do tính chất ác liệt của lũ gây ra bởi ma, bão nhiệt đới nên cha có cơ sở để cho là việc phòng lũ tập trung u việt hơn việc phòng lũ phi tập trung. Thực tế cho thấy nếu chỉ dùng hồ chứa để cất lũ, khi vượt quá một giới hạn nào đó sẽ xảy ra một nghịch lý: cất được lũ càng to, hồ chứa càng có dung tích lớn thì sẽ tạo ra sự tiềm ẩn thồng trực một cơn lũ càng to hơn nữa.

c) ảnh hưởng của hạn hán đến TĐSL

Do ảnh hưởng của biến động khí hậu toàn cầu nên sẽ có năm có thể có ma, lũ lớn đồng thời cũng có năm bị hạn hán nặng. Thực tế ở nhiều nớc cho thấy khi thủy điện lớn gặp hạn hán sẽ gây ảnh hưởng cực kỳ nghiêm trọng đến nền kinh tế và toàn xã hội. Vì vậy, cần thiết phải nghiên cứu ngay việc khắc phục ảnh hưởng của những năm hạn hán nặng đối với TĐSL khi đột nhiên mất đi vài tỷ kwh.

Những vấn đề trình bày trên đây phải được nghiên cứu đầy đủ, thận trọng, để phòng tác hại của biến động khí hậu bao gồm lũ và hạn hán đến TĐSL.

5. Về ảnh hưởng động đất đối với công trình TĐSL

a) Động đất ở khu vực thủy điện Sơn La và Lai Châu.

Kết quả nghiên cứu khoa học khẳng định rằng lãnh thổ nớc ta, đặc biệt là vùng Tây Bắc, có độ nguy hiểm động đất đáng kể. Nhiều trận động đất mạnh đã xảy ra ở nớc ta trong thế kỷ qua nh động đất 6,75 độ Rích-te năm 1935 ở Điện Biên, động đất 6,7 độ Rích-te năm 1983 ở Tuần Giáo, các trận động đất ở Hoà Bình năm 1989, ở Tạ Khoa năm 1991, ở nam Lai Châu năm 1993, ở Mông Luân năm 1996 và gần đây nhất là động đất tại thị xã Điện Biên, Lai Châu ngày 19/2/2001 và động đất ở khu vực Mông Nhé, huyện Mông Tè, tỉnh Lai Châu ngày 4/6/2001 đã chứng tỏ điều đó.

Động đất trên đứt gãy Lai Châu - Điện Biên nói trên được đánh giá là nguy hiểm nhất đối với công trình thủy điện Lai Châu, có thể gây chấn động cấp VIII theo thang MSK (tong đơng 5,5 - 6 độ Rích-te) ở Thác Lai, Nậm Nhùn.

Theo ý kiến của một số nhà khoa học, đối với công trình TĐSL nguy hiểm nhất là động đất dự đoán có thể xảy ra trên ba đứt gãy sâu nh sau:

- 1) Đứt gãy Phong Thổ - Nậm Pịa (Mòng La) cách Pa Vinh 6 km và cách Tạ Bú 4 km về phía đông bắc, động đất cực đại trên đứt gãy được đánh giá có độ mạnh 5,5 độ Rích-te;
- 2) Đứt gãy Sông Đà cách công trình 8 km về phía tây nam, động đất cực đại trên đứt gãy cũng có độ mạnh 5,5 độ Rích-te;
- 3) Đứt gãy Sơn La cách công trình 32 km về phía tây nam, động đất cực đại trên đứt gãy có độ mạnh 6,8 độ Rích-te.

Chấn động mạnh nhất mà động đất trên các đứt gãy ấy có thể gây ra ở khu vực công trình (Pa Vinh và Tạ Bú) là cấp VII - VIII theo thang MSK (tong đơng 5 - 6 độ Rích-te).

b) Về căn cứ địa chất công trình để chọn tuyến đập và tiêu chuẩn thiết kế

Trong Báo cáo của Chính phủ nêu lên rằng chọn tuyến đập Pa Vinh II là tuyến có điều kiện tự nhiên tốt hơn cho xây dựng đập TĐSL. Nhưng một số tài liệu khoa học hiện có chưa chứng tỏ điều đó. Theo GS. Nguyễn Đình Xuyên, nguyên Viện trưởng Viện Vật lý địa cầu - Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ quốc gia đã nhận định: "Điều kiện địa chất công trình ở vai phải tuyến Pa Vinh kém hơn ở tuyến Tạ Bú do bị chia cắt mạnh, ép phiến mạnh. Về mặt tân kiến tạo - địa động lực thì ở Pa Vinh phức tạp hơn ở Tạ Bú do có đứt gãy Nậm Mu - Mòng Chùm đi sát vai phải và nhiều đứt gãy địa phương các hống kinh tuyến, vĩ tuyến và đông bắc đều hống vào khu vực này, mà chưa được khảo sát nghiên cứu".

Từ những lý do trên chúng tôi đề nghị cần nghiên cứu đầy đủ hơn tuyến Pa Vinh II để xem xét ảnh hưởng của đứt gãy và có căn cứ chắc chắn để chọn tuyến này; đặc biệt chú ý đánh giá đầy đủ độ nguy hiểm động đất ở khu vực công trình và tính toán thiết kế theo tiêu chuẩn cấp đặc biệt mà Bộ Xây dựng đã ban hành.

6. Về di dân tái định c

Theo số liệu bóc đầu, tùy theo quy mô của công trình mà số dân phải di chuyển đến nơi ở mới từ 7 vạn đến 10 vạn người, thuộc diện lớn trên thế giới và chưa từng có ở Việt Nam, phần lớn lại là đồng bào các dân tộc thiểu số. Đây là vấn đề cực kỳ quan trọng, có ảnh hưởng và tác động lớn đến xã hội vùng Tây Bắc và là vấn đề nhạy cảm quốc tế, được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Chúng tôi tán thành với Chính phủ là chính sách di dân tái định c được thực hiện theo nguyên tắc người dân phải có điều kiện sinh sống và sản xuất tốt hơn nơi ở hiện tại.

Tuy nhiên, theo Báo cáo của Chính phủ thì việc xây dựng phương án di chuyển dân còn ở mức rất sơ bộ, chưa có sự thỏa thuận thống nhất với các địa phương dự định chuyển dân đến. Vì vậy chúng tôi cho rằng cần tiếp tục xây dựng phương án thật cụ thể và tỉ mỉ hơn nữa. Việc xét duyệt quy hoạch di dân phải được tiến hành trước để làm cơ sở cho việc lựa chọn phương án và quyết định khởi công công trình. Rút kinh nghiệm từ việc xây dựng nhà máy thủy điện Hoà Bình và thủy điện Yaly, công tác di dân tái định c của Dự án nhà máy TĐSL phải được tiến hành một cách có tổ chức, chặt chẽ, công khai, dân chủ. Phải bàn bạc với nhân dân từng thôn, bản trên cơ sở khảo sát, điều tra chu đáo theo một quy hoạch tổng thể. Hạn chế tối đa số dân phải di chuyển ra ngoài tỉnh, đảm bảo sự đồng thuận trong nhân dân.

Từ tình hình trên, chúng tôi đề nghị Chính phủ cần khẩn trương xây dựng dự án di dân tái định c, giải quyết chính sách với đồng bào các dân tộc, coi đây cũng là nhiệm vụ quan trọng nh bản thân việc xây dựng công trình, đảm bảo các nguyên tắc nh trong Báo cáo của Chính phủ đã nêu.

7. Về đánh giá tác động môi trường của Dự án nhà máy TĐSL

Luật Bảo vệ môi trường yêu cầu mọi dự án đầu tư phải có Báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM). Dự án nhà máy TĐSL hiện mới chỉ có văn bản ĐTM do Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường báo cáo Hội đồng thẩm định Nhà nước dự án TĐSL nhưng chưa được Chính phủ phê duyệt.

Chúng tôi xin lưu ý rằng, theo khuyến nghị của Cơ quan năng lượng quốc tế (IEA) thì việc xây dựng ĐTM cho dự án thủy điện hiện nay cần phải: Tích hợp ĐTM với quy hoạch và thiết kế công trình thủy điện; lượng hóa giá trị (thành tiền) của các yếu tố tác động môi trường của công trình - còn gọi là các yếu tố kinh tế môi trường; xác định lượng CO₂ phát thải tương đương được giảm thiểu nhờ xây dựng công trình thủy điện.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị cần sớm xây dựng báo cáo ĐTM chính thức cho Dự án nhà máy TĐSL, báo cáo này phải được Hội đồng thẩm định thẩm định và được Chính phủ phê duyệt cùng báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án này.

8. Về việc bảo vệ di tích lịch sử - văn hoá và công trình văn hoá khi xây dựng công trình TĐSL

Đây là một trong những vấn đề quan trọng của dự án nhưng chưa được đề cập đầy đủ trong Báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội tại kỳ họp này. Lịch sử, văn hoá vùng Tây Bắc đã gắn bó với đồng bào các dân tộc ở đây hàng ngàn năm nay với những di sản văn hoá vật thể và di sản văn hoá phi vật thể hết sức quý báu. Theo kết quả điều tra, hầu hết các di tích lịch sử có giá trị văn hoá và mỹ thuật, các công trình kiên cố có giá trị lớn đều tập trung ở mức dưới cốt 215 m. Nhà máy TĐSL dù chọn xây dựng theo phương án nào thì 48 di tích sẽ bị ngập hoặc bị ảnh hưởng phải di chuyển đi nơi khác; các giá trị văn hoá truyền thống, phong tục, tập quán và thói quen sản xuất của đồng bào các dân tộc ở đây cũng sẽ bị ảnh hưởng.

Theo chúng tôi, để tránh những hậu quả đáng tiếc có thể xảy ra trong việc bảo vệ các di tích lịch sử - văn hoá, di dời hoặc xây dựng mới các công trình văn hoá tại nơi tái định cư, thì cần nghiên cứu kỹ và thật chi tiết về phong tục, tập quán, đặc điểm lối sống, mối quan hệ cộng đồng dân tộc giữa người ra đi và người ở lại, giữa người chuyển đến nơi ở mới với người ở tại... để mọi người đều có sự nhất trí cao vì lợi ích chung của cộng đồng, đảm bảo không gây xáo trộn lớn trong cuộc sống của đồng bào các dân tộc. Đồng thời phải có phương án nghiên cứu, khai quật và di chuyển các di tích lịch sử - văn hoá thuộc phạm vi lòng hồ đến địa điểm mới thích hợp trước khi bị ngập nước. Trước mắt cần đầu tư kinh phí để khảo sát, kiểm kê, phân loại di sản văn hoá để tiến hành các biện pháp lưu giữ lâu dài vốn văn hoá vật thể và văn hoá phi vật thể vùng lòng hồ. Việc di chuyển các di tích lịch sử - văn hoá có mối liên hệ mật thiết với số đông dân cư phải được tính toán đồng bộ với việc di dân tái định cư để góp phần ổn định cuộc sống, bảo tồn và phát huy văn hoá dân tộc.

Đây là vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa lớn đối với đời sống tinh thần của đồng bào các dân tộc vùng Tây Bắc, do đó Chính phủ cần sớm có kế hoạch triển khai thực hiện các công việc nêu trên.

9. Về vấn đề an toàn của công trình và an toàn hạ du

Công trình TĐSL nằm trong vùng có động đất thông xuyên và mạnh nhất nước ta. Hồ chứa nước lớn, cột nước cao, lưu lượng lũ lớn, lại nằm trên thượng lưu hồ Hoà Bình. Đập hồ phía trên là đập bê tông trọng lực, đập hồ Hoà Bình ở dưới là đập đá lõi đất trên nền cát, cả 2 hồ lớn đều nằm trên thượng lưu đồng bằng Bắc bộ, là nơi có nhiều trung tâm đô thị, công nghiệp, dân cư và thủ đô Hà Nội. Đây là một khác biệt lớn so với nhiều công trình khác trên thế giới. Vì vậy, vấn đề đảm bảo an toàn tuyệt đối cho công trình và an toàn cho hạ du, hơn bao giờ hết phải được đặt ra hàng đầu. Mặc dù trong Báo cáo của Chính phủ đã đề cập vấn đề an toàn đập, tuy nhiên, theo chúng tôi thì việc nghiên cứu vấn đề an toàn của công trình TĐSL chưa được tiến hành đúng mức, còn rời rạc, kết quả chưa đáp ứng yêu cầu. Trong báo cáo số 05/HĐTĐSL của Hội đồng thẩm định Nhà nước không có mục riêng về vấn đề

này. Trong Báo cáo giải trình của Tổ tổng hợp và Thường trực của Hội đồng thẩm định Nhà nước tháng 5/1999 chỉ nêu ra "mức thâm họa của hồ Sơn La cao là lớn hơn Sơn La thấp".

Theo Báo cáo của Chính phủ thì đập của công trình TĐSL dù được xây dựng theo phương án nào đều là đập bê tông trọng lực (cao từ 135 - 177m), đồng thời Báo cáo đã khẳng định rằng "... cho đến nay thực tế trên thế giới chưa có đập bê tông trọng lực hiện đại nào bị đổ vỡ với bất kể lý do nào, kể cả móng đập bị xói, lũ tràn qua đỉnh đập hoặc động đất" (trang 11 Báo cáo của Chính phủ). Đây là một thông tin thiếu chính xác, vì tại Hội thảo khoa học về Dự án nhà máy TĐSL do Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường tổ chức ngày 31/3/2001 có sự tham dự của đại diện Bộ Công nghiệp, khi thảo luận về đập bê tông trọng lực, nhiều đại biểu đã nêu rõ trong hợp đập bê tông trọng lực Thạch Công ở Đài Loan bị vỡ trong trận động đất ngày 21/9/1999. Do đó, cần rút kinh nghiệm trong việc cung cấp thông tin cho Quốc hội.

Vì vậy, chúng tôi kiến nghị, khi thiết kế xây dựng các nhà máy thủy điện trên Sông Đà, bằng mọi cách phải loại trừ khả năng vỡ đập gây hiệu ứng sóng gián đoạn làm vỡ tiếp đập Hoà Bình. Cần khẩn trương nghiên cứu vấn đề an toàn công trình ở mức độ sâu sắc cụ thể hơn, đặc biệt là vấn đề an toàn trong thiết kế kỹ thuật và thi công - vận hành. Phải có các biện pháp phòng, chống và khắc phục hậu quả khi có sự cố bất khả kháng. Bằng mọi biện pháp tránh tuyệt đối sự cố vỡ đập dây chuyền. Cần xây dựng sớm tiêu chuẩn an toàn cho hệ thống công trình thủy điện trên lưu vực Sông Đà để làm căn cứ ra quyết định và để quản lý công trình sau này, tránh tình trạng làm cho việc xây dựng các nhà máy thủy điện trên Sông Đà gây ảnh hưởng xấu đến an ninh quốc gia.

Kiến nghị trên đây của chúng tôi cũng là nhằm cụ thể hóa chủ trương của Bộ Chính trị đã được đồng chí Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh nêu trong Diễn văn bế mạc Hội nghị lần thứ 2 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX khi nói về Dự án nhà máy TĐSL: "Bộ Chính trị nhất trí về chủ trương xây dựng và yêu cầu đặc biệt lưu ý đến việc bảo đảm an toàn tuyệt đối của công trình...".

10. Về an ninh, quốc phòng khi xây dựng công trình TĐSL

Việc quyết định quy mô công trình TĐSL sẽ có tác động rất lớn đến an ninh, quốc phòng khu vực Tây Bắc của đất nước. Tùy theo cao trình đập, sự ngập lụt sẽ ảnh hưởng đến bố trí phòng thủ của cả vùng. Theo ý kiến của Bộ Quốc phòng thì phương án Sơn La thấp có ảnh hưởng ít hơn đến an ninh, quốc phòng vì "... không làm ngập thị xã Lai Châu, quốc lộ 12 Phong Thổ - Lai Châu - Điện Biên, bảo đảm tỉnh Lai Châu không bị chia cắt làm 3 vùng (Điện Biên - Tuần Giáo; Phong Thổ - Sin Hồ; Mông Tè) làm ảnh hưởng đến việc cơ động lực lượng cho hướng tây bắc trong thời bình cũng như khi có tình huống tác chiến" (Báo cáo thẩm định Dự án TĐSL, số 1339/QP ngày 17/5/2001 của Bộ Quốc phòng).

Do vậy, chúng tôi đề nghị vấn đề an ninh, quốc phòng cần phải được quan tâm đặc biệt; phải được cân nhắc một cách tổng hợp trong mối liên hệ giữa an ninh, quốc phòng của vùng Tây Bắc với an ninh, quốc phòng của đồng bằng sông Hồng và đặc biệt là thủ đô Hà Nội.

11. Về vốn đầu tư xây dựng công trình TĐSL

Công trình này có vốn đầu tư lớn, số lượng di dân tái định cư cũng rất lớn, do đó về khả năng huy động vốn đầu tư cho dự án này thì "việc thu xếp vốn từ các nước, các tổ chức tài chính quốc tế là rất khó khăn... Vốn nước ngoài chỉ có thể huy động từ nguồn vay mua thiết bị trả chậm..." (trang 31 phụ lục Báo cáo của Chính phủ).

Chúng tôi tán thành quan điểm về huy động các nguồn vốn cho đầu tư xây dựng công trình TĐSL, trong đó huy động vốn trong nước là chủ yếu, nhưng cũng cần phải tranh thủ các nguồn vốn nước ngoài, nhất là trong điều kiện ngân sách và vốn trong nước còn hạn hẹp. Hơn nữa, việc thu hồi vốn từ thủy điện là không nhanh so với các nguồn điện khác.

Việc tìm đủ vốn kịp thời có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả công trình TĐSL. Đề nghị Chính phủ cần làm rõ hơn vấn đề này, không để lặp lại tình trạng của 3 công trình quan trọng quốc gia đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư năm 1997 đều bị chậm và kéo dài do không chủ động về vốn.

12. Về những ý kiến trình Quốc hội của Chính phủ và Nghị quyết của Quốc hội về Dự án nhà máy TĐSL

12.1. Về ý kiến trình Quốc hội của Chính phủ

Về những kiến nghị trong Báo cáo của Chính phủ, chúng tôi xin có một số ý kiến như sau:

1 - Tán thành đề nghị Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư xây dựng công trình TĐSL; việc quyết định quy mô công trình cũng như một số vấn đề khác của Dự án nhà máy TĐSL sẽ được Quốc hội xem xét trong một kỳ họp sau.

2 - Tán thành công trình TĐSL có nhiệm vụ là cung cấp điện, tham gia chống lũ và cung cấp nước về mùa kiệt cho đồng bằng Sông Hồng, góp phần phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Bắc.

3 - Về tuyến xây dựng công trình, chúng tôi đã có ý kiến nêu ở điểm b, mục 5 của Báo cáo thẩm tra này.

4 - Tán thành và đề nghị Quốc hội cho phép Chính phủ chuẩn bị một số công việc để có thể khởi công công trình vào năm 2004 - 2005. Riêng thời gian phát điện tổ máy đầu tiên do có liên quan đến quy mô công trình nên đề nghị Quốc hội xem xét, quyết định vào một kỳ họp sau, vì với phương án Sơn La thấp thời gian phát điện có thể sớm hơn.

5 - Về chủ trương huy động vốn và cơ cấu vốn chúng tôi đã có ý kiến ở mục 11 của báo cáo thẩm tra này. Tuy nhiên, chúng tôi báo cáo với Quốc hội về cơ cấu vốn 70% vốn trong nước và 30% vốn nước ngoài mà Chính phủ trình (trang 14 Báo cáo của Chính phủ) là cơ cấu vốn cho phương án Sơn La cao, còn cơ cấu vốn cho các phương án khác thì chưa được Chính phủ đề cập.

6 - Hoan nghênh việc Thủ tướng Chính phủ sẽ trực tiếp chủ trì, nghe thêm các ý kiến còn khác nhau của các nhà khoa học trước khi lựa chọn quy mô tối ưu của công trình.

12.2. Về Nghị quyết của Quốc hội

Chúng tôi kiến nghị Quốc hội tại kỳ họp này ra Nghị quyết về chủ trương đầu tư xây dựng công trình TĐSL, cho phép Chính phủ chuẩn bị các điều kiện và thực hiện một số công việc chuẩn bị dự án ngay từ những tháng cuối năm 2001 như làm đường giao thông, đường điện thi công, thực hiện thí điểm các điểm di dân tái định cư... để bảo đảm đến năm 2004 - 2005 khởi công xây dựng công trình chính.

Chúng tôi cũng đề nghị Quốc hội lưu ý Chính phủ thực hiện những kiến nghị đã nêu trong Báo cáo thẩm tra này.

Kính thưa Quốc hội

Trên đây là Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội, có sự tham gia ý kiến của Hội đồng dân tộc, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Quốc phòng và An ninh, Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội về Dự án nhà máy thủy điện Sơn La.

Kính trình Quốc hội xem xét, quyết định.

T/M uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường của Quốc hội

Chủ nhiệm

Vũ Đình Cự (Đã ký)

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN HÀNH CHÍNH

TRƯƠNG KHÁNH HOÀN*

LTS: Toà án hành chính bức đầu đã phát huy tác dụng trong việc giải quyết khiếu kiện của công dân và tổ chức. Bên cạnh đó vấn đề tài phán hành chính còn kém hiệu lực. Tác giả đã phân tích nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên và đưa ra một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của toà án hành chính trên cơ sở phân tích nhu cầu thực tiễn cần sự bảo đảm bằng biện pháp xét xử hành chính.

1. Thực trạng của hệ thống pháp luật về tài phán hành chính

Khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền cơ bản của công dân đã được Hiến pháp ghi nhận (Hiến pháp năm 1980 tại Điều 73, Hiến pháp năm 1992 tại Điều 74). Để nâng cao hiệu quả của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực này như Pháp lệnh Khiếu nại, Tố cáo của công dân năm 1991, gần đây nhất là Luật Khiếu nại, Tố cáo do Quốc hội ban hành năm 1998. Luật Khiếu nại, Tố cáo đã mở rộng quyền khiếu nại, tố cáo, cụ thể là không chỉ có công dân mà tổ chức kinh tế... cũng có quyền khiếu nại vì từ khi thực hiện đồng lối đổi mới, nền kinh tế nớc ta đã chuyển từ nền kinh tế tập trung, bao cấp sang nền kinh tế có nhiều thành phần, hoạt động theo cơ chế thị trường. Phong thức quản lý nền kinh tế bằng cơ chế, chính sách, pháp luật cũng được thay thế cho phong pháp hành chính, mệnh lệnh trực đày. Khi quản lý, điều hành, trong một số trường hợp cơ quan nhà nước hoặc nhân viên cơ quan nhà nước đã có quyết định hoặc hành vi hành chính gây thiệt hại cho quyền, lợi ích của công dân, tổ chức. Chính vì vậy đã xuất hiện nhu cầu khách quan là cần mở rộng chủ thể có quyền khiếu nại. Tuy nhiên việc giải quyết khiếu nại của cá nhân, tổ chức do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện theo cơ chế bộ trông- quan toà đã tỏ ra kém hiệu quả. Chính vì vậy, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã chỉ rõ: "Đẩy mạnh công tác giải quyết các khiếu kiện của dân... xúc tiến thiết lập toà án hành chính... là nhiệm vụ cấp thiết của toàn Đảng, toàn dân trong thời gian tới". Tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá IX, Quốc hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức toà án nhân dân, theo đó toà án có thêm nhiệm vụ mới là xét xử các vụ án hành chính. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính làm cơ sở cho việc thụ lý, xét xử các vụ án hành chính cũng được ban hành năm 1996. Để phù hợp với Luật Khiếu nại, Tố cáo, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cũng được ban hành. Như vậy hệ thống pháp luật hiện hành về tài phán hành chính, về cơ bản đã đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ, phù hợp với xu thế hội nhập, mở cửa của nớc ta, đảm bảo việc giải quyết khiếu kiện của công dân, tổ chức, trong đó có các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

Trong thời gian vừa qua nhiều vụ khiếu kiện của công dân, tổ chức đã được toà thụ lý, giải quyết, bức đầu đã củng cố niềm tin của người dân đối với một cơ chế mới để giải quyết khiếu nại. Đó là cơ chế giải quyết bằng một thủ tục công khai, dân chủ và do một cơ quan độc lập với cơ quan hành chính tiến hành- toà án hành chính. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của toà án hành chính còn chưa cao. Điều này được thể hiện trước hết ở một số lượng vụ án hành chính mà toà giải quyết còn rất ít so với hàng ngàn vụ khiếu nại phát sinh mỗi năm. Có nhiều nguyên nhân khiến tài phán hành chính còn kém hiệu lực và ít tác dụng trong thực tiễn cuộc sống của người dân và của doanh nghiệp. Sau đây là một số nguyên nhân:

a) Thẩm quyền của toà án hành chính còn bị hạn chế bởi vì theo quy định tại Điều 11 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành

chính), toà hành chính chỉ có thẩm quyền giải quyết 9 loại việc. Quy định này thực sự chưa phù hợp với thực tiễn bởi lẽ cơ quan hành chính nhà nước thực hiện quản lý mọi mặt đời sống kinh tế- xã hội, do vậy những khiếu nại đa dạng cũng phát sinh trong tất cả các lĩnh vực đó nhưng toà lại chỉ có thẩm quyền giải quyết 9 loại việc. Chính vì vậy, theo con số thống kê, trong 5 năm qua, toà hành chính các cấp đã nhận được hàng chục ngàn đơn khiếu kiện của công dân và doanh nghiệp nhưng phần lớn lại không thuộc thẩm quyền giải quyết của toà.

b) Thời hạn khởi kiện quá ngắn (theo quy định là 30 ngày), thủ tục giải quyết các vụ án hành chính còn khá rườm rà, kéo dài; hiệu lực thi hành phán quyết của toà còn chưa cao. Điều đó ít nhiều gây tâm lý e ngại, hoài nghi từ phía người đi kiện. Theo quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, để được toà thụ lý giải quyết, ngoài vấn đề vụ việc đó phải thuộc thẩm quyền giải quyết của toà, người khởi kiện phải xuất trình quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của cơ quan hành chính bị khiếu nại, trong khi đó thực tiễn cho thấy việc giải quyết khiếu nại lần đầu thường chậm. Trong trường hợp đã quá thời hạn giải quyết khiếu nại mà cơ quan hành chính nhà nước không giải quyết khiếu nại thì người khởi kiện phải chứng minh là vụ việc đã được khiếu nại, đã hết thời hạn mà khiếu nại không được giải quyết... Điều đó gây khó khăn cho người khởi kiện.

c) Việc phân định thẩm quyền theo lãnh thổ của toà án chưa phù hợp với thực tế: Theo quy định tại Điều 12 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, toà án huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết theo thủ tục sơ thẩm khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước từ cấp huyện trở xuống; toà án tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết theo thủ tục sơ thẩm khiếu kiện quyết định hành chính của cơ quan nhà nước cấp tỉnh, của bộ, cơ quan ngang bộ... Vì đây là việc "xử quan" cùng cấp và trên một cấp, nên các thẩm phán rất e ngại và phải chịu sức ép rất lớn về tâm lý. Do đó việc tiếp nhận giải quyết vụ án hành chính còn dè dặt, ngại động chạm đến chính quyền; có những vụ án thuộc thẩm quyền nhưng toà không khẩn trương thụ lý giải quyết hoặc thụ lý rồi thì chậm hoàn chỉnh hồ sơ để đưa vụ án ra xét xử. Như vậy, việc phân định thẩm quyền của toà án là chưa hợp lý, chưa phù hợp với thực tế.

d) Đội ngũ thẩm phán hành chính còn thiếu về số lượng, kinh nghiệm xét xử các vụ án hành chính còn ít. Hiện nay, toà hành chính Toà án nhân dân tối cao mới chỉ có 3 thẩm phán và 11 cán bộ. Toà hành chính thuộc toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có 1 hoặc 2 thẩm phán. Toà án nhân dân cấp huyện có 1 thẩm phán xét xử các vụ án hành chính. Hiện nay có một điều không bình thường là nhu cầu khởi kiện thì rất lớn nhưng số vụ án mà toà án thụ lý để giải quyết thì chưa nhiều nên trong một số trường hợp thẩm phán hành chính được điều chuyển để xét xử các vụ án hình sự hoặc dân sự. Vì vậy kinh nghiệm xét xử án hành chính của các thẩm phán lại càng trở nên ít ỏi hơn.

e) Một số quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính còn chưa rõ ràng, chưa cụ thể; ví dụ: Điều 50 Pháp lệnh quy định toà án ra các quyết định để giải quyết vụ án nhưng quyết định này như thế nào? Có được huỷ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính hay không? Cơ sở pháp lý để huỷ... vẫn chưa được quy định cụ thể.

Một số nguyên nhân mà chúng tôi vừa trình bày đã hạn chế hiệu quả hoạt động của toà án hành chính trong thời gian vừa qua.

2. Nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về tài phán hành chính

Nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về tài phán hành chính là cấp bách và rất lớn. Điều đó xuất phát từ một số lý do sau:

a) Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội đến năm 2010, theo đó GDP dự kiến sẽ tăng gấp đôi hiện nay. Để đạt được mục tiêu này, Nhà nước cần tạo mọi điều kiện thuận lợi cho xuất nhập khẩu, thu hút đầu tư nước ngoài cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế mà việc nghiên cứu để giải quyết khiếu kiện hành chính một cách nhanh chóng, hiệu quả là một biện pháp quan trọng.

b) Do yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam- Nhà nước của dân, do dân, vì dân, trong đó quyền, lợi ích hợp pháp của công dân được tôn trọng và bảo vệ. Báo cáo chính trị của Đảng tại Đại hội IX cũng đã nhấn mạnh: "Nhà nước ta là trụ cột của hệ thống chính trị và công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân" do vậy cần "đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế". Trong báo cáo tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá X ngày 22/5/2001, Chính phủ đã đặt vấn đề về "xây dựng đề án tăng cường toà hành chính cả về nhiệm vụ, thẩm quyền, phạm vi xét xử và tổ chức bộ máy, đồng thời cải tiến thủ tục để dân có thể dễ dàng đưa các khiếu kiện về quyết định hành chính ra toà hành chính xét xử".

c) Do nhu cầu hoàn thiện của hệ thống tài phán hành chính. Toà án hành chính ở nước ta mới đi vào hoạt động được 5 năm, trong khi đó ở một số nước trên thế giới như Thụy Điển, Cộng hoà Pháp toà án hành chính đã hoạt động được hàng trăm năm. Vì vậy nhu cầu nghiên cứu, hoàn thiện hệ thống pháp luật về tài phán hành chính là điều tất yếu.

d) Do yêu cầu của hội nhập và mở cửa. Thực hiện chính sách đổi mới, nước ta đã tham gia các tổ chức quốc tế như ASEAN, ký hiệp định thương mại Việt- Mỹ, chuẩn bị gia nhập WTO, tham gia các công ước quốc tế như công ước Kyoto về hài hoà và đơn giản hoá thủ tục hải quan... Chương 10 Công ước Kyoto có nhiều quy định về khiếu nại quyết định của Hải quan; ví dụ: Chuẩn mực 10.4 quy định: "Luật pháp quốc gia phải quy định quyền khiếu nại ban đầu đến cơ quan hải quan"; Chuẩn mực 10.5 quy định: "Nếu khiếu nại đến cơ quan hải quan bị bãi bỏ, người khiếu nại có quyền được khiếu nại đến một cơ quan có thẩm quyền khác độc lập với hải quan".

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của toà án hành chính

a) Cần mở rộng thẩm quyền của toà án hành chính theo hướng mọi khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính đều được khởi kiện ra toà án, không bị hạn chế bởi 9 loại việc như hiện nay.

b) Nhà nước cần có kế hoạch đào tạo, bổ nhiệm thêm thẩm phán hành chính để toà án hành chính hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao khi thẩm quyền của toà được mở rộng; cần thay việc bổ nhiệm với thời hạn 5 năm bằng việc bổ nhiệm suốt đời để thẩm phán yên tâm công tác, tích lũy kinh nghiệm xét xử án hành chính.

c) Để hạn chế sự can thiệp, gây áp lực của chính quyền địa phương đối với hoạt động của toà án, cần xúc tiến việc thành lập toà án vùng thay cho toà án được thành lập theo đơn vị hành chính lãnh thổ.

d) Thời hiệu khởi kiện hiện nay là quá ngắn do vậy cần sửa đổi, kéo dài thêm thời gian khởi kiện của cá nhân, tổ chức. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cần được sửa đổi toàn diện và nâng lên thành luật theo hướng đảm bảo tính đặc thù của tài phán hành chính là xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Điều đó nghĩa là toà chỉ xét xử bằng văn bản không có phiên toà. Hiện nay, nhiều quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính hầu như không khác mấy so với Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự.

e) Để giảm thời gian cũng như thủ tục phức tạp hiện nay, tạo điều kiện thuận lợi cho việc khởi kiện, cần sửa đổi thủ tục "tiên tố tụng" có thể theo hướng: người khiếu nại có thể khởi kiện ngay ra toà án có thẩm quyền, không nhất thiết phải khiếu nại đến cơ quan hành chính trước khi khởi kiện ra toà. Như vậy cần sửa đổi, bổ sung không những Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính mà cả Luật Khiếu nại, Tố cáo.

g) Phân định lại thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính theo hướng: đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân sẽ do toà án trên một cấp xét xử./.

**Bộ T pháp.*