

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE

- * Sửa đổi Hiến pháp 1992
- * Thẩm quyền của cơ quan bảo hiến một số nước
- * Cơ chế bảo hiểm thất nghiệp
- * Hội đồng nhân dân trên chặng đường đổi mới
- * Tham khảo Trung Quốc, Hàn Quốc về cải cách Hiến pháp, pháp luật và chính quyền địa phương

MỤC LỤC SỐ 9 THÁNG 10/2001

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- ★ Thủ tướng Phan Văn Khải gặp doanh nghiệp
THANH HUYỀN
- ★ Ba năm thực hiện quy chế dân chủ cơ sở ở Nam Định
NGUYỄN THỌ LUÂN
- ★ **TRAO ĐỔI:** Về tổ chức đơn vị giúp công tác lập pháp
NGUYỄN NH DU
- ★ Nhìn vào bức tranh kinh tế thế giới trước và sau sự kiện ngày 11/9 ở Mỹ
Th.S. TRỊNH ĐÌNH SƠN

SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP 1992

- ★ Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND
GS.TS. HOÀNG VĂN HẢO
- ★ Hội đồng nhân dân trên chặng đường đổi mới tổ chức chính quyền địa phương (tiếp theo số 8)
Th.S. TRONG ĐẮC LINH
- ★ Một số ý kiến về sửa đổi Hiến pháp 1992 liên quan tới tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân
TS. PHẠM HỒNG HẢI
- ★ Chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân
TS. HÀ THỊ MAI HIỀN
- ★ Từ thực tiễn sửa đổi Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp- Một số suy nghĩ về sửa đổi Hiến pháp 1992
Th.S. NGUYỄN THỊ HẠNH

NGHIÊN CỨU NHÀ NÓC

- ★ Thẩm quyền của các cơ quan bảo hiến ở các nóc
NGUYỄN ĐỨC LAM
- ★ Uỷ quyền trong lĩnh vực xây dựng văn bản quy phạm pháp luật
TS. NGUYỄN THỊ KIM THOA

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ **SO SÁNH- ĐỐI CHIẾU:** Mức độ và cách thức bồi thường thiệt hại do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra
Th.S. CAO XUÂN PHONG- ĐỖ THỊ NGỌC
- ★ Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp- Sự cần thiết khách quan và nguyên tắc xây dựng
Th.S. ĐỖ NANG KHÁNH

KINH NGHIỆM NÓC NGOÀI

- ★ Chính quyền địa phương ở Hàn Quốc
TRẦN QUỐC THUẬN - LÊ THANH VÂN
- ★ Cải cách Hiến pháp và pháp luật ở Trung Quốc
NGUYỄN THỊ XUÂN SƠN

PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP-

SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN VÀ NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG

THS. ĐỖ NĂNG KHÁNH*

Tóm tắt: Trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2001, Quốc hội chuẩn bị xem xét, cho ý kiến đối với hai dự án luật: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động và Dự án Luật bảo hiểm xã hội. Một trong những vấn đề mà cả hai dự án đều đề cập đến và cũng là một trong những vấn đề còn nhiều ý kiến tranh luận khác nhau. Là vấn đề xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Bài viết nêu một số ý kiến góp ý xung quanh nhu cầu cần thiết khách quan, những nguyên tắc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta hiện nay.

Sự cần thiết khách quan

Trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần, thất nghiệp là hiện tượng kinh tế xã hội tất yếu. Tình trạng thất nghiệp dẫn đến các hậu quả kinh tế xã hội nghiêm trọng cho bản thân người thất nghiệp, gia đình họ, cho người sử dụng lao động và cho toàn xã hội.

Thất nghiệp dẫn đến "cú sốc" giảm sút thu nhập của hộ gia đình và kéo theo nhiều hậu quả tiêu cực đi kèm, người thất nghiệp cũng như gia đình họ phải vật lộn với cuộc sống để duy trì sự tồn tại. Trên khía cạnh vĩ mô, nền kinh tế phải dành chi phí thất nghiệp như chi phí bằng tiền (chủ yếu tiền từ ngân sách và các quỹ xã hội) làm giảm sút ngân sách quốc gia và lãng phí sản phẩm xã hội do không sử dụng đầy đủ các yếu tố sẵn có của sản xuất xã hội. Đồng thời, thất nghiệp còn trở thành vấn đề nhức nhối của xã hội. Thất nghiệp không chỉ gây nên hậu quả tình trạng vật chất xấu đi mà còn kéo theo những hậu quả tâm lý xã hội mà người thất nghiệp cũng như xã hội phải gánh chịu. Người thất nghiệp thờng mặc cảm với chính mình, suy giảm tinh thần và khả năng tự tìm việc làm, phôi phai dần những kiến thức và kỹ năng nghề nghiệp đã có. Mâu thuẫn gia đình tăng, số người tự tử gia tăng cùng với việc gia tăng tệ nạn xã hội và tội phạm.

Thất nghiệp là căn bệnh kinh niên của nền kinh tế thị trường, cho dù đó là nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của nhà nước thì vấn đề thất nghiệp vẫn cứ xảy ra và luôn luôn tồn tại như một tất yếu khách quan. Nước ta đã chuyển sang nền kinh tế thị trường độc lập khoảng hơn 10 năm, đã có khá nhiều bài học rút ra khi giải quyết lao động dư thừa (thực chất là thất nghiệp) và đã phải chi hàng trăm tỷ đồng cho việc này. Hiện nay, trong khi chưa thiết lập được chế độ bảo hiểm thất nghiệp, chúng ta tạm thời vẫn áp dụng hai chế độ trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm cho người lao động khi họ bị chấm dứt hợp đồng lao động, do doanh nghiệp thực hiện và lấy từ nguồn tài chính của doanh nghiệp. Đây vẫn chỉ là giải pháp tình thế và còn mang nặng dấu ấn của thời kỳ cũ, chứa đựng nhiều nhược điểm như:

- **Đối với doanh nghiệp:** khi có nhiều người thôi việc, mất việc thồng là lúc doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất- kinh doanh. Lúc đó, doanh nghiệp lại phải chi một khoản tiền lớn để trả trợ cấp thôi việc, nên rất bị động về tài chính. Nhiều doanh nghiệp không có khả năng chi trả. Những doanh nghiệp có điều kiện sản xuất- kinh doanh thuận lợi, lại không hoặc rất ít người thất nghiệp thì không phải chi trả trợ cấp thôi việc nên không có sự "gồng gánh, chia sẻ" cho nhau giữa các doanh nghiệp có nhiều người thất nghiệp với các doanh nghiệp không có hoặc có ít người thất nghiệp.

- **Đối với người lao động:** khi mất việc làm không có thu nhập, kinh tế gặp khó khăn, nhiều khi lại không được trả trợ cấp thôi việc hoặc được trả một cách dầy da, nhỏ giọt vì doanh nghiệp không có khả năng chi trả. Khi nhận được một khoản trợ cấp thôi việc ít ỏi, thiếu vốn lại phải tự mình tìm kiếm việc làm, không được giúp đỡ học nghề nên cơ may tìm được việc làm rất thấp.

- **Đối với Nhà nước:** khi nền kinh tế gặp khó khăn, lao động thất nghiệp nhiều thì người sử dụng lao động không có tiền để trả trợ cấp thôi việc, lúc đó ngân sách nhà nước cũng gặp khó khăn, nhưng phải đứng ra gánh vác nguồn kinh phí trợ cấp thôi việc cho các doanh nghiệp quốc doanh nên là gánh nặng của ngân sách nhà nước.

Hơn nữa, kinh nghiệm giải quyết vấn đề lao động dôi d trong khu vực nhà nước đã cho chúng ta thấy: do không có chế độ bảo hiểm thất nghiệp (BHTN), nên khi vấn đề nảy sinh thì chỉ có ngân sách nhà nước chi ra, không khai thác được nguồn lực do "tiết kiệm và tích lũy dần" của người lao động khi có việc làm và người sử dụng lao động khi doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh thuận lợi. Cho nên, việc xây dựng chế độ BHTN là hết sức cần thiết nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn khách quan của nền kinh tế- xã hội, đó là:

- Mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội của Nhà nước ta là hướng vào sự phát triển con người và vì con người. Bảo đảm công ăn việc làm cho người lao động là một mục tiêu kinh tế- xã hội hàng đầu. Chính sách đối với vấn đề thất nghiệp trong đó có BHTN hướng vào con người và vì một bộ phận con người bị mất việc làm trên thị trường lao động không thể không đặt ra để góp phần giải quyết vấn đề thất nghiệp ở nước ta, góp phần vào sự phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, bảo vệ được người lao động trong những trường hợp mất việc làm.

- BHTN cho người lao động là một phạm trù kinh tế- xã hội mang tính nhân đạo sâu sắc. BHTN là một bộ phận thuộc hệ thống bảo hiểm xã hội, là một khâu thuộc hệ thống lưới an toàn xã hội. Hệ thống lưới an toàn xã hội này là một sự cần thiết khách quan trong nền kinh tế thị trường nhằm đảm bảo về kinh tế cho người lao động có một cuộc sống bình thường khi bị mất việc làm, tránh được những tác động xấu và ngăn ngừa sự suy giảm về mặt xã hội, tạo ra các khả năng lao động đối với người thất nghiệp lâu dài thông qua các hoạt động hỗ trợ của hệ thống chính sách.

- Nền kinh tế thị trường bên cạnh những mặt tích cực cũng có những mặt trái của nó. Mặt trái của nền kinh tế thị trường ở nước ta cũng bộc lộ rõ, đó là vấn đề việc làm và tình trạng thất nghiệp. Trong nền kinh tế thị trường, chúng ta chấp nhận sức lao động là hàng hoá thì hiển nhiên có sự xuất hiện của thị trường hàng hoá sức lao động. Người chủ sử dụng lao động có quyền lựa chọn lực lượng lao động cho mình. Bộ luật Lao động xác định chế độ quản lý lao động theo nguyên tắc hợp đồng lao động để bảo đảm sự cân đối giữa lao động và việc làm, bảo đảm cho các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh bình thường trong điều kiện cạnh tranh. Như vậy, sẽ có trường hợp kết thúc hợp đồng lao động, huỷ bỏ hợp đồng lao động. Người lao động sẽ gặp tình huống mất việc làm do một nguyên nhân nào đó. Mặt khác, trong kinh doanh có những doanh nghiệp không đứng vững được trong cạnh tranh dẫn đến phá sản, sa thải người lao động. Do đó cần phải có chính sách đối với vấn đề thất nghiệp để đảm bảo cuộc sống bình thường cho người lao động, bảo đảm lưới an toàn xã hội.

Những nguyên tắc cơ bản

BHTN là hạt nhân của chính sách thị trường lao động, nằm trong hệ thống chính sách, chế độ kinh tế- xã hội, góp phần bảo đảm lợi ích của xã hội, của người lao động và của người sử dụng lao động.

Nhà nước thông qua pháp luật mà thiết lập chế độ BHTN và thực hiện BHTN. Chế độ BHTN nhằm bù đắp những rủi ro về thu nhập của người lao động để họ tiếp tục tham gia vào thị trường lao động. Chế độ BHTN giúp đỡ về mặt tài chính, tạo điều kiện cho người lao động đối phó với những hậu quả của tình trạng thất nghiệp, duy trì cuộc sống ở một chừng mực nhất định. Hay nói cách khác, chế độ BHTN nhằm mục đích góp phần đẩy lùi và hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng thất nghiệp.

Để phát huy ý nghĩa tích cực trong cuộc sống, pháp luật về BHTN phải đảm bảo những nguyên tắc sau:

1. Pháp luật BHTN phải phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội trong nền kinh tế thị trường ở nước ta, tạo điều kiện cho thị trường lao động phát triển, giúp cho nền kinh tế tăng trưởng bền vững.

Hiện nay, trình độ phát triển kinh tế- xã hội của Việt Nam cao, dân số lại quá đông, tích lũy cho ngân sách còn rất mỏng và cha có kinh nghiệm điều hành nền kinh tế trong cơ chế thị trường và cha có cũng nh cha từng thực thi chính sách thất nghiệp. Vì vậy, khi xây dựng chế độ BHTN không nên câu toàn mà phải thực hiện dần từng bước, cả về đối tượng, phạm vi BHTN, cả về các điều khoản và mức hưởng BHTN. Nếu mở rộng đối tượng ngay từ đầu thì công tác quản lý sẽ gặp khó khăn, quỹ không có khả năng thanh toán. Cũng không thể ấn định mức trợ cấp thất nghiệp quá cao, mà phải phù hợp với thực lực kinh tế của đất nước, với khả năng kinh tế của người sử dụng lao động (doanh nghiệp), người lao động, dần dần sẽ nâng lên theo đà phát triển kinh tế của đất nước.

2. Kết hợp việc trợ cấp thất nghiệp với việc mở rộng sắp xếp việc làm

BHTN của quốc gia nào cũng không thể bao quát và che chắn đợc toàn bộ và hết thảy các hiện tượng thất nghiệp trong xã hội. Nếu đề ra việc xoá bỏ thất nghiệp thì vừa không hiện thực, lại vừa không sao thực hiện đợc mà chỉ có thể thông qua việc hoàn thiện chế độ BHTN để giảm bớt đến mức tối đa hiện tượng thất nghiệp, hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp xuống, rút ngắn thời gian chờ việc của người thất nghiệp. Do vậy, phải kết hợp đồng bộ các biện pháp và xã hội hoá việc giải quyết vấn đề thất nghiệp, bao gồm một loạt các chế độ: trợ cấp thất nghiệp, đào tạo để chuyển nghề, sản xuất tự cứu và giới thiệu việc làm. Từ chỗ doanh nghiệp "tiêu hoá nội bộ" đối với hiện tượng thất nghiệp, từng bước chuyển sang triệt để tách nó ra khỏi doanh nghiệp, giao cho xã hội quản lý; để doanh nghiệp tiến tới chỗ "thị trường hoá" việc sử dụng lao động, "xã hội hoá" việc bảo hiểm thất nghiệp, đạt đến "mục tiêu kép" là: thực hiện việc BHTN và xúc tiến có việc làm trở lại.

3. Pháp luật BHTN phải góp phần bù đắp những thiệt thòi của người thất nghiệp, động viên người thất nghiệp tích cực tìm việc làm và sẵn sàng đi làm việc theo sự giới thiệu của cơ quan lao động; tạo điều kiện triển khai dịch vụ tìm việc mới cho người thất nghiệp.

Nếu pháp luật chỉ đơn thuần quy định chế độ trợ cấp cho người thất nghiệp thì sẽ là tiêu cực. Chế độ đào tạo nghề nghiệp, thông tin việc làm và sản xuất tự cứu, thậm chí còn quan trọng hơn cả việc trợ cấp về vật chất... Pháp luật phải tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng, có chính sách u đãi, "bật đèn xanh" cho họ có việc làm, đa dạng hoá các phong thức, biện pháp tạo cơ hội việc làm cho họ. Đối với những người muốn kinh doanh cá thể hoặc tự nguyện cùng nhau tổ chức lại để tạo việc làm thì có thể đem tiền trợ cấp thất nghiệp mà họ đợc quyền hưởng phát một lần cho cá nhân hay đơn vị để làm vốn ban đầu giúp họ kinh doanh. Bên cạnh đó, cần sử dụng đầy đủ các u thế của nước ta về nguồn nhân lực, ra sức phát triển việc làm ở nước ngoài, đẩy mạnh hoạt động xuất khẩu lao động.

4. Pháp luật BHTN phải đảm bảo nguyên tắc "cùng nhau chia sẻ"

Chế độ BHTN phải là bắt buộc với các bên, có nghĩa là người sử dụng lao động, người lao động có nghĩa vụ phải tham gia BHTN theo các quy định của pháp luật, Nhà nước chỉ hỗ trợ khi cần thiết. Xu thế tất yếu là phải "thị trường hoá" việc sắp xếp việc làm cho người lao động. Nhà nước, người sử dụng lao động, người lao động đều phải cùng nhau gánh chịu rủi ro thất nghiệp, thông qua việc chia nhau đóng góp một cách hợp lý cho quỹ BHTN.

5. Pháp luật BHTN phải thể hiện sự bình đẳng

Nhà nước khuyến khích tất cả các loại hình, thành phần kinh tế khác nhau tham gia vào BHTN. Vì vậy, những quy định của pháp luật BHTN phải đảm bảo tính bình đẳng trong việc đóng và hưởng,

không có sự ưu tiên hay phân biệt đối xử với bất kỳ doanh nghiệp nào khi đã tham gia vào hệ thống BHTN, bất kể doanh nghiệp đó thuộc loại hình hay thành phần kinh tế nào.

6. Pháp luật BHTN phải phù hợp và đồng bộ với hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật lao động nói riêng và đặc biệt là với pháp luật bảo hiểm xã hội

Pháp luật BHTN phải là một chế định của ngành luật lao động, gắn bó chặt chẽ với những chính sách về dạy nghề, tạo việc làm. Chế độ BHTN phải đồng bộ với các chính sách kinh tế-xã hội. Do vậy khi xây dựng chế độ BHTN cần phải trên cơ sở đồng bộ với các chế độ xã hội khác, đặc biệt là các chế độ bảo hiểm xã hội. Hiện nay còn có các quan điểm khác nhau về BHTN có phải là một bộ phận của bảo hiểm xã hội không. Tuy nhiên xét về bản chất và hậu quả thì chúng có mối quan hệ hữu cơ. Vì vậy, khi xây dựng chế độ BHTN thì cần phải xem xét trong mối quan hệ với các chế độ bảo hiểm xã hội khác, phải đảm bảo quyền lợi cho người lao động, đồng thời giảm thiểu đóng góp của người sử dụng lao động và nâng hiệu quả của bộ máy quản lý./.

** Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội*

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN Ở NƯỚC TA

GS.TS. HOÀNG VĂN HẢO*

Tóm tắt: Xung quanh vấn đề làm thế nào để tổ chức hợp lý hội đồng nhân dân (HĐND) và ủy ban nhân dân (UBND) cũng như xung quanh cách hiểu Nghị quyết Đại hội Đảng IX về chủ trương "không có quyền lực nhà nước ở địa phương tách rời quyền lực nhà nước ở trung ương" đã có những quan điểm rất khác nhau. Bài viết này đại diện cho một trong những dòng quan điểm coi HĐND là cơ quan đại diện chứ không phải là cơ quan quyền lực nhà nước. Tác giả đưa ra một số kiến nghị đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND.

Từ khi thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, đổi mới toàn diện, lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, từng bước đổi mới vững chắc hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước đã được tổ chức theo quy định của Hiến pháp 1992 và về cơ bản đáp ứng được yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới, bộ mặt kinh tế xã hội của đất nước đã có nhiều biến đổi, kinh tế thị trường tiếp tục được phát triển theo chiều sâu, đòi hỏi một sự đổi mới tương ứng trên lĩnh vực kiến trúc thượng tầng. Vì vậy, Văn kiện Đại hội lần thứ IX đã chỉ rõ: "Khẩn trương nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 và các luật tổ chức cơ quan nhà nước cho phù hợp tình hình và yêu cầu mới". Tuy nhiên, việc sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992 cũng như việc cải các bộ máy nhà nước cần phải tuân theo những nguyên tắc nhất định. Theo tôi, đó là các nguyên tắc sau đây:

a) Hệ thống quan điểm về xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (5 quan điểm cơ bản được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội VIII và Nghị quyết hội nghị TW III). Đảng ta coi đây là sự tổng kết về nhận thức, quan điểm, làm tư tưởng chỉ đạo cho quá trình hoàn thiện nhà nước ta trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

b) Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta phải được tiến hành đồng bộ, do vậy, cần phải xử lý đúng đắn các mối quan hệ: quan hệ giữa Đảng và Nhà nước; quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; quan hệ giữa các cơ quan nhà nước Trung ương và chính quyền địa phương... Các mối quan hệ này phải được giải quyết theo một hệ quan điểm lý luận thống nhất, mới có thể tạo ra bộ máy thống nhất và hành động nhất quán, do đó tạo nên hiệu lực, hiệu quả của hoạt động nhà nước.

Trong khuôn khổ của bài viết này, tôi góp một số ý kiến về đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND. Về vấn đề này, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX chỉ rõ "cải cách tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, không có quyền lực nhà nước ở địa phương tách rời quyền lực nhà nước ở trung ương. Trên cơ sở đó tổ chức hợp lý HĐND; theo vị trí, trách nhiệm của từng cấp hành chính, sắp xếp, kiện toàn các cơ quan chuyên môn của UBND".

Tổ chức hợp lý HĐND và UBND là thế nào? Hiện nay còn nhiều ý kiến khác nhau. Nhưng theo tôi, cần xuất phát từ quan điểm thực tiễn, lấy hiệu lực, hiệu quả và yêu cầu quản lý thống nhất làm thước đo, làm căn cứ mới có thể đi tới những phong hướng hợp lý.

1. Về HĐND

Trước hết, để đảm bảo cho HĐND hoạt động có thực quyền, tránh được tình trạng hoạt động hình thức như hiện nay, Hiến pháp cần xác định HĐND là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, chứ không phải là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như quy định của Hiến pháp 1992, vì những lý do sau đây:

- Việc tổ chức bộ máy nhà nước phải theo một hướng nhất quán về lý luận. Nhà nước ta là một nhà nước đơn nhất (không phải liên bang). Vì vậy, theo nguyên tắc chính thể, việc tổ chức quyền lực nhà nước chỉ diễn ra ở cơ quan nhà nước cấp cao của Trung ương, không thể có cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như nghị viện các bang.

- Hiến pháp 1992 đã xác định ở nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất, và tập trung ở Quốc hội, nhưng lại quy định "HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương". Như vậy là tự mâu thuẫn. Và quyền lực nhà nước sẽ phân tán khắp nước (các cấp tỉnh, huyện, xã, phường). Chính vì mâu thuẫn này, cho nên rất khó trong điều hành thực tế, khó tránh khỏi hoạt động hình thức, dù gọi là cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng cũng đã từng có văn bản giải thích "HĐND cùng UBND thực hiện nhiệm vụ quản lý ở địa phương dựa trên pháp luật và chính sách của nhà nước".

- Vì vậy nghị quyết của HĐND phải được ban hành trên cơ sở Hiến pháp, luật, pháp lệnh, các văn bản của Chính phủ, của các bộ và của các cơ quan nhà nước cấp trên, nghĩa là HĐND chỉ là cấp thừa hành, không thể là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương được.

Thứ hai, về mô hình tổ chức HĐND các cấp, cũng theo quan niệm trên, HĐND không nhất thiết được tổ chức ở cả 3 cấp như Hiến pháp 1992 (tỉnh, huyện, xã). Từ thực tiễn hoạt động của HĐND những năm qua, tôi cho rằng, HĐND chỉ nên tổ chức ở hai cấp, đó là cấp tỉnh và cấp xã với những lý do sau đây:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có vai trò quản lý toàn diện trên địa giới hành chính về y tế, giáo dục, quốc phòng, ngân sách... cấp xã là nơi trực tiếp tổ chức, quản lý mọi mặt hoạt động của cộng đồng dân cư ở cơ sở. Còn cấp huyện chủ yếu là cấp thừa hành, đôn đốc, kiểm tra, do đó, không nên tổ chức HĐND ở cấp huyện. Trong trường hợp đó, có thể tăng thêm số lượng đại biểu của HĐND cấp tỉnh và cấp xã để nâng cao chất lượng hoạt động của nó.

- Việc không thành lập HĐND cấp huyện cũng không ảnh hưởng đến phát triển dân chủ, bởi vì đã có HĐND cấp xã là cấp cơ sở, trực tiếp tiếp thu và phản ánh tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, đã có tổ chức mặt trận với các thành viên của nó hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Thứ ba, ở thành phố chỉ nên có HĐND thành phố, không nên tổ chức HĐND ở cấp quận và phường. Bởi vì thực tế quản lý đô thị có nét đặc thù là không thể phân chia, cắt khúc để quản lý mọi mặt (y tế, giáo dục, lao động, việc làm). Trên thực tế phải thống nhất vào một đầu mối là thành phố trực thuộc trung ương, hoặc thị xã, thành phố thuộc tỉnh trực tiếp quản lý. Từ góc độ hiệu quả quản lý, không nên tổ chức HĐND ở cấp quận và cấp phường.

Thứ tư, về nhiệm vụ "hướng dẫn hoạt động của HĐND", vẫn theo quan niệm trên về HĐND, tôi cho rằng, nên giao cho Chính phủ hướng dẫn hoạt động của HĐND. Trước đây, do quan niệm không rõ về HĐND, nên Hiến pháp 1992 đã quy định chông chéo nhiệm vụ này, theo Điều 91 thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội "giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND", nhưng đến Điều 112 lại quy định Chính phủ "hướng dẫn, kiểm tra HĐND thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên". Đến nay, nếu coi HĐND không phải là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thì nhiệm vụ này giao cho Chính phủ là hợp lý.

2. Về UBND

Về đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND, tôi có một số kiến nghị như sau:

a. Về tên gọi "UBND" nên đổi thành "Ủy ban hành chính", vì cái tên là nói lên cái thực, nó định hướng rõ rệt về chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban hành chính.

b. Để chuyển sang chế độ "luân chuyển cán bộ" theo tinh thần Nghị quyết Trung ương III, cần có những đổi mới trên lĩnh vực này theo hướng:

- Giảm bớt số lượng uỷ viên UBND, nhất là thành phần các thủ trưởng cơ quan chuyên môn.
 - Chủ tịch UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND. Và, từ cấp huyện trở lên nên theo chế độ bổ nhiệm, Thủ tướng hoặc Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm. Riêng Chủ tịch UBND cấp xã thì nên do nhân dân trực tiếp bầu (mà không phải là HĐND bầu).
- c. Từ kinh nghiệm thực tế vừa qua, đòi hỏi phải củng cố và tăng cường chính quyền cơ sở, nhất là chính quyền cấp xã để đủ phẩm chất và năng lực quản lý trong điều kiện nền kinh tế thị trường và phát huy dân chủ ở cơ sở.

Trên đây là một vài suy nghĩ về đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND. Theo hướng này, phải xem xét lại chương IX Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994, đồng thời quy định rõ và mở rộng thẩm quyền cho chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành và vùng lãnh thổ để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động nhà nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước./.

CHỨC NĂNG KIỂM SÁT CHUNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN¹

TS. HÀ THỊ MAI HIÊN*

Tóm tắt: Từ lập luận nguyên tắc quyền lực nhà nước không phân chia, Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền lực từ Quốc hội và thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Quốc hội giao; hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát không trùng lặp với hoạt động của Thanh tra nhà nước... theo tác giả nên giữ nguyên quy định của Hiến pháp 1992 về chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân.

Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) là một trong bốn bộ phận hữu cơ của bộ máy nhà nước. VKSND thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lực nhân dân trong lĩnh vực kiểm sát trên cơ sở phân công, phân quyền của Quốc hội được ghi trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Nói cách khác VKSND thực hiện quyền lực từ Quốc hội và thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Quốc hội giao.

Là một bộ phận của bộ máy nhà nước, VKSND là một bộ phận của cơ quan t pháp đọc tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung thống nhất theo ngành dọc. Cùng với Toà án nhân dân, trong phạm vi chức năng của mình, VKSND có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của nhân dân (Điều 126, Hiến pháp 1992).

Mặt khác theo quy định của Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, VKSND có chức năng "kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, thực hành quyền công tố đảm bảo cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất". Và chính quy định này là một trong những vấn đề đang đọc cân nhắc hiện nay.

Khi thực hiện nhiệm vụ của mình "Viện trưởng VKSND tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước" (Điều 139, Hiến pháp 1992). Còn "Viện trưởng VKSND địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước Hội đồng nhân dân" (Điều 140, Hiến pháp 1992).

Nh vậy xét theo nguyên tắc tổ chức và hoạt động của VKSND, theo nhiệm vụ và quyền hạn của nó và mối quan hệ của nó với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước thì VKSND là một khâu, và là một phong thức để Quốc hội thực hiện chức năng giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của Quốc hội. Trong phạm vi trách nhiệm của mình, VKSND kiểm sát việc tuân theo pháp luật của bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, thực hành quyền công tố đảm bảo cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. (Điều 137, Hiến pháp 1992).

Giám sát tối cao là một trong những chức năng quan trọng của Quốc hội (Điều 83, Hiến pháp 1992). Điều 84, Khoản 2, Hiến pháp 1992 quy định một trong những nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội là: Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của Quốc hội, xét theo báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, VKSND tối cao.

Tăng cường quyền lực Quốc hội, cơ quan đại biểu cho quyền lực của nhân dân thì trước hết phải tăng cường quyền lập pháp và quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Để triển khai thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội nh quy định tại Điều 83 và Khoản 2, Điều 84 thì cần phải tiến hành xây dựng và thành lập một cơ quan chuyên trách của Quốc hội đồng thời tiếp tục hoàn thiện hệ thống cơ quan giám sát, kiểm tra việc tuân theo pháp luật, đảm bảo pháp chế trong đó có hệ thống VKSND. Chức năng kiểm sát của VKSND là cần thiết cả trong trường hợp Quốc hội có cơ quan chuyên trách thực hiện việc giám sát tối cao của mình. Mặt khác, hoạt động kiểm sát chung của VKS không thể coi là chồng chéo với hoạt động của thanh tra nhà nước. Thanh tra là cơ quan của Chính phủ, hoạt động trực hết trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn mà Chính phủ giao cho. Còn VKSND là cơ quan của Quốc hội thành lập, độc lập với Chính phủ thực hiện chức năng giám sát việc tuân thủ pháp luật, đảm bảo pháp chế xã hội trong mọi giám sát việc tuân thủ pháp luật, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa trong mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Đặt vấn đề loại bỏ chức năng kiểm sát chung của VKSND trong điều kiện hiện nay là không phù hợp, là mâu thuẫn với định hướng khẳng định nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Cũng có ý kiến cho rằng việc sửa đổi và bổ sung Hiến pháp 1992 lần này cần đảm bảo cho phù hợp với văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX của Đảng về sự sắp xếp lại bộ máy nhà nước. Chúng tôi cho rằng cần phân biệt Hiến pháp với văn kiện Đại hội Đảng. Sự định hướng có tính chất nhấn mạnh trong văn kiện của Đại hội Đảng cần tăng cường chức năng công tố và giám sát pháp của VKSND không có nghĩa là loại bỏ chức năng kiểm sát chung của VKSND. Thể chế hoá đồng lối chính sách của Đảng không có nghĩa là máy móc theo câu chữ từ văn bản này sang văn bản khác, Hiến pháp cần phải thể hiện được tinh thần, tổng chỉ đạo của các văn kiện Đại hội Đảng, Đại hội Đảng IX và các Đại hội VI, VII, VIII trên những vấn đề có tính nguyên tắc.

Mặt khác, từ năm 1959 đến nay, VKSND được coi là một thiết chế quyền lực có tính lịch sử truyền thống, đó là một trong những thành quả của cách mạng dân chủ nhân dân ở nước ta. Chỉ trong khoảng thời gian hơn bốn mươi năm, mặc dù đất nước phải trải qua nhiều năm tháng chiến tranh, nền tảng xã hội còn tồn tại nhiều tàn tích của chế độ phong kiến, các thiết chế nhà nước và pháp luật của nhà nước dân chủ còn hết sức mới mẻ, nhưng cho đến nay thì có thể nói chúng ta thiết lập được hệ thống pháp luật và pháp chế xã hội chủ nghĩa trong mọi lĩnh vực đời sống. Thực tiễn đã minh chứng VKSND với vai trò vị trí và chức năng của mình đã góp một phần không nhỏ vào sự nghiệp chung đó. Trong thời gian gần đây có nhiều ý kiến VKSND khi thực hiện chức năng kiểm sát chung hay bị các cá nhân, các doanh nghiệp phàn nàn... Đây là một thực tế mà trong nhiều trường hợp làm ảnh hưởng đến sự ổn định và phát triển sản xuất. Tuy nhiên, vấn đề không phải là không đúng chức năng mà là tổ chức thực hiện không đúng, là lạm dụng quyền lực của một số cán bộ, cá nhân cụ thể, là căn bệnh cố hữu của bất kỳ cơ quan quyền lực nào. Không thể vì sự tiêu cực đó mà phủ nhận vai trò tích cực của chức năng kiểm sát chung của VKSND. Hơn nữa trong nền kinh tế thị trường, đối áp lực cạnh tranh thì sự phàn nàn, kêu ca cũng là tất yếu, tất yếu cần phải có cơ chế để đảm bảo sự thống nhất của cơ chế, của pháp luật. Chúng tôi cho rằng cần phải khẳng định hơn nữa vai trò vị trí của VKSND trong lĩnh vực này. Tuy nhiên cần quán triệt một nguyên tắc trong lĩnh vực kinh doanh, sự thống nhất trong pháp luật là ở chỗ "*mọi người có thể làm bất cứ việc gì mà pháp luật không cấm*" còn trong lĩnh vực công thì "*chỉ có thể làm việc gì mà pháp luật cho phép*".

Vì những lý do nêu trên, theo chúng tôi trong Hiến pháp 1992 nên giữ nguyên những quy định của Hiến pháp 1992 về VKSND, kiện toàn lại hệ thống tổ chức VKSND, đặc biệt bộ phận thực hiện chức năng kiểm sát chung, tăng cường củng cố công tác tổ chức cán bộ, nhằm đảm bảo cơ chế trách nhiệm của cá nhân và Thủ tướng trong công tác.

THẨM QUYỀN CỦA CƠ QUAN BẢO HIỂN Ở CÁC NƯỚC

NGUYỄN ĐỨC LAM*

Tóm tắt: Để góp phần cung cấp thông tin thêm về thẩm quyền của cơ quan bảo hiến ở một số nước có tổ chức này, tác giả trình bày về các thẩm quyền của cơ quan bảo hiến theo các mô hình tổ chức và lý do của các chế định này.

Như đã biết, các cơ quan bảo hiến (toà hiến pháp, hội đồng hiến pháp, toà án tối cao...) được lập ra nhằm tạo nên cơ chế bảo vệ hiến pháp. Để làm được điều này, ngoài các yếu tố về mặt tổ chức, cơ cấu thành phần, các cơ quan bảo hiến còn được trao những thẩm quyền nhất định. Những thẩm quyền đó đều liên quan đến những vấn đề hiến định và phạm vi, mức độ áp dụng chúng không đồng nhất ở các nước. Vậy các cơ quan bảo hiến các nước có những thẩm quyền gì và chúng được thực hiện như thế nào?

I. Thẩm quyền của cơ quan bảo hiến: giới thiệu chung

1. Xác định thẩm quyền

Trước khi xem xét từng thẩm quyền của các cơ quan bảo hiến, cần phải lưu ý đến một đặc điểm là ở mỗi mô hình cơ quan bảo hiến có phong thức xác định thẩm quyền của mình: mô hình Mỹ, mô hình Châu Âu, mô hình hỗn hợp.

a. Mô hình Mỹ

Theo mô hình Mỹ cổ điển không có dạng vụ việc đặc biệt về các vấn đề hiến định, chúng có thể có mặt ở bất cứ vụ việc nào, được phán xét ở các toà có thẩm quyền chung, theo một trình tự chung. Hiến pháp và các luật về tổ chức toà án chỉ xác định thẩm quyền chung, chứ không xác định thẩm quyền về các vụ việc hiến pháp (mặc dầu ở các nhà nước liên bang những tranh chấp giữa liên bang và các chủ thể liên bang và giữa các chủ thể liên bang với nhau được quy định riêng).

Phạm vi thẩm quyền của các toà án trong lĩnh vực hiến pháp phụ thuộc vào tính chất của vụ việc được xem xét và trong nhiều trường hợp - vào sự suy xét của toà. Toà án có thể né tránh không xem xét các vấn đề hiến pháp do những nguyên nhân khác nhau. Ví dụ như một trong những nguyên tắc của Toà án tối cao Hoa Kỳ là từ chối xem xét những vấn đề "có tính chất chính trị". Đó là những vấn đề đã động đến chính sách ngoại giao, chiến tranh, vị trí pháp lý của các bộ lạc da đỏ. Như thực tiễn cho thấy nguyên tắc này được Toà án tối cao sử dụng để "tránh né việc xem xét những xung đột về hiến pháp mà Toà không muốn bị lôi kéo vào vì những lý lẽ khác nhau".

Tại những nước theo mẫu của Mỹ nhưng được cải biên, trong các quy định của hiến pháp có những điều khoản về thẩm quyền giải quyết một số vấn đề của hiến pháp: giải thích hiến pháp; bảo vệ các quyền và tự do hiến định; giám sát bầu cử; và vấn đề các vấn đề pháp lý... Sự quy định như vậy mang lại cho các toà này tính rõ ràng hơn so với mô hình Mỹ cổ điển. Điều này cũng một phần nào đó xích gần mô hình cải biên với mô hình Châu Âu.

b. Mô hình Châu Âu

Thẩm quyền của các cơ quan bảo hiến chuyên trách theo mô hình Châu Âu giới hạn trong việc chỉ xem xét những vụ việc liên quan đến hiến pháp. Đây là một trong những ưu thế của mô hình Châu Âu so với mô hình Mỹ, bởi lẽ nhờ đó mà cơ quan bảo hiến chuyên trách không phải đồng thời giải

quyết những vấn đề chuyên môn hẹp nhiều lúc rất phức tạp về dân sự, hình sự... và chỉ tập trung vào khía cạnh hiến pháp trong những vụ việc đợc xem xét.

Ở các nớc theo mô hình này, việc điều chỉnh thẩm quyền của cơ quan bảo hiến có hai cách tiếp cận:

Ở phần lớn các nớc, hiến pháp và luật tương ứng về cơ quan bảo hiến liệt kê đầy đủ, cụ thể những quyền hạn của cơ quan này. Nh vậy, việc thay đổi thẩm quyền của cơ quan bảo hiến chỉ có thể bằng cách thay đổi hiến pháp. Một số nhà lý luận cho rằng điều đó bảo đảm tính ổn định cho vị trí pháp lý của cơ quan bảo hiến, bởi lẽ cơ quan lập pháp không thể thay đổi vị trí pháp lý của cơ quan bảo hiến bằng thủ tục thông thường.

Tuy nhiên, không phải tất cả các nớc này đều theo đuổi nguyên tắc nói trên một cách triệt để. Ví dụ, ở CH Pháp thẩm quyền của Hội đồng bảo hiến đợc mở rộng bằng các đạo luật, thậm chí bằng các sắc lệnh và bởi bản thân Hội đồng.

Ở một số nớc, hiến pháp không liệt kê các thẩm quyền của cơ quan bảo hiến, chúng có thể đợc bổ sung hoặc thu hẹp bằng đạo luật (Tây Ban Nha, Séc, Đức). Ví dụ nh ở Tây Ban Nha các toà án hiến pháp có thể đưa ra các phán quyết về những vấn đề không chỉ đợc quy định trong Hiến pháp, mà còn trong các đạo luật. Hay Đạo luật cơ bản của CHLB Đức quy định Toà án Hiến pháp hành động "trong những trường hợp do luật pháp liên bang chỉ ra" (Điều 93, Phần 2). Ngược lại, ở CH Séc luật có thể quy định những trường hợp mà theo đó Toà án Hành chính tối thượng có thể thay Toà án Hiến pháp giải quyết một số vấn đề thuộc hiến pháp.

c. Mô hình hỗn hợp

Mô hình hỗn hợp kết hợp cả hai phương thức xác định thẩm quyền của các cơ quan bảo hiến. Tại các toà án bình thường, hoạt động bảo hiến không tách rời khỏi hoạt động xét xử truyền thống. Ngoài ra, các cơ quan bảo hiến chuyên trách theo hình mẫu Châu Âu có thẩm quyền xét xử về những vấn đề hiến pháp riêng biệt đã đợc quy định trong hiến pháp và các luật (Bồ Đào Nha, Nam Phi, Hy Lạp). Một vấn đề quan trọng đặt ra ở đây là phân định thẩm quyền giữa toà hiến pháp và các toà bình thường về các vấn đề hiến pháp.

2. Phân loại thẩm quyền

Các nhóm thẩm quyền của cơ quan bảo hiến:

- a) Thẩm quyền liên quan tới việc bảo đảm tính tối thượng của hiến pháp trong hệ thống luật pháp quốc gia: giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật; giải thích hiến pháp và luật;
- b) Thẩm quyền liên quan tới việc bảo đảm sự tuân thủ nguyên tắc phân chia quyền lực: xem xét những tranh chấp về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nớc (giữa lập pháp, hành pháp, t pháp), giữa nhà nớc và các phân lãnh thổ cấu thành (giữa liên bang và các chủ thể liên bang, giữa các chủ thể liên bang với nhau ở nhà nớc liên bang, giữa các cơ quan nhà nớc trung ương với các phân lãnh thổ);
- c) Thẩm quyền liên quan tới việc bảo vệ các quyền và tự do hiến định. Cũng có thể coi giám sát tiến trình bầu cử và trng cầu dân ý, giải quyết những tranh chấp về bầu cử thuộc nhóm này, bởi lẽ ở đây nói đến việc bảo vệ một trong những quyền chính trị quan trọng nhất của công dân- quyền bầu cử;
- d) Thẩm quyền liên quan tới việc bảo vệ hiến pháp khỏi sự xâm phạm của các quan chức nhà nớc cao cấp, ở nhiều nớc- của các đảng phái chính trị (tham gia vào quy trình luận tội và những quy trình tương tự, giám sát hoạt động của các đảng phái chính trị).

Tính chất của sự phân loại

Ở đây cần lưu ý: sự phân loại trên đây ở một mức độ nào đó có tính chất tương đối, vì *thứ nhất*, một số thẩm quyền có thể giao thoa nhau (ví dụ nh giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật đòi lúc được thực hiện khi xem xét khiếu nại hoặc tranh chấp về thẩm quyền ...). *Thứ hai*, không phải mọi cơ quan bảo hiến đều thực hiện tất cả các thẩm quyền nói trên. *Thứ ba*, ở một số nước, các cơ quan bảo hiến có những quyền hạn khác nh tuyên bố sự chậm trễ của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các nghĩa vụ của mình là không hợp hiến (ở Đức, Áo, Hungary, toà án hiến pháp có thể yêu cầu cơ quan làm luật thực hiện các nghĩa vụ của mình về ban hành luật khi toà thấy có sự chậm trễ); hoặc ở một số nước cơ quan bảo hiến xác nhận sự việc ghé Tổng thống bỏ trống trong các trường hợp qua đời, từ chức, bất lực của Tổng thống... *Ngoài ra*, trong giới học thuật vẫn chưa thống nhất về phân loại thẩm quyền của các cơ quan bảo hiến, có những tác giả không công nhận một số trong những quyền hạn nói trên là thẩm quyền của cơ quan bảo hiến: Garliski L. cho rằng các tranh chấp về bầu cử, giám sát các đảng phái chính trị, các cuộc trng câu dân ý không thuộc phạm vi thẩm quyền của các cơ quan này.

Nhng dấu cho các cơ quan bảo hiến các nước có khác nhau nh thế nào về dung lượng thẩm quyền, chúng đều có một thành tố bắt buộc: thẩm quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật. Thành tố này tạo nên bản chất của hoạt động t pháp bảo hiến. Do tính chất quan trọng nh vậy, thẩm quyền này sẽ được xem xét riêng biệt, trong khuôn khổ bài viết chúng tôi xin đề cập đến những thẩm quyền khác của cơ quan bảo hiến các nước.

II. Các thẩm quyền

1. Giải thích hiến pháp

Sự thống nhất và ổn định trong cách hiểu nội dung và ý nghĩa của các quy phạm hiến pháp là đòi hỏi tối quan trọng của chế độ hiến pháp. Sự giải thích hiến pháp chính thức, có tính chất bắt buộc cũng nhằm đáp ứng đòi hỏi đó. Ở đây nói đến giải thích hiến pháp nh sự giảng giải do cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc này đưa ra, chứ không phải là việc làm sáng tỏ quy phạm hiến pháp của chủ thể áp dụng quy phạm đó. Ở một số nước có các cơ quan bảo hiến, hiến pháp trao quyền giải thích hiến pháp cho Nghị viện (Ecuador). Nhng trên thực tế việc giải thích hiến pháp chính thức do các cơ quan bảo hiến thực hiện, vì "đó chính là bản chất sâu xa của giám sát bảo hiến".

Quy định việc giải thích hiến pháp trong luật pháp các nước

Luật pháp các nước điều chỉnh việc giải thích hiến pháp của cơ quan bảo hiến một cách khác nhau. Trên phong diện này có thể nói đến những nhóm nước sau:

a) *Ở một số nước* (không phụ thuộc vào mô hình), luật pháp không nhắc đến việc giải thích hiến pháp thuộc về cơ quan nào, nh ở Pháp, Mỹ, Italia, Bồ Đào Nha. Nhng ở đây Toà án tối cao, các toà án hiến pháp là cơ quan có quyền tối cao giải thích hiến pháp. Giải thích hiến pháp tại những nước này được tiến hành khi xem xét những vụ việc cụ thể và gắn liền với chúng. Tuy nhiên, hậu quả pháp lý của sự giải thích hiến pháp nh thế không đồng nhất: ở các nước theo hệ thống thông luật, phán quyết về giải thích luật có tính chất bắt buộc đối với các bên tham gia vào vụ việc, và khi đã thành án lệ thì ràng buộc mọi toà án khi xem xét những vụ việc tương tự; ở các nước theo hệ thống pháp luật lục địa, mọi phán quyết về giải thích quy phạm hiến pháp lại có tính chất bắt buộc chung.

b) *Luật pháp tại nhóm nước khác* trực tiếp quy định chỉ có cơ quan bảo hiến mới có quyền giải thích hiến pháp. Ở nhóm này lại có hai dạng giải thích hiến pháp. Tại phần lớn các nước thuộc nhóm này, giải thích hiến pháp gắn liền với những vụ việc cụ thể, chủ yếu tiêu biểu cho các nước thông luật nh Ấn Độ, Gana, Namibia... và không mang tính chất bắt buộc chung. Chỉ ở một số ít các nước thuộc nhóm này, cơ quan bảo hiến giải thích hiến pháp theo một quy trình độc lập, không liên quan đến việc xem xét các vụ việc cụ thể, mà theo đề nghị của các chủ thể được quy định trong hiến pháp. Sự giải thích nh thế là chuẩn mực và mang tính chất bắt buộc chung (Bungary, Hungary, Nga,

Kazakhstan, Moldova...). Ví dụ nh Điều 106, Luật hiến pháp liên bang về Toà án hiến pháp LB Nga quy định sự giải thích nh vậy có tính chất "chính thức và bắt buộc đối với mọi cơ quan quyền lực nhà nước lập pháp, hành pháp, t pháp, các cơ quan tự trị địa phương, các xí nghiệp, công sở, tổ chức, các quan chức, công dân và hiệp hội của họ".

Mặc dầu giải thích hiến pháp ở đây được hiểu nh một quy trình đặc biệt kết thúc bằng phán quyết giải thích, nhng không loại trừ khả năng cơ quan bảo hiến giải thích hiến pháp khi giải quyết bất kỳ một vụ việc nào khác, bởi lẽ "thiếu sự giải thích nh vậy thì không thể có hoạt động bảo hiến". Chính ở đây thể hiện tính chất kép của giải thích hiến pháp: giải thích hiến pháp nh một sự kiện pháp lý và nh một hình thức quy trình, thủ tục.

Giải thích hiến pháp: cơ quan bảo hiến và nghị viện

Việc trao cho cơ quan bảo hiến quyền giải thích hiến pháp chính thức, có tính chất bắt buộc có loại trừ quyền tọng tự của nghị viện hay không? Nói chung, lý luận hiến pháp học cho rằng, nghị viện có thể giải thích hiến pháp do mình thông qua hoặc tham gia thông qua, nhng sự giải thích đó không mang tính chất bắt buộc, mà chỉ có mục đích làm sáng tỏ nội dung, ý nghĩa của những điều khoản nào đó trong hiến pháp.

Việc trao quyền giải thích hiến pháp riêng cho cơ quan bảo hiến xuất phát từ nguyên tắc: "không ai làm quan toà trong một vụ việc về bản thân mình". Ngoài ra, học thuyết và thực tiễn cũng cho thấy toà án giải thích hiến pháp (gắn với một việc cụ thể) hay hơn là sự giải thích của một thực thể chính trị, mà nghị viện là một thực thể chính trị nh vậy. Việc trao quyền đó cũng tỏ ra thích hợp khi hiến pháp không do nghị viện thông qua, mà do nghị viện lập hiến, hội nghị lập hiến hoặc trng câu dân ý.

Tựu trung lại, giải thích hiến pháp của cơ quan bảo hiến không chỉ củng cố chế độ hiến pháp, bảo đảm sự thống nhất, ổn định trong cách hiểu các quy phạm hiến pháp, mà qua việc thực hiện thẩm quyền này, cơ quan bảo hiến tác động lên quá trình sáng tạo luật và ở một mức độ, góc độ nào đó tham gia vào quá trình này.

2. Bảo đảm nguyên tắc phân chia quyền lực

Các cơ quan bảo hiến các nước đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết mối tọng quan giữa các định chế quyền lực nhà nước và các định chế khác của nhà nước. Theo đó, những cơ quan này có các quyền hạn tọng ứng theo hai dạng: xem xét các tranh chấp về thẩm quyền hiến định giữa các cơ quan quyền lực nhà nước; giữa nhà nước và các phần lãnh thổ cấu thành nên nhà nước. Những tranh chấp đó đều mang tính chất công quyền: các bên đều là các cơ quan nhà nước, các phần cấu thành của nhà nước. Phán quyết hoặc được đa ra theo một quy trình riêng biệt, hoặc trong khuôn khổ những quy trình được vận dụng khi thực hiện các thẩm quyền khác (ví dụ nh khi thực hiện giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật, khi xem xét các đơn khiếu nại...).

a. Xem xét tranh chấp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước

Quy định của luật pháp các nước

Luật pháp nhiều nước quy định về dạng thẩm quyền này của cơ quan bảo hiến, nhng những quy định nh vậy về phạm vi thẩm quyền không đồng nhất ở tất cả các nước. Từ góc độ này có thể nhận thấy bức tranh nh sau:

1) Ở một số nước, cơ quan bảo hiến có thẩm quyền xem xét tranh chấp giữa mọi cơ quan nhà nước ở mọi cấp (Nam Phi); những nước khác- chỉ những tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước cao nhất, nh ở Bungary Toà án Hiến pháp chỉ xem xét những tranh chấp về thẩm quyền giữa Tổng thống, Nghị viện và Chính phủ; ở nhóm nước thứ ba - các tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước của một vài cấp: ở Nga Toà án hiến pháp xem xét những tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước liên bang cũng nh giữa

các cơ quan đó với các cơ quan nhà nước cao nhất của các chủ thể liên bang. Hiến pháp CHLB Đức cũng có quy định tương tự.

2) Phạm vi thẩm quyền này của các cơ quan bảo hiến có thể khác nhau trên phương diện khác: xem xét các tranh chấp giữa tất cả các nhánh quyền lực nhà nước hay chỉ giữa một số nhánh? Hiến pháp những nước như Croatia, Tây Ban Nha quy định Tòa án hiến pháp xem xét các tranh chấp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, t pháp.

Tại một số nước khác, thẩm quyền này có phạm vi hẹp hơn: đối tượng xem xét là những tranh chấp giữa hai nhánh quyền lực, thậm chí trong một nhánh quyền lực. Ở đây có thể nhận thấy ba phương án: *Thứ nhất*, xem xét những tranh chấp giữa lập pháp và hành pháp (Pháp, Hungary, một số nước Châu Phi) mà ví dụ điển hình là Hội đồng bảo hiến CH Pháp; *Thứ hai*, xem xét những tranh chấp giữa hành pháp và t pháp (Tòa án hiến pháp Áo xem xét những tranh chấp về thẩm quyền giữa các tòa án và các cơ quan hành chính); *Thứ ba*, xem xét tranh chấp trong khuôn khổ nhánh quyền lực t pháp (Tòa án hiến pháp Áo xem xét tranh chấp về thẩm quyền giữa tòa hành chính và các tòa khác).

Tại những nước hiến pháp không quy định về thẩm quyền này, trên thực tế cơ quan bảo hiến vẫn thực hiện trong khuôn khổ các quy trình khác. Ở Mỹ không có quy trình riêng biệt cho phép Tòa án tối cao xem xét các xung đột giữa Tổng thống và Quốc hội, nhưng Tòa vẫn "đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết sự cân bằng giữa quyền lực lập pháp và hành pháp trong cơ cấu phân chia quyền lực".

Ý nghĩa của thẩm quyền

Khi giải quyết các tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước, cơ quan bảo hiến đứng ra với tư cách trọng tài bảo đảm sự cân bằng giữa các nhánh quyền lực. Thực tiễn ở các nước cho thấy ý nghĩa của thẩm quyền này không giống nhau. Ở nhiều nước số lượng vụ việc dạng này không lớn (Ví dụ Tòa án hiến pháp Áo mỗi năm xem xét 3- 4 vụ việc, Tòa án hiến pháp CHLB Đức từ lúc thành lập đến năm 1991 chỉ xem xét 43 vụ việc). Nhưng điểm chủ yếu ở đây không phải là số lượng các phán quyết, mà là ý nghĩa của chúng đối với việc bảo đảm sự cân bằng giữa các nhánh quyền lực. Có thể lấy hoạt động của Hội đồng bảo hiến trong việc giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền làm luật giữa Nghị viện và Chính phủ làm ví dụ. Như Favoreu nhận xét, có những lúc Hội đồng bảo hiến không giữ được vai trò trọng tài vô tư, nhưng nói chung "hoạt động của Hội đồng cho phép bảo đảm sự tuân thủ phạm vi thẩm quyền của Chính phủ và Nghị viện với mức độ mà không một quyền lực nào có thể khống chế quyền lực khác, và sự cân bằng mà nhà lập hiến thiết lập nên không bị thay đổi".

b. Xem xét tranh chấp giữa nhà nước với các phần cấu thành và giữa các phần cấu thành với nhau

Theo truyền thống, hoạt động này tiêu biểu cho các cơ quan bảo hiến ở các nhà nước liên bang. Nhưng ngày càng có nhiều các nhà nước đơn nhất quy định việc giải quyết dạng tranh chấp này thuộc thẩm quyền của cơ quan bảo hiến.

Khi giải quyết xung đột giữa nhà nước và các phần lãnh thổ cấu thành, cơ quan bảo hiến có nhiệm vụ: *một mặt*, bảo đảm vị trí pháp lý của các chủ thể liên bang, các lãnh thổ tự trị, các thực thể lãnh thổ khác; *mặt khác*, bảo vệ sự vẹn toàn và thống nhất của nhà nước. Ý nghĩa và tính chất hoạt động của các cơ quan bảo hiến trong việc thực hiện dạng thẩm quyền này không đồng nhất ở từng nước. Ví dụ như Tòa án Tối cao Hoa Kỳ luôn đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết các xung đột liên bang. Tuy nhiên, có những giai đoạn Tòa thiên về xu hướng củng cố chính quyền trung ương khi hành động theo nguyên tắc "tính tối thượng của quốc gia"; ngược lại, vào những giai đoạn khác Tòa lại đấu tranh cho các quyền của tiểu bang theo nguyên tắc "chế độ liên bang cân bằng". Tòa án hiến pháp Tây Ban Nha có vai trò đáng kể trong việc giải quyết xung đột giữa nhà nước và các vùng tự trị. Tòa

không chỉ hoàn thành vai trò trọng tài một cách thành công, mà "góp phần làm giảm sự căng thẳng và giải quyết các xung đột, đặc biệt giữa Nhà nước và các vùng lãnh thổ hùng mạnh như xứ Catalan và xứ Basque". Như vậy, một lần nữa cần nhấn mạnh rằng hoạt động của cơ quan bảo hiến trên phong diện này đã giữ được sự cân bằng do hiến pháp thiết lập nên trong nhà nước.

3. Bảo vệ các quyền và tự do hiến định của con người

Hiến pháp và luật pháp đại đa số các nước quy định bảo vệ các quyền và tự do của con người là một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của cơ quan bảo hiến. Và mặc dầu trong hiến pháp nhiều nước không có các quy phạm trực tiếp điều tiết, trên thực tế không có nghĩa là các cơ quan bảo hiến không thực hiện thẩm quyền này. Điểm khác biệt chỉ ở chỗ là các cơ quan bảo hiến bảo vệ các quyền và tự do hiến định trong khuôn khổ những quy trình khác, chủ yếu khi giám sát tính hợp hiến trong các văn bản pháp luật, trong hành động hay sự thụ động của công quyền (ở các nước thông luật như Mỹ, Canada, Úc; các nước theo hệ thống pháp luật lục địa như Pháp, Bồ Đào Nha, Hungary). Ví dụ như khi nói về Hội đồng bảo hiến của Pháp, Luchaire F. nhận định rằng Hội đồng đã bảo đảm các quyền và tự do hiến định bằng cách vận dụng các quy trình, thủ tục như tiền giám sát và hậu giám sát về tính hợp hiến của các văn bản pháp luật.

Phạm vi áp dụng thẩm quyền

Phạm vi áp dụng thẩm quyền khác biệt nhau ở các nước, xuất phát từ các quy định của hiến pháp về các quyền và tự do. Một số hiến pháp không phân biệt các quyền đó về mặt giá trị pháp lý, tất cả các quyền và tự do đều là đối tượng bảo vệ cơ quan bảo hiến (Đức, Nga). Những hiến pháp khác lại nhấn mạnh đến hai dạng quyền và tự do: những quyền và tự do cơ bản (các quyền dân sự và chính trị) và các quyền được trình bày dưới dạng những nguyên tắc định hướng cho chính sách của nhà nước, chủ yếu là các quyền xã hội - kinh tế (ở các nước như Ấn Độ, Namibia, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha), cơ quan bảo hiến chỉ bảo vệ các quyền cơ bản. Ví dụ như Hiến pháp và Luật về Tòa án hiến pháp Tây Ban Nha quy định rằng chỉ những quyền và tự do cơ bản được nhắc đến trong các điều 14- 29 của Hiến pháp mới là "đối tượng bảo vệ của Tòa án hiến pháp". Nhóm các quyền và tự do thứ hai có thể được các tòa án bình thường bảo vệ, "nhưng các quyền và tự do đó không được bảo vệ một cách đặc biệt ở Tòa án hiến pháp".

Quy trình thực hiện thẩm quyền

Các cơ quan bảo hiến các nước chủ yếu áp dụng ba quy trình khi thực hiện thẩm quyền bảo vệ các quyền và tự do hiến định gồm:

- *Các lệnh cưỡng chế*: Tại các nước theo hệ thống thông luật, các cơ quan bảo hiến đưa ra các lệnh bắt buộc thi hành các quyền cơ bản theo thủ tục *habeas corpus*, lệnh cấm, thủ tục *mandamus*... Ví dụ như ở Ấn Độ, theo Điều 32, 226 của Hiến pháp, Tòa án Tối cao và các tòa tối thượng tiểu bang có quyền ban hành các lệnh như lệnh cấm, lệnh *habeas corpus*, lệnh *mandamus* nhằm bảo vệ thực thi các quyền cơ bản đã được Hiến pháp quy định. Các lệnh dạng này có tính chất cá nhân, chỉ bảo vệ các quyền cơ bản của công dân nào bị xâm phạm.

- *Khiếu kiện bảo hiến* (Tiếng Đức- "Verfassungsbeschwerde")

Ngày càng có nhiều nước áp dụng quy trình, thủ tục khiếu kiện bảo hiến (Áo, Đức, Nga, Thụy Sĩ, Séc, Nam T, Hungary, Hàn Quốc...). Đơn khiếu kiện bảo hiến có thể do cá nhân cũng như pháp nhân đưa lên khi họ cho rằng cơ quan nhà nước hoặc quan chức nhà nước xâm phạm các quyền hiến định. Thông thường, ở những nước này có quy tắc là trừ đó nguyên đơn đã áp dụng mọi biện pháp bảo vệ khác nhưng không thành, tuy nhiên có thể có ngoại lệ. Ở Đức, "về nguyên tắc, khiếu kiện bảo hiến hàm chứa sự bảo vệ có tính chất cá nhân các quyền của mọi công dân bị xâm phạm, cũng như cả những yếu tố pháp lý khách quan: quy trình này nhằm bảo vệ Hiến pháp...". Xuất phát từ điều đó,

Luật về Tòa án hiến pháp liên bang quy định nguyên đơn có thể bỏ qua các cấp tòa khác, trực tiếp đệ đơn lên Tòa nếu chứng minh được rằng thiệt hại gánh chịu có "ý nghĩa phổ biến". Phán quyết theo thủ tục khiếu kiện bảo hiến có tính chất chung, phổ biến đối với mọi đối tượng có thể bị hành vi vi hiến động chạm tới.

Việc xem xét các đơn dạng này chiếm vị trí trung tâm trong hoạt động của cơ quan bảo hiến một số nước. Tòa án Hiến pháp CHLB Đức từ năm 1951 đến năm 1990 hàng năm nhận từ 2500 đến 3700 đơn. Khối lượng chính trong công việc của Tòa án hiến pháp Áo cũng là xem xét các vụ việc theo đơn khiếu kiện bảo hiến: vào năm 1989 những vụ việc dạng này chiếm 73% tổng số vụ việc.

- Quy trình "amparo"

Quy trình này cơ bản giống với quy trình xem xét đơn khiếu kiện bảo hiến nói trên. Khác biệt chủ yếu là phán quyết do cơ quan bảo hiến đưa ra ở đây mang tính chất cá nhân, chỉ có ý nghĩa đối với nguyên đơn. Quy trình "amparo" là phương thức bảo vệ các quyền chính yếu hiến định được áp dụng ở Tây Ban Nha và một số nước Mỹ La tinh như Mexico, Peru, Ecuador, Nicaragua.

Việc xem xét các đơn được đưa lên theo quy trình "amparo" chiếm vị trí chủ chốt trong hoạt động của các cơ quan bảo hiến nhóm nước nói trên. Ví dụ như Tòa án hiến pháp Tây Ban Nha từ 1980 đến 1990 xem xét 14.172 đơn dạng này.

Nh vậy, các cơ quan bảo hiến đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các quyền hiến định của công dân, dù theo quy trình nào chăng nữa. Bên cạnh đó, thực tiễn và các nhà lý luận cũng cho rằng vai trò đó càng được tăng cường nếu luật pháp quy định cho công dân có quyền trực tiếp kêu lên cơ quan bảo hiến để bảo vệ các quyền chủ quan của mình.

Bảo vệ quyền bầu cử của công dân

Luật pháp nhiều nước trao cho các cơ quan bảo hiến thẩm quyền kiểm tra, giám sát các cuộc bầu cử, trung tâm dân ý, qua đó đóng vai trò tòa tối cao về bầu cử. Việc thực hiện thẩm quyền này của các cơ quan bảo hiến có một số điểm đáng chú ý:

- *Thứ nhất*, khi giám sát quá trình bầu cử, các cơ quan bảo hiến nhiều nước không chỉ có các quyền hạn mang tính chất t pháp. Ví dụ như Hội đồng bảo hiến CH Pháp trong các cuộc bầu cử tổng thống và trung tâm dân ý, giám sát quá trình bỏ phiếu (thông qua các quan sát viên của Hội đồng), lên danh sách các ứng cử viên tổng thống, cho ý kiến về việc tổ chức bầu cử với t cách cơ quan cố vấn và có tiếng nói quyết định. Như một cơ quan t pháp, Hội đồng xem xét các tranh chấp về bầu cử theo đơn khiếu nại của một số chủ thể tham gia quá trình bầu cử được luật pháp quy định. Trong đó, ở một số nước cơ quan bảo hiến xem xét các tranh chấp bầu cử như cấp tòa sơ thẩm (Áo, Bungary, Hungary, Pháp...), ở những nước khác- theo thủ tục phúc thẩm đối với những phán quyết của các tòa khác hoặc của nghị viện về lĩnh vực này. Ví dụ như ở Đức, Tòa án hiến pháp xem xét các đơn khiếu nại đối với các quyết định về bầu cử của Hạ viện- cơ quan có quyền kiểm tra sự đúng đắn của các cuộc bầu cử Nghị viện (Điều 41, Đạo luật chính).

- *Thứ hai*, khi đề cập đến việc giải quyết các tranh chấp bầu cử của cơ quan bảo hiến, người ta thường nói đến bảo vệ luật pháp bầu cử khách quan, chứ không phải quyền bầu cử chủ quan. "Để làm cơ sở cho việc đề nghị kiểm tra sự đúng đắn của các cuộc bầu cử, quan trọng không phải là các quyền chủ quan của công dân có bị xâm phạm hay không, mà sự xâm phạm đó có ảnh hưởng đến thành phần của Nghị viện không". Nhưng mặt khác, điều đó không có nghĩa là cơ quan bảo hiến trong trường hợp này không bảo vệ quyền bầu cử chủ quan của công dân, mọi chủ thể khi khiếu nại về kết quả bầu cử trước hết muốn bảo vệ quyền bầu cử chủ quan của mình; mọi sự kiểm tra tính đúng đắn của các cuộc bầu cử đều hàm chứa sự bảo vệ gián tiếp quyền chủ quan của công dân tham gia bầu cử.

Kiểm soát tính hiệu lực của quyền đại biểu

Bên cạnh sự giám sát quá trình bầu cử, cơ quan bảo hiến ở nhiều nước còn xem xét những vấn đề liên quan đến miễn nhiệm quyền đại biểu vì những lý do khác nhau nh trong trường hợp không đọc bầu lại, không đọc kiêm nhiệm... (Pháp, Séc, Bungary, Ghana...). Nh vậy, tại những nước đó nghị viện ở một mức độ nhất định đánh mất đặc quyền truyền thống là kiểm soát hiệu lực của quyền đại biểu của các thành viên. Thông thường việc chuyển cho cơ quan bảo hiến đặc quyền nh thế đọc biện luận là nghị viện nh một thực thể chính trị không thể khách quan khi giải quyết vấn đề về hiệu lực của quyền đại biểu. Hai tác giả Favoreu L. và Philip L. nhận xét về thực tiễn giám sát bầu cử của Nghị viện Pháp: "sự giám sát đó có tính chất chính trị nhiều hơn là pháp lý, dẫn đến những sự lạm dụng nghiêm trọng, đặc biệt đối thời nền Cộng hoà thứ IV".

Cách giải quyết vấn đề bảo đảm hiệu lực và tính hợp pháp của các cuộc bầu cử trong luật pháp hiến pháp Đức có lẽ dễ đọc chấp nhận hơn cả: một mặt, nghị viện vẫn có quyền kiểm soát hiệu lực của quyền đại biểu, nhng mặt khác, các quyết định của nghị viện nh một cơ quan chính trị có thể đọc Tòa án hiến pháp kiểm tra lại.

4. Cơ quan bảo hiến và các quan chức cao cấp, các đảng phái chính trị

a. Cơ quan bảo hiến và quy trình luận tội

Tại nhiều nước, các cơ quan bảo hiến có thẩm quyền giải quyết những vấn đề liên quan tới sự truy tố các quan chức cao cấp (nguyên thủ quốc gia, các thành viên chính phủ, các quan toà...), nhng ở đây chủ yếu nói tới quy trình luận tội đối với nguyên thủ quốc gia.

Các cơ quan bảo hiến đóng vai trò khác nhau trong quy trình luận tội nguyên thủ quốc gia ở các nước có quy trình này. Ở một số nước, cơ quan bảo hiến trực tiếp phán quyết về sự truất quyền nguyên thủ quốc gia, tức là về lời buộc tội do nghị viện đưa ra (Áo, Hungary, Italia, Séc, Đức...). Trong đó, ví dụ nh ở Áo Tòa án hiến pháp có thể đưa ra phán quyết không chỉ về sự truất quyền tổng thống (cũng nh một số quan chức khác), mà còn về trách nhiệm hình sự của nhân vật này.

Các cơ quan bảo hiến thuộc nhóm nước thứ hai chỉ đưa ra kết luận về những vấn đề khác nhau liên quan đến quy trình luận tội (Bungary, Nga, Kazakhstan, Belarus...). Ví dụ nh Tòa án hiến pháp Nga, theo đề nghị của Hội đồng Liên bang chỉ đưa ra kết luận về việc tuân thủ trình tự buộc tội Tổng thống; Tòa án hiến pháp Belarus- kết luận về việc Tổng thống vi hiến (kết luận về việc Tổng thống phạm tội do một uỷ ban đặc biệt của Tòa án Tối cao đưa ra).

b. Giám sát hoạt động của các đảng phái chính trị

Các cơ quan bảo hiến tại khá nhiều nước có quyền giám sát các đảng phái chính trị (Đức, Nga, Bồ Đào Nha, Ba Lan, CH Séc, Thổ Nhĩ Kỳ...). Quyền hạn này không đồng nhất ở các nước. Ở một số nước nó đọc xem nh sự bảo đảm cho quyền tự do thành lập và hoạt động đảng phái chính trị (Ví dụ nh ở CH Séc, Slovakia, Tòa án hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của những quyết định về giải tán hoặc đình chỉ hoạt động của các đảng phái chính trị do các cơ quan nhà nước khác đưa ra). Ngược lại, ở những nước khác nói đến sự hạn chế quyền tự do thành lập đảng, về việc truy cứu trách nhiệm của các đảng phái chính trị vi phạm hiến pháp. Trong trường hợp đó, cơ quan bảo hiến có thẩm quyền riêng là xác định sự hợp hiến hoặc vi hiến của các đảng phái chính trị, sự vi hiến sẽ kéo theo sự giải tán đảng. Những cơ sở để xác định trách nhiệm của các đảng phái chính trị do hiến pháp quy định qua việc đưa ra những giới hạn đối với quyền tự do hiệp hội.

Hiến pháp Nam T và Slovenia quy định những hình thức giám sát đặc biệt đối với các đảng phái chính trị. Tòa án hiến pháp những nước này kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản do đảng phái chính trị ban bố, huỷ bỏ những văn bản trái với hiến pháp.

*
* *

Trong thực tiễn hoạt động của mình, các cơ quan bảo hiến thực hiện các thẩm quyền hiến định không đồng nhất nh nhau ở từng nước- ở một nước có thể nghiêng về thẩm quyền này, nhng ở nước khác trọng tâm lại dồn về nhóm thẩm quyền khác. Tuy nhiên, dù là bảo vệ quyền con người, phân xử tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước hay giải thích hiến pháp..., những thẩm quyền nói trên tạo ra một nền tảng vững chắc, hậu thuẫn đắc lực cho các cơ quan bảo hiến thực hiện nhiệm vụ chính của mình: bảo đảm sự tuân thủ và ngăn ngừa sự vi phạm hiến pháp, đạo luật tối cao của đất nước, đưa lại cho cơ quan bảo hiến vị trí, vai trò không thể thay thế đợc trong cơ chế bảo vệ hiến pháp nói chung./.

ỦY QUYỀN* TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

T.S. NGUYỄN KIM THOA *

Tóm tắt: Trong thực tiễn nhiều nước trên thế giới có khái niệm "lập pháp uỷ quyền". Bài viết giới thiệu, so sánh kinh nghiệm của CHLB Đức về uỷ quyền và phân tích uỷ quyền dưới hai góc độ. Từ đó, bài viết kết luận: uỷ quyền là cần thiết, nhưng cần phải theo những nguyên tắc nhất định và để tránh sự chồng chéo trong lĩnh vực lập pháp, tăng cường thẩm quyền lập pháp của Quốc hội.

Chức năng của luật là phản ánh các mối quan hệ trong xã hội và điều chỉnh các mối quan hệ đó bằng các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cuộc sống là đa dạng dẫn đến các mối quan hệ trong xã hội cũng muôn hình muôn vẻ. Điều đó dẫn đến một thực tế: luật không thể cập nhật được tất cả các mối quan hệ trên. Để luật kịp thời đi vào cuộc sống, phát huy tác dụng và có tính khả thi cao, các nhà làm luật đã áp dụng phương pháp uỷ quyền. Uỷ quyền trong phạm vi bài viết này bao gồm hai giác độ. Uỷ quyền theo giác độ thứ nhất được hiểu là cơ quan có thẩm quyền làm luật uỷ quyền cho các cơ quan thi hành luật quy định chi tiết các vấn đề trong phạm vi và quyền hạn của mình (Phần II).

Do cơ chế hoạt động của Quốc hội nước ta theo kỳ cho nên một số vấn đề theo quy định của Hiến pháp, của luật phải được điều chỉnh bằng hình thức luật nhiều khi không thực hiện được. Để đa các hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức và các cá nhân trong xã hội vào khuôn khổ của pháp luật, để kịp thời điều chỉnh những vấn đề bức xúc và để hoàn thành nhiệm vụ của mình, Quốc hội uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành các văn bản quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội (Phần III). Đó là uỷ quyền theo giác độ thứ hai.

Đánh giá thế nào về việc uỷ quyền nêu trên? Về mặt pháp lý, vấn đề uỷ quyền có gì cần phải tranh luận?

I. Uỷ quyền cho cơ quan thi hành luật quy định chi tiết để thi hành các quy định của luật

1. Uỷ quyền ở CHLB Đức và lý do "bào chữa" cho việc uỷ quyền

Theo quy định tại Khoản 1, Điều 80 Hiến pháp CHLB Đức, Quốc hội có thể uỷ quyền cho Chính phủ Liên bang, các Bộ trưởng liên bang, các Chính phủ các bang ban hành nghị định nhằm chi tiết hoá một số quy định của luật trong một văn bản luật. Quy định trong văn bản luật phải xác định rõ nội dung, mục đích và phạm vi của nghị định. Trường hợp văn bản luật cho phép đối tượng được uỷ quyền có thể tiếp tục uỷ quyền thì việc tiếp tục uỷ quyền đó phải bằng một nghị định.

Về lý thuyết, việc uỷ quyền trên đồng nghĩa với một trong những nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền- nguyên tắc phân quyền theo các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và t pháp. Theo đó, Quốc hội là cơ quan lập pháp còn Chính phủ chỉ là cơ quan thực thi các quy định của Quốc hội. Nhưng cùng với việc uỷ quyền, chính xác hơn là cùng với việc ban hành nghị định, Chính phủ với chức năng là cơ quan hành pháp đã thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội, theo đó, giới hạn chức năng hiến định của Quốc hội và của Chính phủ phần nào bị phá vỡ. Để lý giải cho các trường hợp này các nhà khoa học đã phân tích tác dụng của việc ban hành nghị định và đưa ra các nguyên tắc ràng buộc đối với việc uỷ quyền.

Tác dụng của việc uỷ quyền: Để hoàn thành chức năng phản ánh các mối quan hệ trong xã hội và điều chỉnh các mối quan hệ đó bằng văn bản quy phạm pháp luật thì việc uỷ quyền xét về khía cạnh

khoa học cũng nh khía cạnh thực tế là hợp lý. Bởi vì bản thân các nhà làm luật không đủ khả năng nhận thấy, bao quát, đánh giá đầy đủ, kịp thời các tình huống đa dạng đã, đang và sẽ phát sinh trong cuộc sống trên mọi lĩnh vực ở mọi nơi trên đất nước để điều chỉnh các vấn đề đó dẫn đến không thể quy định để điều chỉnh được hoặc nếu có quy định thì hoặc không thực tế, hoặc các quy định đó không có tính khả thi.

Nguyên tắc uỷ quyền: Để phát huy tác dụng của việc uỷ quyền, đồng thời vẫn đảm bảo nguyên tắc phân quyền theo các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và t pháp, việc uỷ quyền phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

Việc uỷ quyền phải được xác định rõ trong một văn bản luật (a). Ngay trong văn bản đó phải chỉ rõ nội dung, mục đích và phạm vi của việc uỷ quyền (b). Nếu trong văn bản luật cho phép có thể uỷ quyền tiếp tục, thì việc uỷ quyền tiếp theo cũng phải được làm rõ trong nghị định (c) và chỉ được uỷ quyền cho các đối tượng đã được xác định (d).

a) Uỷ quyền phải được quy định trong một văn bản luật: Nguyên tắc này nhằm lý giải vấn đề: về nguyên tắc, làm luật là nhiệm vụ của Quốc hội, tuy nhiên, với một điều kiện ràng buộc nhất định; có thể uỷ quyền nhiệm vụ này cho cơ quan thi hành luật.

b) Các điều kiện ràng buộc nh: nội dung, mục đích và phạm vi của việc uỷ quyền phải được thể hiện đầy đủ, rõ ràng trong luật. Việc thể hiện phải bảo đảm cho người dân nhận ra trong những trường hợp nào, với dụng ý nào thì việc trao quyền được sử dụng và với những nội dung nào sẽ được quy định trong nghị định. Các điều kiện này ràng buộc các nhà làm luật không được phép "uỷ quyền hoàn toàn" nhiệm vụ hiến định của mình. Ràng buộc này, thứ nhất xuất phát từ nguyên tắc phân quyền trong NNQP, thứ hai xuất phát từ quyền lợi của người dân sống trong nhà nước pháp quyền, theo đó người dân phải được biết trước trên cơ sở luật nào, với hình thức và mức độ nào cơ quan hành pháp được phép can thiệp vào cuộc sống của họ.

c) Việc uỷ quyền tiếp theo: Uỷ quyền tiếp theo chỉ hợp pháp khi việc uỷ quyền được quy định trong luật và nội dung của việc uỷ quyền được thể hiện trong một nghị định.

d) Chỉ được uỷ quyền cho đối tượng đã được xác định: Trong điều luật đã xác định rõ, đối tượng được uỷ quyền chỉ có thể: thứ nhất là Chính phủ Liên bang; thứ hai là các Bộ trưởng Liên bang; thứ ba là các Chính phủ các bang. Nh vậy, mọi sự uỷ quyền cho các đối tượng ngoài các đối tượng trên đều vô hiệu. Điểm cần nhấn mạnh ở đây là ngay cả việc uỷ quyền cho Bộ trưởng các bang (trông hợp luật định uỷ quyền cho Chính phủ các bang), hay việc uỷ quyền cho Chính phủ Liên bang phải được hiểu là tập thể Chính phủ chứ không phải là một cá nhân nào cả, ngay cả việc uỷ quyền cho Thủ tướng Chính phủ theo quy định của Điều luật này cũng không được phép.

Ví dụ minh hoạ:

Xin lấy 2 ví dụ để minh hoạ cho việc uỷ quyền ở CHLB Đức;

Ví dụ 1: Khoản 2, Điều 6a Luật Giao thông đồng bộ quy định: Bộ trưởng Bộ Giao thông được uỷ quyền quyết định lệ phí thi, lệ phí cấp giấy phép sử dụng phương tiện giao thông... "Việc xác định mức lệ phí được tính theo nguyên tắc cân bằng chi phí sức lao động và chi phí vật chất cho việc thi, cho việc cấp giấy phép sử dụng phương tiện giao thông...". Theo quy định này thì Bộ trưởng Bộ Giao thông không được xác định mức lệ phí một cách tùy tiện, mà phải dựa trên nguyên tắc cân bằng chi phí sức lao động và chi phí vật chất cho việc thi, cho việc cấp giấy phép sử dụng phương tiện giao thông được nhà làm luật xác định trước. Qua đó có thể khẳng định nội dung, mục đích và phạm vi của việc uỷ quyền quy định lệ phí trong lĩnh vực giao thông đồng bộ đã được nhà làm luật quyết định trước.

Ví dụ 2: Theo Điều 36 Luật Đào tạo luật gia của Bang Saarland, Bộ trưởng Bộ T pháp đọc uỷ quyền, thoả thuận với Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành nghị định để quy định cụ thể việc tiến hành thực tập của sinh viên nh thời gian, địa điểm thực tập, cấp giấy chứng nhận thực tập...

Nh vậy, ở đây nhà làm luật đã tuân thủ một cách triệt để nguyên tắc uỷ quyền. Cụ thể là xác định đối tượng đọc uỷ quyền: Bộ trưởng Bộ t pháp; nội dung, mục đích và phạm vi của việc uỷ quyền: cụ thể hoá việc tiến hành thực tập nh địa điểm thực tập, cấp giấy chứng nhận thực tập...

Từ các quy định về uỷ quyền và từ thực tế thực hiện việc uỷ quyền trong lĩnh vực xây dựng pháp luật đọc thể hiện trên đây, có thể nói uỷ quyền không ảnh hưởng đến chức năng lập pháp của Quốc hội, một khi các nhà làm luật tuân thủ triệt để các nguyên tắc uỷ quyền.

2. Vấn đề uỷ quyền ở Việt Nam

Tuy Việt Nam không thừa nhận "tam quyền phân lập", nhng có sự thừa nhận sự tồn tại của quyền lập pháp, quyền t pháp, quyền hành pháp và giữa 3 quyền đó có sự phân công, phân nhiệm. Một khi đã có sự phân công, phân nhiệm đó thì việc tránh sự lẫn lộn chồng chéo giữa 3 quyền đó, đặc biệt trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, là tất yếu.

Về công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở nớc ta, chúng tôi hoàn toàn nhất trí với nhận xét: đại bộ phận pháp lệnh, luật đều mang tính chất khung. Để các luật đi vào cuộc sống, Quốc hội uỷ quyền cho Chính phủ ban hành một loạt các văn bản hướng dẫn thi hành. Từ thực tế trên có thể đi đến kết luận: "gánh nặng lập pháp Chính phủ hiện vẫn đang phải đảm đương", theo đó nguy cơ lẫn lộn chồng chéo giữa ba quyền có khả năng xảy ra cao. Để phân nào tìm ra giải pháp tránh đọc nguy cơ trên, xin sơ bộ qua các hình thức uỷ quyền phổ biến và ảnh hưởng của các hình thức uỷ quyền đó.

1. Uỷ quyền "hoàn toàn"

Điều 11 Luật Ngân sách nhà nớc quy định: "Kinh phí hoạt động của các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp đọc thực hiện theo nguyên tắc tự bảo đảm, ngân sách nhà nớc tài trợ trong một số trường hợp cụ thể theo quy định của Chính phủ". ở đây Luật không đa ra một nguyên tắc nào, và dĩ nhiên Chính phủ có toàn quyền quyết định các điều kiện để một tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp đọc ngân sách nhà nớc tài trợ. Hay nói cách khác, Chính phủ có thể "toàn quyền" ban hành văn bản quy định về việc tài trợ ngân sách nhà nớc cho một số tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp mà không bị ràng buộc bởi điều kiện nào. Nh vậy, qua việc quy định các điều kiện để tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp đọc ngân sách nhà nớc tài trợ, vô hình chung Chính phủ là người làm luật chứ không phải chỉ là người quy định chi tiết thi hành luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Khoản 2a, Điều 56). Thông qua việc làm luật nêu trên, Chính phủ trở thành người quyết định việc "phân bổ" ngân sách nhà nớc. Điều này mâu thuẫn với quy định tại Khoản 4, Điều 83 Hiến pháp, đoạn cuối Điều 3 Luật Ngân sách nhà nớc, Khoản 3, Điều 19 Luật Tổ chức Chính phủ. Mâu thuẫn này có thể tránh đọc, nếu nh ngay trong Điều 11 Luật Ngân sách đa ra một số tiêu chí có tính nguyên tắc làm cơ sở cho Chính phủ quy định chi tiết các trường hợp tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp đọc hững tài trợ từ ngân sách nhà nớc. Và chỉ nh vậy Quốc hội mới đảm trách vai trò lập pháp của mình theo đúng nghĩa của nó, đồng thời tuân thủ đọc sự phân công, phân nhiệm giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp.

Trường hợp uỷ quyền nêu trên có thể khái quát "uỷ quyền có tính nguyên tắc", có nghĩa văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định khả năng của cơ quan nhà nớc thực hiện việc uỷ quyền mà không xác định cụ thể nội dung, phạm vi uỷ quyền. Và theo nh đã trình bày, về mặt khoa học, về mặt lý thuyết, về mặt quản lý nhà nớc, "hiện tượng" uỷ quyền này rất có "vấn đề". Liệu có nên tiếp tục sử dụng hình thức uỷ quyền này không, là câu hỏi cần phải nghiên cứu để trả lời.

2. Uỷ quyền tiếp theo

Tại Điều 92 Luật Giáo dục quy định: "Chính phủ quy định khung học phí, cơ chế thu và sử dụng học phí đối với tất cả các loại hình trường, cơ sở giáo dục khác theo nguyên tắc không bình quân, thực hiện miễn, giảm cho các đối tượng được hưởng chính sách xã hội và người nghèo". Tuy Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ không quy định cụ thể: Tập thể Chính phủ hay Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quy định khung học phí, cơ chế thu và sử dụng học phí, nhưng bằng phương pháp giải thích logic và tổng thể các quy định tại các Điều 109, 112, 114 Hiến pháp, các Điều 18, 19, 20 Luật Tổ chức Chính phủ và căn cứ vào các nguyên tắc thu học phí, sử dụng học phí, nguyên tắc miễn, giảm học phí có thể suy luận Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền trong vấn đề này. Như vậy, ý chí của Quốc hội là giao cho tập thể Chính phủ quy định khung học phí, cơ chế thu và sử dụng học phí mà không giao cho cá nhân Thủ tướng Chính phủ. Việc ủy quyền tiếp theo của Chính phủ cho Thủ tướng Chính phủ tại Khoản 1, Điều 42 ("Việc thu và sử dụng học phí được thực hiện theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ") của Nghị định số 43/2000/NĐ-CP ngày 30/8/2000 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục là không tuân thủ ý chí của Quốc hội, đồng thời vô hiệu hoá Luật Giáo dục.

Có thể kể thêm ví dụ về việc ủy quyền tiếp theo như việc Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho phép thành lập và quản lý việc tuân theo pháp luật của các hội, các tổ chức phi Chính phủ của mình (Khoản 9, Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ) cho Bộ trưởng, Trưởng Ban tổ chức cán bộ Chính phủ "cho phép thành lập và phê chuẩn điều lệ các hội, hiệp hội, các tổ chức kinh tế hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương..." tại Quyết định số 158/QĐ/TTg ngày 2/3/1999. Cũng tương tự như trên, việc ủy quyền tiếp theo trong trường hợp này dẫn đến việc vô hiệu hoá Luật Tổ chức Chính phủ, đồng thời không thực hiện theo ý chí của nhà làm luật.

Như vậy, có thể nói việc ủy quyền tiếp theo được tiến hành theo nguyên tắc: chủ thể ủy quyền có thể giao cho người khác thực hiện những quyền thuộc chức năng của mình. Việc áp dụng nguyên tắc này sẽ không phải bàn cãi gì, nếu xảy ra trong lĩnh vực dân sự. Riêng trong lĩnh vực quản lý nhà nước phải thận trọng khi áp dụng nguyên tắc này. Bởi lẽ, không phải bất cứ cơ quan nhà nước, người có chức vụ nào đều có thể giao cho người khác thực hiện quyền năng mà pháp luật giao cho mình để tạo thành một trong những mắt xích trong guồng máy quản lý nhà nước, và guồng máy này được đảm bảo hoạt động liên tục, nhịp nhàng bởi hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật mà trong đó, dựa theo chức năng quản lý nhà nước được phân công và tuân theo quy trình bắt buộc nhất định, đã được quy định cụ thể theo thứ tự từ thấp đến cao: ai- phải làm gì, được phép làm gì.

Từ các ví dụ trên, có thể rút ra kết luận:

- Một khi Quốc hội đã cân nhắc để ủy quyền cho Chính phủ, có nghĩa Quốc hội ấn định Chính phủ phải quyết định vấn đề được ủy quyền tập thể và biểu quyết theo đa số. Nguyên tắc này không cho phép người được ủy quyền tự tiện tiếp tục ủy quyền cho người tiếp sau, bởi vì khi quyết định vấn đề này đã được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (Điều 88 Hiến pháp), việc tiếp tục ủy quyền cho Thủ tướng Chính phủ không đáp ứng các nguyên tắc bắt buộc trên.

- Trường hợp có sự ủy quyền tiếp theo, thì người được ủy quyền tiếp theo phải được Quốc hội xác định ngay trong luật. Có như vậy Quốc hội mới theo dõi được sự ủy quyền của mình, mới tránh nguy cơ vô hiệu hoá các văn bản quy phạm pháp luật cao hơn và tránh nguy cơ phá vỡ mặt bằng phân công, phân cấp quản lý nhà nước.

Việc ủy quyền, như đã lý giải ở trên, là cần thiết, nhưng không phải vì lẽ đó mà các nhà làm luật có thể ủy quyền tùy ý và không tuân theo một nguyên tắc nào.

II. Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các văn bản quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội

Theo quy định của Hiến pháp tại Điều 51: quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và luật quy định; Khoản 4 Điều 84: Quốc hội có thẩm quyền quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; Khoản

6 Điều 84: Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Điều 20 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng được xây dựng theo tinh thần trên. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động lập pháp không xảy ra hoàn toàn như vậy.

Có rất nhiều văn bản lẽ ra phải được ban hành dưới hình thức luật thay vì pháp lệnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Hiện tượng trên có thể lý giải như sau:

Đặc tính của Quốc hội nước ta với vị thế là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp là Quốc hội không chuyên và không hoạt động thường xuyên, chỉ họp mỗi năm 2 kỳ, cho nên khả năng thực hiện tốt quyền hạn và trách nhiệm của mình theo sự uỷ quyền của nhân dân nếu không có sự trợ giúp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua việc giúp Quốc hội ban hành một loạt pháp lệnh điều chỉnh các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của luật.

Việc quy định cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội được ban hành pháp lệnh một mặt giải quyết được những vấn đề bức xúc trong cuộc sống, mặt khác cũng có những hạn chế đáng kể. Một điều không bàn cãi là thẩm quyền ban hành pháp lệnh xuất phát từ thẩm quyền ban hành luật của Quốc hội. Điều đó có thể hiểu khi ban hành pháp lệnh, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đứng vào vị trí của Quốc hội. Vấn đề này gây tranh cãi lớn trong giới khoa học. Liệu Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể thay thế Quốc hội trong trường hợp này được không? Với thành phần và tính chất được quy định tại Điều 90 Hiến pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khó có thể thay mặt Quốc hội ban hành pháp lệnh mà thực chất có ảnh hưởng như luật. Hơn nữa, luật của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Vì những vấn đề điều chỉnh của luật rất quan trọng và phức tạp bởi liên quan trực tiếp đến quyền công dân như vấn đề thuế, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; liên quan đến chính sách phát triển kinh tế của đất nước như du lịch... đòi hỏi phải có sự nhất trí cao, cho nên nguyên tắc đa số được đặc biệt coi trọng. Và dĩ nhiên, việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội không đáp ứng được các điều kiện hiến định.

Để Quốc hội phát huy cao hơn nữa vai trò là đại biểu của nhân dân và để làm tốt chức năng của mình trong công tác xây dựng pháp luật, có ý kiến đề nghị: "Mọi pháp lệnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua phải được đệ trình Quốc hội tại kỳ họp gần nhất, để các đại biểu Quốc hội thảo luận, cho ý kiến và quyết định bằng một nghị quyết. Nếu Quốc hội chấp thuận nội dung pháp lệnh, thậm chí sửa chữa, bổ sung, pháp lệnh ấy trở thành đạo luật. Còn ngược lại nếu Quốc hội không chấp thuận, pháp lệnh mặc nhiên mất hiệu lực thi hành". Đó cũng là giải pháp nhằm củng cố quyền lập pháp của Quốc hội. Nhưng, bằng cách cải tiến lại phương thức xây dựng luật, bằng cách tăng thêm số đại biểu Quốc hội chuyên trách, Quốc hội vẫn có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình.

Ý thức được vấn đề trên, Hội nghị Trung ương II (khoá VII) chỉ rõ: "Hóng lâu dài là Quốc hội chuyển sang hoạt động thường xuyên" (trang 20) các đại biểu Quốc hội giành nhiều thời gian, tập trung trí tuệ làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội, qua đó hạn chế phần nào việc ban hành pháp lệnh. Phương hướng này cũng đã được các đại biểu Quốc hội thống nhất thông qua việc đề nghị tăng thêm số đại biểu Quốc hội chuyên trách (chiếm khoảng 1/4 đến 1/3 tổng số đại biểu). Thiết nghĩ, đây cũng là dịp xác định lại thẩm quyền của Quốc hội, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp./.

VỀ TỔ CHỨC ĐƠN VỊ GIÚP CÔNG TÁC LẬP PHÁP

NGUYỄN NH DU*

Tóm tắt: Cần có một bộ phận chuyên môn về trợ giúp công tác lập pháp của Quốc hội. Theo tác giả, bộ phận nh vậy có thể gọi là Ban công tác lập pháp với 3 nhiệm vụ chính: xây dựng chương trình lập pháp; xây dựng văn bản pháp luật; nghiên cứu, tổng kết và vận dụng kinh nghiệm lập pháp.

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 1 tháng 2/2001 đã đăng tải bài viết "Về mô hình cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh"¹. Đây là vấn đề đang được nhiều người quan tâm. Với tư cách là một cán bộ đã phục vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, tôi xin góp thêm tiếng nói cùng tác giả.

Về sự cần thiết phải tổ chức đơn vị giúp công tác lập pháp

Từ khi Đảng ta vạch ra đường lối đổi mới, vấn đề xây dựng hệ thống văn bản pháp luật để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới đã trở thành một công tác rất quan trọng. Nhiều báo cáo, nghị quyết của Đại hội Đảng toàn quốc, Ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ chính trị đã đề cập đến nội dung này. Từ Đại hội lần thứ VI đến nay, qua 15 năm, mặc dù còn có những hạn chế, tồn tại, công tác lập pháp đã đạt được những thành tựu to lớn. Trớ mắt và lâu dài, công tác lập pháp vẫn là lĩnh vực quan trọng trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng. Trong việc kiện toàn tổ chức, đổi mới phong thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ IX của Đảng đã khẳng định "trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hóng dẫn thi hành luật".

Trong nhiều năm qua, để từng bước xây dựng hệ thống văn bản pháp luật, đã có sự đóng góp to lớn rộng rãi của đông đảo đội ngũ cán bộ pháp lý, các cán bộ có liên quan và cả toàn dân, trong đó trớ hết phải kể đến những người trực tiếp giúp công tác lập pháp. Chỉ nói riêng trong việc phục vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, đội ngũ cán bộ này ngày càng đông đảo, vững mạnh. Từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, tại nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII, Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước mới có 3 vụ chuyên môn với mấy chục cán bộ pháp lý phục vụ chủ yếu về công tác lập pháp. Đến nay, Văn phòng Quốc hội đã có 8 vụ đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp về chuyên môn của Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, cùng với một số đơn vị khác, với hàng trăm cán bộ pháp lý phục vụ Quốc hội. Mặc dù đã có nhiều cố gắng và đạt được nhiều thành tích nhng tổ chức và cán bộ giúp công tác lập pháp vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao. Trong những năm gần đây, thông qua việc đánh giá, tổng kết công tác phục vụ lập pháp và việc nghiên cứu, vận dụng kinh nghiệm hoạt động của Quốc hội các nước, nhất là của Quốc hội Trung Quốc, vấn đề tổ chức thêm một đơn vị phục vụ công tác lập pháp của Quốc hội đã được đặt ra một cách tích cực, đã có lần trình xin ý kiến của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Vấn đề này ngày càng trở nên cấp thiết và cũng đã được nhiều cán bộ lãnh đạo chủ chốt đồng tình. Vừa qua, trong việc đóng góp ý kiến về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 và chuẩn bị Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), nhiều người đã đề cập đến vấn đề này, có ý kiến đề nghị cần có một tổ chức đủ mạnh để phục vụ công tác lập pháp. Về phần mình, tôi nghĩ: cần tổ chức đơn vị giúp việc Quốc hội trong công tác lập pháp đi đôi với việc tiếp tục hoàn chỉnh, nâng cao chất lượng, hiệu quả phục vụ của các đơn vị đã có. Để tiến tới xây dựng một tổ chức đủ mạnh, trớ mắt tổ chức này nên là một đơn vị thuộc Văn phòng Quốc hội và xin tạm gọi là Ban công tác lập pháp.

Về nhiệm vụ của Ban công tác lập pháp

Từ lâu nay, các đơn vị của Văn phòng Quốc hội đã giúp Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội tiến hành công tác lập pháp. Nh đã trình bày ở phần trên, do yêu cầu ngày càng cao, lực lượng cán bộ lại có hạn nên hiệu quả phục vụ còn có những hạn chế. Do đó, nếu được thành lập, Ban công tác lập pháp có thể đảm nhận một số công tác cần thiết mà lâu nay cha ai làm hoặc làm còn ít hoặc đã giao cho đơn vị khác nhng không phù hợp. Có thể có ba nhiệm vụ chủ yếu sau đây:

1. Phục vụ công tác xây dựng chương trình lập pháp

Nói về công tác lập pháp, Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ IX của Đảng trích hết đã nhắc đến việc xây dựng chương trình lập pháp.

Trong nhiều năm qua, Quốc hội chỉ mới xem xét, thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm là chính. Về chương trình lập pháp cả nhiệm kỳ, cha có sự chuẩn bị tốt để trình Quốc hội xem xét một cách kịp thời, đầy đủ; có nhiệm kỳ phải qua nhiều kỳ họp mới trình Quốc hội. Quốc hội cũng đã nhiều lần đánh giá tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn thấp, nhiều năm phải điều chỉnh lớn. Trong khi đó, có nhiều ngành, nhiều cơ quan đã phải chờ đợi trong nhiều năm mà vẫn cha được trình dự án luật, pháp lệnh ra Quốc hội, UBTVQH.

Tại một số cuộc họp với cán bộ giúp việc của Văn phòng Quốc hội, đồng chí Vũ Mão, Ủy viên UBTVQH, Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội đã nói lên băn khoăn về mối quan hệ giữa xây dựng chương trình lập pháp với xây dựng chiến lược lập pháp và việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ này. Vấn đề đặt ra là cần xác định hệ thống văn bản pháp luật đủ đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới cần thiết có bao nhiêu văn bản; số lượng văn bản trong từng lĩnh vực và các lĩnh vực cần ưu tiên; chương trình, kế hoạch, biện pháp tổ chức thực hiện... Có xác định rõ những vấn đề này thì mới có cơ sở khoa học, thực tiễn để xây dựng chương trình lập pháp phù hợp, có tính khả thi cao. Nhng trong thời gian qua, cơ quan giúp việc Quốc hội cũng cha có đầy đủ điều kiện về tổ chức, về con người để giúp giải đáp nổi băn khoăn ấy.

Mặt khác, các văn bản pháp luật hiện hành cũng còn cha quy định đầy đủ, cụ thể về quy trình giúp và trách nhiệm của các đơn vị giúp xây dựng chương trình lập pháp. Tại Quy chế hoạt động của UBTVQH, Điều 12 chỉ mới ghi: "*UBTVQH thảo luận và quyết định dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội trên cơ sở tập hợp của Văn phòng Quốc hội về đề nghị của tổ chức, cá nhân có quyền trình dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật và ý kiến của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội*".

Để phục vụ Quốc hội và UBTVQH xây dựng chương trình lập pháp với chất lượng cao hơn, hoàn chỉnh hơn, đề nghị giao nhiệm vụ này cho bộ phận giúp công tác lập pháp với các điều kiện thuận lợi về tổ chức, con người và cả các quy định pháp lý.

2. Giúp xây dựng văn bản pháp luật

ở Quốc hội Trung Quốc, Ban công tác lập pháp là một tổ chức lớn, có số chuyên gia pháp lý khá đông nên đã đảm nhận được nhiệm vụ quan trọng trong công tác xây dựng văn bản pháp luật².

Trước yêu cầu bức xúc về công tác lập pháp, tham khảo kinh nghiệm Quốc hội các nước, nhiều ý kiến bày tỏ sự mong muốn đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng xây dựng hệ thống văn bản pháp luật. Nhng, do những điều kiện cụ thể về đội ngũ cán bộ, do cơ chế làm việc theo các quy định hiện hành, không dễ gì sửa đổi ngay được, nên trích mất, trong lĩnh vực xây dựng văn bản, Ban công tác lập pháp có thể đảm nhận một số công việc nh sau:

- Ban có nhiệm vụ chính trong việc giúp soạn thảo các văn bản thuộc phạm vi các cơ quan của Quốc hội chủ trì soạn thảo đã được ghi trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nh Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật giám sát, các Quy chế hoạt động của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội... Từ lâu nay, một số văn bản ấy được giao cho

các đơn vị thuộc quyền chỉ đạo chuyên môn của Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, vừa giúp soạn thảo, vừa giúp thẩm tra. Thực tế đó đã làm nảy sinh băn khoăn về việc một đơn vị cùng làm hai công việc có tính chất khác nhau cho cùng một văn bản thì khó bảo đảm tính khách quan và chất lượng văn bản có thể bị hạn chế.

Ngoài loại văn bản nói trên, có ý kiến cho rằng cần giao cho Ban công tác lập pháp giúp soạn thảo nhiều văn bản khác để đẩy nhanh tiến độ thực hiện quy trình lập pháp. Theo chúng tôi, có lẽ chỉ nên giao cho Ban này một nhiệm vụ khiêm tốn hơn, phù hợp với thực tế hiện nay là giúp soạn thảo một số văn bản pháp luật khác nếu được cơ quan soạn thảo yêu cầu và được UBTVQH phân công.

Thực tế cũng cho thấy: nhiều khi Quốc hội và UBTVQH đã tốn nhiều thời gian, công sức vào việc xử lý kỹ thuật văn bản. Đề nghị giao cho Ban công tác lập pháp giúp thực hiện nhiệm vụ này nhằm góp phần nâng cao chất lượng các bản dự thảo, giúp Quốc hội, UBTVQH giảm bớt thời gian trao đổi, thảo luận về kỹ thuật, về câu chữ cụ thể.

- Ban công tác lập pháp còn có nhiệm vụ quan trọng khác là phối hợp với các đơn vị hữu quan giúp chỉnh lý các dự thảo đã được Quốc hội, UBTVQH cho ý kiến và giúp hoàn chỉnh các văn bản đã được Quốc hội, UBTVQH thông qua trên cơ sở ý kiến của Quốc hội, UBTVQH.

3. Giúp nghiên cứu, tổng kết và vận dụng kinh nghiệm lập pháp

Theo cơ chế hiện hành, trong nhiều năm tới, có lẽ cơ cấu đại biểu Quốc hội, cơ cấu UBTVQH chưa có thay đổi lớn. Vì thế, vấn đề cần quan tâm là với các kỳ họp Quốc hội kéo dài hàng tháng, các phiên họp UBTVQH kéo dài hàng tuần, phải làm sao để có thật nhiều các luật, pháp lệnh được thông qua. Muốn vậy, cần có sự thay đổi, cải cách về quy trình soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua các luật, pháp lệnh. Để phục vụ nhiệm vụ này, Ban công tác lập pháp có thể phối hợp với các đơn vị hữu quan góp phần giúp nghiên cứu, đúc kết kinh nghiệm lập pháp trong nước và nghiên cứu, vận dụng kinh nghiệm nước ngoài, chủ yếu từ công đoạn các dự thảo luật, pháp lệnh được chuyển đến các cơ quan của Quốc hội. Khi bàn đến vấn đề này, trong bài viết "Về mô hình cơ quan giúp công tác xây dựng luật, pháp lệnh", tác giả cũng đã đề xuất việc nghiên cứu, cải tiến quy trình xem xét, thông qua luật tại các kỳ họp Quốc hội.

*

**

Trong phần "Đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế", Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ IX của Đảng đã nhấn mạnh vấn đề xây dựng "Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng". Để thực hiện được nhiệm vụ quan trọng và lâu dài ấy, công tác lập pháp vẫn còn là nhiệm vụ nặng nề, cấp thiết của Quốc hội. Chúng tôi nghĩ rằng: để phục vụ tốt hơn nữa hoạt động lập pháp của Quốc hội, biện pháp xây dựng cơ quan giúp việc ngày càng vững mạnh là vấn đề cần được quan tâm nhiều hơn nữa trong tình hình hiện nay và trong nhiều năm tới./.

* Nguyên Vụ trưởng Vụ Tổng hợp VPQH.

**TỪ THỰC TIỄN SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1958
CỦA CỘNG HOÀ PHÁP
- MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992**

NGUYỄN THỊ HẠNH*

Tóm tắt: Từ thực tiễn sửa đổi Hiến pháp 1958 của Cộng hòa Pháp, đối chiếu với cách thể hiện các nội dung trong Hiến pháp 1992, tác giả cho rằng sửa đổi Hiến pháp 1992 cần đảm bảo đọc các yêu cầu: thích nghi với những điều kiện mới nhưng vẫn bảo đảm tuân thủ các nguyên tắc chung để giữ được tính ổn định cho Hiến pháp. Ngoài ra, tác giả cũng đề cập đến một số nội dung trong Hiến pháp như: về vai trò quản lý kinh tế của nhà nước; về kỳ họp Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Nhìn chung, các hiến pháp thành văn trên thế giới đều ghi nhận nguyên tắc sửa đổi hiến pháp. Việc sửa đổi hiến pháp là cần thiết khi môi trường mà hiến pháp được áp dụng đã thay đổi. Những sự sửa đổi đó đều tính đến tầm quan trọng về mặt chính trị và pháp lý của bản văn hiến pháp và thông lệ sửa đổi trong khuôn khổ các điều kiện đặc biệt.

1. Một vài nét về sửa đổi Hiến pháp 1958 của Cộng hòa Pháp

Theo định nghĩa của R.Carré de Malberg, một học giả người Pháp (trong cuốn: La loi expression de la volonté générale) thì hiến pháp là văn bản được ban hành "trong thể thức lập hiến và bởi các cơ quan lập hiến và do vậy, hiến pháp chỉ có thể được sửa đổi bởi cơ quan có quyền lập hiến và bằng một thủ tục sửa đổi đặc biệt". Có thể nói chính xác hơn rằng: Hiến pháp, về phong diện hình thức là một văn bản trong mọi trường hợp phải được sửa đổi theo một thủ tục đặc biệt và chứa đựng những quy phạm pháp lý có giá trị pháp lý cao hơn tất cả các quy phạm pháp lý khác.

Ngời ta phân biệt hiến pháp công tính và nhu tính chính là căn cứ vào thủ tục sửa đổi hiến pháp có dễ dàng hay đòi hỏi những nguyên tắc chặt chẽ, rất khó sửa đổi, khác với thủ tục thông qua hoặc sửa đổi một đạo luật thông. Hiến pháp nhu tính (constitution souple) có thể được sửa đổi giống cách thức của một đạo luật thông, còn đối với hiến pháp công tính (constitution rigide), thủ tục sửa đổi thông đòi hỏi phức tạp hơn. Nếu như sửa đổi Hiến pháp năm 1992 của chúng ta thuộc về cách thức sửa đổi thứ nhất thì việc sửa đổi Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp phải qua thủ tục trong câu dân ý, tức thuộc về cách thức sửa đổi thứ hai. Tại Cộng hòa Pháp, mặc dù thời gian gần đây có sự gia tăng những lần sửa đổi Hiến pháp, nhưng cơ chế cân bằng quyền lực được quy định trong Hiến pháp 1958 về cơ bản không thay đổi, điều này đảm bảo duy trì tính ổn định của các thiết chế chính trị. Có thể phân thành hai hóng sửa đổi của Hiến pháp 1958 Cộng hòa đệ ngũ Pháp: hóng thứ nhất là sự thích nghi của Hiến pháp với tình hình xã hội, hóng thứ hai là sự thích nghi của Hiến pháp với cấu trúc cộng đồng Châu Âu. Để có thể thích nghi với tình hình xã hội, Hiến pháp đòi hỏi phải được sửa đổi khi kinh nghiệm cho thấy sự sửa đổi đó là cần thiết: sửa đổi các quy định liên quan đến Hội đồng Tối cao Pháp viện (Conseil Supérieur de la Magistrature) để tăng cường sự độc lập của cơ quan t pháp (sửa đổi ngày 27/7/1993); thiết lập kỳ họp duy nhất của Quốc vụ viện nhằm khôi phục vai trò của Quốc vụ viện và mở rộng phạm vi vấn đề cần trong câu dân ý; sửa đổi với mục đích làm cho nhân dân có thể thông xuyên đóng góp ý kiến (sửa đổi ngày 4/8/1995); tăng cường vai trò của Quốc vụ viện (sửa đổi ngày 22/2/1996); sửa đổi liên quan đến cách thức thụ lý của Hội đồng bảo hiến dù rằng vào thời điểm thông qua Hiến pháp sửa đổi, người ta đã không hình dung hết ảnh hưởng của việc sửa đổi đó đối với sự phát triển hoạt động kiểm tra tính hợp hiến của một đạo luật (sửa đổi ngày 29/10/1974).

Tuy nhiên, trong tất cả những trường hợp trên đây, không có sửa đổi nào đề cập tới sự cân bằng quyền lực giữa cơ quan lập pháp và hành pháp. Những lĩnh vực sửa đổi nói trên thuộc về mặt kỹ thuật hơn là về mặt chính trị. Điều này có thể được lý giải là bởi nguyên tắc đối với các nhà lập hiến khi xây dựng Hiến pháp ngày 4 tháng 10 năm 1958 là đảm bảo sự cân bằng quyền lực giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, t pháp và việc thiết lập một cơ chế chặt chẽ bảo đảm sự cân bằng quyền lực đó có một ý nghĩa rất quan trọng đối với nền cộng hoà đệ ngũ.

2. Sửa đổi Hiến pháp 1992: tính ổn định và tính thích nghi

Từ kinh nghiệm lập hiến của Pháp cũng như từ thực tiễn lịch sử lập hiến của nhiều nước trên thế giới, xem xét đến nội dung của Hiến pháp 1992 của chúng ta, có thể thấy nổi bật một số điểm sau:

Hiến pháp năm 1992 cũng như Hiến pháp năm 1980 của nhà nước ta đều quy định rất cụ thể, chi tiết giống như các quy phạm của một đạo luật. Điều đó làm cho Hiến pháp khó đáp ứng, thích nghi với những thay đổi của cuộc sống vì không dễ gì có thể mau chóng sửa đổi chúng. Dù là đối với Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp nhu tính với thủ tục sửa đổi đơn giản, Quốc hội vừa là cơ quan lập pháp, vừa là cơ quan có quyền lập hiến, song chúng ta vẫn ngập ngừng trước những bất cập của quy phạm hiến định cần được sửa đổi. Chính là vì tính trang trọng của bản văn Hiến pháp, tính ổn định với tính chất là các quy phạm nguồn của hệ thống pháp luật đã bó buộc chúng ta tiến hành sửa đổi thông thường xuyên. Nhưng tính "ổn định" trở thành hình thức khi chúng ta chỉ có được Hiến pháp 1992 sau 6 năm, tính từ khi Nhà nước bắt đầu thực hiện chủ trương "đổi mới" vào năm 1986. Vô hình trung, các văn bản pháp luật khác, để thích ứng với tình hình xã hội, đáp ứng nhu cầu quản lý kinh tế, quản lý xã hội, buộc phải "đi trước" một bước các quy phạm hiến định? Như vậy, trên thực tế có sự "vọt rào", song sự vọt rào đó là cần thiết. Và gần đây, những quy định về kinh tế, đầu tư, ngân hàng, thương mại... của các văn bản pháp luật đã vượt lên trước các quy định của Hiến pháp. Nói cách khác, các quy định này ít bị tụt hậu so với các quy định của Hiến pháp. Tuy nhiên, cần nhìn nhận lại quan điểm cho rằng có thể "nâng" các quy định của luật thành quy định của Hiến pháp cũng như "nâng" các quy định của nghị định thành quy định của luật khi những quy định này đã được trải nghiệm, ổn định sau một thời gian áp dụng. Trên thực tế, chúng ta chưa xác định giới hạn những vấn đề mà một bản văn hiến pháp cần can thiệp, những vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của luật và nghị định, phân định rõ ranh giới quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ. Chính vì vậy, một câu hỏi được đặt ra là các quy phạm của Hiến pháp phải được quy định như thế nào để khi làm nguồn cơ bản, vẫn không cản trở sự phát triển của hệ thống nguồn pháp luật khác? Rõ ràng, càng đi vào chi tiết hoá, các quy định của Hiến pháp càng có nhiều khả năng lỗi thời, cần thay đổi. Thực tế từ lịch sử lập hiến của chúng ta cho thấy, nội dung của Hiến pháp 1980 chủ yếu được sửa đổi là các quy định chi tiết liên quan đến chế độ kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ để sao cho Hiến pháp phù hợp với yêu cầu xoá bỏ chế độ kế hoạch hoá, bao cấp. Do vậy, không nên vì giữ đặc tính của hiến pháp là tính ổn định mà chúng ta ngần ngại sửa đổi, bổ sung các quy phạm hiến định để chúng có thể thích nghi với tình thế mới. Mặt khác, cần nghiên cứu sửa đổi để sao cho Hiến pháp có thể có được tính ổn định truyền thống đó.

3. Một số nội dung cụ thể

a. Vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế

Vai trò của nhà nước đối với việc quản lý nền kinh tế đã thay đổi trong tình hình hiện nay. Vai trò của nhà nước thể hiện cụ thể ở các chính sách pháp luật chứ không chỉ ở một vài quy phạm hiến pháp và cũng chưa hẳn là cần thiết khi chúng ta cố gắng đa vào Hiến pháp một số quy định về việc hợp tác quốc tế và đòi hỏi các quy định này phản ánh đầy đủ hình thức và nội dung của quan hệ kinh tế quốc tế. Trong xu thế khu vực hoá, toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới, nhà nước phải được xây dựng dựa trên các điểm mạnh tương đối của thị trường nhân trong khi phải đồng thời củng cố năng lực thể chế của mình. Đó là một thách thức. Nhà nước không còn là người cung cấp độc nhất mà trở thành người tạo điều kiện và người điều tiết. Như vậy, cần hiểu như thế nào về việc "tăng cường vai trò của nhà nước" trong nền kinh tế thị trường cũng là vấn đề đáng bàn đến.

Nghị sĩ Roland Blum (trong *Bản báo cáo về toàn cầu hoá của Ủy ban đối ngoại của Quốc hội cộng hoà Pháp*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000) cho rằng: "Nhà nước trên thực tế hiện nay có nhiều công cụ hành động quan trọng. Trước hết, nhà nước là người chịu trách nhiệm hàng đầu trong việc đề ra môi trường pháp lý, thuế và chuẩn mực cho các doanh nghiệp hoạt động. Với vai trò này, nhà nước phải chú ý một cách có hệ thống hơn và sát sao đến việc tạo ra môi trường có tính cạnh tranh và quan tâm đến các tác động tài chính và kinh tế liên quan đến các quyết định của mình, bởi các quyết định đó có thể bóp nghẹt dần các doanh nghiệp trong nước hay ngăn cản hoạt động đầu tư của các doanh nghiệp nước ngoài". Do đó, việc sửa đổi Hiến pháp 1992 cũng cần phải tính đến sự thay đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

b. Về Quốc hội

Về kỳ họp Quốc hội

Kinh nghiệm ở các nước cho thấy, điều kiện về thời gian kỳ họp Quốc hội là một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng lập pháp. Lấy ví dụ từ Cộng hoà đệ ngũ Pháp: ban đầu, Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp quy định Quốc vụ viện họp thường lệ mỗi năm hai kỳ với mỗi kỳ kéo dài khoảng ba tháng (từ 2/10 đến 20/12 và từ 2/4 đến 30/6). Theo thời gian, các kỳ họp thường lệ này trở nên quá ngắn để Quốc vụ viện có thể thảo luận những dự án luật. Các kỳ họp bất thường được triệu tập thường xuyên hơn (theo yêu cầu của Tổng thống, của Thủ tướng Chính phủ). Đó là lý do mà Hiến pháp sửa đổi ngày 4/8/1995 đã thiết lập một kỳ họp duy nhất kéo dài 9 tháng (Điều 28 mới của Hiến pháp). Điều 28, Khoản 2, Hiến pháp 1958 còn quy định trong thời hạn 9 tháng này, số ngày tổ chức các phiên họp của hai viện không được vượt quá 120 ngày, nghĩa là mỗi tuần có khoảng 3 ngày họp, với mục đích để các nghị sĩ thực hiện nhiệm vụ của họ tại địa phương. Sự cải cách này đã cho phép Quốc vụ viện có một chương trình lập pháp tốt nhất và kiểm tra hữu hiệu hơn hoạt động của Chính phủ.

ở nước ta, Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ, trung bình mỗi kỳ họp kéo dài khoảng một tháng. Nội dung chương trình kỳ họp Quốc hội gồm: xem xét, thông qua các dự án luật, nghị quyết, xem xét các báo cáo và quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, chất vấn và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại,... và các vấn đề khác. Với điều kiện thời gian và nội dung chương trình như vậy, đại biểu Quốc hội chỉ có thể tập trung thảo luận về những vấn đề cơ bản, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Riêng đối với việc thông qua các dự án luật, nhất là những dự án luật quan trọng, phức tạp, cho dù đã được chuẩn bị kỹ lưỡng, Quốc hội vẫn phải mất nhiều thời gian cho các bước: trình dự án luật, báo cáo thẩm tra, thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội, thảo luận ở hội trường, tiếp thu chỉnh lý và thảo luận thông qua từng chương, điều và toàn văn dự án luật. Nếu nh Quốc hội muốn trong một kỳ họp có thể thông qua nhiều dự án luật, thì dù có cải tiến hơn nữa, với thời gian ngắn nh hiện nay, khó có thể bảo đảm chất lượng của luật và việc thông qua luật sẽ trở nên hình thức, hoặc chương trình xây dựng pháp luật không thực hiện được.

Trong những năm gần đây, khi Quốc hội thông qua dự thảo nghị quyết (do các vụ chức năng của Văn phòng Quốc hội chuẩn bị), do điều kiện về thời gian eo hẹp, Quốc hội không thể dành nhiều thời gian để thông qua, nhiều khi phải giao lại nghị quyết của Quốc hội cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoàn chỉnh sau khi đã có ý kiến của đại biểu Quốc hội. Đối với những vấn đề khác nh xem xét các báo cáo về tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước, mỗi kỳ họp, Quốc hội chỉ có thể dành từ 3 đến 5 ngày để thảo luận ở hội trường và dành 3 ngày để đại biểu Quốc hội thực hiện quyền chất vấn. Với thời gian kỳ họp ngắn nh vậy dễ dẫn đến hoạt động thảo luận tại hội trường mang tính hình thức, chất lượng các ý kiến của đại biểu bị hạn chế đáng kể.

Đại biểu Quốc hội

Không thể phủ nhận một thực tế là việc tăng số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trong thời gian gần đây đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội. Về cơ sở pháp lý, chế độ chuyên trách được quy định rất muộn (Điều 35, Luật Tổ chức

Quốc hội năm 1994). Trên thực tế, số lượng đại biểu Quốc hội làm việc chuyên trách cũng chưa nhiều, mặc dù Nhà nước ta đã có chủ trương tăng cường số lượng đại biểu chuyên trách qua những lần cải cách, đổi mới tổ chức hoạt động của cơ quan lập pháp.

Có ý kiến cho rằng ưu điểm của đại biểu kiêm nhiệm là họ giữ vai trò quan trọng trong việc gắn hoạt động của Quốc hội với hoạt động thực tiễn, qua đó các đại biểu Quốc hội phản ánh một cách trung thực và đầy đủ nhất tâm tư, nguyện vọng của quần chúng nhân dân. Nếu xem xét một cách toàn diện, ưu điểm này là rất nhỏ so với những bất cập của cơ chế đại biểu kiêm nhiệm. Các đại biểu kiêm nhiệm, ngoài nhiệm vụ đại biểu Quốc hội, còn thực hiện các nhiệm vụ của công chức, cán bộ, nhà doanh nghiệp v.v..., đa số đại biểu hoạt động quản lý, điều hành tại trung ương hoặc địa phương. Nhìn chung, các đại biểu này giữ vị trí quan trọng trong bộ máy nhà nước và phải tập trung nhiều sức lực, trí tuệ cho các hoạt động quản lý, điều hành công việc hàng ngày theo chức trách của mình. Để dành thời gian cho hoạt động của đại biểu Quốc hội, chỉ đơn giản là dành thời gian cho các kỳ họp của Quốc hội mỗi năm hai kỳ hiện nay, buộc những đại biểu này phải "chia xẻ" thời gian, sức lực. Do đó, dù muốn hay không, dù có cố gắng đến đâu chăng nữa, trong chừng mực nhất định, một trong hai nhiệm vụ sẽ bị ít nhiều ảnh hưởng về thời gian và chất lượng công việc. Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa X vừa qua, có nhiều ý kiến của đại biểu Quốc hội cho rằng cần phải tăng cường số lượng đại biểu chuyên trách, tăng cường số lượng, chất lượng các ủy ban của Quốc hội vì nếu kiêm nhiệm nhiều quá sẽ dẫn đến hoạt động của đại biểu thiếu chủ động và còn hình thức. Việc tăng cường các đại biểu chuyên trách cũng có nhiều ý kiến khác nhau. Về đại biểu chuyên trách, cách hiểu hiện nay trong một số đại biểu Quốc hội cũng còn chưa thống nhất. Có đại biểu cho rằng "cần có những đại biểu chuyên trách xây dựng luật, chuyên chất vấn để tăng cường công tác giám sát của Quốc hội...", còn đại biểu kiêm nhiệm một năm chỉ họp một lần bàn những việc lớn"⁷. Quan niệm như vậy là không đúng bởi đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách không đồng nghĩa với việc "chuyên môn hoá" đại biểu Quốc hội, nhất là lại có những đại biểu để chuyên làm nhiệm vụ "chất vấn"(!) Để có thể có những lần chất vấn "có ý nghĩa", đòi hỏi trình độ, năng lực nhận thức, hiểu biết của người chất vấn và đặc biệt ở đúng tâm, đúng vị trí của người đại biểu của nhân dân. Cũng không nên phân biệt một nhóm đại biểu Quốc hội chỉ họp "bàn những việc lớn" với nhóm đại biểu khác có nhiệm vụ thông qua các đạo luật vì như vậy thì Quốc hội không còn ý nghĩa là cơ quan đại diện, ý chí của nhân dân cả nước.

Với vai trò, vị trí là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, Quốc hội, trước hết, phải thực hiện chức năng của mình một cách thực sự. Để đảm bảo Quốc hội hoạt động đúng với vai trò, vị trí của mình, cần khắc phục tính hình thức của các quy phạm hiến định cũng như các quy định của Luật tổ chức Quốc hội. Trong mối quan hệ quyền lực, dù sửa đổi các quy định nào của Hiến pháp đi chăng nữa, điều quan trọng là bảo đảm đúng chức năng, vị trí của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, đúng với ý nghĩa tồn tại của chúng./.

⁷Trích báo Lao động, số ra ngày 26/6/2001.

* Bộ T pháp

BA NĂM THỰC HIỆN QUY CHẾ DÂN CHỦ Ở NAM ĐỊNH

NGUYỄN THỌ LUÂN

Ngày 5/10, tại Hội trường 3-2, lãnh đạo Tỉnh uỷ, UBND, HĐND tỉnh Nam Định đã tổ chức tiến hành Hội nghị sơ kết 3 năm triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở. Dự Hội nghị có đ/c Đỗ Mòi, nguyên Tổng Bí th BCHTW Đảng Cộng sản Việt Nam, nguyên Cố vấn BCHTU; đ/c Trương Quang Độc, Ủy viên Bộ Chính trị, Trưởng ban Dân vận TW, Trưởng ban chỉ đạo TW cùng nhiều đồng chí lãnh đạo các ban, ngành của TW và toàn bộ cán bộ cấp xã, phòng, thị trấn của tỉnh Nam Định.

Qua 3 năm triển khai, Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở đã được triển khai và thu được kết quả quan trọng, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, xây dựng các tổ chức Đảng, chính quyền, đoàn thể nhân dân ngày càng trong sạch, vững mạnh.

Căn cứ vào các văn bản của TW, để triển khai thực hiện quy chế dân chủ cơ sở, các cơ quan lãnh đạo tỉnh Nam Định đã ban hành nhiều văn bản nh chỉ thị số 04-CT/TU của Ban thường vụ tỉnh uỷ, Kế hoạch số 241/VP8 và 244/VP8 của UBND để tổ chức triển khai thực hiện quy chế trên địa bàn tỉnh.

Những mặt được

Qua 3 năm thực hiện, quyền làm chủ của nhân trên những lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội cơ bản được đảm bảo, nhờ đó đã huy động được sức mạnh tinh thần, vật chất to lớn của nhân dân. Lân đầu tiên chú trọng dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra đã được cụ thể hoá thành những quy định chi tiết trong Quy chế thực hiện dân chủ.

ở những nơi đã triển khai Quy chế, nhân dân được công khai thông báo về những chủ trương, chính sách và pháp luật của nhà nước, được bàn và quyết định, tham gia ý kiến vào những vấn đề liên quan đến đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá ở địa phương; giám sát, kiểm tra hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở, nhất là những vấn đề liên quan đến kinh tế và chế độ chính sách xã hội, bằng các hình thức trực tiếp hoặc qua Ban thanh tra nhân dân. Do đó đã góp phần hạn chế những vụ việc tiêu cực.

Cán bộ khi giải quyết công việc đã chú ý nắm vững chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, không tùy tiện đặt ra những khoản thu, những thủ tục rườm rà, gây khó khăn cho nhân dân.

Qua sự giám sát của nhân dân, Đảng, chính quyền, đoàn thể có thêm điều kiện đánh giá lựa chọn và bố trí những cán bộ có phẩm chất và năng lực vào bộ máy chính quyền cơ sở.

Nhân dân đã trực tiếp tham gia xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của thôn, xóm, làng, xã nên đã phát huy được tính tích cực, tự giác của cộng đồng và của mỗi người, tạo sự gắn bó chặt chẽ, động viên sức mạnh tổng hợp.

Nhờ thực hiện quy chế dân chủ đã góp phần giải quyết tình hình khiếu kiện, tranh chấp ở cơ sở. Những mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân được công khai giải quyết trên cơ sở các quy định của quy chế, quy ước, hương ước đảm bảo có tình có lý, nội bộ nhân dân đoàn kết.

Mặt chưa được

Đến nay còn có 11% số xã, thị trấn và 20% số doanh nghiệp nhà nước chưa triển khai hoặc mới triển khai đến cán bộ chủ chốt. Nguyên nhân là do những nơi này tình hình phức tạp, kéo dài đòi hỏi phải tập trung mọi lực lượng để giải quyết hoặc do tình hình sản xuất kinh doanh còn nhiều khó khăn, chính quyền, đoàn thể còn thiếu quyết tâm, thiếu thống nhất, sợ triển khai sẽ phát sinh phức tạp.

Còn nhiều nội dung cha đọc thực hiện đầy đủ, kịp thời, nhất là các chế độ công khai về tài chính, tài sản, đất đai, chế độ chính sách đối với người lao động... Có nơi triển khai xong, nhng không duy trì, thiếu kiểm tra đôn đốc nên việc thực hiện mang tính hình thức, kết quả thấp.

Vẫn có nơi cha làm tốt công tác tuyên truyền, giáo dục, vận động để nhân dân hiểu và tự giác thực hiện, một bộ phận cán bộ đảng viên hiểu cha đúng, nắm cha chắc nên có những đòi hỏi không đúng; các cuộc họp dân thường không đảm bảo về số lượng theo quy định; việc huy động đóng góp của nhân dân vào các công trình phúc lợi công cộng có nơi gặp khó khăn. Thanh tra nhân dân đọc bầu ra nhng không đọc bồi dưỡng chu đáo về chuyên môn và không có kinh phí nên hiệu quả hoạt động không cao.

Việc xây dựng quy chế, quy ớc còn chung chung và thiếu thống nhất. Hầu hết các nơi cha xây dựng đọc quy chế, quy ớc dân chủ cho từng lĩnh vực hoạt động phù hợp với điều kiện cụ thể ở địa phương, cơ quan mình mà chủ yếu dựa vào quy chế chung nên khi thực hiện nhiều vấn đề phát sinh ở cơ sở khó giải quyết hoặc giải quyết không dứt điểm (nh chế độ công khai về tài chính, quản lý đất đai, công tác tổ chức cán bộ, giải quyết đơn th, khiếu nại, tố cáo...). Một số cơ quan còn nhầm lẫn giữa Quy chế thực hiện dân chủ với Quy chế làm việc của cơ quan. Hoạt động của Ban chỉ đạo các cấp, các ngành cha đồng đều, đặc biệt là cấp cơ sở hoạt động cha thông xuyên liên tục.

Chất lượng của việc xây dựng hơng ớc, quy ớc cha cao; số xã, phường, thị trấn đã đọc cấp có thẩm quyền phê duyệt còn ít (mới có 2 huyện đã xong là Hải Hậu và Vụ Bản). Có nơi xây dựng xong nhng cha đọc cấp có thẩm quyền phê duyệt nên không tổ chức cho nhân dân thực hiện, vì thế không đem lại hiệu quả thiết thực.

Nguyên nhân của những vấn đề trên là do nhận thức của 1 bộ phận cán bộ, đảng viên và nhân dân về dân chủ và quy chế dân chủ cha đúng, cha đầy đủ. Sự lãnh đạo của các cấp còn nhiều chỗ hơng. Công tác tuyên truyền, vận động nhân dân, công tác kiểm tra, đôn đốc thực hiện cha thông xuyên, kiên quyết, cha có biện pháp để giải quyết dứt điểm những vấn đề nổi cộm ở cơ sở. Có nơi do nội bộ mất đoàn kết, thiếu thống nhất trong lãnh đạo, chỉ đạo; hoặc 1 bộ phận cán bộ còn e ngại, sợ khi triển khai quy chế sẽ đụng chạm đến những vấn đề của quá khứ, khó giải thích, nên không muốn triển khai hoặc triển khai cầm chừng. Công tác chỉ đạo, hớng dẫn thực hiện của các cấp, các ngành cha cụ thể nên việc thực hiện ở cơ sở còn lúng túng, thiếu thống nhất, thiếu sáng tạo.

Kinh nghiệm

- Thông xuyên làm tốt công tác truyền truyền giáo dục, vận động cán bộ, đảng viên và nhân dân hiểu đúng và tự giác thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở.
- Giữ vững kỷ cương, kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện mất dân chủ; xử lý thích đáng việc lợi dụng dân chủ để gây rối làm mất ổn định tình hình cơ sở.
- Gắn việc triển khai thực hiện quy chế với cuộc vận động xây dựng chính đốn Đảng, giữ vững nguyên tắc Đảng lãnh đạo, chính quyền tổ chức thực hiện và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tính chủ động sáng tạo của các cấp, ban, ngành, đoàn thể để nhận thức đúng và tự giác thực hiện, không gò bó, cứng nhắc nhng cũng không tùy tiện, máy móc.
- Tăng cường kiểm tra, đôn đốc và hớng dẫn thực hiện, phát hiện kịp thời và chỉ đạo giải quyết dứt điểm những vấn đề phát sinh ở cơ sở. Những nhiệm vụ của cấp nào, ngành nào thì ngành đó, cấp đó phải giải quyết không đọc né tránh, đùn đẩy, để lây lan kéo dài gây mất ổn định ở cơ sở.
- Định kỳ tiến hành sơ kết, tổng kết để đánh giá thực trạng và kết quả đạt đọc cũng nh những tồn tại, đồng thời rút kinh nghiệm để tiếp tục triển khai tốt quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở.

CẢI CÁCH HIẾN PHÁP VÀ PHÁP LUẬT Ở TRUNG QUỐC

(tiếp theo số 8)

NGUYỄN THỊ XUÂN SƠN

3.1.2. Sự phát triển và những cải cách quan trọng của luật hành chính

Hiến pháp 1982 nhấn mạnh những nguyên tắc liên quan đến việc tái thiết hệ thống hành chính như sau:

Thứ nhất, nguyên tắc chủ quyền của nhân dân được coi là nền tảng cho luật hành chính. Theo nguyên tắc này, tất cả mọi quyền lực thuộc về nhân dân, cơ quan hành chính được lựa chọn và chịu trách nhiệm trước Đại hội toàn dân. Nhân dân trực tiếp tham gia vào công việc quản lý nhà nước về mọi mặt kinh tế, văn hoá, xã hội thông qua nhiều con đường và phong tiện khác nhau.

Thứ hai, nguyên tắc "pháp luật là tối cao" được xem nh vấn đề cốt lõi của luật hành chính. Theo nguyên tắc này, tất cả các cơ quan nhà nước đều phải tuân theo sự điều chỉnh chặt chẽ của pháp luật, mọi quyết định hành chính phải phù hợp với Hiến pháp và pháp luật.

Thứ ba, nguyên tắc "phân chia quyền lực", cơ quan hành chính không được can thiệp vào công việc độc lập của toà án hay viện kiểm sát. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội có quyền giám sát những công việc thuộc nhánh hành pháp để bãi bỏ những quyết định, quy định, lệnh trái Hiến pháp và pháp luật. Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan giám sát của nhà nước, nó giám sát sự tuân thủ pháp luật của mọi cơ quan hành chính và ngay cả trong tổ chức của nó.

Thứ t, nguyên tắc trách nhiệm và hiệu quả là nguyên tắc tạo cơ sở cho các cơ quan hành pháp làm việc với chất lượng và hiệu quả cao bởi đây là cơ quan trực tiếp thực hiện những quyết định của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất- Quốc hội.

Với những nguyên tắc chỉ đạo đúng đắn trên, việc xây dựng hệ thống pháp luật Hành chính đã được tiến hành thuận lợi và đạt được hiệu quả cao. Luật hành chính được chia làm nhiều chế định nh chế định về hoạt động t pháp, về hoạt động kinh tế, văn hoá, giáo dục..., trong đó chế định về công chức là một phần quan trọng và hoàn toàn mới mẻ trong hệ thống pháp luật hành chính. Tuy nhiên, những chế định trên chỉ là một phần trong hệ thống quản lý hành chính của Trung Quốc.

Đối nền kinh tế kế hoạch, quyền lực hành chính và vấn đề quản lý hành chính xuất hiện ở mọi nơi và mở rộng thẩm quyền sang cả lĩnh vực lập pháp và t pháp đã tạo nên sự lệ thuộc của các lĩnh vực này đối với lĩnh vực hành pháp.

Mục đích chính của cải cách hệ thống pháp luật hành chính là nhằm thay đổi vị trí điều khiển mọi lĩnh vực của quyền lực hành pháp và nhằm mục đích chia sẻ quyền lực, tạo thế cân bằng của các quyền lực quốc gia. Bên cạnh đó làm rõ vai trò và trách nhiệm của mỗi nhánh hành pháp, thiết lập hệ thống hành pháp hoàn hảo- "hành pháp tuân theo Hiến pháp và pháp luật".

* Hệ thống tổ tụng hành chính

Thực hiện thủ tục tố tụng hành chính ở Trung Quốc là một lĩnh vực hoàn toàn mới và được xem nh việc "dân kiện nhà nước", nó đối lập với những quan niệm đã tồn tại lâu đời của người Trung Quốc "thà chết trong bất công còn hơn đi tìm sự công bằng ở toà án".

Tháng 10-1982, Luật Tố tụng dân sự bắt đầu được thi hành, thủ tục tố tụng hành chính được áp dụng theo Luật này. Từ 1982-1988 có hơn 130 văn bản pháp luật quy định quyền của công dân trong việc kiện những quyết định hành chính tại toà án và đã có hơn 1400 phiên toà đã được mở trong cả nước.

Tháng 4-1989, tại kỳ họp thứ hai Quốc hội khoá VII thông qua Luật Tố tụng hành chính và có hiệu lực ngày 1/10/1990. Đây là công việc có ý nghĩa hết sức to lớn bởi nó không chỉ là sự thiết lập một hệ thống luật mới mà còn là cuộc cách mạng thay đổi những quan niệm đã lỗi thời của văn hoá pháp lý truyền thống ở Trung Quốc.

Hệ thống pháp luật hành chính là một phần quan trọng của hệ thống pháp luật hiện đại đối với mỗi quốc gia. Vai trò của nó thể hiện qua việc hạn chế sự lạm dụng quyền lực hành chính, mặt khác nó đảm bảo việc thực hiện quyền lực hành chính một cách có hiệu quả. Trong lịch sử CHND Trung Hoa suốt một giai đoạn dài, quyền lực hành chính là quyền lực tối cao của quốc gia, người lãnh đạo có thể độc lập đưa ra những quyết định liên quan đến tương lai và vận mệnh của quốc gia mà không bị cản trở bởi bất kỳ thủ tục pháp lý nào. "Cách mạng Văn hoá" là một ví dụ điển hình mà Trung Quốc đã phải trả giá đắt.

3.1.3. Cải cách luật dân sự

* Sự cần thiết cải cách:

Nếu chúng ta đặt Luật Dân sự của Trung Quốc vào một hệ thống, nó bao gồm những nguyên tắc chung của Luật Dân sự và những văn bản pháp luật dân sự khác ban hành trước hoặc sau khi ban hành nguyên tắc chung. Luật Hợp đồng kinh tế, Luật Hôn nhân Gia đình, Luật Thừa kế... được ban hành trước khi ban hành nguyên tắc chung của luật dân sự. Điều này dẫn đến tồn tại nhiều sự chồng chéo, lặp lại. Lấy ví dụ như luật về hợp đồng, có 3 luật hợp đồng: Luật Hợp đồng kinh tế, Luật Hợp đồng kinh tế - quốc tế, Luật Hợp đồng công nghệ... do vậy các quy định cụ thể trong từng loại hợp đồng mâu thuẫn nhau là khó tránh khỏi. Đây là một khó khăn cho các luật sư và thẩm phán để giải quyết những tranh chấp một cách công bằng, và do đó rất khó bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân.

Thực tế trên xuất phát từ nguyên nhân Trung Quốc đang trong giai đoạn cải cách, pháp luật cần phải phản ánh và thoả mãn những yêu cầu của xã hội vào thời điểm đó, nhưng sự thay đổi cơ bản và nhanh chóng của xã hội là một vấn đề khó khăn đối với pháp luật để thay đổi phù hợp với từng thời điểm.

* Mục đích và phương pháp cải cách

Một câu hỏi phổ biến về Luật Dân sự Trung Quốc là phân chia hay kết hợp giữa luật dân sự và thương mại, kết quả của sự phân chia là tồn tại cả bộ luật dân sự và bộ luật thương mại. Những nước như: Pháp, Đức, Nhật đều theo sự phân chia luật dân sự và luật thương mại. Ngược lại, những nước như: Thái Lan, ý theo sự kết hợp luật.

ở Trung Quốc, dưới thời Quốc dân đảng, sự kết hợp luật thương mại và luật dân sự được thực hiện. Luật Trung Quốc hiện đại cũng theo cùng hệ thống đó. Do vậy, đa số các học giả cho rằng vấn đề pháp điển hoá luật dân sự của Trung Quốc nên kết hợp giữa luật dân sự và luật thương mại.

Vấn đề thứ hai liên quan đến việc pháp điển hoá luật dân sự là sự sắp đặt (trình bày), luật dân sự trong hệ thống pháp luật lục địa có hai hình thức trình bày là: Roman, Giecmann. Đối với hệ thống pháp luật Roman phân chia luật dân sự làm: Luật Người thân, Luật Tài sản và Luật Thủ tục. Luật Dân sự của Pháp và Bỉ sắp xếp theo hình thức này. Hệ thống pháp luật Giecmann phỏng theo sự phát triển hoá của luật Roman, phân chia luật dân sự làm 5 phần: quy tắc chung, quyền của người chủ nợ, quyền tài sản gia đình và thừa kế. Luật Dân sự của Đức, Nhật và Trung Quốc hiện nay theo cách phân chia trên. Xem xét về việc hệ thống hoá và nhấn mạnh về tính logic của luật dân sự Giecmann

và thực tế Trung Quốc theo luật Giecmah, hầu hết các học giả đều đồng ý và công nhận sự sắp đặt theo hệ thống pháp luật Giecmah của Trung Quốc khi luật dân sự mới được thi hành.

Hiện nay, cùng tồn tại 3 luật hợp đồng ở Trung Quốc: Luật Hợp Đồng Kinh Tế ban hành năm 1981, Luật Hợp đồng kinh tế- quốc tế năm 1985 và Luật Hợp đồng công nghệ năm 1987. Ba loại này sẽ được kết hợp trong cùng 1 Luật Hợp đồng thống nhất, dự thảo của Luật đang trong giai đoạn thảo luận.

Trong luật dân sự hiện hành, quyền tài sản vẫn là điểm yếu và thực sự bị xếp sau mọi nhu cầu xã hội. Vì vậy việc sửa đổi là cần thiết. Cải cách hệ thống doanh nghiệp nhà nước đã bắt đầu vào năm 1998, đã đặt ra câu hỏi để chấp nhận quyền sở hữu tài sản và việc bảo vệ thực sự quyền đó. Luật hôn nhân gia đình, luật thừa kế, luật nuôi con nuôi cần được chứa đựng trong luật dân sự .

3.1.4. Cải cách luật kinh tế

* Sự cần thiết cải cách:

Phát triển nền kinh tế là nhân tố quyết định cho nội dung cũng như sự tồn tại của kiến trúc thượng tầng xã hội, bên cạnh đó kiến trúc thượng tầng cũng tác động ngược trở lại đối với nền kinh tế. Với những chức năng của luật kinh tế, thì sự phát triển của luật kinh tế ảnh hưởng trực tiếp đến việc phát triển nền kinh tế. Nó cũng đặt ra nhiệm vụ đối với luật kinh tế để chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch truyền thống sang nền kinh tế thị trường một cách triệt để, và nó còn là bàn đạp đối với việc cải cách kinh tế ở mọi mặt. Vấn đề cải cách Luật Kinh tế của Trung Quốc cần phải đi theo con đường này.

Nền kinh tế thị trường đòi hỏi hệ thống pháp luật phải đồng bộ, thống nhất và chặt chẽ. Cả doanh nghiệp và Chính phủ đều phải đặt dưới sự điều chỉnh của pháp luật. Luật kinh tế điều chỉnh không chỉ hành vi kinh tế của các doanh nghiệp, mà còn cả hành vi của Chính phủ và các tổ chức kinh tế- xã hội khác khi tham gia vào thị trường trên danh nghĩa quốc gia. Với yêu cầu làm rõ địa vị pháp lý của Chính phủ, doanh nghiệp, người lao động, cũng như các tổ chức xã hội, luật kinh tế cần phải cải cách xa hơn, một hệ thống pháp luật kinh tế hoàn hảo cần được xây dựng.

Hiện nay, Luật Kinh tế Trung Quốc vẫn tồn tại hai điểm yếu: Thứ nhất, những quy định về điều kiện giao dịch tự do, công bằng và cạnh tranh không phát triển. Thứ hai, những quy định liên quan đến sự điều chỉnh nền kinh tế như Luật Kế hoạch, Luật Chính sách công nghệ, Luật về kế hoạch phát triển và ổn định nền kinh tế quốc dân và Luật chỉ đạo hành chính kinh tế là rất cần thiết nhưng vẫn chỉ nằm trong chương trình dự thảo.

Chắc chắn, luật kinh tế không thể bao trùm mọi mặt, mọi lĩnh vực của đời sống thị trường, nhưng nói chung Luật Kinh tế Trung Quốc cần là khung pháp lý tổng thể để có thể bao trùm những mặt chính và là chìa khóa liên kết những hành vi của nhà nước đối với hoạt động của nền kinh tế thị trường đa dạng và phong phú.

* Mục đích và phong hướng cải cách luật kinh tế:

Trong một giai đoạn dài, việc cải cách luật kinh tế đã được đặt ra, nó đang bắt đầu cùng với việc thực hiện nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền ở Trung Quốc. Vấn đề thiết yếu đang thực hiện đó là việc học hỏi kinh nghiệm của nền kinh tế thị trường ở Phương Tây, củng cố những giá trị của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thiết lập và bảo vệ giao dịch tự do, công bằng và cạnh tranh cũng là những nội dung chính cần thực hiện để phù hợp với sự mở cửa và hội nhập của nền kinh tế thế giới.

Theo yêu cầu của nền kinh tế, Luật Kinh tế Trung Quốc luôn đổi mới kể từ cuối những năm 70. Hệ thống luật kinh tế Trung Quốc hiện hành đã tiến bộ rõ rệt so với luật kinh tế 20 năm trước đây, nhưng do giới hạn bởi những điều kiện lịch sử và những điều kiện khách quan khác, đặc biệt là ảnh hưởng bởi nền kinh tế kế hoạch nên việc cải cách kinh tế gặp phải những khó khăn nhất định và không thể

thực hiện ngay. Nó sẽ là một giai đoạn dài, nhưng vấn đề quan trọng nhất là việc cải cách Luật Kinh tế Trung Quốc cần tìm ra một con đường đúng đắn và phù hợp.

3.1.5. Cải cách luật hình sự

* Sự cần thiết cải cách luật hình sự:

Cải cách Luật Hình sự của Trung Quốc phù hợp với sự thay đổi của nhà nước từ nhà nước nhân trị sang nhà nước pháp quyền, yêu cầu cơ bản của nhà nước pháp quyền là luật đứng trên mọi thứ. Tính tối cao của luật đòi hỏi những nguyên tắc của pháp luật phải phù hợp với tinh thần dân chủ và bảo vệ quyền con người và ngay cả những nguyên tắc của pháp luật cũng phải tự hoàn chỉnh. Tuy nhiên, do nhiều nhân tố lịch sử tác động, Luật Hình sự năm 1979 quá đơn giản so với nhu cầu của xã hội.

* Việc cải cách luật hình sự đã được bắt đầu vào năm 1982, mục đích của việc cải cách thể hiện:

Thứ nhất, nó sẽ trở thành cơ sở pháp lý duy nhất cho việc kết án và đưa ra các khung hình phạt. Số lượng các loại tội mới xuất hiện ngày càng nhiều và vượt ra ngoài sự kiểm soát của luật hình sự gốc. Những quy định thể hiện trong luật hình sự và sự thực hiện chúng liên quan mật thiết đến đời sống, vật chất, tự do và sự an toàn của nhân dân và vì vậy, những quy định đó phải điều chỉnh được phần lớn những quan hệ xã hội phát sinh trong những tội phạm mới.

Thứ hai, là đạo luật cơ bản của nhà nước, luật hình sự mới không chỉ phát triển trên khung của Bộ luật Hình sự cũ, bên cạnh đó, nó còn kế thừa những quy định vẫn còn phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội.

Thứ ba, một số quy định trong luật hình sự cũ quá chung chung, đây là nguyên nhân hiểu sai tổng điều luật, không những thế, nó còn dẫn đến quyền tự do cho các cơ quan tư pháp trong hoạt động xét xử. Những quy định trong luật hình sự mới đã được thể hiện rõ ràng hơn, những quy định tối nghĩa hay những định nghĩa không rõ ràng đã bị xóa bỏ hoặc sửa đổi cho thích hợp.

Thứ tư, luật hình sự mới là sự thống nhất những yêu cầu phát triển của xã hội, cải cách trong hệ thống pháp luật Trung Quốc theo xu hướng chủ đạo của cộng đồng quốc tế cả về chính trị và kinh tế nhưng vẫn giữ đặc điểm truyền thống của Trung Quốc. Trung Quốc đã tích cực tham gia phong trào nhân quyền quốc tế và đã chấp nhận những nguyên tắc, tổng chung trong việc bảo vệ nhân quyền. Luật hình sự mới đã nội luật hoá những quy định liên quan đến quyền con người, do đó về cơ bản Trung Quốc đã thực hiện trách nhiệm của mình đối với những chuẩn mực quốc tế. Với sự thống nhất trong nền kinh tế thế giới, nhiều quốc gia đang phải đối mặt với một số loại tội phạm: tham nhũng, ma túy, nạn rửa tiền... và Trung Quốc cũng phải đối mặt với tất cả những vấn đề này trong tiến trình toàn cầu hoá nền kinh tế. Luật hình sự mới của Trung Quốc đã có những quy định điều chỉnh tất cả những loại tội phạm mới đã xuất hiện cho đến nay.

Cải cách hệ thống pháp luật của Trung Quốc đã được tiến hành từ cách đây 20 năm. Trong tiến trình cải cách của mình, Trung Quốc phải đối mặt và vượt qua những chặng đường đầy khó khăn và thử thách nhưng đã đạt được những thành quả hết sức to lớn, với hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh đã đưa Trung Quốc phát triển lên một tầm cao mới trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, khoa học, xã hội... Nó có ý nghĩa không chỉ khẳng định vị thế và vai trò quan trọng của Trung Quốc trên trường quốc tế mà nó còn là kinh nghiệm quý giá cho các nước XHCN nói chung cũng như cho các nước Đông Nam Á và Việt Nam nói riêng trong công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền, dân chủ và vững mạnh.

Tài liệu tham khảo:

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: "Tổng chỉ đạo việc sửa đổi Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa" - Nguyễn Chí Dũng.

Chinese Legal System & Current Legal System- Xin Chunying

Wu Daying, Liu Han: Political Reform and Legal Construction Social Sciences Documents Press, 1991.

Administrative Law Curriculum, Central Broadcast and Television Press, 1988.

Ma yuan: Teaching Curriculum of Chinese Civil Law people's Court Press, 1995.

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992

LIÊN QUAN TỚI

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

TS. PHẠM HỒNG HẢI*

Tóm tắt: Cần cải cách hệ thống toà án ở nước ta theo các cấp xét xử và cần sửa đổi, bổ sung một số nội dung trong các nguyên tắc xét xử hiến định- đó là những vấn đề tác giả đề cập tới liên quan đến sửa đổi Hiến pháp 1992 trong lĩnh vực toà án.

1. Phần toà án nhân dân trong Chương X Hiến pháp 1992 có 10 điều luật (từ Điều 127 đến Điều 136). Các điều này quy định về hệ thống toà án và một số nguyên tắc cơ bản về hoạt động xét xử của các toà án. Các quy định trên đây đã thực sự là những cơ sở pháp lý quan trọng để xây dựng các văn bản luật và đối luật quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của ngành toà án ở nước ta gần 10 năm qua. Tuy nhiên, trước những thay đổi sâu sắc và toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội ở nước ta, việc sửa đổi, bổ sung các điều luật nói trên của Hiến pháp 1992 là rất cần thiết phù hợp với dòng lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta.

2. Theo quy định của Điều 127, Hiến pháp 1992 thì ở nước ta, việc xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính thuộc thẩm quyền của Toà án nhân dân tối cao, các toà án nhân dân địa phương, các toà án quân sự và các toà án khác do luật định. Ngoài ra, trong tình hình đặc biệt Quốc hội có thể thành lập toà án đặc biệt.

Khái niệm toà án nhân dân địa phương được hiểu là các toà án nhân dân ở các đơn vị hành chính- lãnh thổ ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Điều này cũng đã được thể hiện và thể chế hoá trong các Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 1960, 1981, 1992. Phù hợp với các quy định của Điều 127 Hiến pháp 1992, hiện nay toà án nhân dân ở nước ta tổ chức ở ba cấp: quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ở trung ương.

Qua nhiều năm hoạt động của ngành toà án thấy một vấn đề nổi cộm là số lượng công việc của toà án nhân dân huyện với số lượng công việc của toà án nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là rất khác nhau. Trong khi các thẩm phán toà án nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bị quá tải vì công việc xét xử thì các thẩm phán của một số toà án nhân dân huyện lại rất nhàn rỗi bởi rất ít án. Ngoài ra, trong xu thế hiện nay, trước sau thì toà án nhân dân cấp quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cũng được tăng thẩm quyền xét xử, và như vậy, công việc xét xử ở các toà án này ngày càng nặng nề hơn trong khi ngay tại thời điểm này, số lượng thẩm phán cũng chưa đủ để đáp ứng cho việc hoàn thành nhiệm vụ. Chính vì vậy, trong thời gian vừa qua, người ta cũng đã nghĩ tới vấn đề đổi mới tổ chức bộ máy và công tác cán bộ ở ngành toà án với mục đích nâng cao năng lực xét xử của các toà án nhân dân đặc biệt là các toà án quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Đây đó trong các hội thảo khoa học, trong các tạp chí chuyên ngành đã có những ý kiến về mô hình toà án trong giai đoạn mới. Có thể nêu ra đây mấy ý kiến điển hình:

- **Không sửa Hiến pháp mà tăng cường cán bộ:** Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, hoạt động của ngành toà án nhân dân trong hơn 40 năm qua đã khẳng định việc tổ chức toà án nhân dân ở ba cấp: toà án nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; toà án nhân dân tối cao hiện nay là phù hợp bởi khi toà án được tổ chức gắn liền với địa bàn sẽ bảo đảm cho cơ quan quyền lực ở địa phương giám sát, kiểm tra hoạt động xét xử. Trong điều kiện hiện nay, khi tăng thẩm quyền cho toà án quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì chỉ cần thêm

thẩm phán ở toà án nhân dân cấp huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là có thể bảo đảm năng lực xét xử của các toà án này. Theo quan điểm này thì nhiệm vụ hiện nay của ngành toà án chỉ là kiện toàn tổ chức cán bộ thông qua công tác điều động, sắp xếp lại đội ngũ thẩm phán mà thôi. Và nh vậy, các điều luật của Hiến pháp 1992 vẫn còn nguyên giá trị không cần sự thay đổi, bổ sung.

- **Toà án khu vực:** Loại ý kiến thứ hai cho rằng tổ chức bộ máy ngành toà án cần có một chút thay đổi. Về cơ bản, toà án nhân dân các cấp vẫn đọc tổ chức nh hiện nay nhng ở vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa không tổ chức toà án ở cấp huyện mà tổ chức toà án khu vực (một số huyện có một toà án nhân dân) và toà án này có thẩm quyền nh toà án nhân dân cấp huyện nhng lại xét xử các vụ án xảy ra trên địa bàn một số huyện. Theo quan điểm này thì Điều 127 Hiến pháp 1992 phải sửa đổi, bổ sung theo hống khẳng định ngoài các loại và các cấp toà án hiện có, Hiến pháp phải thể chế hoá sự tồn tại của toà án nhân dân cấp khu vực nh đã nêu trên.

- **Tổ chức theo cấp xét xử:** Loại ý kiến thứ ba cho rằng, để phù hợp với điều kiện hiện nay, các toà án cần đọc tổ chức theo cấp xét xử, theo đó, các toà án nhân dân đọc tổ chức thành các toà án nhân dân cấp sơ thẩm, các toà án nhân dân cấp phúc thẩm và Toà án nhân dân tối cao. Nh vậy, theo quan điểm này thì toà án không nhất thiết đọc tổ chức ở các đơn vị hành chính- lãnh thổ và khái niệm toà án nhân dân địa phương nêu trong Điều 127, Hiến pháp 1992 sẽ không còn phù hợp nữa.

Trong số các quan điểm nêu trên về mô hình tổ chức toà án nhân dân, chúng tôi thấy quan điểm thứ ba có nhiều yếu tố hợp lý hơn cả. *Thứ nhất*, nếu chúng ta tổ chức toà án nhân dân theo cấp xét xử thì sẽ vừa khắc phục đợc tình trạng bất hợp lý về số lợng công việc giữa toà án nhân dân huyện và toà án nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nh hiện nay, vừa bảo đảm cho hoạt động xét xử của toà án nhân dân đợc đợc lập hơn- điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu quả xét xử cũng nh năng lực xét xử của toà án. *Thứ hai*, cách thức tổ chức toà án nhân dân theo cấp xét xử cũng thoả mãn đợc mục tiêu nh quan điểm thứ hai nêu ra (thành lập toà án nhân dân cấp khu vực) vì lúc này ở một số huyện miền núi, vùng sâu, vùng xa có chung một toà án nhân dân cấp sơ thẩm và tong tự ở một số tỉnh miền núi, đồng bằng ít có án cũng có thể có chung một toà án nhân dân cấp phúc thẩm. Điều này rõ ràng là phù hợp với quá trình cải cách hành chính và tinh giảm biên chế, tiết kiệm ngân sách. Thí dụ, nếu hai huyện mới có một toà án nhân dân cấp sơ thẩm thì nhà nớc đã tiết kiệm đợc một số tiền không nhỏ để xây dựng, giữ gìn, sửa chữa một trụ sở của toà án, tinh giảm đợc một số cán bộ văn phòng, giảm bớt phụ cấp trách nhiệm của hai cán bộ lãnh đạo. Số tiền này nếu đợc đầu t trở lại thì trụ sở các toà án khang trang hơn, kinh phí để đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đợc tăng lên đáng kể. Sẽ có người đặt câu hỏi nếu tổ chức toà án nhân dân theo cấp xét xử thì cơ quan nào giám sát hoạt động xét xử của toà án và bầu ra hội thẩm nhân dân? Trớc mắt, các vụ án phức tạp, nghiêm trọng mà toà án nhân dân cấp sơ thẩm không thể xét xử thì toà nào sẽ xét xử? Việc sinh hoạt Đảng ở các toà án sẽ đợc tổ chức ra sao? Lẽ đơng nhiên, khi có sự thay đổi về bộ máy thì sẽ có bao điều thay đổi kèm theo nó và theo chúng tôi, các văn bản dới Hiến pháp sẽ điều chỉnh những vấn đề này. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, việc tổ chức các toà án nhân dân theo mô hình nêu trên vừa là mục tiêu trớc mắt vừa là mục tiêu lâu dài, vì vậy những câu hỏi đặt ra có thể sẽ đợc giải quyết nh sau: Nếu sắp tới các hội đồng nhân dân cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh vẫn tồn tại thì nó vẫn bầu ra các hội thẩm nhân dân của toà án cấp sơ thẩm (Thí dụ, hai huyện A và B có chung một toà án cấp sơ thẩm thì hội đồng nhân dân mỗi huyện bầu ra một nửa số hội thẩm cần có và những người này tham gia vào hội đồng xét xử các vụ án xảy ra trên địa bàn huyện mình). Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng bầu ra hội thẩm nhân dân của các toà án nhân dân cấp phúc thẩm và nếu nhiều tỉnh mới có một toà án nhân dân cấp phúc thẩm thì hội thẩm nhân dân ở tỉnh nào sẽ tham gia hội đồng xét xử các vụ án xảy ra ở tỉnh đó; Hội đồng nhân dân vẫn là cơ quan giám sát hoạt động xét xử của toà án và toà án có trách nhiệm báo cáo cho hội đồng nhân dân về tình hình xét xử các vụ án xảy ra trên địa phương. Trong tong lai, các toà án nhân dân cấp phúc thẩm chỉ xét xử phúc thẩm các vụ án đã xét xử sơ thẩm có kháng cáo hoặc kháng nghị nhng trớc mắt khi phân định thẩm quyền thì giao cho các toà án nhân dân cấp phúc thẩm xét xử sơ thẩm các vụ án phức tạp, nghiêm trọng mà toà án nhân dân cấp sơ thẩm không cǎng đáng nổi; tổ chức toà án theo cấp xét xử là một tiền đề để tiến tới thành lập lại Ban cán sự Đảng ở ngành toà án và khi đó các toà án nhân dân sinh hoạt Đảng theo ngành đợc nhằm làm cho toà án không bị phụ thuộc vào tổ chức Đảng và chính quyền địa ph-

ơng. Quan điểm tổ chức toà án nhân dân theo cấp xét xử cũng khẳng định sự cần thiết thay đổi cơ chế quản lý các toà án theo hống giao cho Toà án nhân dân tối cao cùng một lúc quản lý các toà án về tổ chức, nhân sự và công tác xét xử.

Từ sự phân tích trên đây, chúng tôi kiến nghị đoạn 1, Điều 127. Hiến pháp 1992 cần sửa thành: "*Toà án nhân dân tối cao, các toà án nhân dân cấp phúc thẩm, các toà án nhân dân cấp sơ thẩm, các toà án quân sự và các toà án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*". Với nội dung sửa đổi trên đây, khái niệm toà án nhân dân các cấp không đọc hiểu là toà án nhân dân cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nữa mà đọc hiểu là các toà án nhân dân cấp phúc thẩm và các toà án nhân dân cấp sơ thẩm. Phù hợp với tinh thần trên đây, đoạn 2, Điều 128, Hiến pháp 1992 cần đọc sửa thành: "*Chế độ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và nhiệm kỳ của thẩm phán, chế độ bầu cử và nhiệm kỳ của hội thẩm nhân dân ở Toà án nhân dân tối cao, các toà án nhân dân cấp sơ thẩm và phúc thẩm do luật định*"; đoạn 2, Điều 134 cần đọc sửa thành: "*Toà án nhân dân tối cao giám đốc việc xét xử của các toà án nhân dân cấp đối và các toà án quân sự*"; đoạn 2, Điều 135 cần sửa thành: "*Chánh án các toà án nhân dân cấp sơ thẩm và phúc thẩm chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân địa phương*".

3. Trong Hiến pháp 1992 có 5 điều luật (các điều từ 129 đến 133) quy định về các nguyên tắc xét xử của toà án, đó là sự tham gia của hội thẩm trong các phiên toà xét xử; khi xét xử hội thẩm ngang quyền với thẩm phán; khi xét xử thẩm phán và hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; toà án nhân dân xét xử công khai; toà án nhân dân xét xử tập thể và quyết định theo đa số; bảo đảm quyền bào chữa của bị cáo và bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự; công dân Việt Nam có quyền dùng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình trước toà án. Phải nói rằng, cũng nh các điều luật khác của Hiến pháp, các điều luật nói trên đã là cơ sở pháp lý quan trọng để các văn bản đối Hiến pháp thể chế hoá và cụ thể hoá các nguyên tắc có tính chất hiến định về hoạt động xét xử của toà án. Tuy nhiên, thực tế hoạt động xét xử của toà án trong những năm qua cũng khẳng định sự cần thiết phải sửa đổi một vài nội dung thuộc một số nguyên tắc nói trên.

Từ trước tới nay, các toà án nhân dân đều thực hiện nguyên tắc xét xử tập thể và quyết định theo đa số, thế nhng hiện nay, có nhiều ý kiến cho rằng, đối với một số vụ án (kể cả hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính, lao động) tính chất không phức tạp, không nghiêm trọng, để quá trình tố tụng đỡ phức tạp, vụ án được giải quyết nhanh chóng thì việc xét xử có thể được tiến hành theo thủ tục rút gọn, xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm và chỉ do một thẩm phán tiến hành. Chúng tôi chia sẻ quan điểm này, vì vậy, kiến nghị nên sửa đổi đoạn 2, Điều 131 Hiến pháp 1992 thành: "*Toà án nhân dân xét xử tập thể và quyết định theo đa số trừ trường hợp khác do luật định*". Quy định trên đây về nguyên tắc: "*Toà án xét xử tập thể và quyết định theo đa số*" giống nh quy định về nguyên tắc "*Toà án xét xử công khai*" trong đoạn 1, Điều 131. Nó tạo ra một điều kiện để các văn bản đối Hiến pháp quy định những trường hợp ngoại lệ, trong đó toà án không bắt buộc phải tuân theo nguyên tắc xét xử công khai hoặc nguyên tắc xét xử tập thể và quyết định theo đa số.

Trước đây, khi thể chế hoá nguyên tắc bảo đảm quyền bào chữa, Hiến pháp 1980 đã khẳng định cả bị can, bị cáo đều có quyền tự bào chữa và nhờ người khác bào chữa. Thế nhng, không hiểu vì một lý do gì mà trong Hiến pháp 1992 đoạn 1, Điều 132 chỉ khẳng định quyền bào chữa của bị cáo và cách quy định trong điều luật có thể sẽ dẫn tới sự hiểu nhầm tai hại là bị can không có quyền bào chữa và khi đã tự bào chữa thì không được nhờ người khác bào chữa và ngược lại. Bộ luật Tố tụng hình sự hiện hành và thực tiễn điều tra, truy tố, xét xử các vụ án hình sự ở nước ta đều thừa nhận một điều: Bị can và bị cáo được bảo đảm quyền bào chữa; quyền bào chữa bao gồm hai quyền không thể tách rời nhau và không phủ định lẫn nhau đó là quyền tự bào chữa và quyền nhờ người khác bào chữa. Để cho phù hợp với xu thế dân chủ cũng nh thực tiễn tố tụng hình sự hiện nay ở nước ta, đoạn 1, Điều 132 Hiến pháp 1992 cần sửa thành: "*Quyền bào chữa của bị can, bị cáo được bảo đảm. Bị can, bị cáo được quyền tự bào chữa và nhờ người khác bào chữa cho mình*"./.

**Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật*

-

MỨC ĐỘ VÀ CÁCH THỨC BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO CƠ QUAN TIẾN HÀNH TỔ TỤNG GÂY RA

THS. CAO XUÂN PHONG*

THS. ĐỖ THỊ NGỌC* *

Tóm tắt: Sau khi giới thiệu kinh nghiệm một số nước, các tác giả cho rằng mọi thiệt hại dù vật chất hay tinh thần đều phải được bồi thường. Tuy cách tính mức đền bù có khác nhau nhng tựu trung lại, theo họ cách tính của Trung Quốc là chi tiết và rõ ràng hơn cả và có lẽ khả thi với hoàn cảnh Việt Nam hiện nay. Kinh nghiệm cũng cho thấy bồi thường thiệt hại ở Việt Nam, nhất là bồi thường thiệt hại về tinh thần còn nhiều vướng mắc, khó thực hiện.

Phạm vi bồi thường thiệt hại, tiêu chí xác định mức độ và cách thức bồi thường thiệt hại do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra là một trong những nội dung đang gây nhiều tranh cãi trong hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng. Vấn đề này hiện nay ở Việt Nam được quy định về mặt nguyên tắc trong Hiến pháp và được cụ thể hoá trong một số văn bản quy phạm pháp luật khác. Tuy nhiên tất cả những quy định này còn chung chung, chưa thể hiện cụ thể được những nội dung quan trọng nh: phạm vi oan sai phải được bồi thường, căn cứ xác định mức độ thiệt hại cũng nh mức bồi thường đối với từng loại oan sai. Các quy định về bồi thường thiệt hại trong những văn bản khác nhau còn có nhiều mâu thuẫn, không đồng bộ. Bài viết này nghiên cứu, so sánh pháp luật của một số nước về phạm vi, tiêu chí xác định mức độ và cách thức bồi thường thiệt hại do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra và đối chiếu với các quy định của pháp luật Việt Nam để phát hiện những thiếu sót, bất cập; qua đó kiến nghị những biện pháp hoàn thiện pháp luật của Việt Nam về vấn đề này.

1. Phạm vi bồi thường thiệt hại

1.1. Cộng hòa nhân dân Trung Hoa là nước có quy định chi tiết và hoàn hảo nhất về phạm vi bồi thường thiệt hại đối với trường hợp bị oan sai do những người tiến hành tố tụng gây ra.

Trước hết, Luật Nhà nước bồi thường thiệt hại Trung Hoa (được Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 8 thông qua ngày 12/5/1994) quy định *các trường hợp cơ quan tiến hành tố tụng có hành vi gây thiệt hại nhng Nhà nước không phải bồi thường*. Đó là các trường hợp dưới đây:

- Công dân cố ý khai sai sự thật hoặc tạo chứng cứ giả để bị coi là có tội, để bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, việc công dân nhận tội do bị cán bộ t pháp bức cung, tra tấn lại không thuộc trường hợp Nhà nước được miễn trách nhiệm bồi thường;

- Những người bị bắt giam nhng sau đó được miễn truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc miễn chấp hành hình phạt;

- Cán bộ t pháp gây tổn hại do phòng vệ chính đáng trong khi thực thi nhiệm vụ đấu tranh chống tội phạm. Hành vi xâm phạm t pháp gây thiệt hại nhng đã xảy ra trước khi Luật Nhà nước bồi thường có hiệu lực thi hành, nghĩa là trước ngày 1/1/1995. Theo giải thích của Toà án nhân dân tối cao thì các trường hợp này được xử lý căn cứ vào những quy định pháp luật có hiệu lực tại từng thời điểm tính từ ngày 31/12/1994 trở về trước.

Luật Nhà nước bồi thường thiệt hại quy định rất rõ phạm vi bồi thường thiệt hại và những trường hợp dù có thiệt hại nhưng nhà nước vẫn không bồi thường. Theo quy định tại Luật này và những văn bản hướng dẫn thi hành cũng như thực tế hoạt động tố tụng hình sự, bồi thường hình sự được phân biệt rõ thành các trường hợp bồi thường xâm phạm quyền nhân thân và bồi thường thiệt hại về tài sản.

a. Bồi thường hình sự xâm phạm quyền nhân thân

Phạm vi bồi thường hình sự về xâm phạm quyền nhân thân được quy định ở Điều 15 của Luật chỉ hạn chế ở bồi thường bằng tiền đối với xâm phạm quyền tự do cá nhân và xâm phạm đến tính mạng sức khỏe. Đối với việc xâm phạm nhân phẩm thì không bồi thường bằng tiền. Bồi thường hình sự xâm phạm quyền tự do cá nhân áp dụng cho các trường hợp sau:

- Thứ nhất, đối với trường hợp không phạm tội trên thực tế mà bị bắt giam. Sau khi áp dụng trình tự tố tụng, người bị bắt giam được chứng minh là vô tội thì trách nhiệm bồi thường hình sự do bắt giam sai đã được cấu thành. Đây là kết quả của việc quy trách nhiệm theo nguyên tắc trách nhiệm pháp lý vô điều kiện.
- Thứ hai, đối với trường hợp những người bị tình nghi phạm tội, nhưng trên thực tế không phạm tội hoặc không có chứng cứ để chứng tỏ là phạm tội nghiêm trọng mà bị giam giữ sai. Người bị tình nghi phạm tội và người không bị tình nghi phạm tội bị bắt giam sai đều được hưởng quyền lợi như nhau. Trong trường hợp bắt giữ sai và giam giữ sai đều áp dụng nguyên tắc quy trách nhiệm như nhau.
- Thứ ba, đối với những trường hợp đã chấp hành hình phạt nhưng Bản án xét xử lại theo trình tự kiểm tra, giám sát, xét xử tuyên bị cáo vô tội. Bồi thường hình sự cho trường hợp này được căn cứ vào những tổn hại thực tế.
- Thứ tư, trường hợp những người đã mãn hạn tù nhưng cơ quan quản lý trại giam không trả tự do mà không có lý do chính đáng.

b. Bồi thường hình sự xâm phạm quyền tài sản

Điều 16 Luật Nhà nước bồi thường quy định các trường hợp người bị hại có quyền được bồi thường là:

- Áp dụng trái pháp luật các biện pháp tố tụng như: niêm phong, tịch thu, phong tỏa, thu giữ tài sản...;
- Xét xử lại theo trình tự kiểm tra, giám sát, xét xử là vô tội nhưng đã chấp hành hình phạt tiền, tịch thu tài sản...

Để bảo đảm tiến hành các hoạt động tố tụng hình sự, các cơ quan tố tụng hình sự được phép áp dụng các biện pháp cưỡng chế đối với tài sản. Tuy nhiên nếu áp dụng trái pháp luật các biện pháp cưỡng chế tài sản dẫn đến tài sản của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác bị tổn hại thì Nhà nước phải chịu trách nhiệm bồi thường, cụ thể là các trường hợp sau:

- Niêm phong, tịch thu, phong tỏa tài sản ngoài vụ án, gồm tài sản của những người ngoài vụ án và tài sản không có liên quan đến vụ án;
- Tiếp tục niêm phong, tịch thu, phong tỏa, thu giữ tài sản của người bị tình nghi phạm tội nhưng đã được tòa án tuyên vô tội.
- Tự ý sử dụng, tiêu huỷ hoặc không tuân thủ các quy định của Luật Tố tụng hình sự về bảo quản đối với tài sản đã niêm phong, tịch thu, phong tỏa. Trong trường hợp này, bị cáo sau khi được tòa án tuyên vô tội sẽ có quyền đòi nhà nước bồi thường thiệt hại về tài sản.

c. Vấn đề bồi thường thiệt hại về tinh thần

Về lý luận, các nhà nghiên cứu pháp luật của Trung Quốc cho rằng đồng thời với việc bồi thường tự do cá nhân của người bị hại còn phải bồi thường cả thiệt hại tinh thần do tổn hại đến danh dự bằng một khoản "tiền an ủi động viên". Hống giải quyết này có lý nhng vẫn chưa được các nhà lập pháp áp dụng. Tuy nhiên, nếu thiệt hại là thuần túy về tinh thần thì hình thức bồi thường phổ biến là xin lỗi công khai. Ngoài ra, nguyên tắc chung của pháp luật Trung Quốc là những trường hợp nào chưa được pháp luật quy định thì chắc chắn không được bồi thường.

1.2. Nhật Bản cũng xem xét bồi thường cả những trường hợp thiệt hại về tinh thần. Điều 3 Luật Bồi thường thiệt hại của Nhật Bản quy định về những trường hợp không được bồi thường thiệt hại là:

- Người có hành vi khai báo không đúng sự thật hoặc đưa ra các chứng cứ giả mạo nhằm mục đích gây khó khăn, đánh lạc hướng việc điều tra, xét xử dẫn đến bị khởi tố, bị giam giữ, bị tuyên án;
- Người được toà án tuyên "vô tội" đối với một hoặc một số trong những hành vi phạm tội vào cùng một thời điểm nhng vẫn bị tuyên phạt vì các hành vi phạm tội khác.

Khoản 4, Điều 4 Luật Bồi thường thiệt hại trong vụ án hình sự quy định: "Khi quyết định mức bồi thường thiệt hại, toà án xem xét tính chất và thời gian người được bồi thường thiệt hại bị giam giữ; những thiệt hại về tài sản, về lợi ích kinh tế; những tổn thương về thể chất và tinh thần...". Điều này có nghĩa là Nhật Bản chấp nhận cả bồi thường thiệt hại về nhân thân, thiệt hại về tài sản và thiệt hại về tinh thần.

1.3. Hoa Kỳ không có văn bản pháp luật quy định về vấn đề nhà nước bồi thường. Tuy nhiên thông qua việc nghiên cứu các án lệ có thể nhận biết phạm vi bồi thường thiệt hại mà các toà án có thể tuyên. Ví dụ, vụ án *Dumond kiện Conlee* là bằng chứng về việc pháp luật Hoa Kỳ công nhận và bồi thường cả những thiệt hại về tinh thần gây ra cho các nạn nhân bởi hành vi của những người tiến hành tố tụng. Trong vụ kiện đó, một cảnh sát trưởng đã phải bồi thường thiệt hại cho một bị cáo số tiền 150.000 USD chỉ vì hành vi gây thiệt hại thuần túy về tinh thần cho người này.

1.4. Cộng hoà Pháp quy định bất kỳ thiệt hại nào, dù là vật chất hay tinh thần, cũng đều phải được bồi thường.

Nh vậy có thể thấy đại đa số các nước đều quy định về trách nhiệm nhà nước bồi thường thiệt hại cả về vật chất và về tinh thần do những người tiến hành tố tụng gây ra. Về điểm này, **pháp luật Việt Nam** có những quy định cụ thể nh sau:

Điều 72 Hiến pháp 1992 quy định: "người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự". *Điều 24 Bộ luật Tố tụng hình sự* quy định: "... Cơ quan đã làm oan phải khôi phục lại danh dự, quyền lợi và bồi thường cho người bị thiệt hại...". *Điều 310 Bộ luật Dân sự* quy định: "Trách nhiệm bồi thường thiệt hại bao gồm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về vật chất và trách nhiệm bồi thường thiệt hại về tinh thần. Bồi thường về vật chất là trách nhiệm bù đắp tổn thất vật chất thực tế, tính được thành tiền do bên vi phạm nghĩa vụ gây ra, bao gồm tổn thất về tài sản, chi phí ngăn chặn, hạn chế thiệt hại, thu nhập thực tế bị mất, bị giảm sút. Người gây thiệt hại về tinh thần cho người khác do xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, uy tín của người khác, thì ngoài việc chấm dứt hành vi vi phạm, xin lỗi, cải chính công khai còn phải bồi thường một khoản tiền cho người bị hại". Trách nhiệm bồi thường thiệt hại còn được quy định cụ thể trong các điều từ 609 đến 633 của Bộ luật Dân sự.

Theo các quy định pháp luật cụ thể đã dẫn trên đây thì ở Việt Nam, cũng nh tại đa số các nước nghiên cứu so sánh khác, thiệt hại về vật chất và tinh thần đều được bồi thường.

2. Tiêu chí xác định mức độ thiệt hại, mức bồi thường và cách thức bồi thường thiệt hại

Qua nghiên cứu có thể thấy thông thường tiêu chí để xác định mức bồi thường là thiệt hại thực tế; mức bồi thường ở các nước khác nhau; cách thức bồi thường thiệt hại vật chất chủ yếu được tính bằng tiền, tài sản; thiệt hại về tinh thần được bồi thường bằng biện pháp khôi phục danh dự và có thể được lượng hóa thành tiền.

2.1. Tại Trung Quốc, Luật Nhà nước bồi thường thiệt hại đã dành riêng Chương 4 để quy định về cách tính bồi thường và tiêu chuẩn tính bồi thường. Chương này quy định một hệ tiêu chuẩn để xác định mức bồi thường cho từng loại thiệt hại từ sức khỏe, tính mạng đến tài sản mà người bị hại đã phải gánh chịu. Điều 25 Luật này quy định: "Nhà nước bồi thường chủ yếu bằng tiền". Tuy vậy, trong thực tiễn việc bồi thường bằng tài sản cũng là một cách thức được áp dụng.

Các trường hợp bồi thường cụ thể được pháp luật Trung Quốc phân chia thành bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe và bồi thường thiệt hại về quyền tự do cá nhân. Đối với mỗi loại trường hợp bồi thường lại có những quy định rất cụ thể.

a. Bồi thường do xâm phạm đến tính mạng và sức khỏe được chia thành bồi thường do bị tổn hại về thân thể, bồi thường do mất một phần hoặc toàn bộ khả năng lao động và bồi thường do tử vong.

- *Bồi thường do những tổn hại đến thân thể:* Điều 27, Khoản 1, Luật bồi thường quy định: "gây tổn thương đến thân thể, phải chi trả tiền chữa bệnh và bồi thường phân thu nhập bị mất, giảm do phải nghỉ việc. Tiền bồi thường cho mỗi ngày giảm thu nhập được tính theo lương bình quân ngày của cán bộ nhà nước của năm trước đó, mức bồi thường cao nhất không được quá 5 lần bình quân lương ngày của cán bộ nhà nước của năm trước đó". Mỗi khoản trên đều được quy định cụ thể trong các văn bản dẫn chiếu khác hoặc văn bản hướng dẫn thi hành.

- *Bồi thường do mất một phần hoặc toàn bộ khả năng lao động:* "Nếu gây mất một phần hoặc toàn bộ khả năng lao động thì phải trả tiền chữa bệnh và tiền bồi thường tàn tật. Tiền bồi thường tàn tật được xác định theo mức độ mất khả năng lao động: tiền bồi thường do mất một phần khả năng lao động tối đa không quá 10 lần lương bình quân của cán bộ nhà nước của năm trước đó; tiền bồi thường do mất toàn bộ khả năng lao động tối đa không quá 20 lần lương bình quân cán bộ nhà nước của năm trước đó. Đối với trường hợp mất toàn bộ khả năng lao động phải bồi thường sinh hoạt phí cho người không có khả năng lao động mà người bị hại phải nuôi dưỡng". (Điều 27, Khoản 2).

Cụ thể như sau:

+ *Bồi thường tiền chữa bệnh:* Về nguyên tắc, khoản bồi thường này được tính theo phạm vi bồi thường tổn thương thông thường. Bồi thường tiền chữa bệnh được quy định tại Điều 27 Luật bồi thường phải được lý giải theo nghĩa rộng mới có thể bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của người bị hại. Sẽ là không công bằng nếu chỉ bồi thường tiền chữa bệnh mà không bồi thường các khoản tổn thất khác do bị thương, ví dụ như không bồi thường tổn thất do phải nghỉ việc.

+ *Tiền bồi thường tàn tật:* Điều 27 Luật bồi thường áp dụng mức bồi thường tàn tật tối đa bằng 20 lần lương bình quân nhà nước trả cho cán bộ nhân viên vào năm trước đó.

+ *Bồi thường sinh hoạt phí cho người bị hại gián tiếp:* Người bị hại gián tiếp là những người phải đáp ứng hai điều kiện: thứ nhất, người đó phải không có khả năng lao động; thứ hai, đó phải là người trước đó đã được người bị hại đã chết hoặc đã mất hoàn toàn khả năng lao động trực tiếp nuôi dưỡng.

Điều 27 Luật bồi thường còn quy định: "*Tiền sinh hoạt phí được tính căn cứ theo quy định liên quan về trợ giúp sinh hoạt của cơ quan dân chính ở địa phương đó. Nếu người được nuôi dưỡng là vị thành*

niên thì được nhận sinh hoạt phí đến năm 18 tuổi, những người không có khả năng lao động khác được nhận sinh hoạt phí cho đến lúc chết".

Hiện nay trong thực tiễn hoạt động tố tụng, việc chi trả tiền sinh hoạt phí cho người bị hại gián tiếp thông qua người thực hiện theo hai cách thức là: trả nhiều lần và trả toàn bộ một lần.

- *Bồi thường do việc gây chết người*: Khoản này bao gồm tiền bồi thường do gây chết người, tiền tang lễ (tính gộp với nhau) và tiền bồi thường sinh hoạt phí cho người bị hại gián tiếp. Điều 27, Khoản 3 quy định: "Nếu gây chết người thì phải bồi thường tiền gây chết người, tiền tang lễ, tổng số tiền bằng 20 lần lương bình quân nhà nước trả cho cán bộ nhân viên vào năm trước đó. Nếu người chết khi còn sống phải có nghĩa vụ nuôi dưỡng người không có khả năng lao động thì phải bồi thường sinh hoạt phí cho người không có khả năng lao động đó". Tuy nhiên, Luật lại chưa quy định cụ thể về người được lĩnh tiền bồi thường của người đã chết. Thực tế, người được lĩnh khoản bồi thường này chỉ giới hạn trong số những người được hưởng thừa kế của người chết (thông thường là người thừa kế hàng thứ nhất, khi không có người thừa kế hàng thứ nhất mới đến người thừa kế hàng thứ hai).

+ *Bồi thường do xâm phạm quyền tự do cá nhân*

"Xâm phạm đến quyền tự do cá nhân thì mức tiền bồi thường hàng ngày sẽ tính theo lương bình quân ngày của cán bộ nhà nước năm trước đó" (Điều 26 Luật bồi thường). Theo quy định này, tiêu chuẩn bồi thường xâm phạm tự do cá nhân do hành vi xâm phạm quyền tố tụng được tính theo số ngày bị mất tự do. Mức bồi thường mỗi ngày bằng lương bình quân ngày của cán bộ nhà nước năm trước đó. Ví dụ lương bình quân ngày của năm 1996 là 24,45 NDT, nếu bị bắt giam một năm thì tính là 365 ngày và được bồi thường là 8.924,25 NDT.

+ *Giải quyết việc xâm phạm tự do cá nhân đồng thời gây tổn hại đến danh dự của người bị hại*: Các cơ quan tố tụng và cán bộ của các cơ quan này trong quá trình tiến hành hoạt động tố tụng có các hành vi như bắt người, giam người trái pháp luật, bắt giam sai, giam giữ sai, xử phạt hình sự sai... một mặt xâm phạm đến tự do cá nhân của người bị hại mặt khác xâm phạm đến danh dự của người bị hại.

Về vấn đề này một số học giả cho rằng đồng thời với việc bồi thường xâm phạm tự do cá nhân của người bị hại còn phải bồi thường cả thiệt hại tinh thần do tổn hại đến danh dự, tức là bồi thường "tiền an ủi động viên". Hống giải quyết này có lý nhưng vẫn chưa được các nhà lập pháp áp dụng.

Luật Nhà nước bồi thường quy định, khi xảy ra tình trạng này, sau khi xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại, không phải bồi thường "tiền an ủi", mà phải khôi phục lại danh dự, phải xin lỗi người bị hại bằng các hình thức phù hợp.

Dựa trên những quy định này mà tòa án Trung Quốc đã có một cơ sở vững chắc trong việc xem xét giải quyết các yêu cầu bồi thường thiệt hại cụ thể của công dân.

2.2. Trong tự ở Trung Quốc, pháp luật của **Pháp** cũng quy định các tiêu chí để xác định thiệt hại là thiệt hại thực tế và lấy đó làm căn cứ để tính bồi thường. Khoản bồi thường này tương ứng với những thiệt hại vật chất mà việc kết tội sai đã gây ra. Cách thức bồi thường về tinh thần danh dự cho người bị hại được quy định tại Điều 6, Khoản 8 Luật về xét lại các bản án hình sự oan sai của Pháp. Nếu người đệ đơn yêu cầu thì quyết định của Tòa Phán quyết về việc xét lại bản án công nhận sự vô tội của người này sẽ được niêm yết tại thành phố nơi quyết định kết án đã được công bố, tại địa phương nơi xảy ra vụ án và tại nơi thông trú của những người đệ đơn, tại nơi sinh và nơi ở cuối cùng của người đã bị kết án sai nếu người ấy đã chết; đồng thời quyết định cũng được công bố toàn văn trong Công báo và trong 5 tờ báo khác do tòa chọn. Mọi chi phí trên do nhà nước chịu. Trong trường hợp những người không thuộc các đối tượng trên cũng có quyền lợi bị xâm phạm đứng ra yêu cầu bồi thường thì khoản bồi thường được xét chỉ bao gồm những thiệt hại vật chất mà bản án sai đã gây ra cho chính người đó.

2.3. Tại Nhật Bản, Luật Bồi thường thiệt hại trong vụ án hình sự cũng quy định cụ thể mức bồi thường thiệt hại tại Điều 4. Tuy nhiên Luật này lại ấn định mức bồi thường tối đa cho từng loại oan sai cụ thể là từ 1000 đến 9400 yên/ngày đối với việc bồi thường do bị bắt hoặc giam giữ oan sai, 25 triệu yên cho trường hợp tử hình sai (tài sản của người đã bị tử hình sẽ được bồi thường theo quy định chung). Khi quyết định mức bồi thường, tòa án sẽ xem xét tính chất và thời gian người được bồi thường bị giam giữ, những thiệt hại về tài sản, những tổn thương về thể chất và tinh thần cũng như những nguyên nhân để xảy ra thiệt hại.

Đối với những trường hợp đã áp dụng các biện pháp phạt tiền hoặc tịch thu tài sản, người bị hại sẽ được bồi thường tương đương với khoản tiền đã bị phạt hoặc tương đương với thời giá của số tài sản đã bị tịch thu và thanh lý cộng thêm 5% cho mỗi năm kể từ thời gian áp dụng hình phạt tới thời gian thực hiện bồi thường.

2.4. Nếu luật pháp các nước Trung Quốc, Nhật Bản, Pháp lấy thiệt hại thực tế của người bị hại làm căn cứ xác định mức bồi thường thiệt hại thì số tiền bồi thường thiệt hại ở Hoa Kỳ thường cao hơn nhiều so với thiệt hại thực tế. Chẳng hạn một người bị mất 20% sức lao động thì số tiền có thể xét được bồi thường sẽ được tính như sau: toàn bộ chi phí cho việc chữa bệnh (thường tính theo giá của các công ty bảo hiểm), 20% thu nhập bình thường của người đó từ thời điểm bị mất sức lao động cho tới tuổi về hưu, có tính đến các thời điểm được nâng lương đối với một người lao động bình thường, tính cả đến trượt giá, lạm phát, v.v, các mất mát về tinh thần có liên quan; và toàn bộ số chi phí thực tế đó có thể được nhân lên nhiều lần để "cảnh cáo" cơ quan/người vi phạm. Tuy nhiên cách tính trên mới chỉ mang tính định tính, về mặt định lượng, Hoa Kỳ không có quy định cụ thể nào. Điều này làm cho số tiền bồi thường trong mỗi vụ án gần như hoàn toàn không giống nhau, nhất là các vụ án yêu cầu bồi thường thiệt hại về tinh thần.

2.5. Theo quy định pháp luật của Australia, khi tính toán khoản bồi thường thì Dự thẩm viên sẽ căn cứ vào sự thiệt hại về vật chất và tinh thần. Về vật chất thì phải tính xem số tiền cụ thể nạn nhân có quyền được hưởng là bao nhiêu như thiệt hại về tài sản theo trách nhiệm trong vụ án dân sự, thu nhập bị mất trong thời gian phải gánh chịu những hậu quả như bị thương phải vào viện, viện phí v.v... và cả những tổn hại về mặt tinh thần, danh dự. Tổng mức thiệt hại được bồi thường không quá 50.000 AUD. Mức tối đa này áp dụng cho cả 3 loại: người bị tổn hại về thể xác, tinh thần; người có tài sản bị thu giữ, tiêu huỷ; người bị chết.

2.6. Tại Thụy Điển, cơ sở để tính bồi thường là thu nhập hàng ngày, tiền lương tháng, lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh và các khoản chi phí khác như chi phí cho việc trông nom nuôi dạy con cái, các khoản viện phí... Việc bồi thường danh dự không đặt ra một cách độc lập mà kết hợp với việc tính toán thiệt hại vật chất với mức cao hơn mức thông thường. Mức bồi thường trung bình ít nhất không dưới 15.000 Crown/1 tháng (tiền Thụy Điển). Thực tế trong vụ ám sát Cố Thủ tướng Ô-lôp Pan-mơ năm 1986, người bị nghi và bị giam oan 10 tháng đã được bồi thường 300.000 Crown (tương đương với 45.000 USD). Trong một vụ khác, một người bị xét xử oan về tội hiếp dâm đã ở tù 2 năm 4 tháng và sau đó được bồi thường 450.000 Crown (tương đương với 70.000 USD). Năm 1995 tính tới thời điểm tháng 11 thì Nhà nước đã chi ra 12 triệu Crown để giải quyết 800 trường hợp đề nghị bồi thường.

Ở Việt Nam, nguyên tắc bồi thường toàn bộ và kịp thời được quy định tại Điều 610 của Bộ luật Dân sự, theo đó các bên có thể thỏa thuận về mức bồi thường, hình thức bồi thường và phương thức bồi thường... Tuy nhiên trên thực tiễn việc thi hành và áp dụng các quy định này thì lại gặp rất nhiều vướng mắc và mâu thuẫn nhau. Nguyên nhân của vấn đề này là do chúng ta chưa có quy định cụ thể về các loại oan sai trong tố tụng hình sự cũng như chưa có căn cứ để xác định khi một người bị oan sai. Bộ luật Dân sự quy định các khoản thiệt hại do tính mạng bị xâm phạm nhưng vẫn chưa đầy đủ như pháp luật của Trung Quốc. Vì thế thực tiễn giải quyết việc bồi thường thiệt hại của các tòa án gặp rất nhiều khó khăn khi xác định mức thiệt hại và đối tượng được bồi thường thiệt hại.

Bên cạnh đó, quy định về vấn đề mức bồi thường thiệt hại tinh thần cũng rất khó thực hiện. Tại các Điều 612- 616 của Bộ luật Dân sự có quy định là tòa án tùy từng trường hợp cụ thể có thể quyết định

bồi thường một khoản tiền bù đắp tổn thất về tinh thần. Quy định mang tính chất tùy nghi này mặc dù đã được áp dụng trên thực tế nhưng chưa có chuẩn mực thống nhất. Điều này dẫn đến một thực tế là các vụ kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về tinh thần phải xem xét giải quyết ngày một nhiều nhưng tòa án địa phương rất lúng túng trong việc giải quyết vấn đề này. Ngoài ra, như đã đề cập ở trên, pháp luật của nước ta còn chưa có quy định cụ thể về căn cứ xác định mức độ thiệt hại và mức bồi thường đối với từng loại oan sai. Theo quy định của Điều 5, Nghị định 47/CP ngày 03/5/1997 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 thì nguyên tắc xác định thiệt hại, mức bồi thường và mức hoàn trả khoản tiền bồi thường thiệt hại được thực hiện theo quy định của Bộ luật Dân sự. Thiệt hại ở đây được tính trên cơ sở thiệt hại thực tế. Tuy nhiên bồi thường thiệt hại trong những trường hợp bị oan sai có những đặc thù so với bồi thường thiệt hại dân sự bình thường. Hơn nữa các quy định về bồi thường thiệt hại trong Bộ luật Dân sự vẫn chưa có hướng dẫn áp dụng cụ thể. Điểm 3 của Thông tư số 54/1998-TT-TCCP ngày 4/6/1998 hướng dẫn thực hiện một số nội dung Nghị định 47/CP quy định: Hội đồng giải quyết bồi thường thiệt hại xem xét đánh giá mức độ thiệt hại, xác định trách nhiệm dân sự của các bên để kiến nghị Thủ trưởng cơ quan quyết định mức và phương thức bồi thường thiệt hại. Như vậy các quy định này vẫn chưa đưa ra được mức hay tiêu chí cụ thể, thống nhất cho các trường hợp bồi thường thiệt hại do oan sai. Vì thế thực tế công tác giải quyết bồi thường thiệt hại cho các trường hợp oan sai do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra còn chưa có cách thức thống nhất, gây nhiều tranh cãi. Mức bồi thường chủ yếu phụ thuộc vào sự tự nguyện của các cơ quan có thẩm quyền. Báo Pháp luật số 92 ra ngày 27/5/2001 đưa tin về một số vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại danh dự với tiêu đề: ***định giá danh dự như thế nào***. Theo nội dung của bài báo này thì vấn đề bồi thường thiệt hại danh dự, nhân phẩm mỗi nơi mỗi khác. Yêu cầu bồi thường có vụ lên tới hàng trăm triệu đồng. Cùng là một hành vi nhưng có tòa quyết định mức bồi thường 1 triệu đồng, có tòa lại quyết định mức bồi thường 5 triệu. Mức bồi thường thiệt hại tinh thần có khi lên tới 5.000 USD. Hiện nay, theo tinh thần của Công văn số 16 của Tòa án nhân dân tối cao ra ngày 9/2/1999 thì "đây là một vấn đề khó do mỗi vụ việc có đặc thù riêng. Vì thế tùy từng vụ việc cụ thể, tòa án quyết định mức bồi thường sao cho phù hợp, thỏa đáng. Trước mắt, khi gặp các yêu cầu này, tòa án cần giải thích tạo điều kiện cho các bên đồng sự thương lượng với nhau để họ có thể tự thỏa thuận về mức bồi thường thiệt hại về tinh thần và theo dõi thái độ của các bên trong quá trình thương lượng để khi họ không tự thỏa thuận được với nhau thì căn cứ từng trường hợp cụ thể xem xét đến điều kiện, hoàn cảnh kinh tế cụ thể của bên phải bồi thường đồng thời xem xét yêu cầu của người bị thiệt hại hay của thân nhân người bị thiệt hại mà quyết định". Tuy nhiên quy định này có lẽ cũng chưa khắc phục được hết những điều bất cập như đã nói trên đây.

Vấn đề này đòi hỏi chúng ta phải nghiêm túc tham khảo kinh nghiệm của các nước và hoàn thiện các chính sách pháp luật về vấn đề bồi thường thiệt hại nói chung cũng như thiệt hại do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra.

3. Một số đề xuất

Có thể thấy rõ rằng nguyên tắc chung được nhiều nước áp dụng là mọi thiệt hại dù là vật chất hay tinh thần đều được bồi thường. Tuy cách tính mức đền bù có khác nhau nhưng tựu chung lại, cách tính theo thiệt hại thực tế và theo lòng ngay công của Trung Quốc là chi tiết và rõ ràng hơn cả. Cách tính thiệt hại và đền bù như vậy có lẽ cũng khả thi đối với hoàn cảnh thực tế của Việt Nam hiện nay.

Theo chúng tôi, cần mở rộng phạm vi bồi thường: pháp luật không chỉ quy định vấn đề phục hồi danh dự mà còn phải quy định cụ thể vấn đề ***bồi thường thiệt hại về tinh thần***, bao gồm cả những tổn hại, mất mát, đổ vỡ đau đớn trong tình cảm, trong quan hệ gia đình, quan hệ xã hội mà người bị oan sai phải gánh chịu không chỉ trong thời gian bị giam giữ, bị tù mà nhiều khi còn để lại hậu quả rất lâu dài, không có bản án minh oan nào có thể khắc phục được. Việc áp dụng các quy định của Bộ luật Dân sự về bồi thường thiệt hại tinh thần như đã nói trên đây vào trường hợp bồi thường thiệt hại do bị oan sai là hoàn toàn phù hợp, cần thiết, làm cho pháp luật Việt Nam hài hòa hơn với pháp luật của cộng đồng quốc tế. Kinh nghiệm của Pháp về trách nhiệm và cách thức của nhà nước khôi phục danh dự, uy tín cho người bị oan sai như đăng tải công khai bằng nhiều phương tiện thông tin về sự oan sai, việc bồi thường thiệt hại vì oan sai và phục hồi các quyền lợi về chính trị đối với người đó là các quy định

có khả năng khả thi ở Việt Nam. Việc lợng hoá thành tiền "khoản bù đắp tổn hại về tinh thần" theo Bộ luật Dân sự cần đợc khẳng định nh một biện pháp bắt buộc phải tính đến đối với người bị oan sai trong tố tụng hình sự. Cách thức xác định "khoản bù đắp tổn hại về tinh thần" này cần thống nhất về nguyên tắc với hớng dẫn chung thực hiện Bộ luật Dân sự nhng có tính đến đặc thù, tính chất nghiêm trọng của những tổn hại tinh thần do bị bắt giữ, tạm giam, tù oan sai theo tinh thần nh Hồ Chủ tịch đã từng nhắc lại trong Nhật ký trong tù: "Nhất nhật tại tù, thiên thu tại ngoại".

Về tiêu chí xác định thiệt hại: Bồi thường thiệt hại do bị oan sai là một trường hợp cụ thể của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, về cơ bản, các tiêu chí xác định thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ, tài sản, danh dự, nhân phẩm tại các điều từ 612 đến 616 của Bộ luật Dân sự phải đợc áp dụng và cụ thể hoá trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại do oan sai.

Về mức và cách thức bồi thường thiệt hại: Nguyên tắc bồi thường toàn bộ và kịp thời quy định tại Điều 610 Bộ luật Dân sự hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc bồi thường thiệt hại thực tế mà hầu hết các nớc đều áp dụng (trừ Hoa Kỳ trong một số trường hợp bồi thường ở mức cao hơn thiệt hại thực tế nhằm mục đích cảnh cáo người gây thiệt hại).

Về mức bồi thường đối với các loại thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ, cho đối tượng bị thiệt hại trực tiếp và gián tiếp thì kinh nghiệm của Trung Quốc khá phù hợp với Việt Nam. Trong điều kiện giá cả, sinh hoạt phí không ổn định, Nhà nớc lại cha có biện pháp hữu hiệu để xác định chính xác thu nhập thực tế của người dân thì việc quy định mức bồi thường bằng những giá trị cụ thể (nh cách làm của các nớc phát triển Hoa Kỳ, Thụy Điển, Nhật Bản, Australia) là cha phù hợp đối với Việt Nam. Tuy nhiên, ngay cả cách quy định về mức lợng bình quân/tháng của năm trước nh Trung Quốc đang thực hiện cũng đã khó áp dụng một cách toàn diện đối với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Chẳng hạn trong trường hợp người bị thiệt hại không phải là người hưởng lợng nhà nớc hoặc người có thu nhập ổn định. Theo chúng tôi, trong những trường hợp đó, cần xác định mức bồi thường là mức thu nhập bình quân của người dân tại địa phương đó tính theo thống kê kinh tế- xã hội của năm trước đó. Muốn làm đợc điều này đòi hỏi phải có một hệ thống thống kê công khai với các tiêu chí và biện pháp thống kê khoa học mà Việt Nam còn cần phải phấn đấu./.

* ,* * Bộ T pháp

-

Thủ tướng gặp doanh nghiệp:

"DOANH NGHIỆP PHẢI ĐƯỢC THAM GIA, ĐÓNG GÓP XÂY DỰNG NHỮNG VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN DOANH NGHIỆP

THANH HUYỀN

Trong hai ngày 13/9 và 14/9, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam phối hợp với Văn phòng Chính phủ tổ chức cuộc gặp mặt giữa Thủ tướng Phan Văn Khải với doanh nghiệp.

Khác với cuộc gặp đầu năm 2000, Thủ tướng không phải dành nhiều thời gian cho những sự vụ cụ thể, không còn nhiều doanh nghiệp phải kêu với Thủ tướng những "oan khiên" của mình mà chủ yếu đóng góp kiến nghị để xây dựng chính sách.

Đã có 532 doanh nghiệp tham gia cuộc gặp mặt này. Trước đó, hàng trăm doanh nghiệp gửi ý kiến đóng góp gửi về Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Đại diện của các bộ, ngành đã có thiện chí tiếp thu ý kiến của doanh nghiệp và cũng không nặng về trình bày mà đi vào trả lời những kiến nghị của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp cũng ghi nhận những nỗ lực của các bộ, ngành trong giải quyết những bức xúc của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, sôi động và bức xúc nhất tại cuộc gặp mặt này vẫn là đối thoại của 30 đại biểu với đại diện của Bộ Tài chính, Tổng cục Hải quan và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Doanh nghiệp đánh giá cao nỗ lực của Chính phủ

Ông Đoàn Duy Thành thay mặt cho Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cho biết, sau một năm kể từ cuộc gặp doanh nghiệp với Thủ tướng hồi đầu năm 2000, các doanh nghiệp đánh giá cao nỗ lực của Chính phủ trong đối thoại, hợp tác, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp hoạt động. Nhiều kiến nghị của doanh nghiệp đã được giải quyết về cơ bản. Đặc biệt là việc triển khai thực hiện Luật Doanh nghiệp sửa đổi.

Theo kết quả điều tra về tình hình và thực trạng doanh nghiệp do Phòng Thương mại và Công nghiệp tiến hành đầu năm 2001, 82% kiến nghị của doanh nghiệp gửi các cơ quan Chính phủ đã được giải quyết. Trong đó, 88% doanh nghiệp được thỏa mãn hoặc thỏa mãn một phần với cách giải quyết của Chính phủ. Đây là một sự chuyển biến tích cực vì các con số tương thích trong năm 1998 và 1999 chỉ là 40% và 60%.

Thủ tướng đã trực tiếp chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp, cải cách thủ tục hành chính và thành lập các Tổ công tác để giải quyết dứt điểm những khiếu nại nổi cộm của doanh nghiệp trong năm 2001. Chỉ trong thời gian từ ngày 20 đến 31/8, các Tổ công tác của Chính phủ đã xem xét và giải quyết hết 13 khiếu nại của doanh nghiệp và phần lớn đã được chấp thuận. Theo đánh giá của ông Nguyễn Quốc Huy, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, những khiếu nại này phần lớn là những bức xúc kéo dài của doanh nghiệp chưa được xử lý dứt điểm. Đáng lưu ý, các khiếu nại trên đều thuộc phạm vi giải quyết của các bộ, ngành và UBND tỉnh, thành phố nhưng không được giải quyết kịp thời tại cơ sở.

Tại cuộc gặp gỡ này, ông Thành nêu ra 7 điểm kiến nghị chủ yếu của doanh nghiệp về vấn đề thi hành Luật Doanh nghiệp, thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp và 6 giải pháp nhằm nâng cao sức cạnh tranh và hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp trong tiến trình hội nhập. Đó là tiếp tục tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng cho doanh nghiệp; cơ chế, chính sách thuế xuất nhập khẩu; xử lý chi phí đầu vào cho doanh nghiệp; tăng cường vai trò của các Hiệp hội doanh

ngành và vấn đề phát triển đội ngũ doanh nghiệp trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Vấn còn bức xúc

Theo tổng kết của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam về phản ánh của nhiều doanh nghiệp thì các doanh nghiệp ngại nhất là Hải quan, Công an và thuế vụ. Họ vẫn còn gặp nhiều vướng mắc với những quy định về thuế suất, hoàn thuế, khấu trừ thuế giá trị gia tăng; áp mã thuế, những quy định nhùng nhằng giữa ngành thuế và hải quan.

Ông Nguyễn Đình Hy, Giám đốc Công ty Dịch vụ thương mại 1 thuộc Tổng Công ty Dệt may Việt Nam không đồng ý với cách giải thích của ông Trần Văn Tá, Thứ trưởng Bộ Tài chính cho rằng thuế giá trị gia tăng và thuế hàng hoá nhập khẩu là nhằm đảm bảo bình đẳng giữa hàng trong nước và hàng nhập khẩu. Theo ông Hy, hàng hoá nhập khẩu đã phải nộp thuế nhập khẩu rồi lại phải nộp thuế giá trị đầu vào là thuế chống thuế. Quy định này thực sự là gánh nặng với những doanh nghiệp nhập nguyên liệu, vật t sản xuất.

Bà Loan, Giám đốc Công ty thương mại Việt á kiến nghị với Thủ tướng về sự không nhất quán trong biểu thuế nhập khẩu. Một số (linh kiện) thiết bị bên trong nhập về để sản xuất có thuế nhập khẩu cao hơn thuế nguyên chiếc cả bộ. Ví dụ: thuế nhập khẩu Automat là 30% nhng tủ bảng điện nguyên chiếc trước kia phải chịu thuế nhập khẩu 5% nay tăng lên 20% cho tủ hạ thế. Hải quan mỗi lần áp dụng một kiểu. Đối với một số trường hợp khiếu nại, Tổng cục Hải quan giải quyết mức thuế suất 0% nhng Hải quan cửa khẩu Gia Lâm vẫn đòi mức thuế suất 30%, còn nếu để mức 0% thì phải "chia đôi". Cùng chung bức xúc này với bà Loan, nhiều doanh nghiệp đề nghị Tổng cục Thuế nghiên cứu lại biểu thuế cho thoả đáng, tránh tạo ra những lỗ hổng tiêu cực.

Doanh nghiệp đánh giá cao những cải cách gần đây của ngành Hải quan, nhng cũng tha thiết đề nghị lãnh đạo Tổng cục Hải quan cần có những chuyển "vi hành" xuống các chi cục để thị sát tình hình và giải quyết dứt điểm cho doanh nghiệp. Doanh nghiệp chậm nộp thuế phải chịu phạt, nhng chậm hoàn thuế cho doanh nghiệp thì trách nhiệm thuộc về ai?

Một doanh nghiệp có 18 năm làm công tác xuất nhập khẩu nhận xét rằng với một cơ chế hải quan nh hiện nay, Thủ tướng rất khó có đọc một bộ phận thu thuế trung thực. Doanh nghiệp này kiến nghị nên nhập bộ phận thu thuế của Hải quan vào cơ quan thuế.

Sai thì sửa và cố gắng thoáng hơn nữa!

Ông Trần Văn Tá, Thứ trưởng Bộ Tài chính đã lần lượt trả lời 12 vấn đề và khuyến khích doanh nghiệp phản ánh cho ngành thuế những nơi thực hiện không đúng để xử lý kịp thời.

Ông Tá cho biết đang cố gắng lập biểu thuế quốc gia theo biểu thuế quốc tế và tiến tới xây dựng hệ thống mã thuế đầy đủ. Còn việc lập bảng kê cho hoàn thuế thu mua nông sản là hoàn toàn cần thiết, không thể bỏ đọc nhng nếu bảng kê phức tạp quá thì Bộ Tài chính sẽ nghiên cứu sửa đổi.

Những ý kiến đề nghị xem xét lại Nghị định 79/NĐ-CP quy định khấu trừ thuế GTGT hiện nay cho doanh nghiệp xuất nhập khẩu có khó khăn; bỏ khấu trừ khống với hàng hoá đầu vào không hoá đơn, hoàn thuế GTGT đầu vào sẽ được nghiên cứu khi sửa đổi cơ bản Luật thuế giá trị gia tăng vào năm 2002.

Ông Tá cũng đồng ý với doanh nghiệp, quy định hoàn thuế giá trị gia tăng 200 triệu đồng trở lên sẽ khó khăn với những doanh nghiệp xuất khẩu mây, tre đan quy mô nhỏ. Vì vậy, đề nghị xét hoàn thuế từ 10 triệu đồng trở lên và xét hoàn thuế theo tháng là chính đáng. Nhng theo ông Tá, nhiều nơi sử dụng hoá đơn giả để gian lận hoàn thuế, vì vậy doanh nghiệp nên nghiêm chỉnh cộng tác với ngành thuế để sách thuế này được thực hiện tốt.

Ông Tá cũng thông báo sắp tới sẽ có hớng sửa Luật thuế thu nhập doanh nghiệp để tạo bình đẳng giữa doanh nghiệp trong nớc và doanh nghiệp nớc ngoài. Hiện nay, thuế thu nhập áp dụng với doanh nghiệp trong nớc là 32%, trong khi doanh nghiệp có vốn đầu t nớc ngoài đợc hớng mức 25%.

Ông Nguyễn Ngọc Túc, Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan thừa nhận trong năm 2000 việc cải cách thủ tục hải quan còn chậm; việc thực hiện thủ tục khai báo xuất nhập cảnh mới chỉ thuận lợi ở sân bay. Tuy nhiên, Luật Hải quan vừa đợc Quốc hội thông qua có nhiều nội dung cải cách thủ tục hải quan và sẽ hứa hẹn là cơ sở pháp lý cho cải cách hoạt động hải quan.

Về những kiến nghị của doanh nghiệp, Tổng cục Hải quan hứa sẽ làm tờ trình kiến nghị Thủ tướng cho phép thực hiện Điều 30 Luật Hải quan về kiểm tra 1 lần với 10% hàng hoá của doanh nghiệp trớc thời hạn 3 tháng để tháo gỡ ngay vướng mắc cho những doanh nghiệp xuất khẩu hàng nông sản. Tại hội nghị, ông Túc đã thông báo, ngay chiều 14/6, Tổng cục sẽ thành lập đoàn công tác điều tra kiến nghị của doanh nghiệp Việt á đối với hành vi của cán bộ Hải quan cửa khẩu Gia Lâm, nếu phát hiện vi phạm sẽ xử lý nghiêm khắc.

Tới đây, Tổng cục cũng sẽ tiếp tục tăng cường hoạt động để thay đổi hình ảnh công chức Hải quan trong con mắt doanh nghiệp; cho thí điểm 3 dây chuyền kiểm tra tự động để đơn giản thủ tục hải quan; mở trang Web của Tổng cục để chuẩn bị điều kiện thực hiện khai báo hải quan qua mạng....

Với phần phát biểu khá rành mạch, xúc tích của mình, bà Dong Thu Hơng, Phó Thống đốc Ngân hàng Nhà nớc Việt Nam đã tỏ ra thuyết phục đợc các đại biểu tham dự hội nghị. Về vấn đề muôn thuở là làm thế nào để doanh nghiệp vay đợc vốn, bà Hơng cho biết đây là vấn đề của cả ngân hàng và doanh nghiệp. Ngân hàng cũng là doanh nghiệp nên khi cho vay vốn rất cần có tài sản bảo đảm phòng khi rủi ro.

Tuy nhiên, với trách nhiệm của mình, Ngân hàng sẽ tìm cách để một số doanh nghiệp không có tài sản thế chấp vẫn vay đợc vốn. Thực hiện hớng này theo giải pháp thứ nhất, Ngân hàng Nhà nớc sẽ hớng dẫn ngân hàng thương mại tiếp cận với doanh nghiệp tìm hiểu kỹ khả năng của doanh nghiệp để lựa chọn khả năng cho vay có thể chấp hay không? Giải pháp thứ 2 là nghiên cứu thành lập Quỹ bảo lãnh tín dụng của Chính phủ để giúp doanh nghiệp làm ăn tốt, có đề án hiệu quả mà thiếu tài sản thế chấp vẫn đợc xét cho vay không cần thế chấp. Bộ Tài chính đang đợc Chính phủ giao xây dựng đề án này. Giải pháp thứ 3 là Ngân hàng Nhà nớc sẽ phối hợp với Bộ T pháp, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam từ nay đến cuối năm sẽ tổ chức lấy ý kiến doanh nghiệp để sửa Nghị định 178/NĐ-CP và Quy chế cho vay 284.

Về thời hạn trả nợ, mặc dù ngân hàng đã quy định thời hạn trả nợ là 24 tháng, 60 tháng, và có thời hạn gia nợ khá dài nữa để doanh nghiệp quay vòng vốn nhanh, nhng theo đề nghị của nhiều doanh nghiệp, ngân hàng sẽ cố gắng nghiên cứu chính sách thoáng hơn nữa. Ngân hàng cũng đã có tờ trình Thủ tướng đề nghị cho phép doanh nghiệp xuất khẩu sang Trung Quốc đợc sử dụng đôla tiền mặt để khắc phục khó khăn trong giao dịch.

Ông Thành thông báo những vấn đề giữa doanh nghiệp với ngành Công an sẽ đợc tiếp tục giải quyết tại cuộc đối thoại giữa doanh nghiệp với Bộ Công an do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tổ chức vào cuối tháng 9.

Chính phủ cùng các doanh nghiệp cần nỗ lực hơn nữa!

Phát biểu tổng kết hội nghị, Thủ tướng Phan Văn Khải cho rằng cuộc gặp này đã đáp ứng đợc những bức xúc của doanh nghiệp, nhiều vấn đề đợc giải quyết kịp thời và có tiến bộ hơn năm trớc. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề cần phải đợc tháo gỡ. Thủ tướng cũng hoan hô thiện chí tiếp thu và sửa sai của các bộ, ngành nhng quan trọng nhất vẫn là chờ xem những tồn tại đợc giải quyết nh thế nào.

Vừa qua, Thủ tướng thành lập 3 tổ công tác trực tiếp giải quyết một số khiếu nại nổi cộm của doanh nghiệp nhng đây là những biện pháp tình thế. Về cơ bản, lâu dài, các bộ, ngành, UBND địa phương phải là người chịu trách nhiệm giải quyết trực tiếp và kịp thời những khiếu nại của doanh nghiệp.

Thủ tướng nhận xét rằng những ý kiến đóng góp của các doanh nghiệp rất thuyết phục. Các doanh nghiệp nên tiếp tục gửi ý kiến cho Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để phân loại gửi cho Thủ tướng theo từng vấn đề để giao các bộ, ngành tiếp thu giải quyết. Thủ tướng cũng chỉ đạo, những vấn đề liên quan đến doanh nghiệp, doanh nghiệp phải đọc tham gia, đóng góp xây dựng.

Thủ tướng nhấn mạnh hai vấn đề cần phải giải quyết đó là tiếp tục thực hiện Luật Doanh nghiệp và tháo gỡ những khó khăn để thúc đẩy hoạt động sản xuất và nâng khả năng cạnh tranh cho doanh nghiệp. Việc tiếp tục tháo gỡ những khó khăn trong thực hiện Luật Doanh nghiệp cụ thể là tiếp tục rà soát và bãi bỏ những giấy phép đã ban hành trái với Luật Doanh nghiệp; ban hành các quy định về ngành nghề kinh doanh có điều kiện; tăng cường năng lực của các cơ quan đăng ký địa phương; sửa đổi, bổ sung danh mục ngành nghề mới trong nền kinh tế; hoàn chỉnh Nghị định về doanh nghiệp vừa và nhỏ; đẩy mạnh việc xây dựng Trung tâm thông tin doanh nghiệp vừa và nhỏ; vấn đề thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp...

Thứ hai, tháo gỡ những trở ngại cho hoạt động sản xuất, kinh doanh. Cụ thể phải tích cực nghiên cứu để đến năm 2002 điều chỉnh cơ bản những vấn đề tồn tại về thuế GTGT nh danh mục hàng hoá chịu thuế GTGT không đủ chi tiết, hàng hoá về đến cửa khẩu cha có giá trị gia tăng đã phải nộp thuế giá trị gia tăng, một số lĩnh vực phải chịu thuế suất cao nh thuế t vấn xây dựng, quy định hoàn thuế quá phức tạp, chậm chạp; thuế thu nhập doanh nghiệp.

Về Hải quan, tuy đã có tiến bộ về thủ tục, song vẫn còn nhiều phiền hà trong việc áp mã để đánh thuế, có những trường hợp không nhất quán hoặc không khuyến khích sản xuất trong nớc. Có thể nghiên cứu để sớm thực hiện việc miễn kiểm tra hải quan hàng nông sản xuất khẩu.

Trong lĩnh vực ngân hàng, cần khắc phục tình trạng hình sự hoá các quan hệ giao dịch giữa ngân hàng và doanh nghiệp.

Cần nghiên cứu giảm bớt khoản đóng góp bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, phí công đoàn, quỹ dự phòng; xem lại tiêu chí xếp hạng doanh nghiệp; giảm bớt các thủ tục để tạo thuận lợi cho doanh nghiệp đầu t ra nớc ngoài; khuyến khích thành lập và củng cố hoạt động của các hiệp hội nghề nghiệp;...

Với một số ngành nghề đang có tiềm năng nh ngành giày dép; xuất khẩu thuỷ sản; sản xuất gạo xuất khẩu; nuôi tôm giống xuất khẩu; chế biến các loại gia vị xuất khẩu nên nghiên cứu áp dụng chính sách khuyến khích đặc biệt.

Bên cạnh những nỗ lực của Chính phủ, Thủ tướng trông đợi rất nhiều vào sự năng động, sáng tạo của doanh nghiệp trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá của đất nớc, nhất là khi tiến trình hội nhập đang đến gần.

Ông Đoàn Duy Thành, Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thay mặt cho cộng đồng các doanh nghiệp hứa với Thủ tướng sẽ thực hiện thật tốt lời căn dặn này. Ông bày tỏ sự mong đợi các bộ, ngành sẽ giải quyết thật nhanh; tránh đùn đẩy những vấn đề, lĩnh vực thuộc bộ, ngành mình; hy vọng vào nỗ lực tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính của Chính phủ./.

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở HÀN QUỐC

TRẦN QUỐC THUẬN**

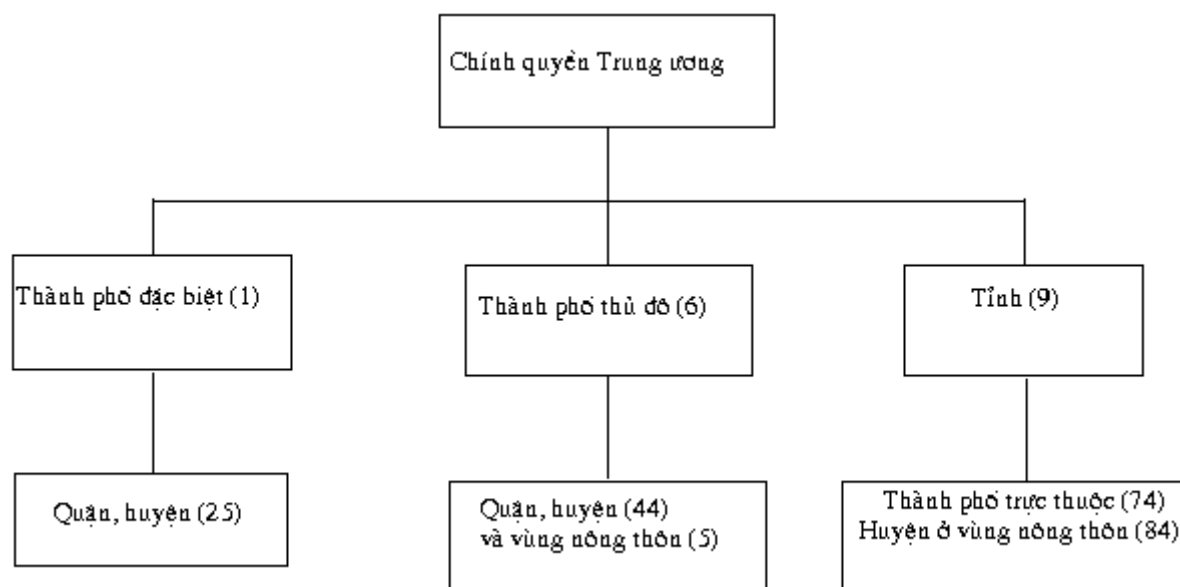
LÊ THANH VÂN^{1*}

Tóm tắt: Với những nét tương đồng về văn hoá, xã hội, những kinh nghiệm của Hàn Quốc- ở một mức độ nào đó có ích cho việc đổi mới tổ chức hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở nước ta hiện nay. Bài viết giới thiệu ở mức độ khái quát về chính quyền địa phương ở Hàn Quốc trên các phương diện: nhiệm vụ của chính quyền địa phương; cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương với thiết chế hội đồng và cơ quan hành chính; bầu cử chính quyền địa phương; tài chính địa phương và các mối quan hệ của chính quyền địa phương.

Với sự ban hành Luật Tự quản địa phương vào ngày 4/7/1949, Triều Tiên đã đưa ra một mô hình về hệ thống chính quyền tự quản. Theo quy định của pháp luật, bầu cử địa phương được tổ chức từ tháng 4 năm 1952. Chính quyền tự quản địa phương hoạt động trong 9 năm và bị giải tán vào năm 1961¹.

Vào tháng 3 năm 1991, lần đầu tiên bầu cử chính quyền địa phương được tổ chức sau khi bị giải tán 30 năm trước đây. Những người đứng đầu của chính quyền địa phương do nhân dân trực tiếp bầu ra từ tháng 6 năm 1995.

I. Mô hình và nhiệm vụ



Chính quyền địa phương ở Hàn Quốc có hệ thống tầng kép là: Tukpyol- shi (thành phố đặc biệt), Kwangyok- shi (thành phố thủ đô), do (tỉnh) và shi (thành phố), gun- gu (quận, huyện tự quản).

Có gu (quận, huyện) ở tukpyol- shi (thành phố đặc biệt) và Kwangyok- shi (thành phố thủ đô). Ở khía cạnh khác, shi (vùng thành thị) và gun (vùng nông thôn) thì chịu sự quản lý của do (tỉnh).

1. Nhiệm vụ

Sự phân cấp nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được thể hiện như sau:

Chính quyền trung ương có trách nhiệm về các lĩnh vực thiết yếu, bảo đảm cho sự duy trì và tồn tại của quốc gia. Đó là những vấn đề liên quan đến tất cả các đơn vị hành chính trong cả nước, rất cần thiết trong sự thống nhất hoặc sự điều chỉnh tiêu chuẩn quốc gia. Những lĩnh vực này, ở các cấp địa phương khó thực hiện, vì lý do tài chính và kỹ thuật.

Một vài ví dụ như: bảo vệ Tổ quốc, ngoại giao, pháp luật, thuế nhà nước, chính sách hàng hoá, chính sách tài chính, các chính sách về xuất nhập khẩu, sự hội nhập, xây dựng quốc lộ, dịch vụ bưu điện, đường sắt, tiêu chuẩn lao động, hàng không, dự báo thời tiết và phát triển hạt nhân.

Nhiệm vụ chủ yếu của chính quyền địa phương là thúc đẩy phúc lợi xã hội trên các lĩnh vực: phát triển công nghiệp, nông nghiệp và lâm nghiệp, công nghiệp và thương mại; phát triển khu vực; tạo các điều kiện thuận lợi để quản lý và hoàn thiện môi trường sống; phát triển giáo dục, các hoạt động thể thao; phát triển các ngành nghệ thuật; phòng ngừa, hoá giải và bảo đảm sự an toàn của nhân dân địa phương.

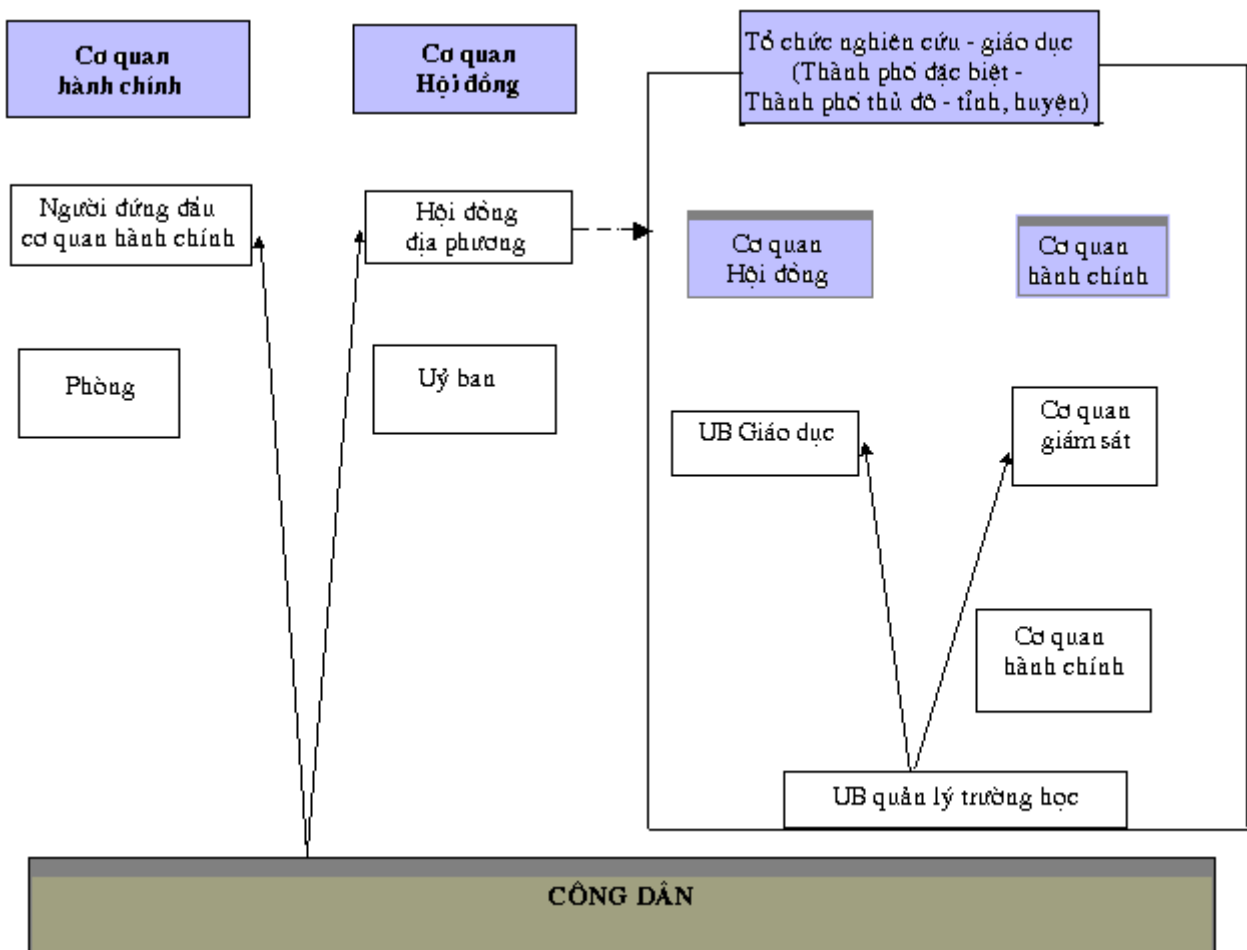
2. Phân công nhiệm vụ cụ thể theo lĩnh vực

Chính quyền địa phương ở Hàn Quốc có nhiệm vụ trong những lĩnh vực sau: Các phong tiện phúc lợi xã hội; Dịch vụ xã hội; Trung tâm y tế; Nghĩa trang, lò thiêu xác; Kế hoạch đô thị; Đường giao thông; Giao thông công cộng; Nước; Rác; Công viên và khu giải trí; Kinh tế vùng; Văn hoá nghệ thuật; Giáo dục; Cứu hoả; An ninh trật tự.

Tuy nhiên, không phải mọi cấp chính quyền địa phương đều thực hiện tất cả các nhiệm vụ nói trên. Có những lĩnh vực như các phong tiện phúc lợi xã hội, dịch vụ xã hội, an ninh trật tự, kinh tế vùng, văn hoá- nghệ thuật đều có sự tham gia của tất cả các cấp chính quyền địa phương. Như ví dụ như nghĩa trang, lò thiêu xác chỉ do các thành phố và quận, huyện trực thuộc tỉnh chịu trách nhiệm. Hoặc như kế hoạch đô thị là nhiệm vụ chỉ của thành phố đặc biệt, thành phố thủ đô, thành phố trực thuộc tỉnh; giáo dục, cứu hoả chỉ là nhiệm vụ của thành phố đặc biệt, thành phố thủ đô và tỉnh chứ không phải nghĩa vụ của những cấp chính quyền địa phương khác...

II. Cơ cấu tổ chức

Chính quyền địa phương ở Hàn Quốc gồm có thiết chế Hội đồng và cơ quan hành chính². Các cơ quan này được lập ra bằng việc bỏ phiếu trực tiếp để thực hiện việc kiểm tra và tạo sự cân bằng lãnh đạo giữa các cơ quan đại diện và các cơ quan hành chính ở địa phương, bảo đảm hiệu quả và dân chủ. Thêm vào đó, các bộ phận độc lập của Ủy ban giáo dục cũng có quyền ban hành quyết định trên cơ sở các chính sách về giáo dục, trong phạm vi thẩm quyền mà Hội đồng cho phép và giám sát những vấn đề có liên quan.



1- Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương

Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương là người thay mặt cho chính quyền địa phương. Chức danh này đảm trách việc quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương có quyền tham dự kỳ họp của Hội đồng địa phương để phát biểu và trả lời các chất vấn của Hội đồng. Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương cũng có quyền yêu cầu xem xét lại các quyết định của Hội đồng địa phương và các hoạt động có tính chất quản lý của các đại biểu.

2- Hội đồng địa phương

Hội đồng địa phương có quyền ban hành các quyết định về tài chính; ban hành các quy định và sửa đổi các quy định; xem xét, kiểm tra hoạt động quản lý hành chính của cơ quan hành pháp; ban hành quyết định về ngân sách, quyết toán ngân sách; xác lập và quản lý các nguồn vốn; tịch thu và bán các tài sản có giá trị. Việc đặt ra các quy định liên quan đến các điều kiện phát triển của cộng đồng phải được Hội đồng địa phương xem xét một cách kỹ lưỡng.

Hội đồng địa phương có trách nhiệm tiến hành sự kiểm tra, thanh tra mỗi năm 1 lần, có quyền điều tra các vấn đề đặc biệt sau khi đã được xác định tại phiên họp toàn thể.

Nhiệm kỳ của Chủ tịch Hội đồng là 2 năm.

Hội đồng địa phương có thể lập ra các ủy ban của Hội đồng bao gồm các ủy ban thường trực và các ủy ban đặc biệt. Thời gian của kỳ họp Hội đồng thành phố thủ đô và Hội đồng cấp tỉnh là 120 ngày trong một năm. Đối với các thành phố, các khu vực quận, huyện tự quản khác là 80 ngày. Có 2 loại kỳ họp của Hội đồng: kỳ họp thường lệ và kỳ họp đặc biệt. Kỳ họp thường lệ của Hội đồng địa phương

tiến hành mỗi năm 2 lần để thực hiện chức năng xem xét, kiểm tra cơ quan hành chính địa phương; phê chuẩn việc xem xét, kiểm tra đối với các dự thảo ngân sách địa phương. Kỳ họp đặc biệt được tiến hành khi Hội đồng xét thấy cần thiết.

3- Cơ quan hành chính địa phương và các viên chức hành chính địa phương

Cơ quan hành chính địa phương có một số cấp phó giúp việc cho người đứng đầu cơ quan này. Cơ quan hành chính có vai trò nh là một nội các. Các cơ quan chức năng được lập ra theo từng lĩnh vực tương ứng.

Các viên chức của chính quyền địa phương được phân loại thành những ngạch, bậc khác nhau (từ 1 đến 9), được tuyển dụng thông qua các kỳ sát hạch nghiêm ngặt. Năm 2000, tổng số viên chức hành chính của chính quyền địa phương là 246.762 người. Số lượng bình quân viên chức hành chính của thành phố đặc biệt, thành phố thủ đô và cấp tỉnh là 4.059 người. Đối với các thành phố, quận, huyện khác, con số này là 784 người.

III. Bầu cử ở địa phương

1. Bầu cử ở địa phương

Việc bầu cử các chức danh đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương cũng nh các đại biểu Hội đồng được tiến hành 4 năm 1 lần tại các đơn vị hành chính. Công dân Hàn Quốc từ 20 tuổi trở lên có quyền bầu cử và từ 25 tuổi trở lên có quyền ứng cử chức danh đứng đầu cơ quan hành chính hoặc đại biểu Hội đồng địa phương.

Nhiệm kỳ của người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương là 4 năm và có thể được giữ chức vụ liên tục trong 3 nhiệm kỳ. Nhiệm kỳ của đại biểu Hội đồng địa phương cũng 4 năm và đó là vị trí vinh dự mà không cần có sự trả long. Tuy nhiên, đại biểu Hội đồng được hưởng các khoản kinh phí, nh: tiền trợ cấp, công tác phí và các chi phí cho việc đi lại, hoạt động.

Số lượng đại biểu Hội đồng địa phương phụ thuộc vào quy mô của mỗi cấp chính quyền địa phương. Ở cấp thành phố, cấp tỉnh, thì số lượng đại biểu Hội đồng có từ 17 đến 104 người, bình quân là 43 người. Số lượng đại biểu Hội đồng ở các thành phố, các quận, huyện khác có từ 7 đến 40 người, bình quân là 15 người.

2. Sự tham gia của các đảng phái chính trị

Trong cuộc bầu cử ở địa phương, đảng phái chính trị có thể giới thiệu các ứng cử viên cho chức danh người đứng đầu của cơ quan hành chính hoặc đại biểu Hội đồng địa phương. Trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng thành phố, quận, huyện tự quản, nếu việc giới thiệu ứng cử viên của đảng phái chính trị không đạt được, thì những ứng cử viên này lại có khả năng trở thành đảng viên của đảng chính trị đó.

3. Sự tham gia của công dân

ở Hàn Quốc, không có hệ thống vận động tranh cử và trng cầu dân ý. Tuy nhiên, mọi công dân đều có quyền đòi hỏi việc ban hành và bãi bỏ các quy định của người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương. Hơn nữa, mọi công dân cũng có quyền yêu cầu thanh tra sự vi phạm pháp luật để thực hiện sự giám sát cơ quan hữu quan trong việc tuân thủ các quy định về bầu cử.

IV. Tài chính địa phương

1. Các khoản thu của ngân sách địa phương

Tài chính của chính quyền địa phương bao gồm ngân sách, trái phiếu, các khoản tiền hỗ trợ của nhà nước trung ương. Ngân sách của chính quyền địa phương còn bao gồm khoản thuế địa phương và các khoản thu nhập không có tính chất thuế (phí). Sự giúp đỡ về tài chính của nhà nước trung ương đối với chính quyền địa phương là các khoản u đãi về thuế, thuế vận chuyển và các khoản phụ cấp.

2. Thuế địa phương

Có 17 loại thuế địa phương bao gồm cả thuế bất động sản. Trên địa bàn thành phố đặc biệt và thành phố thủ đô có 13 loại thuế trong số 17 loại đó; trên địa bàn tỉnh - 8 loại; trên địa bàn quận, huyện - 10 loại; trên địa bàn quận, huyện tự quản - 4 loại.

3. Các khoản thu không có tính chất thuế

Các khoản thu không có tính chất thuế bao gồm các khoản thu khác ở địa phương. Ngoại trừ thuế địa phương, đó là các khoản thu từ thuế giao thông hoặc thuế chuyển nhượng và các khoản lệ phí khác.

4. Trái phiếu địa phương

Chính quyền địa phương phát hành trái phiếu địa phương khi có các nhu cầu cần thiết để huy động vốn cho đầu tư. Trái phiếu địa phương là một giải pháp chủ yếu nhằm huy động một lượng tiền tệ dành cho đầu tư phát triển, khắc phục thiên tai và tìm kiếm vốn. Trong trường hợp này, chính quyền địa phương phải được sự đồng ý của Bộ các vấn đề về hành chính và nội vụ.

5. Các khoản chi ở địa phương

Các khoản chi ở chính quyền địa phương gồm có: Chi cho công tác quản lý hành chính; Chi cho việc mua bán hàng hoá, phong tiện; Chi cho việc vận chuyển; Chi phí vốn; Vốn dành cho đầu tư; Chi trả các khoản nợ vốn huy động; Chi cho công tác nội bộ của chính quyền địa phương; Các khoản dự trữ và chi phí khác.

6. Điều chỉnh tài chính địa phương

Để giảm sự thâm hụt tài chính ở chính quyền các địa phương và bảo đảm cho việc quản lý hành chính, nhà nước trung ương điều tiết trở lại một khoản thuế nào đó cho địa phương. Với biện pháp này, việc điều tiết thuế bao gồm: thuế hạn ngạch, thuế giao thông và các khoản tiền hỗ trợ khác.

a) Thuế hạn ngạch

Thuế hạn ngạch là sự u đãi, được bảo đảm bằng các quy định của luật, bằng 15% thu nhập nội địa. Khoản thuế này góp phần làm giảm sự thâm hụt tài chính của chính quyền địa phương.

b) Thuế giao thông

Thuế giao thông được phân cấp cho chính quyền địa phương ngoài các khoản thu thuế khác. Loại thuế này được sử dụng cho việc xây dựng đường giao thông; phát triển các dự án về nông nghiệp và ngành; cải thiện chất lượng nước, các đề án dành cho các khu vực mới phát triển.

c) Các khoản hỗ trợ của nhà nước

Các khoản hỗ trợ của nhà nước là số tiền mà nhà nước dành cho chính quyền địa phương để sử dụng vào những mục đích đã được xác định rõ, có liên quan đến những vấn đề của địa phương và toàn quốc. Không giống như thuế hạn ngạch, thuế giao thông, các khoản hỗ trợ của nhà nước dành cho địa phương tương xứng với một tỷ lệ nhất định, tùy thuộc vào loại hình của các dự án được hỗ trợ.

d) Các doanh nghiệp địa phương

Chính quyền địa phương có thể thành lập và quản lý các doanh nghiệp công ích vì mục đích phúc lợi cho nhân dân địa phương. Các lĩnh vực hoạt động chủ yếu của doanh nghiệp công ích là: hệ thống cung cấp nước, chất thải, đồng ngầm, giao thông công cộng, nhà ở và phát triển cơ sở hạ tầng.

V. Các mối quan hệ của chính quyền địa phương

1. Mối quan hệ giữa các chính quyền địa phương với nhau

Chính quyền địa phương có thể thiết lập một tổ chức hay hiệp hội t vấn về hành chính nhằm mục đích giải quyết những vấn đề mà các bên cùng quan tâm. Hiện nay, chính quyền các địa phương đã tổ chức "*Hiệp hội toàn quốc những người đứng đầu cơ quan hành chính và những người đứng đầu Hội đồng địa phương*" để thúc đẩy các quan hệ hợp tác song phương.

2. Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

a) Mối quan hệ giám sát của chính quyền trung ương đối với hoạt động quản lý hành chính ở địa phương

Chính quyền trung ương uỷ thác cho chính quyền địa phương nhiều công việc có liên quan đến quốc kế dân sinh do Hội đồng địa phương và cơ quan hành chính đảm nhận. Trong quá trình thực hiện các công việc đó, Hội đồng và cơ quan hành chính địa phương chịu sự giám sát của các bộ có liên quan.

b) Sự hoà giải và ủng hộ của chính quyền địa phương

Bộ trưởng một số bộ của Chính phủ có thể t vấn và hướng dẫn chính quyền địa phương trên một số lĩnh vực quản lý ở địa phương. Chính phủ cũng có trách nhiệm giúp đỡ các địa phương về công nghệ và tài chính.

Khi một chính quyền địa phương ở cấp cao hơn thỉnh cầu sự hoà giải các bất đồng giữa chính quyền các địa phương với nhau, thì Bộ các vấn đề về hành chính và nội vụ có thể tiến hành hoà giải các bất đồng đó một cách thận trọng, thông qua Uỷ ban hoà giải chính quyền địa phương./.

*** Phó Chủ nhiệm - Văn phòng Quốc hội*

** Vụ Hoạt động đại biểu - Văn phòng Quốc hội*

¹ Bài viết do tác giả su tâm và biên soạn từ tài liệu do Đoàn nghiên cứu của Văn phòng Quốc hội tại Hàn Quốc cung cấp.

¹ *Đối chính quyền quân quản (Tổng thống Pắc Chung Hy), các cấp chính quyền đều do bổ nhiệm, điều động, miễn nhiệm, cách chức của cấp trên.*

² *Nếu so sánh tương đối, thì các cơ quan này là Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở Việt Nam. Nhg so sánh nh vậy là không chính xác, vì nền chính trị và hệ thống chính trị của 2 nớc rất khác nhau. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Thị trưởng, Tỉnh trưởng, Quận trưởng do nhân dân trực tiếp bầu ra.*

NHÌN VÀO BỨC TRANH KINH TẾ THẾ GIỚI TRƯỚC VÀ SAU SỰ KIỆN NGÀY 11/9 Ở MỸ

Th.S. TRINH ĐÌNH SƠN*

Các cuộc tấn công khủng bố đánh vào đầu não kinh tế ở Niu-oóc và tổng hành dinh quân sự của Mỹ ở Oa-sinh-ton ngày 11/9 vừa qua, đã làm thay đổi cục diện chính trị và an ninh thế giới; đồng thời tác động mạnh mẽ tới bối cảnh kinh tế thế giới khiến các trung tâm kinh tế lớn trên năm châu lục chao đảo. Hiện nay Mỹ huy động những phương tiện chiến tranh khổng lồ tấn công trả đũa Afghanistan và chiến tranh có thể lan rộng khiến kinh tế thế giới càng phải đối mặt với những bất trắc khó lường.

Nền kinh tế Mỹ vốn đang suy giảm mang tính chu kỳ sau hơn 10 năm tăng trưởng nhanh, đến quý II năm nay tăng trưởng chỉ còn 0,2%. Sự đổ vỡ chứng khoán cao Nasdaq (đối với ngành công nghệ cao) làm cho đầu tư giảm sút; mức thặng dư ngân sách mà chính quyền Bush dự đoán khoảng 122 tỷ USD thực tế chỉ còn gần 1 tỷ; nhiều công ty lớn của Mỹ công bố tình trạng thua lỗ trong 6 tháng đầu năm; tỷ lệ thất nghiệp trong tháng 8 lên tới 4,9% và còn tiếp tục tăng cao hơn nữa.

Cùng với Mỹ, các nền kinh tế lớn khác cũng bộc lộ khó khăn. Kinh tế Nhật Bản giảm trong 2 quý liên tiếp; Đức không tăng trưởng, sản xuất công nghiệp giảm 2% kéo theo cả khu vực đồng Euro trì trệ. Nhiều nền kinh tế Đông Á phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu đang giảm sút; kinh tế Xinh-ga-po giảm 11%; Đài Loan giảm 6%. Hàn Quốc, Thái Lan, Ma-lai-xia vừa thoát khỏi khủng hoảng kinh tế-tài chính lại phải đối mặt với khả năng suy thoái trong năm nay. Các nền kinh tế Mỹ La-tinh tiếp tục khủng hoảng, nợ nóc ngoài của Ác-hen-ti-na lên tới 129 tỷ USD. Trước cuộc tấn công khủng bố, các thị trường chứng khoán trên thế giới chịu sức ép của những thông tin kinh tế không lạc quan nên chỉ số chứng khoán thế giới giảm 30% so với mức cao nhất... Bức tranh kinh tế thế giới hiện nay đọc so sánh với những năm 1975, 1982 và 1991 khi mà nền kinh tế thế giới lâm vào suy thoái.

Sự kiện khủng bố ngày 11/9 ở Mỹ đã tác động tới nền kinh tế thế giới nh thế nào? Trước hết là một số tác động tức thời: Ngành bảo hiểm, hàng không, thị trường chứng khoán bị chấn động mạnh, lần đầu tiên kể từ đại khủng hoảng 1933, thị trường chứng khoán Mỹ phải đóng cửa trong 4 ngày giao dịch liên tiếp, kéo theo các thị trường khác đồng loạt giảm sút. Chỉ số chứng khoán Nhật, Anh, Đức; Hồng Kông, Xinh-ga-po, Hàn Quốc, Ma-lai-xia, Mê-hi-cô, Brazil, Ác-hen-ti-na giảm mạnh. Gần 2 tuần sau vụ tấn công khủng bố, thị trường chứng khoán toàn cầu mới có biểu hiện ổn định trở lại ở mức thấp, (ngày 26/9 chỉ số của các thị trường lớn giao động ở mức trên dưới 1%).

Đồng đôla giảm giá mạnh so với các đồng tiền chủ chốt nh Franc Thụy Sĩ, Yên Nhật và đồng Euro; Giá vàng cũng tăng đột biến (lên tới 287 USD/ounce); giá dầu lửa tăng hơn 10%, lên mức cao nhất kể từ tháng 12/2000 (gần 31 USD/thùng), nay đã có dấu hiệu ổn định nhng cha lòng đọc do cuộc tấn công trả đũa của Mỹ chống Afghanistan.

Du lịch và các ngành công nghiệp liên quan thiệt hại lớn: theo một số ước tính, các công ty bảo hiểm phải chi trả bồi thường thiệt hại từ 20 tỷ đến 25 tỷ USD. Dự kiến mức thua lỗ của ngành hàng không Mỹ năm nay sẽ lên tới 7 tỷ USD. Boeing dự kiến sa thải 30.000 công nhân đến năm 2002; đơn đặt hàng máy bay dân dụng giảm từ 500 chiếc xuống còn 350 chiếc đến năm 2003. Hãng phim Kodak tuyên bố cắt giảm hàng nghìn việc làm.

Các nền kinh tế lớn đã có những đối sách gì? Trong hai ngày 12 và 13/9, Cục Dự trữ liên bang Mỹ (FED), Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB) và Nhật Bản đồng loạt bơm hơn 120 tỷ USD vào hệ

thống ngân hàng để đảm bảo khả năng chi trả. FED và EBC thoả thuận thể thức hoán đổi tiền tệ trị giá 50 tỷ USD nhằm cung cấp đủ ngân khoản cho các nhà đầu tư; đồng thời cắt giảm lãi suất cơ bản lẫn lãi suất chiết khấu chính thức 0,5% ngay tức khắc khi thị trường chứng khoán Mỹ giao dịch trở lại.

Xinh-ga-po xem xét ban hành các biện pháp kích thích trọn gói ngoài ngân sách nhằm ngăn chặn kinh tế suy yếu. Hàn Quốc nới lỏng quy định hạn chế đầu tư 25% đang được áp dụng đối với các tập đoàn công nghiệp, lập quỹ ổn định thị trường chứng khoán, sử dụng dự trữ ngoại tệ để kiểm soát lạm phát và giá dầu mỏ. Phi-líp-pin, Đài Loan, Nhật Bản ngừng hoặc hạn chế xuất khẩu các sản phẩm dầu mỏ, Trung Quốc hạn chế xuất khẩu khí đốt. Thái Lan và Ma-lai-xia điều chỉnh tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2001 v.v...

Cuộc tấn công khủng bố ngày 11/9 và chiến tranh chống khủng bố của Mỹ và đồng minh sẽ tác động kinh tế thế giới ra sao? Kinh tế Mỹ và kinh tế toàn cầu sẽ khó khăn hơn, nhưng mức độ đến đâu còn phụ thuộc vào nhiều nhân tố nh diễn biến của tình hình ở Mỹ và thế giới khi Mỹ tiến hành các hành động chiến tranh chống khủng bố; các biện pháp kinh tế tiếp theo của Mỹ; sự hợp tác của các nước; phản ứng của các công ty và người tiêu dùng...

Kinh tế Mỹ có thể phát triển theo 2 kịch bản: 1) Rơi vào suy thoái ngắn hạn rồi sau đó phục hồi, nếu Mỹ không bị sa lầy ở Afghanistan và Trung Đông, an ninh được vẫn hồi, khôi phục được lòng tin người tiêu dùng và đầu tư, có hợp tác quốc tế mạnh trong chống khủng bố. 2) Rơi vào suy thoái sâu và kéo dài, nếu các âm mưu chống khủng bố vẫn tiếp diễn đa Mỹ sa lầy vào trả đũa quân sự, thiếu sự phối hợp giữa các nước lớn để khôi phục lòng tin.

Kinh tế thế giới: sẽ bị tác động mạnh do kinh tế Mỹ và các nền kinh tế đầu tàu diễn biến xấu; tài chính tiền tệ quốc tế gia tăng những yếu tố bất ổn; chu chuyển hàng hoá, lao động khó khăn ảnh hưởng đến thông mại và đầu tư; nhiều nước điều chỉnh chiến lược, chính sách phát triển. Triển vọng kinh tế thế giới phụ thuộc nhiều vào diễn biến của nền kinh tế Mỹ, có thể theo 2 xu hướng: 1) nếu kinh tế Mỹ suy thoái nhưng không đến mức khủng hoảng thì ít có khả năng xảy ra khủng hoảng kinh tế toàn cầu do các nền kinh tế lớn nhanh chóng phản ứng; cơ sở vật chất, pháp lý toàn cầu không bị phá vỡ và hệ thống mậu dịch thế giới không bị đảo lộn; giá dầu có thể tăng nhưng không đến mức nh chiến tranh Vùng Vịnh vì OPEC đã có kinh nghiệm hợp tác trong việc giữ ổn định giá dầu và các nước nhập khẩu dầu đã có kinh nghiệm đối phó; thông mại, đầu tư toàn cầu có thể suy giảm và chuyển sang những lĩnh vực ít rủi ro hơn; việc điều chỉnh chiến lược của các quốc gia dẫn đến sự thay đổi lớn trên bản đồ kinh tế thế giới trong đó Mỹ yếu đi, EU và Trung Quốc nổi lên. 2) nếu kinh tế Mỹ khủng hoảng, kinh tế thế giới sẽ rơi vào suy thoái, mức độ có thể sâu hơn so với các cuộc suy thoái 1975, 1982, 1991.

Kinh tế Châu Á và khu vực Đông Nam Á sẽ bị tác động mạnh, xuất khẩu giảm do: phụ thuộc quá nhiều vào xuất khẩu và vào thị trường Mỹ (Mỹ nhập 25% giá trị xuất khẩu của Châu Á); giá dầu tăng và nguồn cung cấp từ Trung Đông có thể bị gián đoạn; các thị trường chứng khoán trong khu vực bị ảnh hưởng và đầu tư vào khu vực Đông Nam Á khó phục hồi; kinh tế Thái Lan, Xinh-ga-po, Đài Loan, Hàn Quốc, Ma-lai-xia, Phi-líp-pin bị tác động mạnh nhất, kinh tế Trung Quốc và Hồng Kông ít bị tác động hơn.

Kinh tế Việt Nam: chịu tác động trực tiếp không lớn do mức độ tham gia và phụ thuộc vào thị trường quốc tế không lớn nh các nước trong khu vực; xuất khẩu vào Mỹ còn nhỏ, chủ yếu là hải sản và may mặc; ta cha hoàn toàn tự do hoá tài chính, thị trường chứng khoán mới phôi thai và cha có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên tác động gián tiếp cũng có yếu tố hai mặt. Đó là các nước Đông Á chiếm 2/3 thông mại và đầu tư của ta, sẽ chịu tác động nặng nề bởi suy thoái kinh tế thế giới nói chung; đầu tư nước ngoài sẽ diễn biến phức tạp sau sự kiện 11/9, xuất khẩu lao động sẽ khó khăn hơn; cơ hội do Hiệp định Thông mại Việt - Mỹ đem lại có thể bị hạn chế do tình hình kinh tế Mỹ xấu đi; sức ép của cộng đồng đầu tư và các nước tài trợ đối với mở cửa, cải cách sẽ tăng thêm... Tuy nhiên, ta vẫn tranh thủ được mặt thuận: các mặt hàng thuỷ hải sản, may mặc không bị tác động nhiều; khi tiêu dùng ở Mỹ giảm

thì xu thế dùng loại hàng chất lượng vừa phải nh hàng của Việt Nam sẽ tăng lên; trong khi bất ổn gia tăng trên phạm vi toàn cầu thì ổn định chính trị và an ninh là yếu tố quan trọng hấp dẫn đầu t nước ngoài; giá dầu tăng ta có lợi; các tác động tiêu cực đối với từng nước, từng lĩnh vực không nh nhau.

Việt Nam nên làm gì? Thiết nghĩ, Trước mắt, cần khẩn trương nghiên cứu tác động đối với từng nhánh, lĩnh vực để dự báo và cảnh báo sớm, nhờ đó có phương án đối phó; coi trọng việc củng cố lòng tin và tâm lý kinh doanh của các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp xuất khẩu, tránh tình trạng điều chỉnh ô ạt; giá dầu tăng ta có lợi, nhng do phải nhập khẩu hoàn toàn các chế phẩm dầu, giá lên làm cho chi phí sản xuất tăng, vì vậy cần có chính sách bình ổn giá dầu và các chế phẩm tiêu dùng trong nước; sớm có chính sách đột phá trong cải thiện môi trường kinh doanh và đầu t để chuyển tín hiệu tới các nhà tài trợ tại cuộc họp Nhóm t vấn tài trợ (CG) vào tháng 12 tới. Về lâu dài, nghiên cứu điều chỉnh chỉ tiêu tăng trưởng cho năm 2001 và 2002, vì trong tình hình quốc tế và khu vực nh hiện nay khó có thể đạt được mục tiêu đã đề ra; trong khi coi trọng thị trường xuất khẩu, cần nghiên cứu các biện pháp kích cầu nội địa, tránh lệ thuộc quá nhiều vào bên ngoài; coi trọng thị trường Mỹ nhng phải tiếp tục các cố gắng mở rộng các thị trường EU và chú trọng thị trường Trung Quốc, khôi phục thị trường SNG, Đông Âu, Trung Đông và châu Phi; tận dụng lợi thế là nước ổn định hơn, ít bị tác động hơn so với các nước trong khu vực; củng cố an ninh kinh tế và có đối sách thích hợp để thực hiện mục tiêu tăng trưởng cao và bền vững.

** Vụ Đối ngoại- Văn phòng Quốc hội*

HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRÊN CHẶNG ĐỒNG ĐỔI MỚI
TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG
(Tiếp theo số 8 tháng 9/2001)

ThS. TRƯƠNG ĐẮC LINH*

Tóm tắt: Trong các phần trước của bài viết (Xem TCNCLP số 8- tháng 9/2001), tác giả đã đưa ra một số quan điểm có tính chất phương pháp luận khi nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, phân tích vai trò, vị trí của HĐND trong hệ thống bộ máy nhà nước. Trong phần cuối đọc đăng đối này, tác giả tiếp tục bày tỏ quan điểm của mình và phân tích kiến nghị HĐND nên tập trung vào ba chức năng: quyết định; xây dựng chính quyền địa phương và giám sát.

3. Về các chức năng, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp

Nếu vẫn xác định HĐND là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương, theo chúng tôi, HĐND cần tập trung vào 3 chức năng chủ yếu sau đây:

a. Chức năng quyết định

ở hống hoạt động này, HĐND căn cứ vào Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nhu cầu và điều kiện cụ thể của địa phương và trong phạm vi thẩm quyền theo quy định của pháp luật, quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng nhằm xây dựng và phát triển kinh tế- xã hội ở địa phương. Cần rà soát các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND mỗi cấp. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật về thẩm quyền của HĐND và UBND các cấp, cần phân định rõ thẩm quyền và xác định trách nhiệm cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp (bỏ các quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của HĐND và UBND các cấp theo kiểu dàn trải đối với tất cả các lĩnh vực cho HĐND và UBND cả 3 cấp gần giống nh nhau; hoặc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp ở tỉnh và thành phố theo kiểu bình quân, với cách gọi rút gọn là "cấp tương đương"). ở đây cần phải khẳng định nguyên tắc mà chúng ta đã từng đề ra từ lâu nhng không thực hiện đúng là: *việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan đọc phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên không can thiệp, làm thay cấp dưới.*

Một vấn đề có tính nguyên tắc trong chức năng quyết định của HĐND các cấp là: những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của đông đảo các tầng lớp nhân dân ở địa phương phải được HĐND quyết định đưa ra trng câu ý kiến của nhân dân địa phương. Liên quan đến vấn đề này, theo chúng tôi, cần sớm ban hành luật về trng câu ý dân để cụ thể hoá Điều 53 của Hiến pháp năm 1992. Luật này cần quy định rõ: những vấn đề gì nhất thiết phải được đưa ra trng câu ý kiến của cử tri cả nước, hoặc ở địa phương để nhân dân quyết định; những cơ quan, tổ chức và những người có quyền yêu cầu tổ chức trng câu ý dân; cơ quan có thẩm quyền quyết định trng câu ý dân; trình tự, thủ tục tiến hành trng câu ý dân; việc xác định kết quả trng câu ý dân...

Để phân định thẩm quyền quyết định giữa HĐND và UBND cùng cấp, theo chúng tôi nên khôi phục "thẩm quyền tuyệt đối" của HĐND mà Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và năm 1989 đã quy định. Đó là những vấn đề nhất thiết phải được thảo luận và quyết định tại các kỳ họp HĐND. HĐND cần tập trung tróc hết và chủ yếu vào việc thực hiện thực sự thẩm quyền này.

b. Chức năng xây dựng chính quyền địa phương

Điều 18 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 hiện hành đã quy định tọng đối đầy đủ thẩm quyền của HĐND các cấp trong lĩnh vực này.

Tuy nhiên, liên quan đến việc thành lập UBND các cấp, hiện nay có nhiều ý kiến, kiến nghị khác nhau. Đáng chú ý nhất là ý kiến đề nghị: áp dụng chế độ Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp dưới (đối với Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp tỉnh do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm), nhng trước khi bổ nhiệm lấy phiếu tín nhiệm của HĐND cùng cấp. Chủ tịch UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND cùng cấp. Về vấn đề này, theo chúng tôi không nên áp dụng chế độ bổ nhiệm đối với Chủ tịch và các chức danh khác của UBND, vì mấy lý do sau đây:

Thứ nhất, một trong những thẩm quyền quan trọng nhất của HĐND, cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương chính là quyền bầu và bãi nhiệm các chức danh chủ chốt của UBND, cơ quan chấp hành và điều hành hay cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương. Nếu HĐND chỉ còn quyền bỏ phiếu tín nhiệm các ứng cử viên UBND cấp mình để ngồi đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp trên tham khảo trước khi bổ nhiệm, theo chúng tôi, sẽ tước đi thẩm quyền quan trọng nhất của HĐND. HĐND sẽ thực sự trở thành cơ quan mang tính hình thức cả về phong diện pháp lý, cả về phong diện thực tế và điều này sẽ kéo theo tính hình thức của chức năng quyết định, cũng nh chức năng giám sát của HĐND.

Hai là, việc áp dụng chế độ bổ nhiệm Chủ tịch và các chức danh khác của UBND từ ngồi đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp trên sẽ là "*bức thụt lùi về dân chủ*", trái với chủ trương của Đảng và phát huy dân chủ XHCN, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, không phù hợp với xu hướng chung về dân chủ của các nước trên thế giới.

Vì cách đây hơn 55 năm, khi chúng ta mới giành được chính quyền, tình hình chính trị- xã hội khi đó hết sức phức tạp, đại biểu HĐND khi đó thuộc mọi thành phần xã hội, trình độ văn hoá của đại biểu HĐND còn rất thấp, có ngồi mù chữ, nhng hai sắc lệnh đầu tiên về chính quyền địa phương (Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945) vẫn quy định chế độ HĐND bầu ra UBHC, hơn nữa còn quy định quyền HĐND bầu UBHC là mang tính quyết định, chứ không phải quyền phê chuẩn của cơ quan hành chính cấp trên (ví dụ: Điều 16, Điều 46, Điều 57 Sắc lệnh số 63; Điều 33, Điều 47 Sắc lệnh số 77). ở những cấp không có HĐND nh cấp huyện và cấp kỳ, UBHC những cấp này cũng do các HĐND cấp dưới bầu ra. Riêng UBHC khu phố còn do cử tri khu phố trực tiếp bầu. Thậm chí, để thực hiện chế độ dân chủ nhân dân, ngay trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp ác liệt nh thế, đòi hỏi tính khẩn trương và tập trung cao độ trong chỉ huy, điều hành nền hành chính trong điều kiện chiến tranh, nhng ngày 10 tháng 10 năm 1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 47/SL để khôi phục lại chế độ HĐND cấp xã và cấp tỉnh bầu Ủy ban kháng chiến hành chính cấp mình, vì mấy năm đầu khi toàn quốc kháng chiến chúng ta phải áp dụng chế độ chỉ định Ủy ban này.

Hiện nay, ở một số nước nh: Nhật Bản, một số bang của Mỹ, Cộng hoà Liên bang Nga... ngồi đứng đầu cơ quan chấp hành- điều hành ở địa phương còn do cử tri ở địa phương trực tiếp bầu. Ví dụ, ở Nhật Bản các tỉnh trưởng, thị trưởng, quận trưởng đều do cử tri địa phương trực tiếp bầu ra.

Ba là, để phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng, chống hiện tượng chạy chức, chạy quyền của những cán bộ, công chức "chỉ biết làm vừa lòng cấp trên", không quan tâm đến nhu cầu và lợi ích của nhân dân địa phương và tình trạng quan liêu, bao che cho cấp dưới của không ít cán bộ có chức, có quyền của cơ quan hành chính cấp trên, theo chúng tôi rất cần áp dụng chế độ HĐND bầu UBND các cấp ở địa phương một cách thực sự dân chủ, chứ không phải hình thức nh lâu nay. Chủ tịch UBND nhất thiết phải là đại biểu HĐND, vì khi chúng ta cha áp dụng chế độ nhân dân địa phương trực tiếp bầu chức danh này thì đây là cách để HĐND đánh giá sự tín nhiệm của cử tri đối với ứng cử viên Chủ tịch UBND. Để có thể luân chuyển cán bộ, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức trong phạm vi cả nước và từ trung ương đến cơ sở... các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, cơ quan tổ chức- cán bộ của Đảng, của chính quyền cấp trên phải chủ động có kế hoạch đào tạo, quy

hoạch, bồi dưỡng cán bộ, công chức, đa họ về địa phương, nơi dự kiến bố trí lãnh đạo UBND từ trước, chứ không thể để bị động "nước đến chân mới nhảy" nh bấy lâu nay.

Để bảo đảm sự phục tùng của UBND cấp dưới đối với UBND cấp trên, UBND cấp tỉnh đối với Chính phủ, kịp thời xử lý đối với vi phạm nghiêm trọng của lãnh đạo UBND các cấp, pháp luật hiện hành đã trao cho Thủ tướng, cho Chủ tịch UBND quyền cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp. Vấn đề quan trọng hiện nay là cần tạo điều kiện để Chủ tịch UBND và Thủ tướng có toàn quyền quyết định và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Về các trường hợp ngoại lệ nh: một đơn vị hành chính đợc thay đổi cấp; thành lập một đơn vị hành chính mới; HĐND bị giải tán; hoặc trong trường hợp Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND bị cách chức... thì Chủ tịch UBND cấp trên (hoặc Thủ tướng) chỉ định UBND lâm thời (chỉ định quyền Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp). Trong những trường hợp nh thế, nếu địa phương không có người đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật, có thể điều động từ địa phương khác, hoặc từ trung ơng về và quyền Chủ tịch UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND.

Ngoài ra, liên quan đến việc thành lập UBND, nếu vẫn áp dụng chế độ HĐND bầu UBND, chúng tôi xin có một số kiến nghị sau đây:

- Để Chủ tịch UBND cấp trên (hoặc Thủ tướng Chính phủ) phê chuẩn kết quả bầu UBND cấp dưới trực tiếp đi vào thực chất chứ không phải chỉ kiểm tra tính hợp pháp, hợp lệ mang tính hình thức đối với kết quả bầu UBND, pháp luật cần quy định rõ, cụ thể tiêu chuẩn đối với các chức danh của UBND, nhất là Chủ tịch UBND các cấp. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 chỉ quy định điều kiện duy nhất của Chủ tịch UBND phải là đại biểu HĐND cùng cấp (Mục c, Khoản 2, Điều 34, Luật). Nghị định số 174/CP ngày 29/9/1994 của Chính phủ cũng chỉ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Điều 47 của Luật tổ chức HĐND và UBND về cơ cấu thành viên UBND và số Phó Chủ tịch UBND các cấp, chứ không có quy định nào về tiêu chuẩn các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các thành viên UBND các cấp. Để HĐND bầu những người có đủ phẩm chất và năng lực vào UBND, nhất là chức danh chủ tịch UBND, làm căn cứ pháp lý cho việc phê chuẩn kết quả bầu UBND, Chính phủ cần quy định rõ tiêu chuẩn các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên UBND mỗi cấp.

- Luật cần quy định nhất quán và rõ ràng giữa giá trị pháp lý của việc phê chuẩn kết quả bầu UBND với nhiệm kỳ của UBND.

Vì Điều 6 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 hiện hành quy định: Nhiệm kỳ của UBND các cấp theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp. Khi HĐND hết nhiệm kỳ, UBND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi HĐND khoá mới bầu ra UBND mới. Hoặc Điều 61, Luật quy định: Trong trường hợp HĐND bị giải tán hoặc trong trường hợp đặc biệt khác, thì Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp (đối với cấp tỉnh thì Thủ tướng Chính phủ) chỉ quy định UBND lâm thời để đảm nhiệm công tác cho đến khi HĐND và UBND mới đợc bầu ra.

Theo các quy định nh trên của Luật thì thời điểm chấm dứt nhiệm kỳ UBND khoá trước và bàn giao nhiệm vụ cho UBND khoá mới là khi HĐND bầu ra UBND. Nhnng nếu kết quả bầu UBND không đợc Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn (hoặc Thủ tướng Chính phủ đối với cấp tỉnh), vì việc bầu cử không hợp pháp, hợp lệ, các chức danh đợc bầu không đúng tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật, thì những việc do "Chủ tịch UBND hoặc do UBND không đợc phê chuẩn" này đã giải quyết trước đó sẽ đợc xử lý nh thế nào? Vì vậy, nếu vẫn duy trì quyền phê chuẩn của cơ quan hành chính nhà nớc cấp trên đối với kết quả bầu UBND cấp dưới, theo chúng tôi Điều 6 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 hiện hành cần quy định lại nhiệm kỳ của UBND các cấp là: "Khi HĐND kết nhiệm kỳ, UBND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp (hoặc Thủ tướng Chính phủ) phê chuẩn kết quả bầu UBND của HĐND khoá mới" (Điều 61 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 về thời gian đảm nhiệm công tác của UBND lâm thời do Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp hoặc Thủ tướng chỉ định cũng cần đợc sửa đổi theo hớng tơng tự nh trên).

- Pháp luật hiện hành không quy định thời hạn phê chuẩn kết quả bầu UBND, hình thức văn bản pháp lý, cũng như căn cứ không phê chuẩn, không quy định thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại việc từ chối phê chuẩn kết quả bầu HĐND và UBND.

Đây là một trong những hạn chế lớn của Luật Tổ chức HĐND và UBND được ban hành những năm gần đây (cả Luật năm 1989, cũng như Luật năm 1994 hiện hành). Điều này là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng như ở xã Đông Hiếu (huyện Nghĩa Đàn, tỉnh Nghệ An): HĐND xã đã tiến hành bầu Chủ tịch UBND qua ba lần thông lọng, hai lần bầu, lần nào ngồi đợi giới thiệu cũng đạt số phiếu cao, song hơn nửa năm kể từ ngày HĐND bầu, Chủ tịch UBND xã đó vẫn không được Chủ tịch UBND huyện phê chuẩn. Lãnh đạo huyện Nghĩa Đàn vẫn yêu cầu Đảng ủy xã họp để phủ quyết kết quả bầu trên. Hoặc sở dĩ UBND Quận 8, TP. Hồ Chí Minh trước đây (năm 1990) phải phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch UBND phường 4 chính là do Thông trực HĐND và UBND thành phố phải "nhiều lần nhắc nhở". Để khắc phục tình trạng này, theo chúng tôi cần kế thừa các quy định Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945 do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành, trong đó quy định rõ: thời hạn cơ quan hành chính cấp trên phê chuẩn nghị quyết HĐND cấp dưới (5 ngày đối với UBND huyện "chuẩn y" nghị quyết HĐND xã, 15 ngày đối với UBND kỳ "chuẩn y" nghị quyết HĐND tỉnh); nếu UBND cấp trên không phê chuẩn, phải có văn bản nói rõ lý do; HĐND có quyền "kháng cáo" lên cơ quan hành chính cấp trên 2 cấp về việc không phê chuẩn này; quyết định của cơ quan hành chính cấp trên này có tính bắt buộc thi hành đối với cả HĐND, cả UBND đã từ chối phê chuẩn... (Xem Điều 68, Điều 73, Điều 82, Sắc lệnh số 63).

c. Chức năng giám sát của HĐND

HĐND là cơ quan duy nhất ở địa phương, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, trực tiếp đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương, nên chức năng giám sát của HĐND là một trong ba chức năng chính và đặc biệt quan trọng của HĐND. Vì kiểm tra, giám sát luôn gắn với quyền lực. Theo V.I.Lê-nin, kiểm tra, giám sát mà không có quyền lực chỉ là "câu trống rỗng, tiếng trống sấm nhất".

Hiến pháp và pháp luật hiện hành quy định đối tượng thuộc quyền giám sát của HĐND, các hình thức thực hiện quyền giám sát này và các chế tài HĐND có quyền áp dụng đối với các đối tượng thuộc quyền giám sát của HĐND.

Qua nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành về chức năng giám sát của HĐND và thực hiện chức năng này của HĐND các cấp ở địa phương, chúng tôi có một số ý kiến như sau:

Về đối tượng giám sát của HĐND

Pháp luật hiện hành quy định đối tượng giám sát của HĐND quá rộng, mang tính hình thức, không thực tế và hết sức chung chung. Theo quy định của Khoản 2, Điều 11 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994, HĐND giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương. Chúng tôi cho rằng đây là đối tượng thuộc quyền kiểm tra và xử lý của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, của viện kiểm sát nhân dân và tòa án nhân dân ở địa phương. HĐND chỉ tập trung giám sát hoạt động của các đối tượng ở phần đầu của Khoản 2, Điều 11 của Luật và như Điều 122 Hiến pháp 1992 quy định các đối tượng thuộc quyền chất vấn của đại biểu HĐND. Cụ thể là: Thông trực HĐND, UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp và HĐND cấp dưới.

Về các hình thức giám sát của HĐND. Xét báo cáo công tác; kiểm tra, khảo sát thực tế của Thông trực HĐND và các ban của HĐND; quyền chất vấn của đại biểu.

Trong ba hình thức giám sát nói trên, hình thức chất vấn của đại biểu HĐND là hình thức giám sát đặc biệt quan trọng, có tính đặc thù của các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Cần phân biệt quyền chất vấn với quyền yêu cầu, kiến nghị của đại biểu. Nội dung chất vấn của đại biểu phải

mang tính phê bình, phải chỉ ra được khuyết điểm của đối tượng bị chất vấn. Việc trả lời chất vấn của cơ quan hoặc người bị chất vấn không phải cho riêng đại biểu đã chất vấn, mà là trả lời công khai về nguyên nhân các khuyết điểm, thiếu sót của mình trước cơ quan hoặc người bị chất vấn phải trả lời tại kỳ họp đó, Luật cần quy định: cơ quan hoặc người bị chất vấn phải trả lời tại kỳ họp đó, trong trường hợp đặc biệt HĐND mới cho trả lời tại kỳ họp sau. Pháp luật hiện hành quy định cho phép đối tượng bị chất vấn có thể trả lời sau kỳ họp bằng văn bản và gửi cho đại biểu đã chất vấn, theo chúng tôi điều này làm vô hiệu hoá hình thức giám sát đặc biệt quan trọng này của HĐND đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương, vô hình chung đã tạo điều kiện cho họ thoát khỏi sự giám sát của HĐND.

Đối với hình thức kiểm tra, khảo sát thực tế của thông trực HĐND, các ban của HĐND và các đại biểu HĐND, theo chúng tôi luật cần quy định giá trị pháp lý của các yêu cầu, kiến nghị của các đoàn kiểm tra, khảo sát này và biện pháp chế tài cụ thể cần áp dụng đối với cơ quan hoặc người không thực hiện, không trả lời các yêu cầu, kiến nghị đó.

Về các chế tài HĐND có thẩm quyền áp dụng

Pháp luật hiện hành quy định HĐND có quyền: bãi bỏ các văn bản sai trái của UBND cấp dưới trực tiếp, của UBND và Chủ tịch UBND cùng cấp; có quyền bãi nhiệm các chức danh do HĐND bầu (Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cùng cấp, Hội thẩm nhân dân) và giải tán HĐND cấp dưới trực tiếp, khi HĐND cấp này làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân. Ở đây có vấn đề đặt ra là:

- HĐND bãi bỏ văn bản sai trái của UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp là loại văn bản nào? Văn bản quy phạm pháp luật hay cả văn bản cá biệt? Nếu cả văn bản cá biệt liệu có hợp lý không? Theo chúng tôi luật cần quy định rõ, chứ không thể quy định "bãi bỏ văn bản sai trái của UBND" một cách chung chung như hiện nay.

- Thực tế có trường hợp do tính chất và mức độ vi phạm của Chủ tịch UBND, các thành viên của UBND, hoặc HĐND cấp dưới trực tiếp cha đến mức phải bãi nhiệm hoặc giải tán, nhưng trong các trường hợp đó pháp luật hiện hành lại cha quy định cho HĐND được quyền áp dụng các hình thức xử lý nhẹ hơn, theo chúng tôi là một hạn chế cần khắc phục. Đó có thể là hình thức: khiển trách, cảnh cáo, chứ không thể chỉ phê bình, nhắc nhở, rút kinh nghiệm hoặc không xử lý gì.

Để tăng cường hiệu quả hoạt động của các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương nói chung, tăng cường chức năng giám sát của HĐND các cấp đối với các cơ quan nhà nước khác ở địa phương, theo chúng tôi, cần tăng số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, nhất là Thông trực HĐND, các ban của HĐND. Hạn chế tối đa các thành viên của UBND (trừ Chủ tịch), Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp, cán bộ lãnh đạo toà án và viện kiểm sát địa phương kiêm nhiệm đại biểu HĐND các cấp. Vì các "đại biểu công chức" này, với chức vụ của mình họ đã nằm trong hệ thống quyền lực và quản lý, nằm trong các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm, chịu sự kiểm tra, giám sát và phải báo cáo công tác của mình trước HĐND. Đối với các cán bộ, công chức nói trên hiện nay chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong tổng số đại biểu HĐND các cấp là điều rất bất hợp lý. Ví dụ, ở tỉnh Bình Dương: cơ cấu đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 1999- 2004 cho thấy tổng số 45 đại biểu HĐND tỉnh có tới 18 đại biểu là cán bộ, công chức của các cơ quan hành chính nhà nước (chiếm tỷ lệ 40%); HĐND ở 7 huyện, thị xã của tỉnh này có tỷ lệ là 76/193 (chiếm 39%)... HĐND các cấp ở các địa phương khác cũng có tình hình tương tự. Những cán bộ, công chức này cần gì phải giữ thêm ghế đại biểu HĐND, họ làm gì có đủ thời gian và tâm trí dành cho hoạt động đại biểu và nhất là chẳng lẽ họ lại tự mình báo cáo trước mình, tự mình kiểm tra, giám sát chính mình, hoặc giám sát, chất vấn những cơ quan quản lý nhà nước cấp trên trực tiếp của mình?

Để HĐND thực hiện đúng vị trí, vai trò của cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương, cần phải tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp, cả những biện pháp mang tính tổ chức- pháp lý (sửa đổi, bổ sung, ban hành các quy định mới của Hiến pháp và pháp luật; xác định đúng và sắp xếp, kiện toàn mô hình tổ chức chính quyền địa phương, đổi mới bầu cử đại biểu HĐND); cả những biện pháp chính

trị- t tổng (tuyên truyền, giáo dục cán bộ, công chức của các cơ quan chính quyền địa phương có ý thức tôn trọng HĐND, đặt hoạt động của mình dưới sự lãnh đạo, giám sát của HĐND, chứ không phải thái độ xem thường HĐND, "phớt lờ" HĐND như ở một số địa phương; tuyên truyền và vận động nhân dân tham gia tích cực vào tổ chức và hoạt động của HĐND, vì sức mạnh của HĐND- cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương có gốc chính là từ sức mạnh và trí tuệ của nhân dân địa phương mà đại biểu HĐND là người đại diện...). Đặc biệt, cần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của HĐND, đổi mới nội dung và phong cách lãnh đạo của các cấp ủy đảng ở địa phương đối với hoạt động của HĐND các cấp, thực hiện đúng nguyên tắc "mọi tổ chức của đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật", như Điều 4, Hiến pháp 1992 đã xác định./.