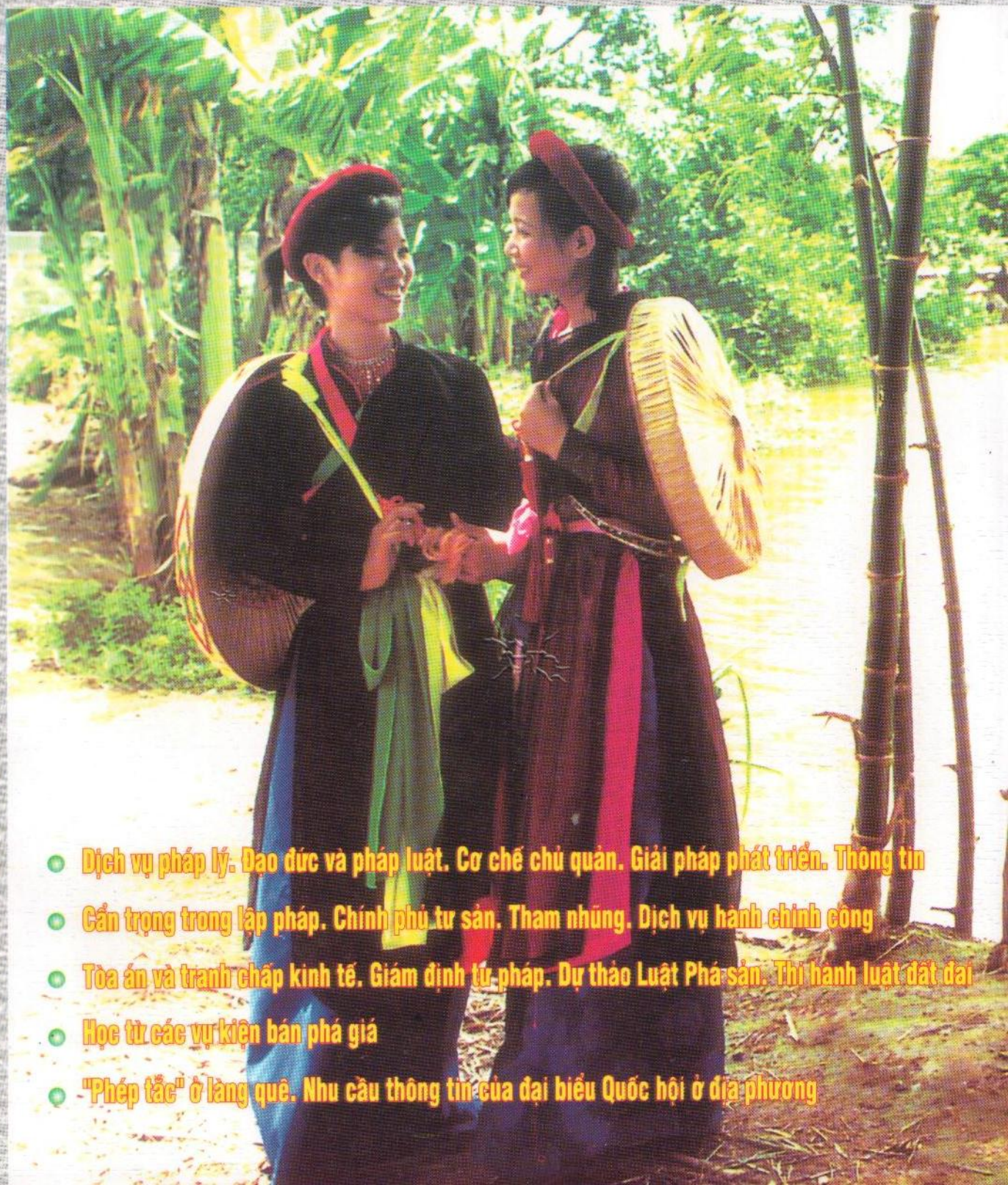


Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Dịch vụ pháp lý. Đạo đức và pháp luật. Cơ chế chủ quản. Giải pháp phát triển. Thông tin
- Căn trọng trong lập pháp. Chính phủ tư sản. Tham nhũng. Dịch vụ hành chính công
- Tòa án và tranh chấp kinh tế. Giám định tư pháp. Dự thảo Luật Phá sản. Thi hành luật đất đai
- Học từ các vụ kiện bán phá giá
- "Phép tắc" ở làng quê. Nhu cầu thông tin của đại biểu Quốc hội ở địa phương

NCLP

TRỤ SỞ
27A Võng Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

BAN CỐ VẤN
Vũ Mão
TS. Vũ Đức Khiển
TS. Trần Ngọc Đ-ờng
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

PHÁT HÀNH
Tại Hà Nội:
ĐT: 080-43364
Tại TP. Hồ Chí Minh:
ĐT: 080-83771

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN
Số 117/GP ngày 30/3/2001
của Bộ Văn hoá - Thông tin

TÀI KHOẢN
0011000467735
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Ngân hàng ngoại th-ơng
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Dịch vụ pháp lý ở Việt Nam tr-ớc thêm WTO
Đào Xuân Tiến 2
- Tính con ng-ời và những vấn đề của đạo đức, pháp luật
Hoàng Thị Kim Quế 5
- Tính khách quan của cơ chế chủ quản
Lê Văn Tú 10
- Một giải pháp ngăn nguy cơ tụt hậu
Cẩm Ngọc 14
- Học hỏi n-ớc láng giềng
Nguyễn Xuân Kinh 14

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Tăng sự cẩn trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội
Nguyễn Đăng Dung 21
- Về những hạt nhân hợp lý trong tổ chức và hoạt động của
chính phủ t- sản
Thái Vĩnh Thắng 26
- Bàn về tham nhũng
Nguyễn Minh Đoan 35
- Bàn thêm về dịch vụ hành chính công
Diệp Văn Sơn 42

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền của toà án trong việc
giải quyết tranh chấp kinh tế
Lê Thị Thu Thủy 46
- Về các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền sở hữu toàn dân
đối với đất đai d-ọc quy định trong Luật đất đai năm 2003
Nguyễn Quang Tuyến 52
- Giám định t- pháp
D-ơng Ngọc Ng-u 57
- Góp ý về Luật phá sản (sửa đổi)
Hoàng Minh Hiếu 64

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Hỗ trợ doanh nghiệp trong các vụ kiện bán phá giá:
những việc cần làm
Tr-ơng Mạnh Hùng 72

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

- Nhu cầu thông tin phục vụ hoạt động đại biểu Quốc hội ở
địa ph-ơng
Nguyễn Hữu Đông 77
- Đôi điều “phép tắc” ở một làng quê x-a
Nguyễn Nh- Du 82

Ảnh bìa: “Trẩy hội” (Kim Phúc)

Toạ đàm đầu năm

DỊCH VỤ PHÁP LÝ Ở VIỆT NAM TR-ỚC THỀM WTO

Đo Xuân Tiến

Việt Nam đang b-ớc vào giai đoạn hai của quá trình hội nhập WTO: đàm phán mở cửa thị trường và cam kết thực hiện nghĩa vụ, trong đó có lĩnh vực dịch vụ.

Dịch vụ pháp lý là một ngành non trẻ đã đ-ợc chuẩn bị nh- thế nào để b-ớc vào hội nhập? Để góp phần xới lên những điểm thảo luận b-ớc đầu, ngày 13/01/2004, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp đã tổ chức toạ đàm về chủ đề “Dịch vụ pháp lý ở Việt Nam tr-ớc thềm WTO”. Tham gia toạ đàm có đại diện lãnh đạo Vụ pháp luật (Văn phòng Quốc hội); Vụ Bổ trợ t- pháp (Bộ T- pháp); Phòng th-ơng mại và công nghiệp Việt nam; đại diện một số cơ quan cung cấp dịch vụ pháp lý, công ty luật, văn phòng luật s- và đại diện một số khách hàng sử dụng dịch vụ pháp lý.

Tạp chí NCLP xin giới thiệu để bạn đọc tham khảo và gửi bài đóng góp

Thực trạng và quan điểm quản lý nhà n-ớc về dịch vụ pháp lý

Trong công cuộc đổi mới đất n-ớc, hoạt động dịch vụ pháp lý đáp ứng nhu cầu khách quan của xã hội, trở thành một loại hình dịch vụ không thể thiếu trong phát triển kinh tế, đời sống xã hội.

Pháp lệnh Luật s- đ-ợc Ủy ban th-ơng vụ Quốc hội thông qua ngày 25 tháng 7 năm 2001 là b-ớc tiến quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế luật s- ở n-ớc ta. Để tiếp tục điều chỉnh tổ chức và hoạt động của tổ chức luật s- n-ớc ngoài tại Việt Nam, ngày 22/7/2003 Chính phủ đã

ban hành Nghị định 87/2003/NĐ-CP. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề và cách hiểu khác nhau đối với dịch vụ pháp lý. Tr-ớc hết là khái niệm, theo WTO, dịch vụ pháp lý đ-ợc định nghĩa là một lĩnh vực dịch vụ đ-ợc quy định trong Hiệp định th-ơng mại dịch vụ (GATS) và đ-ợc liệt kê cụ thể

Tình hình phát triển nghề luật s- trong cả n-ớc tính đến hết tháng 7/2003, theo số liệu tại Vụ Bổ trợ t- pháp (Bộ T- pháp) nh- sau: có 730 tổ chức hành nghề luật s- đ-ợc cấp giấy đăng ký hoạt động, trong đó: 515 Văn phòng Luật s- do 1 Luật s- thành lập, 160 Văn phòng luật s- do nhiều luật s- thành lập, 51 Chi nhánh Văn phòng luật s-, 4 Công ty luật hợp danh. Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hà Nội vẫn là 2 địa ph-ơng có số l-ợng tổ chức hành nghề luật s- lớn nhất trong cả n-ớc. Riêng thành phố Hồ Chí Minh đã có 270 tổ chức, chiếm hơn 1/3 số tổ chức hành nghề của cả n-ớc và gấp 3 lần số l-ợng tổ chức hành nghề luật s- của Hà Nội. Cũng có một số tỉnh do điều kiện kinh tế- xã hội còn nhiều khó khăn nên chỉ có một hoặc hai tổ chức hành nghề luật s- nh-: Lào Cai, Bắc Cạn, Tuyên Quang, đặc biệt, Đoàn luật s- tỉnh Lai Châu cho đến thời điểm này vẫn ch-a thành lập đ-ợc một Văn phòng luật s- hay Công ty luật hợp danh nào.

trong bảng phân loại các lĩnh vực dịch vụ của WTO (Central Product Classification)¹. Pháp luật Việt Nam không định nghĩa nội dung dịch vụ pháp lý. Suy diễn từ Điều 1 Pháp lệnh luật s-, có thể hiểu dịch vụ pháp lý bao gồm hoạt động tranh tụng của luật s-, t- vấn pháp luật và các dịch vụ pháp lý khác. Các tác giả của cơ quan hỗ trợ t- pháp đồng ý với nội dung suy diễn này². Như vậy, các quy định pháp luật của Việt Nam coi dịch vụ pháp lý là loại hình kinh doanh dịch vụ nghề nghiệp do luật s- thực hiện và phải được thực hiện bởi Văn phòng luật s- hoặc công ty hợp danh³. Trên thực tế, vẫn còn những công ty luật hoạt động theo Luật doanh nghiệp.

Thủ tục thành lập, tổ chức, quản lý và hoạt động của Công ty luật hợp danh sẽ được điều chỉnh bởi cả những quy định của Pháp lệnh Luật s- và Luật doanh nghiệp. Đồng thời, theo quy định tại khoản 2, điều 19 của pháp lệnh luật s- thì Công ty luật hợp danh được thực hiện t- vấn pháp luật, dịch vụ pháp lý khác nh-ng không được tham gia tranh tụng. Có thể thấy, việc hình thành hai loại

luật s- hành nghề với hai phạm vi hoạt động khác nhau tạo nên sự phân biệt luật s- này được quyền tham gia tố tụng, còn luật s- kia không có quyền tham gia tố tụng trở nên ch-a hợp lý, khi trong pháp luật tố tụng hiện hành quy định ng-ời tham gia tố tụng được phép bào chữa có cả bào chữa viên nhân dân, công dân có đủ năng lực hành vi hành vi (trừ cán bộ ngành Tòa án, Công an, Kiểm sát).

Một điểm nữa là hiện nay, số lượng luật s- kiêm nhiệm ở nước ta vẫn còn khá nhiều (chiếm tỷ lệ 1/4 tổng số luật s- cả nước⁴). Điều này cũng có thể làm hạn chế sự phát triển tính chuyên nghiệp của nghề luật s-.

Làm gì để tăng khả năng cạnh tranh của nghề luật s- ở nước ta?

Các ý kiến của đại biểu tham gia tọa đàm đều thống nhất quan điểm phải thật sự coi luật s- là một nghề, luật s- phải chuyên nghiệp. Ông Nguyễn Trần Bạt, Tổng giám đốc Công ty t- vấn, luật s-, sở hữu trí tuệ (Investconsult Group) cho biết, hiện nay số luật s- thực sự sống

bằng chính nghề của mình không nhiều, vì vậy trong hoạt động hành nghề luật s- cần phải có bản lĩnh nghề nghiệp và bản lĩnh sống bằng chính nghề của mình thì mới tôn trọng đạo đức, nguyên tắc hành nghề. Vấn đề quan trọng nhất hiện nay vẫn là phải tập trung vào vừa đẩy nhanh số lượng nh-ng vừa nâng cao chất lượng trình độ luật s-, xây dựng quy chế và trách nhiệm cụ thể trong hoạt động hành nghề luật s-.

Đề cập đến chất lượng luật s-, ông Lê Hồng Sơn, Phó vụ trưởng Vụ hỗ trợ t- pháp, Bộ T- pháp thừa nhận những bất cập hiện nay của đội ngũ luật s- cũng như môi trường pháp lý phải tiếp tục hoàn thiện để nghề luật s- ở nước ta phát triển. Ví dụ, Nhà nước cần chủ động xây dựng chiến lược đào tạo nghề nghiệp luật s- lâu dài, trong đó có việc đào tạo luật s- chuyên ngành nh- luật s- về t- vấn các giao dịch quốc tế, giải quyết các tranh chấp liên quan đến quốc tế. Đội ngũ luật s- có thể được Nhà nước gửi đi học tại các nước có nền kinh tế thị trường và nghề luật s- phát triển, đồng thời được thực tập hành nghề trong các hãng luật

¹ Bảng này có 155 ngành dịch vụ, trong đó, dịch vụ pháp lý có mã số mô tả 861.

² Xem Nguyễn Văn Thảo, Nguyễn Thị Minh- Hiệp định Thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ và dịch vụ pháp lý tại Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề về Hiệp định Thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ, Hà Nội, 2003. tr.11

³ Điều 3 Pháp lệnh Luật s-

⁴ Theo số liệu của Vụ hỗ trợ t- pháp- Bộ T- pháp, tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề về Hiệp định Thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ, Hà Nội, 2003. tr.187

nổi tiếng để học hỏi kinh nghiệm hành nghề luật s- và thực hành giải quyết các tranh chấp thương mại quốc tế.

Một số đại biểu mong đợi vai trò của Bộ T- pháp trong hỗ trợ và bảo đảm, bảo vệ luật s-. Nhà nước cần ban hành Luật về hành nghề luật s-, điều chỉnh tổ chức và hoạt động của cả luật s- trong nước và nước ngoài theo tiến trình gia nhập WTO nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của luật s- Việt Nam.

Ông Trần Văn Sơn, Trưởng Văn phòng luật s- SMC (Hà Nội) nêu vấn đề mở rộng thẩm quyền cho luật s- nh- có thể đảm nhiệm công việc công chứng một số loại giấy tờ, tài liệu và cần xoá bỏ ranh giới giữa luật s- t- vấn và luật s- tranh tụng. Ông Trần Quang Mỹ, Trưởng Văn phòng luật s- Hùng V-ong (Hà Nội), Chủ tịch trọng tài kinh tế Thăng Long (ECOARCEN) đề nghị không nên gọi luật s- là người bào chữa trong tố tụng. Nói đến hành nghề luật s- chuyên nghiệp thì bào chữa cho thân chủ là nhiệm vụ của luật s- và chỉ có luật s- được làm công việc này. Ông Trần Quang Mỹ nêu tình trạng người tiến hành tố tụng thiếu tôn trọng luật s- cần sớm chấm dứt. Ngoài ra, cần thu hút luật s- tham gia tích cực vào công tác xây dựng pháp luật, nhất là thu hút tham gia vào việc

soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh... chứ không nên nhầm lẫn vai trò tham gia vào việc xây dựng pháp luật của đại diện Hội luật gia với luật s-. Có ý kiến nêu ra rằng, lẽ ra trong cơ quan lập pháp nên có đại biểu đại diện cho giới luật s-.

Các đại biểu tham gia tọa đàm đều có ý kiến về việc Nhà nước cần thành lập tổ chức luật s- toàn quốc theo quy định tại điều 36 Pháp lệnh Luật s- "*Trong phạm vi cả nước, tổ chức luật s- toàn quốc đại diện cho các luật s-, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho họ*". Có ý kiến nêu ra đề nghị tên gọi của tổ chức này là "*Hiệp hội luật s- Việt Nam*". Tuy nhiên, vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu, thảo luận là việc quản lý Nhà nước đối với Hiệp hội nh- thế nào?

Điểm mà các đại biểu đều thống nhất, đó là tổ chức luật s- toàn quốc không chỉ đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho giới luật s- mà tổ chức này phải mang tính tự quản cao để kiểm soát về đạo đức, trách nhiệm nghề nghiệp, chất lượng hành nghề của các luật s-, nâng cao vai trò của tổ chức này trong việc chủ động hội nhập kinh tế quốc tế của giới luật s- và nghề luật s- nước ta.

Cuộc tọa đàm tại Tạp chí Nghiên cứu lập pháp về chủ đề "*dịch vụ pháp lý ở Việt Nam*

trước thêm WTO" đã gợi mở cho các đại biểu và các cộng tác viên, các độc giả của Tạp chí về hướng nghiên cứu và tiếp tục trao đổi xung quanh những vấn đề về sự phát triển tính chuyên nghiệp của nghề luật s-, về các quy định trong hoạt động dịch vụ pháp lý, phù hợp với cam kết của nước ta khi gia nhập WTO, tác động của các hình thức cung cấp dịch vụ pháp lý theo WTO đối với lĩnh vực này, nhằm góp phần phát triển thị trường và nâng cao chất lượng hoạt động dịch vụ pháp lý và tiếp tục hoàn thiện pháp luật về luật s-, nhất là chuẩn bị xây dựng dự thảo Luật về luật s- là một trong các dự án luật của Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) nhằm tạo cơ sở pháp lý thuận lợi cũng nh- bảo đảm môi trường pháp lý cho sự phát triển dịch vụ pháp lý ở nước ta.

Tạp chí NCLP sẽ tiếp tục mở rộng phạm vi nghiên cứu xung quanh chủ đề nêu trên và luôn mong nhận được sự đóng góp trao đổi của các độc giả về diễn đàn này./.

TÍNH CON NG-ỒI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CỦA ĐẠO ĐỨC, PHÁP LUẬT

Hoàng Thị Kim Quế *

Tính con ng-ời từ ngàn x-a đã là đề tài bàn luận say s-a của các nhà t- t-ởng vĩ đại, mọi ph-ong thức cai trị, điều hành, mọi phép thuật trị ng-ời, trị n-ớc, suy cho cùng đều bắt nguồn từ quan niệm về bản tính của con ng-ời. Hiện nay, việc quan tâm nghiên cứu, tìm hiểu và nhận thức về tính con ng-ời có tầm quan trọng đặc biệt trong cuộc đấu tranh phòng chống các vi phạm pháp luật, tội phạm hình sự và sự xuống cấp của đạo đức xã hội, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật, quản lý, điều hành trong các cộng đồng, tổ chức, thiết chế gia đình và toàn xã hội

Tính con ng-ời - một vài nét cơ bản

Tính con ng-ời là khái niệm chỉ những đặc điểm tâm lý riêng, ổn định của từng ng-ời cụ thể, đặc tr-ng cho con ng-ời đó, làm cho ng-ời này khác với ng-ời kia¹. Tính của con ng-ời trong những điều kiện nhất định có thể là nguồn gốc của tội lỗi, là mầm mống của những mâu thuẫn. Tính của con ng-ời nếu chỉ dừng lại nơi suy nghĩ, thì chúng ta không thể biết, ví nh- tính tham chẳng hạn. Để nhận biết, tính tham đó phải đ-ợc biểu hiện ra bên ngoài bằng hành vi, bằng thái độ. Để đánh giá và “xử lý” đối với tính xấu đó, về ph-ong diện pháp lý phải thoả mãn các dấu hiệu cơ bản của vi phạm pháp luật, trong đó có dấu hiệu hành vi và tính trái pháp luật của hành vi, “ngoài hành vi của mình ra, tôi hoàn toàn không tồn tại đối với pháp luật, hoàn toàn không phải là đối t-ợng của nó”².

Tính con ng-ời bao gồm những tính có nguồn gốc tính vật và tính có nguồn gốc ng-ời. Những tính có nguồn gốc vật nh- tính tham, tính hung dữ, tính nhát, tính l-ời... Tính ng-ời chỉ riêng có ở con ng-ời, ví nh- tính đam mê, tính thích cái mới, cái đẹp, tính thích h-ởng thụ, tính chăm, tính thật thà, ngay thẳng... Trong mỗi con ng-ời có cả những tính vốn có và những tính do hấp thụ đ-ợc. Con ng-ời có tính thiện và tính ác, ở những mức độ khác nhau. Tính thiện th-ờng có nguồn gốc tính ng-ời hoặc do hấp thụ đ-ợc. Tính ác th-ờng có nguồn gốc tính vốn có, tính ác th-ờng là mầm mống của tội phạm, chẳng hạn, ở những ng-ời có tính hung dữ, ghen tỵ mãnh liệt, trong những điều kiện, hoàn cảnh thuận lợi, họ dễ dàng gây tội ác. Tính xấu rộng hơn tính ác,

** PGS, TS, Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội*

¹ Đỗ Bình Trọng, *Tìm hiểu tính của con ng-ời*, Nxb Văn hoá - thông tin, Hà nội 2001, tr. 11 -12

² Các Mác, Ph.Ăngghen, tt, t1, Nxb Sự thật, H.1980, tr.19.

bao hàm tính ác. Một ng-ời ác là ng-ời có tính xấu nh-ng một ng-ời xấu ch-a chắc là đã ác. Tính tốt cũng rộng hơn tính thiện, ví nh- tính th-ơng ng-ời, tính hay giúp ng-ời khác, một ng-ời tốt ch-a chắc là đã thiện, nh-ng một ng-ời thiện chắc chắn là ng-ời tốt.

Tính ng-ời có cái ẩn, cái hiện: tính thích, tính đam mê th-ờng dễ bộc lộ ra ngoài, tính lừa đảo, gian dối th-ờng là tính ẩn, đ-ợc che dấu, chẳng hạn một kẻ đến nơi này lừa gạt rồi sau đó đi nơi khác lại tiếp tục cuộc lừa. Tính trung thành th-ờng là tính ẩn, là một trong những tính khó xét đoán nhất của con ng-ời.

Tính vốn có th-ờng khó mất đi, chỉ đậm hay nhạt ở những con ng-ời cụ thể, ví dụ tính tham thuộc tính phổ biến. Trong tính tham cũng có nhiều loại, tham công tiếc việc, tham tình cảm, tham tiền... chỉ những cái tham nào nhằm vơ vét phần lợi về mình bằng cách làm ăn phi đạo đức và bất chấp pháp luật mới là xấu, còn nh- tham làm giàu, kinh doanh buôn bán, mọi ng-ời không chê trách, anh ta không làm ăn gian dối, không lừa gạt mà luôn luôn nghĩ cách tính toán, nghiên cứu, tìm ra những cái xã hội cần, vừa thu lợi nhuận vừa phục vụ cho nhu cầu xã hội thì tính tham diện ấy lại có lợi cho xã hội. Tính tham còn chịu ảnh h-ởng của môi tr-ờng sống, ng-ời có khó khăn về kinh tế dễ trộm cắp, ăn cắp

vật; kẻ tàn bạo, liều lĩnh hơn thì c-óp của giết ng-ời; ng-ời có địa vị xã hội thì tham ô, tham nhũng, nhận hối lộ... Tính tranh giành nhau cũng có nhiều mức độ thể hiện, nhỏ thì chen lấn, xô xát nh- khi tham gia giao thông, mặc dù không hẳn là do vội. Ngay nh- trong việc xếp hàng mua vé tàu, xe, có khi chỉ có vài ng-ời cùng xếp hàng nh-ng nhiều ng-ời cũng cứ thích chen lấn, v-ợt lên phía tr-ớc. Thời phong kiến, ng-ời ta có thể giết nhau để chiếm hoặc bảo vệ ngai vàng của mình. Tính tranh giành có hai mặt, trong kinh tế nhờ có tính tranh giành, cạnh tranh nhau mà làm cho kinh tế phát triển. Tính thích cũng có ba bẫy loại: thích nhàn hạ, thích cái đẹp, h-ởng thụ cái đẹp, tính thích đ-ợc khen, tính thích cái mới, cái lạ, tính thích đ-ợc lợi; thích sung s-ớng hạnh phúc.

Có những tính ng-ời mang tính phổ biến, ví dụ nh- tính tự do. Mọi ng-ời ai cũng muốn đ-ợc tự do làm theo suy nghĩ riêng của mình. Theo triết học, tự do chỉ khả năng biểu hiện ý chí làm theo ý muốn cá nhân trên cơ sở nhận thức đ-ợc quy luật phát triển của tự nhiên và xã hội. Còn tự do theo nghĩa xấu là tự do vô kỷ luật, bất chấp trật tự, lợi ích cộng đồng, chỉ theo ý thích của riêng mình. Tự do làm cho t- duy và năng lực sáng tạo của con ng-ời có điều kiện phát triển, nh-ng tự do quá mức lại vi phạm đến tự do của ng-ời khác, vi phạm vào vùng

cấm mà các quy tắc xã hội quy định. Do đó, tính tự do cũng là mầm mống gây mâu thuẫn. Luật pháp đặt ra giới hạn của tự do, tự do c- trú, tự do kết hôn, tự do sáng tác nh-ng đều có giới hạn, có kỷ c-ơng, luật lệ. Tính tổ chức, kỷ luật là tính hấp thụ đ-ợc, là tính cơ bản và phổ biến, không thể t-ởng t-ợng đ-ợc rằng nếu mọi ng-ời đều vô tổ chức kỷ luật thì xã hội lộn xộn biết chừng nào! Tự do phải trong khuôn khổ, giới hạn thì cái tự do mới thành hiện thực. Thực tiễn cho thấy, nếu tự do vô tổ chức, vô luật lệ thì đều dẫn đến những hậu quả xấu, cho dù ở gia đình, công sở hay xã hội. Nh-ng nếu giới hạn của tự do quá chật hẹp thì con ng-ời sẽ cảm thấy gò bó, khó chịu, thậm chí ngột ngạt.

Quan niệm của ng-ời x-a

Tính con ng-ời từ ngàn x-a đã là đề tài thu hút sự quan tâm của các nhà t- t-ởng lớn cả ở ph-ơng Đông, ph-ơng Tây. Tuy quan niệm về bản tính con ng-ời có khác nhau, nh-ng điểm chung là tất cả các nhà t- t-ởng đều dựa vào bản tính con ng-ời vào đề ra cách thức, ph-ơng pháp quản lý con ng-ời và xã hội. Tìm hiểu t- t-ởng của các nhà hiền triết, chúng ta thấy, không phải ai cũng chỉ cực đoan một cách tuyệt đối là thiện hay ác mà chỉ là ai nghiêng hơn về thiện, ai nghiêng hơn về ác. Chính Khổng Tử cũng có bàn về pháp luật khi đạo đức bất lực, bó tay, tức con ng-ời, theo ông

cũng không hoàn toàn là thiện, không phải lúc nào cũng luôn luôn thiện. Hay Hàn Phi Tử cũng có bàn về đạo đức tuy coi đạo đức là “*hạ sách*”, nghĩa là ông cũng coi đạo đức có tác dụng nhất định, xếp hàng sau luật pháp.

Khổng Tử quan niệm bản tính của con ng-ời là gần nhau, chẳng khác nhau là mấy, là “*tiên tính*”, là bản tính chung của con ng-ời, do môi tr-ờng khác nhau khiến tập tính giữa ng-ời với ng-ời nảy sinh sự khác biệt to lớn mà thôi. Tính trời sinh của con ng-ời trong môi tr-ờng xã hội sau khi sinh ra sẽ thay đổi. Điều đó chứng tỏ Khổng Tử rất coi trọng ảnh hưởng của môi tr-ờng đối với tập tính của con ng-ời, con ng-ời xấu nếu đ-ợc giáo dục cũng có thể trở thành tốt. Trong đ-ờng lối trị ng-ời, trị n-ớc, Khổng Tử chủ tr-ợng dùng đạo đức, bổ sung thêm lễ và nhạc để giáo dục, cảm hoá con ng-ời. Lễ đ-a con ng-ời vào kỷ c-ợng, nhạc điều hoà tính cách con ng-ời. ông tìm thấy ở trong nhạc cái thiện, cái chân, cái mỹ: “*Nhạc thiếu tận mỹ lại tận thiện, Nhạc Vũ tận mỹ nh-ng ch-a tận thiện*”³. Khổng Tử cũng nhận thức đ-ợc sự cần thiết của pháp luật ở những mức độ nhất

định⁴ và cho rằng, quản lý, cai trị không thể đủ nếu chỉ bằng đạo đức, cho việc dùng hình luật là điều dĩ nhiên, tất yếu⁵. Con ng-ời có cái độc ác, xấu xa nên cần phải điều chỉnh, tiết chế cái tính đó, tính của ng-ời bình th-ờng là thừa thì xa xỉ, thiếu thì hà tiện, không ngăn cấm thì dâm d-ợng, không có tiết độ thì sai phạm, sai lầm, để buông thả lỏng lòng dục thì h-ống nên phải có cữ, có hạn⁶.

Mạnh Tử, không dừng lại ở tính ng-ời một cách trừu t-ợng, chung chung, không thiện, không ác mà khẳng định rõ tính đó là thiện. Tính ng-ời tất yếu phải là thiện vì nó là cái lý của trời đất, tính thiện có sẵn ở mỗi con ng-ời nh- cái mầm cây trong hạt giống, song để nó hình thành và phát triển thì không phải ai cũng giống nhau; con ng-ời trở thành ác vì chạy theo lợi ích cá nhân, dục vọng. Ông rất chú trọng đến giáo hoá con ng-ời để con ng-ời không mai một l-ợng tâm, con đ-ờng chủ yếu là tồn tâm, d-ợng tính.

Tuân Tử, ng-ời có t- t-ợng kết hợp lễ với luật để trị n-ớc, đã nêu cơ sở triết học trong quan niệm về tính ác rất đặc sắc, đối lập với tính thiện của Mạnh Tử. Tuân Tử cho rằng bản tính con

ng-ời vốn là ác, còn thiện là kết quả của quá trình tu d-ợng, học hỏi và hoạt động thực tiễn mà thôi: ng-ời ta sinh ra là có sự hiếu lợi, có sự tranh giành, có sự phản trắc mà mất lòng trung tín, có cái dục, cái đam mê, dâm loạn, tính ng-ời ta là ác, ai cũng có (Tuân Tử, tính ác). Nh-ng nếu thực hiện nhân nghĩa và hình phạt thì có thể biến cái tính ác thành thiện đ-ợc, mục đích của hình pháp là để ngăn cấm điều bạo ng-ợc, loại bỏ điều ác xảy ra. Việc dùng hình phạt phải công minh đúng mực.

Với Hàn Phi Tử, đại biểu của phái pháp trị, bản chất con ng-ời là ác, ông đã phát huy quan niệm về tính ác của Tuân Tử và đ-a ra thuyết bản tính con ng-ời sinh ra là ích kỷ, vị lợi, là “*thích điều lợi và tìm nó, ghét cái hại và tránh nó*”, ng-ời quản lý phải biết tâm lý tránh hại cầu lợi của con ng-ời để đặt ra pháp luật: nghiêm phạt để duy trì trật tự xã hội. Ông viết: bầy một vật không đáng giá ở một chỗ vắng vẻ thì kẻ đi qua cũng ch-a chắc là không lấy trộm, đặt một vật đáng giá ở giữa chợ thì dẫu kẻ chuyên trộm c-óp cũng không dám lấy vì họ sợ pháp luật trừng phạt. Chỉ có bằng pháp luật hà khắc thì mới chế ngự đ-ợc dục vọng khôn cùng của con ng-ời

³ *Luận ngữ, NXB Trí đức tông thư, Sài gòn, 1950, tr.46.*

⁴ *Phan Nãi Việt, Khổng Tử với t- t-ợng quản lý và kinh doanh hiện đại, nxb Văn hoá thông tin, 1998, tr. 131-163; Viện nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật, Xã hội và pháp luật, nxb Chính trị quốc gia, H, 1994, tr. 240-241.*

⁵ *Mạnh Tử, Ly Lâu th-ợng, tiết 14, dẫn theo Vũ Khiêu, Nho giáo và đạo đức, nxb Khoa học xã hội, H, 1995, tr. 220-221*

⁶ *Khổng Tử, tập ngữ, ch-ợng Tê hầu vấn, tiết 13, dẫn theo Vũ Tính, đạo đức học ph-ợng Đông cổ đại, Nxb Chính trị quốc gia, Hà nội 1998, tr. 53-54; Nguyễn Thế Nghĩa, Đại c-ợng lịch sử các t- t-ợng và học thuyết chính trị thế giới, Nxb Khoa học xã hội, Hà nội 1999, tr. 83 .*

và để cho họ khỏi nổi loạn. Pháp luật đ-ợc ví nh- cái th-ớc kẻ của ng-ời thợ; thợ dẫu có vụng nh-ng nếu có th-ớc kẻ để vẽ khuôn, nấy mực thì “trăm bánh xe chế ra đều dùng đ-ợc”⁷. Hàn Phi ít nhiều cũng có đề cập đến đạo đức, không phủ nhận tuyệt đối vai trò của đạo đức. Song điều khác biệt căn bản với nho gia là đạo đức ở Hàn Phi chỉ ở hàng thứ yếu, bởi lẽ: “*hình phạt là gốc của lòng th-ơng, giữ gìn pháp luật đó là đạo đức*”⁸.

Hai học thuyết nhân tính trên của nho gia và pháp gia cũng có cái hợp lý và cái phiến diện. Nhân tính hiện thực của con ng-ời quyết không thể chỉ là thiện không ác hay ng-ợc lại, một cách phổ quát, trong con ng-ời luôn luôn thiện ác pha trộn, cùng tồn tại song song. Trong quản lý phải sử dụng cùng một lúc “*cả hai tay, một tay đức trị, một tay pháp trị*”⁹.

Kết hợp pháp luật và đạo đức: h-ớng tới bản tính con ng-ời

Với t- cách là những ph-ơng tiện điều chỉnh quan hệ xã hội đặc biệt quan trọng, pháp luật và đạo đức có vai trò to lớn để giúp con ng-ời kìm chế, hạn chế, loại bỏ dần các tính xấu, phát huy các tính tốt, khuyến

thiện. Để hạn chế tính đam mê đến lạm dụng quyền lực, các nhà t- t-ởng đã xây dựng học thuyết phân chia quyền lực. Để nhắc nhở ng-ời thầy thuốc phải có trách nhiệm với số phận bệnh nhân, phải thận trọng, “*sai một ly đi một dặm*”, luật pháp đã thể chế hoá các quy tắc đạo đức ngành y và cơ chế xử lý hành vi gây hậu quả cho sức khoẻ, tính mạng ng-ời bệnh do lỗi vô ý của ng-ời thầy thuốc. Pháp luật và đạo đức bổ sung cho nhau. Xây dựng cái thiện, cái tốt phải tốn công sức, thời gian, tiền bạc, còn cái ác, cái xấu thì lan truyền rất nhanh, cần xử lý nghiêm minh những hành vi ác, nhằm mục đích ngăn cấm và giảm sự lan truyền của cái ác. Để thực thi pháp luật có hiệu quả ở mọi nơi, mọi lúc, cần vận dụng đúng đắn ph-ơng pháp thuyết phục và c-ỡng chế. Mục đích của pháp luật không phải lúc nào cũng trừng phạt, mà ngăn ngừa để không xảy ra vi phạm pháp luật, không phải trừng phạt. Tiêu chí của một tổ chức quản lý tốt quyết không phải là trừng phạt đ-ợc nhiều.

Quản lý xã hội suy cho cùng là quản lý con ng-ời và vụ việc, cần phải quan tâm đến đặc điểm nhân thân, đến tính tình của họ. Tội phạm học hiện đại rất quan tâm nghiên cứu các

đặc điểm nhân thân ng-ời phạm tội nh-: các dấu hiệu xã hội - nhân khẩu học, các dấu hiệu về đạo đức, các dấu hiệu về tâm lý, các dấu hiệu về sinh học¹⁰.

Trên thực tế, không thể phủ nhận đ-ợc là có một số loại tội phạm có liên quan đến tính ng-ời, đã đành là còn do các yếu tố chủ quan, khách quan khác tác động. Tính dâm, nếu phát triển quá mức và kết hợp với các tính khác nh- tính hung dữ, tính gian dối, xảo quyệt, th-ờng xảy ra ở những thanh niên hung dữ, l-u manh, côn đồ, lêu lổng, tụ tập, kích động nhau làm bậy, trong những điều kiện thuận lợi có thể gây ra hành vi hiếp dâm và giết ng-ời. Tính tham kết hợp với các tính khác có thể gây ra các tội nh-: tội tham ô tài sản, tội đầu cơ, tội trốn thuế, tội cho vay nặng lãi, tội nhận hối lộ. Tính hung dữ, tính liều có thể gây nên tội c-ớp tài sản. Tính ghen, ghen tị có hầu hết ở mọi ng-ời, chỉ khác nhau về mức độ. Một biểu hiện quá mức của các tính trên, ví nh- ghen tuông, ganh tỵ quá mức, v-ợt qua ng-ỡng chừng mực (hờn ghen nhoi nhói – không hành động) gây hậu quả nghiêm trọng thì chủ thể của nó đã b-ớc vào phạm vi điều chỉnh của luật pháp. Tính cầu thả, ba

⁷ Hàn Phi Tử, nxb Văn hoá, 1996, thiên VI, t 1, tr. 93

⁸ Hàn Phi Tử, sđ d, t 2, tr. 232.

⁹ Phan Nãi Việt, sđ d, tr. 152.

¹⁰ Viện nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật, Tội phạm học Việt nam, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb Công an nhân dân, Hà nội năm 2000, tr. 97, Giáo trình tội phạm học: Khoa luật, ĐHQGHN, Nxb ĐHQGHN, 1999, t 144r ; Bùi Kiên Điện, Thu thập tài liệu về nhân thân bị can, tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật, số 11/2003, tr. 61

hoa, khi có điều kiện cũng dễ dẫn đến các tội (nh-: vô ý làm lộ bí mật nhà n-ớc), cấu thả và hay quên kiểu nh- bác sỹ phẫu thuật để quên dao kéo trong ổ bụng bệnh nhân dẫn đến cái chết th-ơng tâm... Không thể có ng-ời suốt cả cuộc đời mà không một lần nói dối, chỉ khác nhau mức độ đậm, nhạt, ẩn hiện; nhiều khi vì th-ơng ng-ời thân phải lo lắng, đau khổ nên ng-ời bệnh đã phải nói dối là khỏi hay bớt đau rồi; thực tế là đã hết tiền tiêu nh-ng vì th-ơng vợ một nắng hai s-ơng nên ng-ời chồng đã nói dối: vẫn còn tiền tiêu vật. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật không bao quát tất cả những hành vi “gian dối” kể trên, mà chỉ có những hành vi gian dối thoả mãn những dấu hiệu pháp lý nhất định nh- gây hậu quả nghiêm trọng trong việc lập chứng từ sổ sách, báo cáo sai trong quản lý kinh tế, lừa gạt khách hàng...

Mặt khác, con ng-ời là tổng hòa các mối quan hệ xã hội, là thực thể sinh học và xã hội hành động của con ng-ời là do điều kiện xã hội quyết định (nh-ng quyết định thông qua ý thức của từng cá nhân). Bởi vậy, những hành vi do tính ng-ời chỉ đạo muốn trở thành tội phạm, phải có điều kiện thuận lợi cho tính xấu, tính ác phát triển các hành vi đến mức tội phạm. Một ng-ời có những phẩm chất cá nhân tiêu cực ch-a thể thực hiện

đ-ợc tội phạm nếu họ không gặp những hoàn cảnh thuận lợi cho việc thực hiện tội phạm. Trong đấu tranh phòng chống tội phạm có hiệu quả, lại càng phải chú ý đến yếu tố tính con ng-ời. Pháp luật chính là công cụ nhằm triệt tiêu những điều kiện thuận lợi đó, không cho tính xấu – mầm mống của tội phạm có cơ hội phát triển dẫn đến hành vi phạm tội.

Nếu chỉ sống theo pháp luật, tuân thủ pháp luật không thôi thì ch-a và không bao giờ có thể xây dựng đ-ợc một xã hội có kỷ c-ơng, trật tự, ổn định và phát triển bền vững. Pháp luật chỉ quy định một số “ng-ỡng” mà rơi vào là phạm pháp còn lại có nhiều “khoảng trống” không quy định, nh- vậy, con ng-ời ta có thể không rơi vào “miền tội phạm”, “miền vi phạm pháp luật” nh-ng cũng có thể về ph-ơng diện đạo đức ch-a phù hợp, ch-a có tình th-ơng ng-ời, t-ơng trợ, giúp đỡ lẫn nhau. Luật pháp chỉ quy định xử lý ng-ời ra bản án oan sai so với quy định của pháp luật, nh-ng lại không thể đo đ-ợc sự gây khó khăn bên trong của vị quan toà nọ. Để xử lý một hành vi về mặt pháp lý, hành vi đó phải thoả mãn các yếu tố cấu thành tội phạm, vi phạm pháp luật, còn những hành vi, lối ứng xử không có l-ơng tâm, cạn nghĩa, cạn tình hay những thiệt thua cay đắng mà không nằm trong

“phạm vi điều chỉnh của pháp luật” thì đành chịu. Thời thị tr-ờng, tiếc thay, những chuyện nh- thế có rất nhiều. Phấn đấu không vi phạm pháp luật là điều cần và tốt nh-ng ch-a đủ, mà còn phải giáo dục đạo đức và kiểm soát về ph-ơng diện đạo đức ở mọi nơi mọi lúc, có nh- vậy mới giúp con ng-ời ta kìm chế cái ác, mới khuyến thiện. Vai trò phòng ngừa, răn đe của pháp luật có hiệu quả lớn vì con ng-ời là động vật lý tính, khi lý tính của con ng-ời chiếm địa vị chủ đạo, nó tất nhiên sẽ h-ớng lợi tránh hại, pháp luật sở dĩ có hiệu quả là vì nó thích ứng với loại lý tính này của con ng-ời¹¹. Nh-ng áp dụng pháp luật thuần túy, xử phạt tràn lan cũng có mặt hạn chế bởi luôn luôn tạo ra sự ngăn cách đối lập giữa ng-ời quản lý và ng-ời bị quản lý, họ dám giận mà không dám nói. Triều đại Tần Thủy Hoàng áp dụng pháp trị cực đoan, cả n-ớc thành nh- một nhà giam lớn rồi cũng sụp đổ. Con ng-ời ngoài lý tính ra còn có rất nhiều nhân tố phi lý tính. Tình cảm (vui, buồn, mừng, giận...) là một loại nhân tố phi lý tính vô cùng quan trọng. Do vậy, quản lý xã hội tất yếu phải bằng pháp luật kết hợp với giáo dục, nâng cao đạo đức, xây dựng lối sống tuân theo pháp luật và phù hợp đạo đức xã hội./.

¹¹ Phan Hải Việt, *Khống Tử với t- t-ởng quản lý và kinh doanh hiện đại*, Nxb Văn hoá thông tin, Hà nội, 199, tr. 1397

TÍNH KHÁCH QUAN CỦA CƠ CHẾ CHỦ QUẢN

LÊ VĂN TỨ

Một vấn đề đã được bàn thảo sôi nổi tại kỳ họp thứ 4 của Quốc hội khóa XI khi xét thông qua Luật doanh nghiệp nhà nước (sửa đổi) là vấn đề cơ chế chủ quản, một vấn đề lớn và khó trong đổi mới quản lý kinh tế quốc doanh nhằm thực hiện chủ trương, tuy đã thống nhất nhưng giải pháp còn lúng túng, là tách quản lý kinh doanh với quản lý nhà nước. Đối với kinh tế quốc doanh, Nhà nước vừa là cơ quan quyền lực, vừa là chủ sở hữu, do đó vừa quản lý nhà nước toàn bộ nền kinh tế, vừa quản lý kinh doanh doanh nghiệp nhà nước là một đòi hỏi khách quan. Vấn đề đặt ra là: nếu các cơ quan chủ quản hiện nay chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thì cơ quan nào đảm nhiệm chức năng quản lý kinh doanh với tư cách chủ sở hữu?

Các ý tưởng

Một trong những ý tưởng khi thành lập các tổng công ty là chuyển nó thành cơ quan quản lý kinh doanh doanh nghiệp nhà nước thay cho các cơ quan hành chính. Song thực tế cho thấy, tổng công ty là một loại hình tổ chức có thể phát triển thành những tập đoàn kinh tế lớn, nhưng vì bản thân nó cũng là doanh nghiệp, nên không thể là đại diện chủ sở hữu - Nhà nước để quyết định các vấn đề vượt quá quyền và quá tầm doanh nghiệp. Cho nên trong thực tế, các tổng công ty vẫn phải quay về cơ quan chủ quản cũ (các Bộ hoặc UBND tỉnh, thành) để giải quyết nhiều vấn đề. Vậy là quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh vẫn không tách ra được.

Đã có đề án tổ chức Công ty đầu tư tài chính đại diện chủ sở hữu - Nhà nước quản lý vốn trong các doanh nghiệp. Song cần thấy rằng, quản lý vốn bao quát hết phạm vi quản lý kinh doanh của chủ sở hữu -

Nhà nước, trong đó quan trọng nhất là quyết định các vấn đề có tính chiến lược và chính sách kinh doanh, tổ chức doanh nghiệp, bố trí cán bộ chủ chốt, và đặc biệt là kiểm tra, giám sát hoạt động của doanh nghiệp, bảo đảm cho kinh tế quốc doanh trở thành "lực lượng vật chất quan trọng và là công cụ để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô nền kinh tế"¹. Chúng tôi cho rằng, yêu cầu quản lý kinh doanh như vậy vượt quá tầm của công ty đầu tư tài chính.

Cơ chế chủ quản

Sự thực hiện chức năng quản lý kinh doanh của chủ sở hữu - Nhà nước đòi hỏi phải có cơ chế chủ quản, trước hết phải có cơ quan có khả năng và có quyền quyết định những vấn đề vượt quá tầm của doanh nghiệp. Nếu các cơ quan chủ quản hiện nay không quản lý kinh doanh nữa thì trong bộ máy

¹ Nghị quyết Đại hội IX và Hội nghị TW 3 khóa IX.

nhà n-ớc sẽ thiếu một cơ quan nh- vậy, vì Nhà n-ớc có quyền và có trách nhiệm quản lý các doanh nghiệp của mình. Cho nên, dù vấn đề tách chức năng quản lý trong bộ máy nhà n-ớc đã đ-ợc đặt ra, dù nhiều tổng công ty đã đ-ợc thành lập, nh-ng nh- đã nêu, các doanh nghiệp, kể cả các tổng công ty, vẫn phải quay về với cơ quan chủ quản cũ. Tình hình này cho thấy tính tất yếu khách quan của cơ quan chủ quản cũng nh-ph-ơng h-ớng tổ chức cơ quan này. Theo chúng tôi, muốn tách chức năng quản lý kinh doanh ra khỏi các cơ quan chủ quản hiện nay, phải tổ chức một cơ quan nhà n-ớc khác đảm nhiệm chức năng đó. Có nh- vậy, quyền của chủ sở hữu mới không bị bỏ trống. Cơ quan đó là cấp trên trực tiếp, là chủ quản kiểu mới của doanh nghiệp trong điều kiện cơ chế thị tr-ờng. Ở Trung -ơng, cơ quan này có thể là một bộ hoặc một tổng cục độc lập hoặc trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu t-; ở địa ph-ơng có thể là một sở hoặc một cục. Nó mang tầm vĩ mô, nh-ng không quản lý nhà n-ớc, mà chuyên trách quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp nhằm phát triển kinh tế nhà n-ớc đúng h-ớng, trở thành sức mạnh vật chất để Nhà n-ớc điều tiết nền kinh tế thị tr-ờng nhiều thành phần.

Là chủ quản kiểu mới, cơ quan này nắm giữ quyền quyết định các vấn đề lớn về kinh doanh, trong đó có vấn đề rất quan trọng gắn chặt với thành bại của doanh nghiệp là giám sát hoạt động, bổ nhiệm, bãi nhiệm các chức vụ lãnh đạo doanh nghiệp, định h-ớng nh-ng không can thiệp vào công việc điều hành doanh nghiệp. Để thực hiện đ-ợc yêu cầu này, cơ quan chủ quản không chỉ có quyền, mà còn phải có lực, cụ thể là có tiền, nghĩa là quản lý quỹ đầu t- của Nhà n-ớc, hình thành trên cơ sở phân phối lãi sau thuế của các doanh nghiệp nhà n-ớc và phần tích lũy đầu t- của ngân sách. Khi đã có cơ quan chủ quản kiểu mới, ở cấp doanh nghiệp chỉ cần có chức danh giám đốc hay tổng giám đốc điều hành doanh nghiệp, đ-ợc phân cấp quyền hạn rộng rãi với những trách nhiệm rõ ràng, đ-ợc đ-ai ngộ xứng đáng.

Cơ chế chủ quản còn bao gồm chế độ phân cấp quyền hạn và trách nhiệm giữa cơ quan chủ quản với giám đốc (tổng giám đốc) doanh nghiệp. Chế độ này đ-ợc xây dựng trên cơ sở thực hiện quyền tự chủ của doanh nghiệp đã đ-ợc quy định trong Hiến pháp, bảo đảm cho giám đốc doanh nghiệp có thể phát huy tinh thần sáng tạo,

chủ động nắm bắt thời cơ kinh doanh, nh-ng phải theo quỹ đạo đã quy định. Ở đây có 2 điều cần nhắc lại: a) Phạm vi ủy quyền cho giám đốc có thể rộng, hẹp khác nhau tùy theo điều kiện cụ thể và sự xem xét của nhà n-ớc với t- cách chủ sở hữu. b) Toàn bộ bộ máy lãnh đạo doanh nghiệp đều chỉ là ng-ời đ-ợc Nhà n-ớc ủy quyền quản lý doanh nghiệp, thực chất là ng-ời làm thuê. Trong điều kiện hiện nay họ có thể đ-ợc ủy quyền rộng rãi nh-ng không thể toàn quyền, bởi vì toàn quyền là con đ-ờng dẫn tới lạm quyền, làm biến chất doanh nghiệp nhà n-ớc.

Nhận thức trên cho phép hiểu đúng hơn về nội dung quyền tự chủ của doanh nghiệp. Quyền này đòi hỏi tổ chức mỗi doanh nghiệp thành một đơn vị kinh tế độc lập, một pháp nhân, hoạt động trên thị tr-ờng chỉ nhân danh mình, không nhân danh Nhà n-ớc và do đó tự chịu mọi trách nhiệm tr-ớc các đối tác và pháp luật. Doanh nghiệp có quyền tự chủ, nh-ng không thoát ly quyền quản lý của chủ sở hữu do cơ quan chủ quản thực hiện. Đồng nghĩa quyền tự chủ của doanh nghiệp với quyền "tự chủ" của những ng-ời đ-ợc ủy quyền lãnh đạo doanh nghiệp là sai lầm./.

THUẾ THU NHẬP CAO: CÓ THỂ CHỐNG ĐẦU CƠ NHÀ ĐẤT?

Hồ Ngọc Cẩn*

Tổng cục thuế vừa cho biết: trong thời gian tới, Thuế thu nhập cao (TNC) sẽ được áp dụng đánh vào thu nhập chuyển quyền sử dụng đất, quyền thuê đất¹. Theo đó, người mua bán nhà đất sẽ phải nộp thuế TNC bằng 28% trên phần thu nhập thu được từ chênh lệch giá mua bán.

Đây quả là niềm hy vọng cho cuộc chiến chống lại nạn đầu cơ nhà đất vốn đã đẩy giá nhà đất ở nước ta lên mức cao nhất thế giới. Giá nhà đất cao đã làm cho giá thành sản

phẩm tăng lên, ảnh hưởng xấu tới sức cạnh tranh của hàng Việt Nam. Nhiều hộ kinh doanh đã không thể chịu đựng nổi giá thuê nhà mặt tiền để kinh doanh vì giá bán phải tăng cao quá sức mua chung mới có lãi. Cảnh này dễ thấy ở các thành phố lớn, khi các biển hiệu treo lên ch-a được bao lâu đã phải hạ xuống, những chỗ cho cái khác. Người có nhà cho thuê cũng lao đao theo vì cho thuê nhà được vài tháng đã bị huỷ hợp đồng, phải chờ vài tháng mới lại có người thuê mới.

Theo chúng tôi, chính nhà đầu cơ gây nên “cơn sốt giá” nhà đất: họ có thể mua với bất cứ giá nào vì chỉ sau một thời gian giá đã tăng lên cao hơn giá mua. Chi phí đền bù giải tỏa vì thế đã chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng dự toán công trình đầu tư. Đền bù giải tỏa bị chậm trễ vì người dân trông chờ ở giá nhà đất tăng lên. Người tích cực giải tỏa trước bị thiệt còn người ỳ ra, nhiều khi lại có lợi.

Nhà đầu cơ hoạt động chủ yếu ở “thị trường ngầm” với giấy viết tay khi mua bán, càng làm cho việc thu thuế TNC trở nên khó khả thi. Tuy nhiên, việc phân biệt giữa nhà đầu cơ với người dân mua bán nhà đất để dùng, cũng không mấy khó khăn. Người dân mua nhà để ở chỉ có một nhà, còn nhà đầu cơ thì có vô số miếng đất có nhà hay không có nhà. Nếu ta có thuận lợi cơ bản là nhà đất không thể cất giấu trong kho. Chỉ cần rà soát và kiểm tra lại trên sổ địa chính là biết ngay người chủ hiện tại của miếng đất.

* *Chuyên viên Tài chính - Kinh tế*

¹ Xem: Bán nhà đất: dự kiến đóng thuế 4% hoặc 28%. Thời báo Kinh tế Sài Gòn. Số 8/2004 (19/2/2004). Tr.7.

Theo chúng tôi, cần dùng thuế suất riêng thật cao đánh vào nhà đầu cơ sẽ ngăn chặn có hiệu quả nạn đầu cơ nhà đất và tránh được nguy cơ “*thắt cổ chai*” của thị trường nhà đất, ảnh hưởng rất xấu đối với nền kinh tế trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Ngoài việc ảnh hưởng tới giá thành hàng hoá, làm giảm sức cạnh tranh của hàng nội, đầu cơ nhà đất còn làm chậm việc đầu tư xây dựng ở khâu giải toả. Từ đó, ảnh hưởng tới chính sách tiền tệ vì năm 1999 đã xuất hiện tình trạng “*vốn chờ công trình*” làm tắc nghẽn việc tiếp tục phát hành tiền để “*kích cầu*”. Từ năm đó, tỷ lệ phát hành tiền giảm thấp chỉ còn bằng 2/3 mức phát hành đầu thập niên 1990, làm cho mức tăng trưởng kinh tế giảm theo năm 1999 chỉ còn có 4,77%, năm 2000: 6,75% và năm 2001: 6,84%, bằng 2/3 so với mức 9,54% và 9,34% các năm 1995 và 1996. Chính sách tiền tệ bị động thay đổi theo, từ chính sách tiền tệ kích cầu chuyển thành chính sách tất cả các mục tiêu kinh tế phục tùng “*mục tiêu*” lạm phát = 0 (còn gây thiếu hụt phát trong các năm 1999 tới 2001 và tái diễn lại năm 2003 với chỉ số giá cả âm từ tháng 3 tới tháng

9/2003). Lạm phát = 0 là vô tác dụng vì nó không ảnh hưởng tích cực gì tới nền kinh tế. Chính sách tài chính quốc gia cũng bị xáo trộn vì vốn đầu tư đọng lại ở tiền gửi của kho bạc nhà nước tại các ngân hàng nhà nước. Chi phí xây dựng từ 2,4 đồng cho 1 đồng GDP tăng lên của thập kỷ 1980 giờ đây đã tăng lên tới 5 đồng cho 1 đồng GDP tăng lên hiện nay. Từ đó, do chi phí đầu tư tăng lên mà gánh nặng nợ nần ngày càng đè nặng lên kinh tế nước ta.

Từ tình hình trên, chúng tôi đề nghị nên có mức thuế TNC lớn hơn đối với những giao dịch nhà đất mang tính đầu cơ. Nên có mức lũy tiến: nếu lượng nhà đất tăng lên, ví dụ cứ 5 lô đất cộng thêm sẽ có mức lũy tiến mới. Nếu mua bán đất đai nhiều lần mà không có giấy phép kinh doanh sẽ chịu mức thuế cao hơn. Mặt khác, nên thành lập một cơ quan quản lý nhà nước chuyên về nhà, đất để làm đầu tàu trong quản lý thị trường nhà đất, đồng thời chịu trách nhiệm việc quản lý tài sản chung về nhà, đất của Nhà nước.

Tất nhiên, việc này đòi hỏi sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành như ngành ngân hàng cần kiểm tra kỹ những khoản

cho vay về nhà đất, với bộ máy chung thống kê những người vay tiền mua nhà đất ở nhiều ngân hàng, xem xét tại thực địa những tài sản thế chấp bằng nhà đất, tránh chỉ nhận thế chấp trên giấy từ những hồ sơ nhà đất giả. Ngành địa chính cần thống kê các chủ nhà đất trên phạm vi toàn tỉnh để phát hiện những chủ nhà đất kinh doanh trên nhiều quận huyện, tiến tới trên phạm vi cả nước để phát hiện những “*ông trùm nhà đất*”; qua đó có thể đấu tranh quyết liệt hơn đối với tham nhũng./.

LTS: Ở Việt Nam thời gian gần đây, mối lo ngại đối với tình trạng thiếu phát và “nguy cơ tụt hậu” đang đ-ợc đặt ra một cách bức thiết. Từ đó, quan điểm “tăng phát hành tiền để kích cầu, tăng tr-ởng hai con số” đã đ-ợc đ-a ra và đ-ợc nhiều ng-ời ủng hộ. Tuy nhiên, giải pháp này vẫn gây nhiều nghi ngại và tranh cãi.

Trong hai số 10 và 11/2003, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp đã đăng hai bài “Quốc hội cần tập trung giám sát những vấn đề kinh tế vĩ mô” (tác giả Nguyễn Thị Cẩm Ngọc) và “Lạm phát và thiếu phát cái nào đáng sợ hơn” (tác giả Hồ Ngọc Cấn). Trong số này, chúng tôi tiếp tục đăng tải ý kiến của các tác giả. Đây là vấn đề liên quan tới việc hoạch định chính sách hết sức quan trọng của quốc gia, nên chúng tôi rất mong các độc giả xa gần, các nhà nghiên cứu cùng tham gia trao đổi

MỘT GIẢI PHÁP NGĂN NGUY CƠ TỤT HẬU

CẨM NGỌC*

Nguy cơ tụt hậu của Việt Nam ngày càng tăng vì tốc độ tăng tr-ởng của nhiều n-ớc châu Á từ 3% rồi 4,8% các năm tr-ớc, nay đã tăng lên 6% nh- ở Thái Lan. Với tốc độ 4,8% tăng GDP, nguyên Thủ t-ớng Võ Văn Kiệt đã phải viết: “tới năm 2019 ta cũng mới chỉ bằng mức GDP theo đầu ng-ời của Thái Lan năm 1999 là 2000 USD, tụt hậu là cái chắc”. Nỗi lo của nguyên Thủ t-ớng Võ Văn Kiệt trong bài: “Kinh tế tăng tr-ởng nh-ng còn đó nỗi

HỌC HỎI N-ỚC LÁNG GIỀNG

NGUYỄN XUÂN KINH**

Trung Quốc từ lâu đã là n-ớc khổng lồ về số dân đông. Nh-ng gần đây, Trung Quốc trở thành khổng lồ về kinh tế khi từ năm 1980 đến năm 2001, từ thứ 9 trong xếp hạng kinh tế toàn cầu (tổng GDP so sánh theo tỷ giá thực) vọt lên hàng thứ hai sau Mỹ. Trong hai m-ời năm, cùng với Ấn Độ, Trung Quốc đã giúp cho nửa tỷ dân thoát khỏi cảnh nghèo, và hiện nay đạt đ-ợc 20% mức sản xuất toàn cầu.

►► Trang 15

*,** Chuyên viên Tài chính - Kinh tế

►► Trang 16

Trang 14 ►►

lo” trên Báo Sài Gòn giải phóng ngày 14/7/2003 đã gợi ý cho nhiều nhà kinh tế viết về giải pháp dùng tiền tệ để ngăn nguy cơ sụt hậu.

Trung Quốc đã dùng cảm đi đầu thử nghiệm và có kết quả tuyệt vời: trong 15 năm từ 1984 tới 1997, Trung Quốc đã dùng mức phát hành tiền cao tới 24% bình quân và năm cao nhất là 40,05% để thúc đẩy tăng trưởng hai con số. Trong 15 năm đó, GDP của Trung Quốc tăng 4,7 lần.

Con số trên đây do của Quỹ tiền tệ Quốc tế đưa ra thật là thuyết phục và khách quan, những người không đồng quan điểm không thể bác bỏ, nên chỉ phản bác lại bằng luận điểm: ta không thể vận dụng kinh nghiệm đó của Trung Quốc được. Lý do đưa ra thật là nhiều:

- Trung Quốc chống tham nhũng quyết liệt nên không có thất thoát tới 20% kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản.

- Ta còn tình trạng “vốn chờ công trình”, làm vốn đã bố trí cho đầu tư kích cầu đọng lại quá nhiều ở tài khoản của kho bạc nhà nước gửi tại ngân hàng nhà nước vì chậm giải ngân.

- Ta còn đầu tư dàn trải theo phong trào: địa phương cứ đầu tư các công trình nằm ngoài kế hoạch, gây nên khoản nợ 11.000 tỷ đồng thanh toán được.

Nhưng chẳng lẽ vì những yếu kém đó mà chúng ta đành đầu hàng nguy cơ sụt hậu? Ta vẫn có thể vừa tiến hành thận trọng việc nâng dần tỷ lệ phát hành, vừa quyết liệt chống các điểm còn yếu kém nêu trên, vì quả thật không nên được thất thoát, vốn đầu tư càng lớn càng mất của, mất người nặng hơn. Ta đã có giải pháp tăng cường kiểm tra các công trình xây dựng, đang bổ sung cơ chế đấu thầu và kiểm soát quá trình từ lập dự án tới đền bù giải toả, thi công xây dựng các công

trình. Chỉ cần mạnh tay cách chức những giám đốc, viên chức tham nhũng trong xây dựng, đề bạt cất nhắc những người có khả năng và trung thực. Làm mạnh, chắc chắn chúng ta còn thêm hàng vài ngàn tỷ đồng để tăng vốn mở công trường thu hút người thất nghiệp, nhất là nông dân sau khi được đền bù giải toả bị mất đi tài liệu sản xuất cơ bản là ruộng đất. Mở công trường sẽ tăng thu nhập cho người thất nghiệp được thu nhập để có việc làm, tạo sức mua mới tiêu thụ hàng dư thừa và nông sản bị rớt giá. Hàng hoá sản xuất ra sẽ tăng thêm; lại tạo điều kiện để có thể phát hành nhiều hơn nữa.

Chúng tôi nghĩ việc vận dụng kinh nghiệm Trung Quốc để chống nguy cơ sụt hậu cần được cân nhắc cẩn thận. Và cân nhắc không có nghĩa là bỏ qua đề xuất này. Quốc hội có thể vận dụng các điều từ 18-20 trong Quy chế hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, ban hành theo Nghị quyết Quốc hội khóa IX thông qua ngày 17/7/1993, yêu cầu các viên chức Chính phủ đến trình bày vì sao lại để thiếu phát kéo dài không khắc phục để đạt chỉ tiêu lạm phát kích cầu Quốc hội đã giao là 10%(1999) - 6%(2000) - 5%(2001). Cũng nên lập lại các đoàn kiểm tra xem xét vì sao không thực hiện Điều 21 (Nghị quyết thị trường mở) trong Luật Ngân hàng để phát hành nhiều tín phiếu kho bạc trực tiếp cho ngân hàng nhà nước, tăng vốn đầu tư cho ngân sách. Qua đó thẩm tra khả năng vận dụng kinh nghiệm của Trung Quốc và của chính Việt Nam trong các năm 1989 và đầu thập niên 90 của thế kỷ trước, để kích cầu tốt hơn nữa. Ủy ban Kinh tế và Ngân sách có thể tổ chức hội thảo về dùng tiền tệ để thúc đẩy tăng trưởng ở mức hai con số, vậy mới có thể mời Ngân hàng nhà nước và Bộ Tài chính tham gia cùng với các tác giả viết báo đề nghị việc dùng tiền tệ để khắc phục nguy cơ sụt hậu, cải cách cơ bản và đột phá về tiền lương. Hội thảo là cơ hội thuyết phục lẫn nhau trên cơ sở các quy luật kinh tế khách quan, xem xét tính khả thi của đề nghị.

Có ý kiến cho rằng¹, năm 1989 có thể phát hành thêm tới +162% so với năm tr-ớc, nh-ng bây giờ tình hình đã khác xa năm 1989 đó, không thể lặp lại kinh nghiệm này. Ý kiến này rất đúng ở tình hình đã khác xa, không thể lặp lại tỷ lệ phát hành +162%, nh-ng ch-a đi sâu vào những điểm khác xa đó là nh- thế nào? Thuận lợi hơn hay gây trở ngại cho việc dùng tiền tệ để khắc phục nguy cơ tụt hậu? Năm 1989, tỷ lệ tăng tr-ởng GDP chỉ có 6,2%, hàng hoá l-u thông tăng chủ yếu do hàng nhập từ Trung Quốc khi mở cửa biên giới, còn bây giờ tỷ lệ tăng tr-ởng đã đạt tới 9,57% năm 1995, chỉ sau khủng hoảng tiền tệ Đông Á mới bị giảm sút, sản xuất đã có mặt hàng d- thừa nh- vật liệu xây dựng nếu chạy hết công suất sẽ đáp ứng nhu cầu của năm 2010, nh- cà phê, xe máy... Kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa đã tồn tại 15 năm nên đã nếm mùi sản xuất thừa, nghĩa là hàng nhiều nên tiền có thể tăng nhiều. Nh- vậy, có thể nói thuận lợi hơn hẳn so với năm 1989 để dùng tiền tệ kích cầu. Tất nhiên ta không thể lặp lại tình trạng thiếu hàng trầm trọng nh- năm 1988, nh-ng phát hành nh- đầu thập niên 1990 từ 31,5% tới 57% cao hơn Trung Quốc là điều khả thi và phù hợp quy luật l-u thông tiền tệ.

Làm theo đúng quy luật l-u thông tiền tệ là bảo đảm chắc chắn cho việc sử dụng tiền tệ một cách khôn ngoan và đủ thận trọng để tạo vốn t-ơng đ-ơng 3-4 tỷ USD/năm, mở thêm công tr-ờng xây dựng cơ sở hạ tầng. Đó cũng là dùng chức năng phân phối lại thu nhập của tiền tệ và ngân sách để phân phối lại thu nhập của ng-ời có nhiều tiền cho ng-ời nghèo, ng-ời thất nghiệp, nông dân ở vùng sâu vùng xa./.

Theo tôi, Trung Quốc thành công vì đã theo nguyên lý của triết học Mác – Lênin và từ thực tế sinh động sáng tạo ra mô hình kinh tế thị tr-ờng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Trong lĩnh vực tiền tệ, Trung Quốc đã mạo hiểm dùng tiền tệ để phân phối lại thu nhập có lợi cho xoá đói, giảm nghèo bằng cách phát hành tiền ở mức cao, bình quân 24% năm nh-ng vẫn giữ đ-ợc lạm phát lành mạnh ở mức bình quân 10,98%. Với mức lạm phát tuy là hai con số nh-ng gần với một con số 9%, từ năm 1984 đến 1987, Trung Quốc đã tạo đ-ợc một số vốn phát hành khổng lồ là 3235,7 tỷ nhân dân tệ (NDT), t-ơng đ-ơng với 383,2 tỷ USD, để biến Trung Quốc thành một công tr-ờng nhận nhịp của thế giới. Mức thu nhập của ng-ời dân tăng cao hơn chỉ số giá cả, nên chẳng ng-ời dân nào bận tâm đến lạm phát.

Thông th-ờng, một n-ớc nào có thành tựu nổi bật là các n-ớc tìm mọi cách học hỏi. Năm 1989, n-ớc ta chấm dứt lạm phát phi mã 3 con số trong 4 tháng đầu năm, đ-ợc ngân hàng thế giới và Viện quan hệ Quốc tế tr-ờng Đại học Havard Mỹ khen ngợi là thành tựu đáng khâm phục trong cuốn *Việt Nam cất cánh theo h-ớng rộng bay* (NXB Chính trị quốc gia năm 1994). Có n-ớc, đến hỏi kinh nghiệm của ta, rất tâm đắc với cách nâng lãi suất tiền gửi lên tới 12% (sau đó đã hạ xuống 7%/tháng) mà vẫn giữ nguyên lãi suất cho vay 3%/tháng ở các ngân hàng quốc doanh, làm ng-ời dân xếp hàng gửi tiền vào ngân hàng, biến tình trạng

¹ Ý kiến của ông Đỗ M-ời trong Dự án phát hành theo mục tiêu chỉ định về phát hành tiền để thu mua 2 triệu tấn gạo xuất khẩu (1989).

bội chi liên miên trong lạm phát phi mã thành bội thu tiền mặt chấm dứt lạm phát phi mã mà các doanh nghiệp vay vốn không bị lao đao phá sản vì lãi suất vay. Họ cũng hạ mạnh đ-ọc tỷ lệ lạm phát nh-ng các doanh nghiệp lại bị vỡ nợ do lãi suất cho vay cao.

Argentina và Brasil mấy năm tr-ớc cũng dùng liệu pháp sốc, hạ đ-ọc lạm phát phi mã từ 1000% xuống 5%, báo chí thế giới ca ngợi kế hoạch chống lạm phát của Alfonsi (tên tổng thống Argentina) là rất hiệu quả và bà Cresodo - Bộ tr-ởng Tài chính Brasil là “ng-ời đàn bà thép” vì dám cấm mọi ng-ời rút tiền gửi khỏi ngân hàng. Nh-ng “liệu pháp sốc” nh- vậy không thể kéo dài và ch-a đầy một năm, họ đã bị tái lạm phát trở lại. Những giải pháp chấm dứt lạm phát phi mã đúng quy luật l-u thông tiền tệ của ta đã là một kinh nghiệm quý báu cho nhiều n-ớc trên thế giới. Thống kê tài chính

Quả thật nhìn lại năm 1989 mới thấy thành tựu tiền tệ thật khác th-ờng: năm đó, Chủ tịch Hội đồng Bộ tr-ởng Đỗ M-ời đã cho phát hành tiền thêm tới 2547 tỷ, gấp 4,3 lần chỉ tiêu Quốc hội giao: bội chi 600 tỷ lúc đầu năm, cho mục tiêu chỉ định là thu mua 2 triệu tấn gạo xuất khẩu. Mức phát hành thêm tiền năm đó lên tới +162 mà chỉ số giá cả lại tụt từ 500 - 600% các năm tr-ớc, xuống còn 34,6% (bằng 1/5).

Lạm phát phi mã giờ đây chỉ còn tồn tại ở các n-ớc có nội chiến hay chiến tranh cục bộ. Vậy mà có ng-ời vẫn cho rằng: “lạm phát là một cái gì đó rất khó chế ngự cho nên chỉ lo lắng một chút là nền kinh tế sẽ phải trả giá”. Ng-ời đó đã nhầm lẫn với việc gìn giữ an toàn cho hệ thống ngân hàng th-ong mại. Cả thế giới đã coi việc chế ngự lạm phát không khó nh- tr-ớc năm 1989. Đầu thập niên 1990, Việt Nam vẫn còn lạm phát ở mức hai con số (xem bảng 1) nh-ng

Bảng 1

Chỉ tiêu	Năm	1991	1992	1993	1994
Ph- ong tiện thanh toán bằng đồng		11946,7	18930	24883	33083
% so với năm tr- ớc		75,58%	58,45%	31,45%	32,95%
Chỉ số giá		64,6%	17,36%	5,20%	14,40%
GDP giá 1989			33991	36765	39982
% tăng GDP			8,6%	8,16%	8,75%

Nguồn: Báo cáo th- ờng niên của Ngân hàng nhà n- ớc năm 1994

quốc tế của IMF (năm 2002), tới năm 1993, 17 n-ớc bị lạm phát phi mã trên thế giới đã giảm xuống chỉ còn 3 n-ớc¹. Vì Việt Nam chấm dứt hẳn đ-ọc lạm phát phi mã mà Viện Quan hệ Quốc tế của Đại học Havard Mỹ và Ngân hàng thế giới mới ca ngợi thành tựu trong lĩnh vực tiền tệ của ta là ngoạn mục, đáng kinh ngạc².

Ngân hàng nhà n-ớc vẫn khống chế, giảm tỷ lệ lạm phát từ 64,6% năm 1991, xuống một con số: 5,2% năm 1993.

Có lẽ cũng vì quên lịch sử tiền tệ của Trung Quốc và Việt Nam nh- vậy nên mới có ng-ời đã viết “tr-ờng phái dùng lạm phát nh- một ph-ong tiện để thúc đẩy tăng tr-ởng là không phù hợp với

¹ 3 n-ớc còn lại là: Thổ Nhĩ Kỳ, Sudan, Rumani (Xem, Thống kê Tài chính Quốc tế của IMF, quyển cả năm 2002.
² Trong cuốn Việt Nam cất cánh theo h-ớng rộng bay, NXB Chính trị Quốc gia, tr.15, và trong báo cáo tháng 3/1991 của WB.

thực tế các nước”³. Tác giả không thể đưa rõ tên trường phái kinh tế nào hay hơn trường phái được ám chỉ là của Trung Quốc nh- trên. Điều cần bàn là chọn trường phái kinh tế nào phải chứng minh rõ trường phái đó đã làm đúng quy luật kinh tế và kiểm chứng trong thực tế.

Việc kiểm chứng thực tế đã có các thành tựu kinh tế của Trung Quốc - nhảy vọt từ vị trí số 9 lên thứ hai thế giới về tổng GDP, của Việt Nam - với những đột phá ngay từ khi bắt đầu đổi mới và bảng số liệu kinh tế tiền tệ 1991 – 1994 trên. Về xem xét cách làm của một trường phái kinh tế, xem có đúng quy luật kinh tế không, cần có sự phân tích kỹ:

Trung Quốc đã vận dụng đúng quy luật l-u thông tiền tệ của Mác với công thức l-ợc giản là $Md = PQ/V$. Tổng giá cả hàng hoá và dịch vụ đưa ra l-u thông PQ, trong kinh tế thị trường khó thoát khỏi tình trạng sản xuất thừa, vốn có của chủ nghĩa t- bản. Trung Quốc đã biết rõ theo quy luật trên, PQ tăng sẽ làm cho l-ợc tiền cần cho l-u thông Md tăng lên t-ơng ứng: chỉ cần phát hành tiền cho l-ợc tiền thực tế l-u thông Ms, tăng cao hơn Md một chút, tạo được lạm phát hai con số, nh-ng lành mạnh (vì rất gần với một con số: 10,98% so với 9%), là kích thích tăng trưởng hai con số. Dùng đúng chức năng phân phối lại thu nhập của lạm phát, Trung Quốc đã phân phối bớt thu nhập của người có nhiều tiền để chi cho giảm nghèo và cùng với Ấn Độ đưa nửa tỷ dân thoát khỏi nghèo khổ. Người có nhiều tiền bị thiệt hại vì tiền giấy mất giá theo chỉ số giá tăng lên, nh-ng họ rất vui lòng vì số tiền đó được chi dùng cho việc mở công trường vừa tăng trưởng kinh tế, vừa tạo công ăn việc làm. Đó cũng

chính là khả năng tạo tiền của ngân hàng. Cái rất hay của Trung Quốc là đã sáng tạo ra cách điều hành tiền tệ lợi nhiều, hại rất ít. Cái hại đó lại nhỏ hơn mức tăng thu nhập của người dân nên chẳng ai nghĩ đến lạm phát. Nước ta năm 1989 rồi từ 1990 tới 1999 đã dùng phát hành tiền từ 31,5% tới 75,57%, để kích cầu có hiệu quả.

Cả Trung Quốc và ta đã có dịp thử nghiệm điều trái lại nh- sau: Trung Quốc từ năm 1998 đã thắt chặt tiền tệ từ tỷ lệ 26,28% năm 1997 xuống 11,16% năm 1998, đến mức gây thiếu phát -8% năm 1999, rồi -1,8% năm 2000, làm giảm % tăng trưởng từ mức bình quân 10,66% và cao nhất 16,2% xuống còn 7,11% tới 8%.

Ta kéo tỷ lệ phát hành tiền từ 31,5% xuống 21% năm 1999, gây thiếu phát kéo dài nhiều tháng trong năm tới tận năm 2003. Kết quả là tỷ lệ tăng trưởng giảm mạnh từ 9,54% năm 1995 xuống còn 4,77% năm 1999 và phục hồi chậm so với mức khủng hoảng tiền tệ Đông Á: có 6,75% - 6,84% hai năm 2001 và 2002.

Việc chọn trường phái kinh tế là rất hệ trọng, vì vậy cần được bàn bạc kỹ trên báo và tổ chức hội thảo giữa các chuyên gia với các quan chức tiền tệ. Vì lợi ích khắc phục nguy cơ tụt hậu và tạo đột phá mới năm 2004, mong tiếp tục được trao đổi./.

³ Bài: “Hoạt động ngân hàng năm 2003 - Làm chủ tình thế trong mọi biến động” – Báo Diễn đàn doanh nghiệp, số Xuân 2004.

HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ GIÁM SÁT CỦA UBTVQH, HỘI ĐỒNG DÂN TỘC VÀ CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

(Tháng 2/2004)

LẬP PHÁP

UBTVQH Hội nghị chuyên trách tham gia góp ý kiến vào các dự án Luật (9/2 – 26/2/2004)

- § Cho ý kiến về dự án Bộ luật Tố tụng dân sự
- § Cho ý kiến về Dự thảo Luật Giao thông đường thủy nội địa
- § Cho ý kiến về Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng
- § Cho ý kiến về Dự thảo Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi)
- § Cho ý kiến về Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội (sửa đổi).
- § Cho ý kiến về Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.
- § Cho ý kiến về Dự thảo Luật Phá sản doanh nghiệp.
- § Cho ý kiến Dự thảo Luật Thanh tra.
- § Cho ý kiến về Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại - Tố cáo.

UBTVQH Phiên họp 16 (26/2 - 3/3/2004)

- § Cho ý kiến về dự án Luật điện lực
- § Cho ý kiến về dự án Pháp lệnh dự trữ quốc gia
- § Cho ý kiến về dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao
- § Cho ý kiến về dự án Pháp lệnh chống bán phá giá
- § Cho ý kiến về dự án Pháp lệnh thú y (sửa đổi)
- § Thông qua Pháp lệnh tổ chức điều tra hình sự (sửa đổi)
- § Thông qua chương trình hoạt động đối ngoại của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2004

Giám sát

- § Khảo sát về chính sách dân tộc ở một số địa phương: Hội đồng dân tộc
- § Khảo sát về tình hình thực hiện Nghị quyết số 40/2000/QH10 và Nghị quyết số 41/2000/QH10 về đổi mới chương trình giáo dục phổ thông và phổ cập trung học cơ sở tại hai tỉnh Lạng Sơn, Phú Thọ: Ủy ban Văn hoá, giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng
- § Khảo sát về hoạt động xuất bản, in, phát hành tại Hà Nội, Hải Phòng, Thanh Hoá, Nghệ An: Ủy ban Văn hoá, giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng
- § Giám sát về chính sách tài chính, y tế, lao động, bảo hiểm xã hội, chính sách người có công tỉnh Bắc Ninh: Ủy ban về các vấn đề xã hội
- § Khảo sát về công tác quản lý và những vấn đề liên quan đến dự án Luật bảo vệ và phát triển rừng: Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường

NĂM NHÓM GIẢI PHÁP CỦA CHÍNH PHỦ Đ-A TĂNG TR-ỞNG KINH TẾ CẢ N-ỐC ĐẠT 8% TRONG NĂM 2004

Tại phiên họp th-ờng kỳ cuối năm 2003, Chính phủ đã bàn và đ-a ra mục tiêu năm 2004 phấn đấu đạt mức tăng tr-ởng 8% chứ không dừng lại ở mức 7,5 - 8% nh- dự kiến. Quyết tâm này nhằm thực hiện mục tiêu năm 2001 - 2005, thúc đẩy sự nỗ lực của tất cả các lĩnh vực kinh tế, và dọn đ-ờng cho việc Việt Nam gia nhập tổ chức th-ơng mại thế giới (WTO) vào đầu năm 2005.

Năm nhóm giải pháp chính: thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2004 gồm: Cải thiện môi tr-ờng đầu t-; Cải cách hệ thống tài chính - ngân hàng; Đẩy mạnh xuất khẩu và chủ động hội nhập; Chấn chỉnh bộ máy gắn với chống tham nhũng; Đẩy mạnh xã hội hoá các lĩnh vực hoạt động văn hoá xã hội.

Chính sách huy động nguồn lực đầu t-: Thủ t-ớng Phan Văn Khải cho rằng, tổng lĩnh vực đầu t-, cần phải có thêm những chính sách mới để hỗ trợ đặc biệt các doanh nghiệp vừa và nhỏ; đồng thời dứt bỏ bao cấp đối với doanh nghiệp nhà n-ớc. Đẩy mạnh khai thác nguồn vốn từ quỹ đất theo kế hoạch; tuy nhiên phải xoá bỏ quy hoạch “treo”.

Về hệ thống Tài chính - Ngân hàng: Tình hình cải cách vẫn còn rất chậm so với yêu cầu của nền kinh tế thị tr-ờng và hội nhập kinh tế quốc tế. Năm 2004, lĩnh vực này phải thực hiện những biện pháp dứt bỏ những níu kéo và cơ chế cửa cách làm ăn cũ; phải kiểm tra, thanh tra tài chính nghiêm túc để chi tiêu đúng mục đích và loại bỏ tình trạng tiêu cực, “... tình trạng móc nối giữa những ng-ời xấu trong giới kinh doanh với những ng-ời h- hỏng trong bộ máy quyền lực đã trở thành một tệ nạn xã hội”. Phải có những thay đổi mạnh về đầu t-, tài chính, thì mới có thể gia nhập kinh tế quốc tế, gia nhập WTO.

Trọng tâm công tác về hội nhập kinh tế năm 2004: Theo Thủ t-ớng Phan Văn Khải là phải làm mọi việc để gia nhập WTO; trong đó, “... việc nâng cao chất l-ợng và sức cạnh tranh của từng sản phẩm, từng doanh nghiệp, từng ngành hàng, từng địa ph-ơng và của cả nền kinh tế là cái nền quyết định cho việc đàm phán gia nhập WTO. Bên cạnh đó, phải nỗ lực cao hơn nữa trong việc cắt giảm thuế và gỡ bỏ hàng rào phi thuế trong khuôn khổ CEP/AFTA ở mức cao hơn, chuẩn bị ứng phó với những rào cản do các n-ớc phát triển đặt ra”.

Xây dựng bộ máy: Để thực hiện đ-ợc những nội dung trên, cần phải có một bộ máy vững mạnh. Một trong những giải pháp quan trọng đ-ợc Thủ t-ớng đặc biệt chú trọng là tiếp tục cải cách bộ máy hành chính, kiên quyết chống tham nhũng, chống xin cho. “Điều làm chúng ta rất buồn là bộ máy nhà n-ớc còn dỏ quá, trật tự kỷ c-ơng ch-a đ-ợc cải thiện, cán bộ thì sa sút về phẩm chất, ham chức quyền, ham danh lợi”. Chấn chỉnh bộ máy hành chính gắn với phòng chống tham nhũng phải đ-ợc xem là một khâu đột phá quyết liệt trong thời gian tới.

Nguồn: Đặng Vỹ, Vietnam Net 20/12/2003.

TĂNG SỰ CẢN TRỌNG TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP Ở QUỐC HỘI

NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Vì đại diện cho nhiều lợi ích khác nhau trong xã hội, hoạt động của Quốc hội, trong đó có hoạt động lập pháp rất cần đến sự bàn luận cẩn trọng tính toán thấu đáo. Ở hầu hết các n-ớc, một trong những cơ chế tăng sự cẩn trọng là cơ chế thảo luận và thông qua luật ở hai viện của Quốc hội. Ở n-ớc ta, với cơ chế một viện, tác giả đề xuất quy trình một lần thông qua luật sơ bộ (với 2 b-ớc ở 2 kỳ họp nh- hiện nay) và một lần chính thức ở kỳ họp tiếp theo. Ngoài ra, các cơ quan thẩm tra không nên tham gia soạn thảo dự án luật, pháp lệnh

Một xã hội muốn phát triển thì phải tìm ra những điểm yếu của từng bộ phận cấu thành để khắc phục. Một xã hội mạnh cần phải có một nhà n-ớc mạnh và tinh. Trong cơ cấu của bộ máy nhà n-ớc, thì Nghị viện có một vị trí rất quan trọng là cơ quan quyền lực nhà n-ớc. Vì vậy, muốn cho nhà n-ớc mạnh, thì phải có Nghị viện mạnh. Bài viết sau đây trao đổi về một vài điểm yếu th-ờng gặp của cơ chế nghị viện và đề xuất một số h-ớng khắc phục.

Tại sao phải cẩn trọng?

Hiến pháp các n-ớc quy định cho Nghị viện/Quốc hội những nhiệm vụ rất lớn: Quyết định đặt ra luật điều chỉnh mọi hoạt động cơ

bản của xã hội và đề ra các chính sách phát triển xã hội. Những quyết định này vừa mang tính thời sự, thể hiện đ-ợc ý chí của đại đa số nhân dân tại thời điểm ban hành đạo luật, đồng thời có tác dụng định h-ớng và phù hợp với xu h-ớng phát triển của đất n-ớc.

Nhiệm vụ thì nặng nề nh- vậy, nh-ng chủ thể thực hiện lại là một tập thể bao gồm nhiều đại biểu đ-ợc cử tri bầu ra để thay mặt mình trong cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất, đại diện cho nhiều lợi ích khác nhau, và chịu trách nhiệm chính trị tr-ớc nhân dân. Xuất

* PGS,TS, Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

phát từ tính chất này, các đại biểu có cùng một địa vị pháp lý ngang nhau, cùng một nghĩa vụ và cùng một trách nhiệm nh- nhau. Quốc hội làm gì để phát huy đ-ợc sức mạnh của tập thể đông ng-ời, theo kiểu “*muôn ng-ời nh- một*”? Đó là một chuyện khó, và cũng là đặc tính không thể có đ-ợc ở các cơ quan nhà n-ớc khác.

Với t- cách là cơ quan lập pháp - làm luật, Nghị viện/Quốc hội phải là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng đa dạng của mọi tầng lớp nhân dân. Sự bàn bạc, cẩn trọng tính toán thấu đáo đến mọi quyền lợi đa dạng này là một bản tính cần có của lập pháp.

Một quyết định đúng đắn cho cả hiện tại và nhất là cho cả t-ơng lai trong một tập thể đông ng-ời, với thành viên có các quyền hạn và trách nhiệm nh- nhau chỉ có thể đạt đ-ợc khi có một sự bàn bạc thảo luận một cách cẩn trọng.

Thế nào để có một quyết định cẩn trọng? Rất khó định nghĩa, rất khó đo. Nh-ng có thể nói một cách t-ơng đối rằng, đó là quyết định đúng, khôn ngoan không những cho hiện tại mà còn cho cả t-ơng lai, càng lâu, càng tốt. Luật ổn định là cơ sở cho xã hội ổn định và phát triển.

Cơ chế hai viện ở các n-ớc

Để có một quyết định cẩn trọng, phải có biện pháp làm tăng c-ờng sự bàn bạc thấu đáo của cơ quan lập pháp, cũng tránh mọi sự quyết định vội vàng, hấp tấp. Cần phải một cơ chế hạn chế bớt nguy cơ này. Cơ chế hai viện là một trong những giải pháp nh- vậy. Ở cơ chế hai viện, một dự luật phải đ-ợc thông

‘ Th-ợng viện xem xét lại dự án luật đã thông qua ở hạ viện - một cơ chế tăng sự cẩn trọng ’

qua ở hạ viện, sau đó th-ợng viện xem xét một lần nữa. Thêm vào đó, một số n-ớc lại có cơ chế phủ quyết của nguyên thủ quốc gia. Ở những n-ớc theo cơ chế hai viện, thì th-ợng viện và hạ viện là hai cơ quan khác nhau, độc lập với nhau nh-ng lại có cùng một nhiệm vụ, thậm chí cùng trụ sở, hoặc chỉ ít cũng là gần nhau. *Thật là một sự lãng phí. Nh-ng xét cho cùng lại là rất cần thiết.* Mục tiêu duy nhất của sự lãng phí này là để cho dự luật đ-ợc tính toán một cách cẩn trọng hơn. Công nghệ làm luật ấy đã đ-ợc đúc kết từ hàng trăm năm nay và tỏ ra hoạt động tốt. Các nhà nghiên cứu lý giải sự lãng phí trên đây nh- sau: Hạ nghị viện hay còn đ-ợc gọi là Viện dân biểu luôn luôn tiềm ẩn tính cách *bông bột và nóng nảy* trong việc đ-a ra và bảo vệ ý kiến của cử tri ở đơn vị bầu ra đại biểu, mà có thể đó chỉ là ý kiến ở tầm địa ph-ơng hoặc chỉ của một nhóm cử tri cùng quyền lợi (nhóm quyền lợi) đối với một quyết sách thuộc tầm quốc gia. *Sự nóng nảy, bông bột* này do đó phải đ-ợc kiềm chế bằng một cơ chế xem xét lại có tính cách bảo thủ, cẩn trọng của Th-ợng viện, có cân nhắc tới quyền lợi của quốc gia và của các vùng, miền cụ thể.

Sở dĩ có hiện tượng này, vì các hạ nghị sỹ tr-ớc hết phải có nhiệm vụ luôn gắn bó với quyền lợi của dân chúng ở đơn vị cử tri và họ thường “*phải chiều lòng dân chúng*”. Chỉ hơi thấy dân chúng kêu ca một chút, hạ nghị viện đã có ngay một đề nghị lập pháp đáp ứng ngay sự mong mỏi này. Thật dễ hiểu bởi vì ghế nghị sỹ của họ phụ thuộc vào lá phiếu của cử tri. Ng-ợc lại, th-ợng nghị sỹ thường không do dân chúng bầu trực tiếp nên bản thân họ không chịu sức ép trực tiếp của cử tri trực tiếp, do đó tiềm ẩn năng lực kìm chế *sự bùng nổ* trên bằng cách họp biểu quyết cẩn trọng một lần nữa để xem xét lại dự án luật đã đ-ợc hạ viện thông qua. Đó cũng là một cách tính toán rất khôn ngoan của thiết chế l-ợng viện.

“Có một giai thoại thú vị kể rằng, sau hội nghị Lập hiến kết thúc, khi Thomas Jefferson, đại sứ hợp bang Mỹ từ Pháp trở về, trong một bữa ăn tối với Washington đã hỏi: “Tại sao ông lại bằng lòng có một viện thứ hai trong Quốc hội - Th-ợng viện?”. Khi thấy Thomas Jefferson đang rót cafe từ tách vào đĩa, Washington liền hỏi: “Thế tại sao Ngài lại rót cafe vào đĩa nh- vậy?”, Jefferson trả lời: “Để làm cafe nguội đi”.

Washington mỉm c-ời: *“Điều đó cũng giống nh- chúng ta đổ cơ quan lập pháp ấy vào cái đĩa của Th-ợng viện cho nó nguội bớt đi”¹.*

Để thực hiện đ-ợc chức năng kìm chế, thành viên của Th-ợng viện bao giờ cũng bao gồm những ng-ời già dặn hơn với nhiệm kỳ dài hơn. Nếu nh- ng-ời đ-ợc bầu vào Hạ viện của Quốc hội Mỹ chỉ cần phải đạt tới mức tuổi 25 với nhiệm kỳ 2 năm, thì vào

Th-ợng viện phải có độ tuổi 30, nhiệm kỳ 6 năm. Th-ợng nghị sỹ của Anh quốc có nhiệm kỳ suốt đời, có thể truyền ngôi lại cho con, bao gồm chủ yếu các dòng dõi quý tộc phong kiến. Cách thức thành lập nh- vậy tạo nên tính chất của th-ợng viện bao giờ cũng bảo thủ hơn và cẩn trọng hơn.

Quy trình “hai lần” ở Quốc hội Việt Nam

Theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội của chúng ta chỉ có một viện. Nếu so với quy trình lập pháp của Quốc hội theo chế độ hai viện đ-ợc tiến hành thành hai lần bởi hai cơ quan khác nhau, thì với Quốc hội một viện,

6 Nên chăng xây dựng một quy trình hai lần, một lần thảo luận thông qua sơ bộ, và một lần thông qua chính thức²

quy trình này chỉ đ-ợc làm một lần thì cho dù quy trình thông qua luật của chúng ta hiện nay là quy trình hai giai đoạn (một lần cho ý kiến để hoàn thiện và một lần thông qua cuối cùng) nh-ng chắc chắn không thể nào cẩn trọng bằng hai lần.

Theo tôi, có thể khắc phục đ-ợc điểm yếu nêu trên, mà vẫn không thay đổi Hiến pháp. Có thể có những kiến giải khác, tôi xin nêu một đề xuất xây dựng một quy trình thảo luận

¹ Xem, Nguyễn Cảnh Bình. *Hiến pháp Mỹ đ-ợc làm ra nh- thế nào?* Nxb Thế giới 2003, tr. 24

và thông qua dự luật thành hai lần riêng rẽ. Một lần thảo luận, thông qua sơ bộ (theo quy trình hai b-ớc hiện nay) và một lần nữa thông qua chính thức (theo quy trình một b-ớc). Việc công bố thi hành chỉ đ-ợc thực hiện sau lần thông qua chính thức. Hai lần này phải cách nhau ít nhất là sáu tháng. Khoảng cách này sẽ là thời gian dành cho các đại biểu, các chủ thể khác, cũng nh- d- luận tỉnh táo hơn, kịp góp ý để Quốc hội có cơ hội chỉnh lý và cải sửa những khiếm khuyết có thể xảy ra. Nh- vậy, để thông qua một dự luật đòi hỏi ít nhất phải trải qua 3 kỳ họp: 2 kỳ cho lần thông qua sơ bộ và 1 kỳ cho lần thông qua chính thức. Dự luật không đ-ợc thông qua ở lần thứ hai phải đ-ợc Quốc hội quyết định có đ-a tiếp vào ch-ơng trình hay không và phải đ-ợc soạn thảo lại bằng một ban dự thảo với các thành phần tham gia khác với lần tr-ớc và trình lại theo quy trình từ đầu. Quy trình thông qua hai lần nhằm vào việc ràng buộc trách nhiệm chuẩn bị của Chính phủ cùng các thành viên của Chính phủ đối với dự thảo có chất l-ợng, sau khi đã cân nhắc chín chắn.

Việc trên có vẻ nhiều khê nh-ng không khác nào nh- t- pháp phải có hai cấp xét xử. Việc t-ớc đi hoặc việc làm giảm đi cuộc sống chỉ của một con ng-ời cũng phải đ-ợc quyết định bằng hai lần xét xử, hướng chi là sức phát triển của cả một dân tộc phụ thuộc vào

chính sách, pháp luật. Tuy nhiên, có điểm khác là nếu nh- ở t- pháp muốn tiến hành phiên xét xử phúc thẩm phải có căn cứ kháng nghị, kháng cáo, thì ở Quốc hội quy trình xem xét lại phải là mặc nhiên².

Hiện nay, trong quy trình xem xét hai b-ớc, dự thảo luật, cũng nh- các nghị quyết quan trọng khác của Quốc hội đã tiến bộ hơn so với quy trình tr-ớc kia nh-ng lần thảo luận thứ nhất không có ý nghĩa ràng buộc mà chủ yếu là xới lên vấn đề để tiếp tục chỉnh lý, và khi chỉnh lý,

ch-a rõ là cơ quan soạn thảo có quyền thay đổi hay bị ràng buộc bởi ý kiến của Quốc hội ở b-ớc một nh- thế nào? Ở lần thứ hai, ch-a thấy dự thảo nào bị bác bỏ. Ở đây có hai khả năng: *thứ nhất*, có thể là do ở lần thứ nhất thảo luận kỹ và đúng trọng tâm, ban soạn thảo tiếp thu nghiêm túc; *thứ hai*, có thể là do tâm lý “*thông qua cho xong*”, hoặc chạy theo ch-ơng trình... Nếu rơi vào khả năng thứ hai, thì đây có lẽ là nguyên nhân gây nên việc luật của chúng ta ch-a thông qua đã cần phải thay đổi. Đó là sự biểu hiện thiếu cẩn trọng.

Một vấn đề nữa liên quan đến sự cẩn trọng mà tôi muốn bàn đến là việc các cơ quan giúp việc của Quốc hội, cũng nh- các Ủy ban của Quốc hội phối hợp chuẩn bị các

◌ **Việc cơ quan thẩm tra tham gia với cơ quan của Chính phủ trong giai đoạn soạn thảo dẫn đến vị thế thiếu khách quan...** ◑

²Xem, Nguyễn Đăng Dung. *Sửa đổi Hiến pháp - một số nguyên tắc*. Tạp chí Cộng sản số 18 năm 2001

dự án luật với các cơ quan của Chính phủ ngay từ giai đoạn soạn thảo. Việc này dẫn đến các cơ quan này thiếu khách quan, ở vị thế là những người “trong cuộc”, khó phân biệt rạch ròi giữa trách nhiệm của người trình và người thẩm tra, thiếu một vị trí thẩm định cẩn trọng và khách quan.

Chế độ một khối thống nhất trong Quốc hội của chúng ta có điểm thuận lợi mọi dự án được đề xuất, thông qua. Điểm tốt này cũng lại trở thành điểm hạn chế, vì rất dễ dàng cho một sự thông qua một cách hình thức, miễn là qua quy trình hai bước và phải biểu quyết ở bước thứ hai, tức là lại một sự thiếu cẩn trọng nữa. Mọi lá phiếu là nh- nhau, nên những giá trị của những lá phiếu đúng dễ bị chìm, bị lấn l-ớt trong nhiều những lá phiếu sai³. Đây cũng là điểm lớn rất cần phải cân nhắc. Bệnh chạy theo số l-ợng trong làm luật cộng với hiện t-ợng trên cản trở Quốc hội ta có được những quyết sách đúng đắn và khôn ngoan.

Với Nghị viện/Quốc hội có ý chí không thống nhất của nhà n-ớc t- bản phát triển, dự án luật của họ khó thông qua hơn, vì khối đại biểu thiếu số dễ dàng tập trung thành khối phản biện với mục tiêu duy nhất của họ là tìm ra những mặt khiếm khuyết của dự án. Vì vậy Nghị viện/Quốc hội của họ nhiều khi được hiểu là thể chế “hãm làm luật” chứ không phải là “làm luật” nh- học thuyết phân chia quyền lực đã đề xuất. Tuy nhiên, họ vẫn thông qua được nhiều luật bởi chất l-ợng dự

án được trình, do cơ chế th-ợng l-ợng trong hoạt động của Nghị viện/Quốc hội, do phân định được rõ ai làm gì ở hai công đoạn Chính phủ – Nghị viện trong một quy trình lập pháp thống nhất, tổng thể, do sự thuyết phục thực tế ở các diễn đàn khác nhau. Mặt khác, để tăng tính cẩn trọng cũng có các cơ chế “van an toàn” (ví dụ quyền phủ quyết của Tổng thống) để “làm đông” một dự luật ngay cả khi đã thông qua hai lần, nếu có những lý do hợp lý.

*
* *

Tóm lại, để tăng sự cẩn trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, có thể có nhiều cách thức và biện pháp khác nhau. Một trong những cách đó là dự án phải được thông qua hai lần ở hai kỳ họp khác nhau (nh- đã đề xuất trong bài viết) và phải phân rõ trách nhiệm của người trình dự án luật - Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, với người thẩm tra dự án - các Ủy ban của Quốc hội./.

³Xem, Bài phát biểu của Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế - Ngân sách của Quốc hội. Hội nghị Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, ngày 27 tháng 12 năm 2003

VỀ NHỮNG HẠT NHÂN HỢP LÝ TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ T- SẢN

THÁI VINH THẮNG*

Chính phủ t- sản hiện đại, tùy theo các mô hình chính thể khác nhau, có những nguyên tắc tổ chức và hoạt động khác nhau. Tuy nhiên, nhìn một cách tổng quát, tổ chức, hoạt động của chính phủ t- sản cũng tuân theo những nguyên tắc tổ chức, hoạt động chung của cả bộ máy nhà n-ớc. Trên cơ sở phân tích những nguyên tắc chung và các nguyên tắc đặc thù của từng mô hình chính phủ t- sản hiện đại, tác giả d- a ra những đánh giá của mình về các hạt nhân hợp lý trong tổ chức, hoạt động của chúng

1. Các nguyên tắc chung

Thuật ngữ nguyên tắc xuất phát từ tiếng la tinh là “*principium*” có nghĩa là cơ sở, cốt lõi, nền tảng. Khái niệm nguyên tắc trong khoa học pháp lý hiện đại đ- ợc hiểu là những t- t- ờng chỉ đạo, những định h- ớng cơ bản. Nh- vậy có thể hiểu nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ t- sản là những t- t- ờng chỉ đạo, những định h- ớng cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ t- sản. Theo cách hiểu đó, chúng ta thấy nhà n- ớc t- sản có các nguyên tắc tổ chức và hoạt động cơ bản sau đây:

Phân chia quyền lực

Nguyên tắc phân chia quyền lực không phải là nguyên tắc mới lạ gì đối với các nhà luật học và các nhà chính trị Việt Nam. Tuy nhiên, nhiều ng- ời cho rằng nguyên tắc phân chia quyền lực chỉ phù hợp với thể chế đa nguyên chính trị và không phù hợp với thể chế quyền lực nhà n- ớc thống nhất nh- ở n- ớc ta.

Thực ra, sẽ hoàn toàn sai lầm nếu cho rằng ở các nhà n- ớc t- sản quyền lực nhà n- ớc không thống nhất. Việc phân chia quyền lực nhà n- ớc ở các nhà n- ớc t- sản đ- ợc phân chia theo chiều ngang và chiều dọc.

* PGS,TS, Tr- ờng Đại học luật Hà Nội

Theo chiều ngang, quyền lực nhà n-ớc phân thành 3 nhánh: lập pháp, hành pháp và t- pháp. Quyền lập pháp trao cho Nghị viện, quyền hành pháp trao cho Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà n-ớc, quyền t- pháp trao cho hệ thống cơ quan xét xử. Theo chiều dọc, quyền lực nhà n-ớc đ-ợc phân chia giữa chính quyền trung -ơng và chính quyền địa ph-ơng. Việc phân chia quyền lực nh- vậy nhằm khắc phục tình trạng chuyên chế, khi quyền lực nhà n-ớc tập trung vào trong tay một ng-ời hoặc một cơ quan. Việc phân chia quyền lực nh- vậy cũng có nghĩa là phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các hệ thống cơ quan nhà n-ớc khác nhau, nhờ đó mà tránh đ-ợc sự chồng chéo, lẫn lộn hoặc tranh giành quyền lực giữa chúng. Do đó, có thể nói rằng sự phân chia quyền lực không những không làm ảnh h-ởng đến việc thống nhất quyền lực mà còn là điều kiện bảo đảm cho sự thống nhất quyền lực.

Cũng giống nh- con ng-ời, các bộ phận cơ thể đều thực hiện những chức năng, nhiệm vụ riêng trong một thể thống nhất là cơ thể con ng-ời. Bộ máy nhà n-ớc muốn hoạt động nhịp nhàng cũng phải dựa trên các nguyên tắc t-ơng tự. Tuy có sự phân chia quyền lực rõ ràng giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và t- pháp nh-ng chúng ta cũng thấy giữa các cơ quan này có sự liên hệ khăng khít với nhau. Nếu Nghị viện ban hành các luật không có chất l-ợng cao thì việc thực hiện các luật đó đối với cơ quan hành

pháp sẽ hết sức khó khăn. Nếu các cơ quan hành pháp không thực hiện tốt những chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình thì dù hoạt động lập pháp có tốt đến đâu, pháp luật cũng không có khả năng đi vào đời sống thực tiễn. Các cơ quan t- pháp nếu không xét xử nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật thì liệu các luật do Nghị viện làm ra có đ-ợc tôn trọng thực hiện? Nh- vậy muốn cho pháp luật đ-ợc thực hiện triệt để, xã hội có trật tự, kỷ c-ơng thì ba hệ thống cơ quan lập pháp, hành pháp và t- pháp đều phải hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Muốn chúng thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình thì chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chúng phải đ-ợc xác định một cách rạch ròi, cơ quan này không làm công việc của cơ quan khác, không nhầm lẫn hay tranh giành công việc của cơ quan khác; giữa các hệ thống cơ quan có sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau để hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình và không cản trở nhau khi thi hành nhiệm vụ. Theo tôi, đây chính là hạt nhân hợp lý của thuyết phân chia quyền lực.

Chủ quyền tối cao của nhà n-ớc thuộc về nhân dân

Hiến pháp của các nhà n-ớc t- sản đều xác lập nguyên tắc chủ quyền tối cao của nhà n-ớc thuộc về nhân dân và tất cả quyền lực nhà n-ớc xuất phát từ nhân dân¹.

Chủ quyền tối cao của nhà n-ớc thuộc về nhân dân thể hiện tất cả các công việc quan

¹ Điều 3 Hiến pháp 1958 của Cộng hoà Pháp, Điều 3 Hiến pháp 1993 của Cộng hoà Liên bang Nga, Điều 1 Hiến pháp 1975 của Thụy Điển, Điều 1 Hiến pháp 1987 của Hàn Quốc...

trọng nhất của đất n-ớc do nhân dân định đoạt. Đó là các công việc liên quan đến vận mệnh quốc gia, lợi ích quốc gia, lợi ích dân tộc. Nhân dân có thể thực hiện chủ quyền tối cao của mình bằng các ph-ơng pháp dân chủ trực tiếp (nh- tr-ng cầu dân ý, bầu cử phổ thông đầu phiếu) hoặc các biện pháp dân chủ gián tiếp (thông qua Nghị viện và các cơ quan dân cử ở địa ph-ơng). Hiện nay, ở một số n-ớc t- bản phát triển nh- Pháp, Anh, Thụy Điển, Hà Lan, Bỉ, Đức... đã hình thành một quan niệm phổ biến về việc tr-ng cầu dân ý khi giải quyết những vấn đề nói trên. Chúng ta thấy, hầu hết các n-ớc châu Âu đều tổ chức tr-ng cầu dân ý khi quyết định vấn đề có tham gia liên minh châu Âu hay không, có bỏ đồng tiền riêng của quốc gia mình để dùng đồng tiền chung (Euro) hay không? Hiến pháp 1958 của Pháp sau khi đ-ợc hai viện của Nghị viện thông qua còn đ-ợc tr-ng cầu dân ý để dân quyết định có ban hành Hiến pháp đó hay không. Thực tiễn ở các n-ớc t- sản cho thấy tr-ng cầu dân ý nh- là một biện pháp bảo đảm tính đúng đắn của các quyết sách của Nghị viện cũng nh- của Chính phủ. Một số nhà n-ớc t- sản đã vi phạm nguyên tắc này nên đã gây ra những sai lầm đáng tiếc. Chính phủ Hoa Kỳ đã thực hiện nhiều chính sách phiêu l-u quân sự, bất chấp d- luận của nhân dân Mỹ nên đã sa lầy trong chiến tranh xâm l-ợc ở Việt Nam và các cuộc chiến tranh ở Trung Đông. Liên hệ nguyên tắc này đối với Việt Nam trong điều kiện hiện nay là hết sức cần thiết. Nhiều vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội đặc biệt quan trọng nh-: vấn đề sở hữu đất đai, bầu cử, cải

cách bộ máy nhà n-ớc, ban hành và sửa đổi Hiến pháp là những vấn đề cần đến sự sáng suốt của toàn thể nhân dân mà Việt Nam phải giải quyết thông qua tr-ng cầu dân ý.

Tự do t- t-ởng, tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do xuất bản

Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Nga 1993 tại Điều 13 đã tuyên bố: *“Liên bang Nga thừa nhận một hệ t- t-ởng đa dạng. Không một hệ t- t-ởng nào đ-ợc coi là hệ t- t-ởng của nhà n-ớc và bắt buộc”*. Hiến pháp Hàn Quốc tuyên bố: *“Mọi công dân đều có quyền tự do t- t-ởng”* (Điều 19); *“Mọi công dân đều có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do hội họp và lập hội”* (Điều 21).

Nguyên tắc này mặc dù không trực tiếp liên quan đến tổ chức bộ máy nhà n-ớc nh-ng nó lại liên quan trực tiếp đến chức năng quản lý của nhà n-ớc. Nguyên tắc này trên thực tế buộc Chính phủ t- sản không đ-ợc thiết lập bất kỳ một hệ t- t-ởng nào là hệ t- t-ởng thống soái trong xã hội; Chính phủ không đ-ợc phép can thiệp vào hoạt động báo chí, xuất bản đồng thời cũng tạo cho báo chí khả năng phê phán Chính phủ khi Chính phủ có những quyết sách không đúng đắn, hoặc có hiện t-ợng tham nhũng, bê bối.

Xây dựng nhà n-ớc pháp quyền

Nhà n-ớc pháp quyền (Rule of law, L'état de droit) là một khái niệm rất phổ biến hiện nay ở các nhà n-ớc t- sản. Nhà n-ớc pháp quyền đ-ợc hiểu là nhà n-ớc, trong đó hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc, các tổ chức

xã hội và mọi công dân đều tuyệt đối tuân theo các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Trong nhà n-ớc pháp quyền, pháp luật không chỉ là công cụ để nhà n-ớc quản lý mọi mặt đời sống xã hội, nó còn là công cụ để nhân dân kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà n-ớc, công cụ để mọi công dân đấu tranh bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Pháp luật trong nhà n-ớc pháp quyền phải là sự thể hiện ý chí chung của mọi công dân. Các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân đ-ợc nhà n-ớc ghi nhận trong đạo luật cơ bản của nhà n-ớc và có cơ chế bảo đảm thực hiện. Việc tổ chức và hoạt động của bất kỳ cơ quan nhà n-ớc nào, của bất kỳ quan chức cao cấp nào trong bộ máy nhà n-ớc đều ở trong khuôn khổ quy định của Hiến pháp và luật. Hơn thế nữa, nhà n-ớc pháp quyền đòi hỏi phải có thiết chế kiểm tra, giám sát các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà n-ớc.

Thực tiễn tổ chức bộ máy nhà n-ớc pháp quyền t- sản cho thấy, mặc dù các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và t- pháp độc lập t-ơng đối với nhau nh-ng chúng có thể kiểm chế, đối trọng và giám sát lẫn nhau để hạn chế sự lạm dụng quyền lực, sự bê bối và tham nhũng trong bộ máy nhà n-ớc

Ở các n-ớc theo chính thể cộng hoà nghị viện, cộng hoà l-ỡng tính, Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng Hiến pháp là cơ quan bảo hiến có thẩm quyền xem xét và phán quyết tính hợp hiến hay không hợp hiến của các đạo luật. Đây là một trong những thiết chế không thể thiếu trong một nhà n-ớc pháp quyền.

Kiểm chế và đối trọng

Ở các n-ớc cộng hoà tổng thống, quyền lực của tổng thống rất lớn vì tổng thống vừa đứng đầu nhà n-ớc, vừa đứng đầu Chính phủ. Tuy vậy khi tổng thống vi phạm pháp luật, tổng thống có thể bị xét xử theo thủ tục đàn hạch, theo đó hạ viện có thể buộc tội tổng thống và th-ợng viện sẽ xét xử. Nếu tổng thống vi phạm pháp luật, tổng thống sẽ bị cách chức tr-ớc thời hạn. Nếu có dấu hiệu phạm tội theo quy định của bộ luật hình sự thì sau khi cách chức, tổng thống còn có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự nh- các công dân bình th-ờng. Thực tiễn ở Hoa Kỳ cho thấy đã có ba lần tổng thống đ-ợc nhiệm bị xét xử theo thủ tục đàn hạch (impeachment). Lần thứ nhất vào thế kỷ XIX, lần thứ hai là tr-ờng hợp tổng thống Nixon bị xét xử trong vụ Oa-tơ-ghê năm 1974 và bị cách chức tr-ớc thời hạn. Tr-ờng hợp thứ ba là tổng thống Bill Clinton bị xét xử trong vụ bê bối tình dục với cô thực tập sinh Lewinski (và đ-ợc xử trắng án). Đối với nhánh quyền lực lập pháp, các luật do Nghị viện ban hành nếu bị một cá nhân, hay tổ chức kiện lên Toà án tối cao là vi hiến, thì Toà án tối cao Hoa Kỳ sẽ xem xét và quyết định đạo luật đó có vi hiến hay không. Nếu Toà án tối cao Hoa Kỳ tuyên bố là vi hiến thì đạo luật đó trở nên vô hiệu. Các thẩm phán Toà án tối cao Hoa Kỳ mặc dù quyền lực trong lĩnh vực t- pháp là rất lớn song nếu họ vi phạm pháp luật, họ cũng bị xét xử theo thủ tục đàn hạch và có thể bị cách chức.

Một đặc điểm nữa của nhà n-ớc pháp quyền cũng cần phải nói đến là các thiết chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền, kể cả hoạt động của các thành viên Chính phủ. Hiện nay, rất nhiều n-ớc trên thế giới có thanh tra Nghị viện (Ombudsman) và kiểm toán Nghị viện là các thiết chế có vai trò đặc biệt quan trọng giúp Nghị viện giám sát hoạt động của Chính phủ. Thanh tra Nghị viện có thể tiến hành thanh tra đối với bất kỳ nhân vật cao cấp nào trong bộ máy nhà n-ớc khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

Nh- vậy, có thể thấy rằng: trong nhà n-ớc pháp quyền, không thể có một cơ quan nhà n-ớc nào, một quan chức cao cấp nào trong bộ máy nhà n-ớc nằm ngoài vòng kiểm soát của pháp luật.

2. Các nguyên tắc đặc thù trong các mô hình chính thể

Hiện nay, Chính phủ các n-ớc t- sản đ-ợc tổ chức theo các mô hình khác nhau, vì vậy trong mỗi mô hình có những nguyên tắc, đặc điểm và những hạt nhân hợp lý khác nhau. Sau đây, chúng ta sẽ xem xét các mô hình cụ thể:

Chính phủ trong chính thể cộng hoà nghị viện

Chính thể cộng hoà nghị viện là mô hình của nền Cộng hoà thứ t- của Pháp (từ năm 1946 đến 1958) và hiện nay đang tồn tại ở Italia (theo Hiến pháp năm 1947), Cộng hoà Liên bang Đức (theo Hiến pháp năm 1949)... Đây là một hình thức chính thể mà Chính phủ đ-ợc thành lập trên cơ sở đảng

chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Thủ t-ớng Chính phủ là thủ lĩnh của Đảng cầm quyền-đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Quyền hành pháp đ-ợc phân chia giữa Tổng thống và Thủ t-ớng.

Tổng thống và Thủ t-ớng trong chính thể cộng hoà nghị viện

Tổng thống Italia do Nghị viện bầu ra trong phiên họp toàn thể của hai viện. Tham gia vào bầu cử còn có đại diện của các vùng lãnh thổ (đơn vị hành chính lãnh thổ cao nhất ở Italia); mỗi vùng lãnh thổ có 3 đại biểu do Hội đồng vùng bầu ra. Điều kiện để có thể trở thành ứng cử viên chức vụ Tổng thống là bất kỳ công dân Italia nào đủ 50 tuổi, có đầy đủ các quyền dân sự và chính trị. Nhiệm kỳ của Tổng thống Italia là 7 năm.

Tổng thống Cộng hoà Liên bang Đức do Hội nghị liên bang bầu ra. Hội nghị liên bang bao gồm tất cả các thành viên của Hạ viện (Bundestag) và một số l-ợng đại biểu nhân dân bằng số l-ợng đại biểu Hạ viện đ-ợc bầu từ các lãnh địa (các chủ thể của liên bang) theo tỷ lệ dân số. Thủ t-ớng Cộng hoà Liên bang Đức do Hạ viện bầu ra theo sự đề cử của Tổng thống. Điều kiện để trúng cử là đ-ợc đa số của Bundestag bỏ phiếu thuận. Trên cơ sở kết quả bỏ phiếu, Tổng thống sẽ bổ nhiệm Thủ t-ớng. Theo đề nghị của Thủ t-ớng, Tổng thống bổ nhiệm và miễn nhiệm các thành viên của Chính phủ. Thủ t-ớng bổ nhiệm một trong số các bộ tr-ớng làm Phó thủ t-ớng (Khoản 1, Điều 69 Hiến pháp năm 1949 của Cộng hoà Liên bang Đức). Thủ t-ớng có thể bị Nghị viện (Italia) hoặc Hạ viện (Đức) bỏ phiếu bất tín nhiệm và buộc phải từ chức. Ng-ợc lại Tổng thống theo đề nghị của Thủ t-ớng có thể giải tán Nghị viện (Italia) hoặc giải tán Hạ viện (Đức).

Theo chính thể cộng hoà nghị viện, Thủ t-ớng luôn luôn là thủ lĩnh của Đảng chiếm uy thế trong Nghị viện, vì vậy quyền hạn của Thủ t-ớng rất lớn. Hạt nhân hợp lý trong tổ chức và hoạt động của chính thể cộng hoà nghị viện chính là cơ chế tạo ra sự thống nhất giữa Chính phủ và Nghị viện do Chính phủ luôn luôn đ-ợc số đông trong Nghị viện ủng hộ. Nh- vậy, có thể thấy rằng việc phân chia quyền lực trong tr-ờng hợp này không dẫn đến việc phân lập quyền lực.

Chính phủ trong chính thể quân chủ lập hiến

Chính thể quân chủ lập hiến hiện nay đang tồn tại ở khá nhiều n-ớc trên thế giới nh- Anh, Thụy Điển, Nhật Bản, Tây Ban Nha, Bỉ, Hà Lan, Thái Lan...

Nhiều học giả cho rằng sở dĩ có chính thể quân chủ lập hiến là do trong cuộc cách mạng dân chủ t- sản, giai cấp t- sản không giành đ-ợc thắng lợi hoàn toàn và chính thể quân chủ lập hiến nh- là một hình thức thoả thuận giữa giai cấp t- sản và tầng lớp quý tộc phong kiến. Với quan điểm này, thì hình thức chính thể cộng hoà dân chủ t- sản mới là hình thức tiến bộ nhất, còn hình thức quân chủ lập hiến chỉ nh- là hình thức quá độ khi giai cấp t- sản ch-a giành đ-ợc thắng lợi hoàn toàn và nó sẽ biến mất khi tầng lớp quý tộc phong kiến không còn nữa. Tuy nhiên, trên thực tế với một n-ớc Anh - một n-ớc phát triển có nền văn hiến lâu đời và một thứ ngôn ngữ đang ngày một trở nên thông dụng trong quan hệ quốc tế, với Thụy Điển - một n-ớc kinh tế phát triển,

một nhà n-ớc phúc lợi chung, một quốc gia phát triển toàn diện và n-ớc Nhật - một quốc gia có tốc độ phát triển kinh tế khiến thế giới phải kinh ngạc, quốc gia có tiềm năng kinh tế chỉ đứng sau n-ớc Mỹ, thì chính thể quân chủ lập hiến cũng có những hạt nhân hợp lý của nó. Trong lịch sử nhà n-ớc và pháp luật, nhà n-ớc quân chủ chuyên chế có thời gian tồn tại khoảng 2000 năm (từ thế kỷ III TCN đến đầu thế kỷ XX ở Trung Quốc). Một thiết chế tồn tại lâu dài nh- vậy, dĩ nhiên có các bí quyết tr-ờng sinh của nó. Một trong những bí quyết quan trọng của nó là đảm bảo tính ổn định của các giá trị xã hội. Nếu một thiết chế chính trị thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh nh-ng làm cho đạo đức xã hội xuống cấp, các phong tục tập quán tốt đẹp bị nhanh chóng mai một, mối quan hệ giữa con ng-ời và thiên nhiên thiếu sự hài hoà thì đó ch-a phải là một thiết chế chính trị tốt. Các n-ớc có chính thể quân chủ lập hiến nh- Anh, Nhật Bản, Thụy Điển, Thái Lan... đều là những quốc gia kết hợp đ-ợc những giá trị truyền thống của chính thể quân chủ với những giá trị mới của nền dân chủ t- sản nh- nhà vua là đại diện cho sự thống nhất ý chí và đoàn kết dân tộc; chế độ bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín để thành lập Nghị viện- cơ quan lập pháp. Với một vị hoàng đế quyền lực hạn chế, một Nghị viện có nhiều quyền lực và một vị Thủ t-ớng- thủ lĩnh của Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện, chính thể quân chủ lập hiến trở thành một trong những mô hình chính thể phổ biến hiện nay trên thế giới.

Chính phủ trong chính thể cộng hoà tổng thống

Bản Hiến pháp thành văn đầu tiên trên thế giới - Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 đã tạo ra một mô hình chính thể đặc sắc (Tổng thống có nhiều quyền lực bên cạnh một Nghị viện lập pháp trong khi Tòa án tối cao hoàn toàn độc lập trong các phán quyết của mình) và đã làm cho học thuyết phân chia quyền lực đ-ợc áp dụng một cách khá hoàn hảo.

Học thuyết phân chia quyền lực, mặc dù do các nhà t- t-ởng ng-ời Anh và ng-ời Pháp (John Locke, Charles Luis Montesquieu) xây dựng và hoàn thiện, nh-ng lại chỉ đ-ợc áp dụng triệt để ở Hoa Kỳ. Theo Hiến pháp năm 1787, các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp đ-ợc phân chia một cách độc lập với nhau nh-ng có thể kiểm chế và đối trọng lẫn nhau. Tổng thống Hoa Kỳ là ng-ời đứng đầu nhà n-ớc, đồng thời là ng-ời đứng đầu Chính phủ vì vậy có quyền lực rất lớn. Tổng thống là ng-ời đứng đầu chính quyền hành pháp, có quyền bổ nhiệm các thẩm phán toà án liên bang, có quyền can thiệp vào hoạt động lập pháp bằng quyền phủ quyết. Để Tổng thống độc lập với Nghị viện, Hiến pháp năm 1787 quy định việc bầu cử Tổng thống không phụ thuộc vào bầu cử Nghị viện. Tổng thống do nhân dân bầu ra một cách gián tiếp, nghĩa là nhân dân bầu ra các đại cử tri, các đại cử tri bầu ra Tổng thống.

Hạt nhân hợp lý của chế độ cộng hoà tổng thống chính là ở chỗ: không những cơ quan lập pháp mà cả ng-ời đứng đầu chính quyền hành pháp cũng do nhân dân bầu ra. Vì Nghị

viện không trực tiếp tấn phong mà do nhân dân - thông qua các đại cử tri - tấn phong nên ở đây ng-ời đứng đầu nhà n-ớc có một địa vị pháp lý bề thế mà không có nguyên thủ quốc gia trong mô hình nhà n-ớc hiện đại nào khác có đ-ợc.

Chính phủ trong chính thể cộng hoà l-ởng tính

Chính phủ ở Pháp

Theo Hiến pháp năm 1958 của Pháp, Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm (tr-ớc năm 2002, nhiệm kỳ của Tổng thống là 7 năm). Đây là yếu tố của chính thể cộng hoà tổng thống. Tuy nhiên, Tổng thống chỉ đứng đầu nhà n-ớc, còn ng-ời đứng đầu Chính phủ là Thủ t-ớng (đây là yếu tố của chính thể cộng hoà nghị viện). Tổng thống Pháp, theo quy định của Hiến pháp, là ng-ời có vai trò làm trọng tài điều hoà hoạt động của các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và t- pháp. Tổng thống bổ nhiệm Thủ t-ớng và theo đề nghị của Thủ t-ớng, bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ trên cơ sở Đảng chiếm -u thế trong Nghị viện. Tổng thống có thể chủ toạ các phiên họp của Hội đồng bộ tr-ởng, bổ nhiệm các thẩm phán, có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại các dự luật đã đ-ợc hai viện thông qua, có quyền giải tán Hạ nghị viện. Tổng thống cùng với Thủ t-ớng chia sẻ quyền hành pháp. Chính phủ vừa chịu trách nhiệm tr-ớc Tổng thống vừa chịu trách nhiệm tr-ớc Nghị viện. Tổng thống Pháp theo Hiến pháp năm 1958 là trung tâm của nền chính trị Pháp. Mặc dù quyền lực của Tổng thống Pháp không lớn nh- Tổng thống Hoa Kỳ, tuy nhiên Tổng thống Pháp lại có những -u thế mà Tổng thống Hoa Kỳ không thể có đ-ợc (nh-: giải tán Hạ nghị viện).

Chính phủ theo chính thể cộng hoà l-ỡng tính hiện nay đang tồn tại ở một số nhà n-ớc t- sản trên thế giới nh- Pháp, Nga, Hàn Quốc, Singapo, Phần Lan, Bồ Đào Nha... điển hình nhất của mô hình này là Pháp và Nga. Đặc điểm của chính thể cộng hoà l-ỡng tính chính là sự kết hợp các yếu tố của chính thể cộng hoà nghị viện và cộng hoà tổng thống.

Nguyên tắc phân chia quyền lực đ-ợc áp dụng một cách mềm dẻo, có sự điều hoà,

Tổng thống Liên bang Nga

Khoản 3, Điều 80 của Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Nga quy định: Tổng thống Liên bang Nga theo Hiến pháp và các luật của liên bang quyết định các định h-ớng chính trị cơ bản về đối nội cũng nh- đối ngoại.

Tổng thống Liên bang Nga có quyền hạn rất lớn: có thể bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ t-ớng chính phủ, theo đề nghị của Thủ t-ớng chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm các Phó thủ t-ớng và các thành viên của Chính phủ, đề nghị Hạ nghị viện bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm Thống đốc ngân hàng nhà n-ớc, đề nghị Th-ợng nghị viện (Hội đồng liên bang) bổ nhiệm các thẩm phán Toà án Hiến pháp liên bang, các thẩm phán Toà án tối cao liên bang, các thẩm phán Toà án trọng tài tối cao liên bang, đề nghị Th-ợng nghị viện bổ nhiệm và miễn nhiệm Viện tr-ớng Viện kiểm sát liên bang; có thể chủ toạ các phiên họp của Chính phủ, có thể giải tán Chính phủ, giải tán Hạ nghị viện, có thể tổ chức tr-ng cầu dân ý, có thể gửi các dự luật đến Hạ nghị viện, ký và công bố các đạo luật liên bang; gửi các thông điệp cho Nghị viện thông báo về tình hình của đất n-ớc, về đ-ờng lối chính trị đối nội cũng nh- đối ngoại của nhà n-ớc).

phối hợp giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và t- pháp. Trên thực tế, quyền lực của Tổng thống có lớn hay không phụ thuộc vào việc Tổng thống và Thủ t-ớng có cùng đảng phái hay không? Nếu cùng một đảng phái, thông th-ờng quyền lực của Tổng thống rất lớn vì Tổng thống có chỗ dựa của mình là đa số trong Quốc hội. Ng-ợc lại, nếu không cùng đảng phái thì Tổng thống và Thủ t-ớng phải "*chung sống hoà bình*" và Tổng thống trong nhiều vấn đề chính trị phải nh-ợng bộ với Thủ t-ớng vì Thủ t-ớng có đa số trong Quốc hội làm hậu thuẫn.

Cũng đều là mô hình cộng hoà l-ỡng tính nh-ng nếu Pháp đứng trên thế cân bằng giữa cộng hoà nghị viện và cộng hoà tổng thống thì Nga nghiêng nhiều hơn về phía Cộng hoà tổng thống. Nếu Hiến pháp năm 1958 (Điều 20) của Pháp quy định, Chính phủ quyết định và lãnh đạo đ-ờng lối chính trị của dân tộc thì Hiến pháp Nga lại trao quyền đó cho Tổng thống.

Có thể nói rằng, đặc điểm chung của thể chế cộng hoà l-ỡng tính là xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh nh-ng có các cơ chế kiểm chế và giám sát thích hợp để hạn chế đến mức tối đa sự lạm dụng quyền lực.

3. Một số kết luận và bài học kinh nghiệm

Từ những nghiên cứu trên đây, có thể rút ra một số kết luận và bài học kinh nghiệm sau đây:

- Việc phân chia quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà n-ớc t- sản là sự phân chia chức năng, nhiệm vụ quyền hạn giữa các cơ

quan lập pháp, hành pháp và t- pháp nhằm hạn chế sự lạm dụng quyền lực và bảo đảm cho sự hoạt động nhịp nhàng, không trùng lặp hoặc bỏ sót các công việc của bộ máy nhà n-ớc. Đây là một kinh nghiệm quý báu trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc mà chúng ta có thể học tập để tiến hành phân công, phân cấp rõ ràng, đồng thời có sự điều hoà, phối hợp một cách chặt chẽ trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp.

- Xu h-ớng chung của các quốc gia trên thế giới là xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh mẽ và đề cao vai trò của ng-ời đứng đầu chính quyền hành pháp. Trong xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá, nhà n-ớc ta cũng phải tiến hành các cuộc cải cách để xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh, tăng c-ờng vai trò của ng-ời đứng đầu nhà n-ớc, đứng đầu chính phủ, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá.

- Chính quyền nhà n-ớc, nhất là chính quyền hành pháp² luôn luôn có nguy cơ lạm dụng quyền lực. Vì thế phải tăng c-ờng các thiết chế kiểm tra, giám sát hoạt động của chính quyền hành pháp, đặc biệt là hoạt động của Chính phủ. Muốn tăng c-ờng hoạt động kiểm tra, giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, cần gấp rút thành lập hai cơ quan trực thuộc Quốc hội là Thanh tra Quốc hội và Kiểm toán Quốc hội.

- Để xây dựng nhà n-ớc pháp quyền, cần tăng c-ờng hơn nữa cơ chế giám sát tính hợp hiến của các văn bản luật và văn bản d-ới luật. Để thực hiện tốt vấn đề này, cần thành lập Toà án Hiến pháp. Toà án Hiến pháp là thiết chế bảo vệ Hiến pháp, đồng thời là Toà án xét xử các quan chức cao cấp trong bộ máy nhà n-ớc khi họ vi phạm pháp luật.

- Phải nhanh chóng xây dựng Quốc hội n-ớc ta thành quốc hội chuyên nghiệp, là cơ quan hoạt động th-ờng xuyên, có chức năng là cơ quan đại diện của dân và là cơ quan lập pháp.

- Phải mạnh dạn đổi mới Luật bầu cử, theo đó nhân dân không những bầu cử trực tiếp các đại biểu Quốc hội mà còn có thể bầu cử trực tiếp Chủ tịch n-ớc. Đồng thời trao cho Chủ tịch n-ớc nhiều quyền hạn hơn nữa. Muốn nh- vậy, theo chúng tôi, nên nhất thể hoá chức vụ Chủ tịch n-ớc và Tổng bí th- Đảng cầm quyền./.

² Ở đây chủ yếu muốn nói tới các cơ quan hành chính nhà n-ớc - tg.

BÀN VỀ THAM NHŨNG

NGUYỄN MINH ĐOAN*

Tham nhũng không chỉ là một tệ nạn mà còn là một nguy cơ có thể gây mất ổn định chính trị xã hội, dẫn đến sự tổn vong của những thiết chế quyền lực trong phạm vi mỗi quốc gia cũng như quốc tế. Để đấu tranh có hiệu quả chống lại hiện tượng này, cần có sự nhận thức đầy đủ hơn về tham nhũng

Tham nhũng là gì?

Theo từ điển Tiếng Việt thì “*tham nhũng là lợi dụng quyền hành để những nhiều nhân dân lấy của*”¹. Còn Điều 1, Pháp lệnh chống tham nhũng thì quan niệm “*tham nhũng là hành vi của ng-ời có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để tham ô, hối lộ hoặc cố ý làm trái pháp luật vì động cơ vụ lợi, gây thiệt hại cho tài sản của Nhà n-ớc, tập thể và cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan, tổ chức*”. Trong Bộ luật hình sự của n-ớc ta, tham nhũng đ-ợc xem là những hành vi cấu thành lên một nhóm các tội danh nh-: Tội lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản (Điều 280); tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong

khi thi hành công vụ (Điều 281); tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với ng-ời khác để trục lợi (Điều 283) v.v... Các tội liên quan đến tham nhũng thường có các dấu hiệu cơ bản sau: Do ng-ời có chức vụ, quyền hạn thực hiện; hành vi đó đ-ợc thực hiện bằng cách lợi dụng chức vụ, quyền hạn (kể cả lạm quyền) của mình; xâm phạm tới tài sản, lợi ích hoặc những hoạt động đúng đắn của nhà n-ớc, tập thể hoặc cá nhân; động cơ của chủ thể là vụ lợi về vật chất, tinh thần...

Nh- vậy, tồn tại nhiều cách xác định khác nhau về tham nhũng. Tuy nhiên, chúng đều thống nhất ở một điểm là: tham nhũng chỉ do những ng-ời có chức vụ, quyền hạn thực hiện với điều kiện là họ đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để vụ lợi. Những ng-ời có thể tham nhũng chủ yếu là cán bộ, công chức nhà n-ớc, nh-ng cũng có thể là cán bộ, nhân viên của các tổ chức xã hội, các tổ chức quốc tế... có chức vụ, quyền hạn. Những lợi ích mà họ có

* TS, Đại học Luật Hà Nội

¹ Từ điển Tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học. NXB Đà Nẵng, 2003. Tr.910.

đ-ợc từ tham những chủ yếu là lợi ích vật chất, nh-ng cũng có thể là lợi ích tinh thần, lợi ích chính trị hoặc các loại lợi ích khác mà họ mong muốn đạt đ-ợc. Hoạt động tham những đã gây thiệt hại cho tài sản, lợi ích của Nhà n-ớc, của các tổ chức, tập thể, cá nhân, cho hoạt động đúng đắn, bình th-ờng của các cơ quan, tổ chức... Hành vi tham những của những ng-ời có chức vụ, quyền hạn không những làm mất uy tín, nhân cách của chính bản thân họ mà còn làm ảnh h-ởng tới uy tín của các tổ chức, cơ quan mà họ đang làm việc, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với các cơ quan, tổ chức đó. Hiện t-ợng tham những cũng cản trở hoạt động đúng đắn, bình th-ờng của các cơ quan, tổ chức, gây khó khăn cho quá trình hoạt động, sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt... của các tổ chức, cá nhân. Và nh- vậy, xét đến cùng, tham những luôn gây ảnh h-ởng xấu đến quá trình phát triển của đất n-ớc và xã hội trong phạm vi mỗi đất n-ớc cũng nh- trên phạm vi toàn thế giới. Chính vì thế ở bất kỳ một đất n-ớc, một xã hội nào thì công tác đấu tranh chống tham những cũng cần đ-ợc tiến hành kiên quyết và th-ờng xuyên trong bộ máy nhà n-ớc cũng nh- bộ máy của các tổ chức chính trị- xã hội khác.

Vì sao lại sinh ra tham những?

Từ việc xác định về tham những nh- trên, chúng ta thấy chỉ những chủ thể có chức vụ, quyền hạn mới có thể tham những, nói một cách khác những chủ thể này là những ng-ời đ-ợc giao nắm giữ các chức vụ, quyền hạn để thực hiện quyền lực công cộng. Đó có thể là quyền lực nhà n-ớc, quyền lực của tổ chức

chính trị - xã hội, của một tập thể hay cộng đồng nào đó. Nh- vậy, cứ ở đâu tồn tại quyền lực công cộng, ở đó có những ng-ời giữ những chức vụ, quyền hạn nhất định thì ở đó có nguy cơ xuất hiện hiện t-ợng tham những. Đ-ơng nhiên, chủ thể nào có chức vụ càng cao, quyền hạn càng quan trọng, càng lớn thì khả năng tham những càng lớn hơn, điều kiện tham những cũng dễ hơn và lợi ích tham những cũng đ-ợc nhiều hơn. Trong thời đại ngày nay những ng-ời có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà n-ớc, bộ máy của các tổ chức chính trị- xã hội (đặc biệt là tổ chức đảng cầm quyền, tổ chức tôn giáo đ-ợc sùng tín), nhất là ở những chức vụ chủ chốt - là những ng-ời có thể lợi dụng chức vụ, quyền hạn để những nhiều, vụ lợi nhiều nhất. Ch-a kể là những ng-ời này còn th-ờng bị các đối t-ợng khác (nh- vợ, con, cha, mẹ, những trợ lý, th- ký, cán bộ cấp d-ới, giúp việc...) lợi dụng để vụ lợi hoặc đẩy họ vào tình trạng bị "*buộc phải*" tham những.

Tham những đ-ợc sinh ra một phần là do lẽ th-ờng tình của lòng ng-ời có điều kiện thì tham lam, khi có điều kiện (có chức vụ, quyền hạn) ai không tỉnh táo, không kiểm chế đ-ợc thì dễ có hành vi tham những. Đ-ơng nhiên, không phải ai cũng tham nh-ng đại đa số là tham, vấn đề là có điều kiện để tham hay không, có dám những nhiều để vụ lợi hay không, tham nhiều hay tham ít, có chấp nhận đ-ợc hay không thôi. Chính những điều nói trên cho thấy nguy cơ xảy ra tham những luôn tiềm tàng trong những ng-ời có chức vụ, quyền hạn. Vì vậy, mỗi nhà n-ớc, mỗi tổ chức cần tạo ra những

cơ chế thích hợp nhất để loại trừ nguy cơ tham nhũng trong mỗi ng-ời có chức vụ, quyền hạn và trong toàn xã hội.

Bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa không sinh ra tham nhũng, cán bộ, công chức của chúng ta từ trung -ơng tới cơ sở đều là “*công bộc*” của nhân dân, việc gì có lợi cho dân luôn hết sức làm, việc gì có hại cho dân luôn hết sức tránh. Tuy vậy, trong xã hội ta hiện nay, hiện t-ợng tham nhũng vẫn còn là vì :

- Nhu cầu tham nhũng của những ng-ời có chức vụ, quyền hạn vẫn ch-a hết. Với hệ thống l-ơng, thù lao nh- hiện nay thì nhiều ng-ời có chức vụ, quyền hạn nếu chỉ sống bằng l-ơng sẽ rất khó khăn, thiếu thốn so với nhu cầu phát triển của xã hội. Lòng tham trong mỗi con ng-ời vẫn ch-a hết, nếu có điều kiện, cơ hội nó có nguy cơ trỗi dậy. Nếu công tác giáo dục không thật tốt thì khả năng sa ngã, không giữ đ-ợc mình của một số cán bộ có chức vụ, quyền hạn là khó tránh khỏi.

- Trong quản lý cán bộ, quản lý xã hội, một số chính sách và quy định pháp luật ch-a đ-ợc ban hành đầy đủ; ch-a thật chặt chẽ, đôi khi ch-a thật sự rõ ràng, còn khiếm khuyết, sơ suất, dễ bị lợi dụng; pháp luật về đấu tranh phòng chống tham nhũng ch-a có hiệu quả cao, các văn bản chi tiết, h-ớng dẫn thi hành ban hành chậm; tính minh bạch của chính sách và pháp luật ch-a cao; công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ch-a thật tốt; sự hiểu biết của nhân dân đối với pháp luật bị hạn chế...

- Một bộ phận nhân dân còn ít quan tâm

tới pháp luật. Khi rơi vào những hoàn cảnh liên quan đến pháp luật, họ th-ờng lúng túng không biết nên nh- thế nào. Thêm vào đó, thói quen sử dụng các dịch vụ pháp lý ở n-ớc ta cũng không cao. Mỗi khi có việc, ng-ời dân buộc phải cầu cạnh đến những ng-ời có chức vụ, quyền hạn giải quyết nên đã tạo điều kiện cho những ng-ời này tham nhũng.

- Tinh thần và khả năng đấu tranh của một số ng-ời dân đối với hiện t-ợng tham nhũng cũng ch-a cao, họ th-ờng có tâm lý thôi thì chịu thiệt một chút cũng đ-ợc, miễn là đ-ợc việc. Hành vi tham nhũng th-ờng đ-ợc các chủ thể che giấu một cách khá tinh vi với vô vàn các lý do “*chính đáng*” đ-ợc đ-a ra để các khổ chủ thông cảm, “*tự nguyện*” bị những nhiễu và các khổ chủ khó có thể tố cáo đ-ợc hành vi tham nhũng của ng-ời có chức vụ, quyền hạn vì hầu nh- không có chứng cứ.

- Hiện t-ợng tham nhũng ở n-ớc ta còn có nguyên nhân là việc phát hiện và xử lý còn ch-a hiệu quả nên những ng-ời tham nhũng vẫn không sợ. Bởi:

Thứ nhất, những ng-ời có thể phát hiện đ-ợc tham nhũng tốt nhất cũng chính là những ng-ời có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan đơn vị ấy nh-ng do nhiều lý do mà họ đã không tố cáo, che giấu, bảo vệ cho nhau (có thể họ cũng tham nhũng ở công việc hay công đoạn khác hoặc lấy lý do bảo vệ uy tín cho cán bộ, uy tín cho cơ quan, tổ chức mình). Trong thực tế, hiện t-ợng bao che cho nhau trong đội ngũ cán bộ không ít, nhất là của thủ tr-ởng các cơ quan, đơn vị đối với những ng-ời d-ới quyền mình vì lo bị liên đới

chịu trách nhiệm;

Thứ hai, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan, bộ phận hết sức khó khăn, không thông xuyên, hiệu lực và hiệu quả thấp. Thanh tra cấp trên thì thông quan liêu, không có điều kiện đi sâu đi sát, đôi khi tặc trách nên khó phát hiện những tiêu cực tham nhũng ở cơ sở. Thanh tra nhân dân trong các cơ quan, đơn vị thì gần nh- bị vô hiệu hoá bởi họ thông chỉ đ-ợc tiến hành các hoạt động thanh tra khi có yêu cầu của thủ tr-ởng các cơ quan, đơn vị cho nên có những thanh tra nhân dân cả một nhiệm kỳ 2 năm mà không phải thực hiện bất kỳ một hoạt động thanh tra nào (vì thủ tr-ởng cơ quan, đơn vị không thấy có vấn đề gì cần phải thanh tra);

Thứ ba, phát hiện ra tham nhũng đã rất khó, nh-ng khi phát hiện ra rồi thì việc xử lý cũng không dễ dàng. Vì tham nhũng thông không chỉ do một cá nhân tiến hành mà thông do nhiều ng-ời cùng tiến hành, trong đó có thể có cả những ng-ời giữ các c-ơng vị quan trọng trong cơ quan, đơn vị, thậm chí có thể trong nhiều cơ quan, đơn vị khác nhau.

Ở n-ớc ta trong thời gian qua, có nhiều tr-ờng hợp tham nhũng có sự tham gia trực tiếp hoặc bắt nguồn từ những chủ tr-ơng, quyết định sai trái của tập thể lãnh đạo hoặc ít nhất là của một số cán bộ có trách nhiệm trong cơ quan, ngành, địa ph-ơng hay một tổ chức nào đó. Nếu không có sự giúp sức hoặc ủng hộ của các cấp lãnh đạo thì rất ít tr-ờng hợp dám vi phạm công khai. Những kẻ tham nhũng thông tìm cách lôi kéo một cách khôn

khéo những ng-ời có chức vụ cao vào cùng thực hiện. Còn những ng-ời này thì có thể do nhiều lý do khác nhau đã vô tình hay hữu ý tiếp tay hay tạo điều kiện để cấp d-ới, nhân viên của mình thực hiện hành vi tham nhũng.

Một số vụ tham nhũng khi bị phát hiện đã không đ-ợc xử lý kịp thời hoặc xử lý không nghiêm nên tác dụng răn đe, phòng ngừa ch-a cao. Trong hầu hết các tr-ờng hợp khi xảy ra tham nhũng, các cơ quan bảo vệ pháp luật khó có thể thu lại đ-ợc toàn bộ tài sản đã bị chiếm đoạt nên thông chỉ có thể áp dụng hình phạt tù nhiều hơn là phạt tiền.

Thực tiễn đấu tranh phòng và chống tham nhũng ch-a thật sự kịp thời, nghiêm minh nên nạn tham nhũng, dùng tiền của Nhà n-ớc tiêu xài phung phí, không đ-ợc ngăn chặn có hiệu quả.

Việc tiếp nhận và giải quyết công việc của nhân dân vẫn còn nhiều thủ tục r-ờm rà phức tạp gây phiền hà, những nhiễu, làm tốn kém thì giờ, tiền của của dân. Đây là một trong những điều kiện để những cán bộ, công chức xấu lợi dụng sách nhiễu, đòi hối lộ trong xử lý công việc của dân.

Một số giải pháp

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng thực sự hết sức gay go, phức tạp, đòi hỏi các cơ quan chức năng của Nhà n-ớc, các tổ chức Đảng, các đoàn thể phải tiến hành đồng loạt, đồng bộ, kiên quyết và bền bỉ.

Giải pháp mang tính lâu dài và lý t-ởng hơn cả là làm sao cho mọi ng-ời không cần tham nhũng. Đây có lẽ là việc làm tốt nhất

nh-ng không thể thực hiện đ-ợc ngay trong thời gian ngắn mà là quá trình, là mục tiêu phấn đấu của chúng ta, chỉ có thể thực hiện dần bằng cách phấn đấu để không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân, tiến tới xây dựng một xã hội “*làm theo năng lực, h-ởng theo nhu cầu*”. Với đại đa số ng-ời, khi đã t-ơng đối đầy đủ về vật chất và tinh thần thì họ cũng sẽ không nghĩ đến, không có nhu cầu và không thực hiện hành vi tham nhũng. Hiện tại, do ch-a xây dựng đ-ợc xã hội không còn tham nhũng nh-mong muốn thì việc cần làm là th-ờng xuyên giáo dục đạo đức, nhân cách cho cán bộ, công chức, coi đạo đức, nhân cách là một trong những tiêu chuẩn quan trọng để giao chức vụ, quyền hạn. Đảng và Nhà n-ớc cần nghiên cứu để có chế độ đãi ngộ thoả đáng đối với một số chức vụ, ngành nghề hoặc vị trí nhất định để loại trừ nguy cơ xảy ra tham nhũng đối với những ng-ời đó. Th-ờng xuyên thực hiện chế độ d-ơng liêm đối với số cán bộ công chức này và đối với tất cả các cán bộ công chức đ-ơng nhiệm...

Nh- trên đã nói, một ng-ời khi đã có tính tham nhiều thì dù có đầy đủ, giàu có thì họ vẫn cứ tham nếu điều kiện cho phép, do vậy, phải làm sao để họ không thể “*tham*” mà “*những*” đ-ợc. Biện pháp có hiệu quả hơn cả là phải ban hành các chính sách, các quy định pháp luật thật đầy đủ, chặt chẽ, minh bạch, công khai, rõ ràng. Bổ sung, hoàn thiện các cơ chế, chính sách, quy chế, quy định của Đảng, Nhà n-ớc và các tổ chức khác về quản lý kinh tế - tài chính, quản lý tài sản công, không để sơ hở cho kẻ xấu lợi

dụng. Những chính sách, quy định pháp luật cần phải đ-ợc tuyên truyền, phổ biến đến mỗi ng-ời dân, các chủ thể pháp luật cần biết. Ngoài việc phổ biến công khai trên các ph-ơng tiện thông tin đại chúng, cần có quy định bắt buộc các cơ quan, đơn vị trong những tr-ờng hợp cần thiết phải viết chữ lớn và niêm yết công khai những điều kiện, trình tự thủ tục, thời hạn... tại những nơi thực hiện giao dịch, làm thủ tục. Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của những ng-ời có chức vụ, quyền hạn một cách rạch ròi, chặt chẽ, khiến họ không thể tự đặt ra những thủ tục, trình tự gây khó khăn cho những chủ thể khác. Xác lập cơ chế chặt chẽ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đặc biệt là việc xác định thời hạn giải quyết hay trả lời đối với những nhu cầu hợp pháp chính đáng của các tổ chức và cá nhân. Th-ờng xuyên kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, những ng-ời có chức vụ, quyền hạn để phát hiện những hiện tượng không bình th-ờng trong hoạt động của họ. Xác lập và thực hiện cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan, các bộ phận trong việc thực hiện quyền lực công cộng. Phát hiện kịp thời những biểu hiện tham nhũng trong cơ quan, đơn vị để ngăn chặn và xử lý. Trong công tác cán bộ cần phải chú ý là đối với những ng-ời có tính tham nhiều thì không nên bố trí họ vào những vị trí hoặc những công việc mà có thể tham nhũng đ-ợc.

Một biện pháp không kém phần quan trọng là các cơ quan có thẩm quyền khi đã phát hiện có dấu hiệu tham nhũng trong cơ

quan, đơn vị thì phải có biện pháp xem xét, đánh giá chính xác, giải quyết kịp thời. Nhà n-ớc cần phải có những chế tài pháp luật nghiêm khắc hơn để xử nghiêm không chỉ đối với cá nhân mà cả những cơ quan có hành vi tham nhũng. Các cơ quan nhà n-ớc, cơ quan của các tổ chức xã hội cần kiên quyết xử lý nghiêm minh, triệt để, đúng pháp luật, đúng điều lệ mọi hành vi vi phạm pháp luật, hành vi tham nhũng dù ng-ời vi phạm, tham nhũng ở bất kỳ c-ơng vị nào, cấp nào, lĩnh vực nào. Củng cố hơn nữa các cơ quan có trách nhiệm trực tiếp đấu tranh chống tội phạm, tham nhũng (nh-: công an, kiểm sát, toà án, thanh tra, hải quan) về cả số l-ợng và chất l-ợng. Nâng cao phẩm chất, năng lực công tác cho cán bộ, công chức của các cơ quan này, tăng thêm kinh phí, ph-ơng tiện kỹ thuật hiện đại cho các cơ quan này để họ có đủ ph-ơng tiện, điều kiện cần thiết cho việc phát hiện, điều tra, giải quyết có hiệu quả các hiện t-ợng vi phạm pháp luật đặc biệt là tội phạm. Ngoài việc trừng phạt nghiêm minh còn cần phải tạo ra d- luận, sự lên án của xã hội, của gia đình, bạn bè... đối với những ng-ời có hành vi tham nhũng.

Giáo dục mọi ng-ời, đặc biệt là những ng-ời có chức vụ, quyền hạn đạo làm ng-ời, ý thức trách nhiệm với nhân dân- những ng-ời lao động cần cù nh-ng còn nhiều khó khăn, vất vả. Giáo dục lòng tự hào dân tộc, trách nhiệm với dân tộc, với đất n-ớc, với con ng-ời vì một đất n-ớc t-ơi đẹp phát triển phồn vinh, có thể sánh vai cùng các n-ớc, các dân tộc khác trên thế giới vì một l-ợng tâm trong sạch, tự hào. Sự giáo dục tốt sẽ khiến những

ng-ời có chức vụ, quyền hạn cố làm điều hay, cố tránh điều dở, hổ thẹn khi những nhiều, vụ lợi.

Khi việc giáo dục đã không đạt đ-ợc mục đích thì đòi hỏi phải c-ơng quyết sử dụng chế tài, các biện pháp kỷ luật của các tổ chức để xoá bỏ tham nhũng. Sự c-ơng quyết của Bộ Chính trị, Quốc hội và các cơ quan khác của Nhà n-ớc, của các tổ chức xã hội khác là điều kiện vô cùng quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Nh- chúng ta đã biết, sở dĩ Bao Công - một vị quan thanh liêm có thể kiên quyết trong việc đấu tranh chống tội phạm một phần là do có đ-ợc sự ủng hộ, tạo điều kiện của Vua, của những ng-ời đứng đầu đất n-ớc và nhân dân. Thái độ của xã hội, nỗ lực của cả xã hội, nhất là sự g-ơng mẫu và thái độ kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng của các vị lãnh đạo cao cấp của Đảng, Nhà n-ớc sẽ là tấm g-ơng sáng cổ vũ tinh thần cho cán bộ, công chức cấp d-ới và nhân dân noi theo. Có thể nói, d- luận, sự ủng hộ của các vị lãnh đạo cao cấp của Đảng và Nhà n-ớc, của xã hội có ảnh h-ởng rất lớn tới các cơ quan, đơn vị và nhân dân trong công tác đấu tranh chống tham nhũng. Họ sẽ nh- đ-ợc tiếp thêm sức mạnh, không cảm thấy đơn độc trong cuộc đấu tranh đầy khó khăn, cam go khốc liệt. Thực tiễn cho thấy, những ng-ời tham gia đấu tranh chống tham nhũng phải tốn kém rất nhiều công sức, tiền của, thậm chí có thể nguy hiểm đến sức khoẻ và tính mạng của bản thân hoặc của những ng-ời thân. Bởi bọn tham nhũng khi có nguy cơ bị phát hiện hoặc bị trừng phạt, có thể sử dụng bất kỳ một thủ đoạn nào nhằm che giấu

hoặc trốn tránh sự trừng phạt, nhất là khi ng-ời tố cáo hoặc tham gia điều tra, xem xét lại có chức vụ hoặc quyền hạn thấp hơn, thậm chí chỉ là cấp d-ới của những ng-ời bị tố cáo tham nhũng. Ch-a kể là trong nhiều tr-ờng hợp, chúng còn đ-ợc sự -u ái, bảo vệ do đã chiếm đ-ợc sự cảm tình, cả nể của những cán bộ cấp cao hơn.

Cần nghiên cứu để có một cơ chế tổ chức, chỉ đạo cuộc đấu tranh chống tham nhũng, buôn lậu, vi phạm pháp luật mạnh hơn, có chất l-ợng cao hơn. Các cán bộ, công chức cần phải g-ơng mẫu trong việc tuân theo pháp luật, đấu tranh không khoan nh-ợng đối với các hiện t-ợng vi phạm pháp luật, tham nhũng. Nhà n-ớc cần xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát để Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị- xã hội, cán bộ, đảng viên, nhân dân phát hiện và tích cực đấu tranh chống tham nhũng theo tinh thần: *“Các đảng viên và chi bộ đảng, mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân, các cơ quan thông tin đại chúng và toàn xã hội có trách nhiệm giám sát, kiểm tra cán bộ, công chức, phát hiện tố cáo, lên án những kẻ tham nhũng”*².

Th-ờng xuyên thực hiện và thực hiện một cách có hiệu quả chế độ *“thanh tra, kiểm tra, kiểm kê, kiểm soát bảo đảm tính minh bạch trong việc sử dụng ngân sách nhà n-ớc, tài sản công, tài chính Đảng, đoàn thể, tài chính các doanh nghiệp nhà n-ớc,*

*các quỹ do nhân dân đóng góp và do n-ớc ngoài tài trợ”*³. Tổ chức thật tốt để nhân dân kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc, những ng-ời có chức vụ, quyền hạn. Tạo ra sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng ở trung -ơng với các địa ph-ơng; đổi mới cơ chế, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo của công dân. Đồng thời thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý nhà n-ớc và xã hội theo đúng tinh thần *“dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”*. Với sự quyết tâm, cố gắng của Đảng, Nhà n-ớc, các tổ chức xã hội ở n-ớc ta, sự tích cực, chủ động của mỗi ng-ời dân Việt Nam, sự ra tay của Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác, nhất định cuộc đấu tranh chống tham nhũng sẽ thắng lợi, tệ nạn tham nhũng ở n-ớc ta sẽ bị đẩy lùi./.

² Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 136.

³ Sđd, tr.136.

BÀN THÊM VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Diệp Văn Sơn*

Dịch vụ công và dịch vụ hành chính công

Nh- chúng ta đều biết, Nhà n-ớc của bất kỳ một chế độ nào tựu trung bao gồm hai chức năng cơ bản: Chức năng quản lý (một số n-ớc gọi là chức năng cai trị) và chức năng phục vụ (hay gọi là cung cấp dịch vụ cho xã hội). Cũng cần phải nói rằng, hai chức năng này không phải lúc nào cũng đ-ợc phân biệt rạch ròi, không bị “*chồng lấn*” và nó không phải bất biến theo thời gian mà phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện, trình độ và hoàn cảnh xã hội, nhận thức của bộ máy công quyền và tâm lý của ng-ời dân. Xu h-ớng thấy rất rõ, xã hội càng phát triển, càng dân chủ văn minh thì chức năng phục vụ càng ngày càng lớn, càng rộng; trái lại, chức năng quản lý (cai trị) càng thu hẹp lại. Điều này đúng với quan điểm của Mác là “*Xã hội phát triển, Nhà n-ớc sẽ tiêu vong*”. Nh- vậy, chức năng phục vụ của Nhà n-ớc là dịch vụ công. Ở một số n-ớc, chức năng bảo vệ an ninh, trật tự xã hội là chức năng cai trị nh-ng có n-ớc coi chức năng này là dịch vụ công. Ngay đến việc giam giữ, Nhà n-ớc cũng có thể thuê t- nhân hay các tổ chức xã hội đảm nhận.

Trong dịch vụ công có thể chia thành 3 loại:

- **Loại thứ nhất:** *Dịch vụ hành chính công* do cơ quan quản lý hành chính nhà n-ớc

cung cấp để phục vụ nhân dân (cơ quan công quyền). Bao gồm các lĩnh vực nh- cấp phép, đăng ký, công chứng, hộ tịch, hộ khẩu, phòng chống thiên tai...

- **Loại thứ hai:** *Dịch vụ sự nghiệp công*, gồm các hoạt động sự nghiệp cung cấp các phúc lợi xã hội thiết yếu cho nhân dân nh- chăm sóc sức khoẻ, giáo dục, văn hoá, khoa học, thể dục thể thao, an sinh xã hội...

- **Loại thứ ba:** *Dịch vụ công ích, phi lợi nhuận*, là các hoạt động có tính chất kinh tế do các doanh nghiệp thực hiện theo yêu cầu của Nhà n-ớc, để phục vụ mọi ng-ời nh- cung cấp điện, n-ớc, vệ sinh môi tr-ờng, kết cấu hạ tầng xã hội...

Dịch vụ công có thể do các cơ quan nhà n-ớc trực tiếp thực hiện hoặc có thể do xã hội (các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, t- nhân) thực hiện tùy theo nội dung, tính chất của mỗi loại dịch vụ công.

Nh- vậy *dịch vụ hành chính công* nằm trong *dịch vụ công*. Nó có phạm vi hẹp hơn và tất nhiên, yêu cầu, nguyên tắc và mô hình tổ chức hoạt động cũng có khác. Theo chúng tôi, hoạt động của *dịch vụ hành chính công* phải bảo đảm tính chất phi lợi nhuận, thời

* *Văn phòng Bộ Nội vụ ở phía Nam*

gian ban đầu không thể giao cho các thành phần khác thực hiện mà phải do cơ quan công quyền hoặc cơ quan do Nhà nước thành lập được uỷ quyền thực hiện cung cấp dịch vụ, có thể coi nh- “*cánh tay nối dài*” của hành chính công, sau này, nếu xã hội phát triển đến một mức độ nào đó, có thể xã hội hoá nh-ng phải được sự giám sát chặt chẽ của cơ quan công quyền. Mặt khác, hệ thống pháp luật của chúng ta lâu nay ch-a đặt vấn đề về *dịch vụ hành chính công* và đang trong giai đoạn bổ sung. Cũng cần phải thừa nhận một điều là, ý thức của ng-ời dân và những ng-ời có ý định làm *dịch vụ hành chính công* về th-ợng tôn pháp luật ch-a cao, ý thức về sự tự chịu trách nhiệm về những hành vi của mình ch-a được tôn trọng và thành thói quen.

Dịch vụ công – cơ sở pháp lý

- Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX về “*Đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh*” đã nêu định hướng chỉ đạo “*Kiên toàn hợp lý tổ chức, bộ máy nhà nước... Tách cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp. Khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi cho công tác tổ chức thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng nh- vệ sinh môi trường; tham gia giữ gìn trật tự trị an xóm, ph-ờng...*”.

- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 xác định Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn “*thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, các dịch vụ công; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia...*”. Nh- vậy, việc tổ chức, thực hiện các dịch vụ công gắn liền với công cuộc cải cách hành chính xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh.

Nhận thức về dịch vụ hành chính công

Hai loại *dịch vụ công* thứ hai và thứ ba tương đối dễ nhận thức thống nhất và dễ tổ chức thực hiện. Riêng “*dịch vụ hành chính công*” tương đối phức tạp trong việc thống nhất nhận thức và tổ chức thực hiện.

Dịch vụ hành chính là một loại hoạt động nhằm thoả mãn nhu cầu của công dân, tổ chức về các việc nh-: đăng ký (đăng ký kinh doanh và các loại đăng ký khác); cấp phép (cấp các loại giấy phép theo quy định của pháp luật); cấp giấy tờ (hộ tịch, hộ khẩu, hộ chiếu, quyền sở hữu...); cấp thẻ, cấp bằng; chứng nhận các loại giao dịch dân sự; chứng thực các sự kiện xảy ra; thị thực (chứng thực bằng mắt nhìn thấy); chấp nhận đơn, đồng ý đề nghị của công dân về khen thưởng, cấp dưỡng, c-ỡng chế... và nhiều hành vi hành chính khác của cơ quan hành chính.

Muốn hoàn tất được dịch vụ này phải thực hiện hai khâu chủ yếu. *Khâu thứ nhất*: tương sự (ng-ời đề nghị) phải làm đủ các giấy tờ, hồ sơ cần thiết, hợp pháp. *Khâu thứ hai*: cơ quan hành chính xem xét và giải quyết (hoặc không giải quyết). Cả hai khâu hiện nay đều rất yếu. Khâu thứ nhất thì ng-ời đề nghị rất lúng túng về các thủ tục, giấy tờ, hồ sơ, rất ít am hiểu về các cửa hành chính phải đi qua nên có nguyện vọng được phục vụ nhanh chóng, dù có phải tốn kém chi phí. Khâu thứ hai thuộc về trách nhiệm của công chức nh-ng đã có không ít ng-ời gây phiền hà, sách nhiễu theo cách “*gây khó để ló tiền ra*”.

Trong dịch vụ hành chính, cơ quan hành chính và công chức hành chính chỉ thi hành đúng công vụ, chấp nhận hoặc không chấp nhận, chứng nhận hoặc không chứng nhận. Đó là chức năng quản lý nhà nước theo pháp

luật. Cơ quan, công chức hành chính không thể đi làm thuê, viết thuê, dịch vụ thuê cho đ-ơng sự rồi mình lại xem xét, giải quyết. Việc đó phải để cho một tổ chức không phải là cơ quan hành chính thực hiện. Không nên đặt các dịch vụ vào trong cơ quan hành chính sẽ nảy sinh mâu thuẫn giữa công chức làm dịch vụ và công chức làm quản lý. Lâu nay có địa ph-ơng (ví dụ nh- Hà Nội) đã để bộ phận này trong cơ quan hành chính, gây ra sự phản ứng. Đây chính là sự sơ hở trong việc tổ chức thực hiện, tạo điều kiện cho các “*tổ chức cò*” phản ứng do sợ mất “*thị phần*” làm nhiều công luận.

Mô hình cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công

Cách tốt nhất, tổ chức một bộ phận có t-cách pháp nhân riêng (trung tâm, công ty dịch vụ công ích...) chuyên lo cung cấp *dịch vụ hành chính công*. Các cơ sở này đ-ợc sự uỷ nhiệm của cơ quan hành chính giải quyết một số loại công việc hoặc một số công đoạn trong quy trình xử lý một công việc nào đó. Hình thức này gần giống với tổ chức sự nghiệp có thu, tự trang trải kinh phí... Công chức làm việc ở đây đ-ợc bảo đảm các quyền lợi nh- các công chức trong bộ máy công quyền, tránh đ-ợc sự suy tính, tỵ nạnh, chọn việc có lợi bỏ việc khó trong nội bộ công chức. Cơ chế khuyến khích thu nhập dựa trên hiệu quả công việc công chức giải quyết. Cái cốt lõi ở đây (cũng là cái khó nhất) là phải *nhận diện* loại việc gì giao cho các cơ sở, trung tâm này giải quyết, việc gì vẫn giữ lại cơ quan hành chính công quyền giải quyết. Việc gì nên chuyển sang làm dịch vụ hành chính công tr-ớc, việc gì làm sau, không nên chuyển tràn lan.

Làm nh- vậy tránh đ-ợc xu h-ớng trong

một cơ quan hay từng cá nhân chỉ -u tiên giải quyết công việc dịch vụ, gác lại công việc quản lý, hoặc có sự mâu thuẫn tất yếu xảy ra giữa công chức làm dịch vụ và công chức chỉ làm quản lý. Theo chúng tôi, công việc nào hay công đoạn nào giao cho dịch vụ làm thì giao trọn gói, dứt khoát các cơ quan hành chính đơn thuần không làm. Thí dụ, đối với nhiệm vụ quản lý nhà đất (gọi chung là quản lý bất động sản), có thể *nhận diện* hai loại công việc nh- sau: đất đai thuộc sở hữu toàn dân cho nên việc Nhà n-ớc giao đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng, cấp giấy đỏ... - tạm gọi là *thị trường cấp một* - phải do cơ quan hành chính nhà n-ớc đảm nhiệm. Tuy nhiên, có nhiều công đoạn trong 25 b-ớc chuẩn bị hồ sơ giao cho thuê đất, có những b-ớc có thể do các đơn vị dịch vụ hành chính công đảm nhiệm (đo đạc bản đồ, kiểm định bản đồ...). Khi đã đ-ợc Nhà n-ớc giao đất hoặc cấp sổ đỏ, các cá nhân tổ chức tiến hành thực hiện các quyền quy định trong Luật Đất đai (bảo quyền) có thể do cơ quan thực hiện *dịch vụ hành chính công* đảm nhiệm gọi là *thị trường cấp hai* (các giao dịch dân sự).

Giao dịch (công việc) giữa chính quyền với dân và các tổ chức ngày càng nhiều đến mức quá tải. Trong khi đó, không thể tăng biên chế vì dân không chấp nhận đóng thuế để nuôi bộ máy quá lớn. Chỉ có giải pháp tổ chức ra các trung tâm (hoặc có thể gọi bằng tên khác) giải quyết một số công việc hay một số công đoạn do sự uỷ nhiệm của cơ quan hành chính nhằm góp phần giảm bớt áp lực. Loại công việc thuộc dịch vụ hành chính công ngày càng tăng. Bộ máy công quyền lúc nào đó sẽ quá tải không đáp ứng đ-ợc thời gian, chất l-ợng... Mặt khác, không thể bắt dân

đóng thuế để nuôi bộ máy ngày càng “nở ra”. Phần “nở ra” này chỉ để phục vụ một bộ phận không nhiều của xã hội. Thí dụ: không phải bất cứ ng-ời dân nào cũng có nhu cầu bán nhà, đăng ký nhà..., thật ra số này chỉ chiếm không quá 10% cộng đồng dân c-. Không lý gì bắt cả xã hội đóng thuế nuôi bộ phận “nở ra” này.

Trong những loại công việc có thể chuyển thành dịch vụ hành chính công, lúc đầu chỉ nên chọn công việc nào thật sự quá tải, không thể rút ngắn thời gian do không đủ ng-ời xử lý. Dứt khoát không nên chuyển tràn lan, phải có b-ớc đi thích hợp.

Vấn đề phí

Đây có lẽ là vấn đề nhạy cảm nhất còn gây nhiều tranh cãi. Theo chúng tôi, tổ chức cung cấp dịch vụ hành chính công phải thu phí. Vấn đề ở đây là quan niệm về phí nh- thế nào, cách hành xử, tác dụng của phí, tính phục vụ, khu vực vẫn phải còn bao cấp, cách tính mặt bằng giá... Nói chung, có hàng loạt vấn đề phải đặt lên bàn thảo luận, thí điểm rút ra kết luận. Nên chăng, phí vừa đủ bù đắp để công chức làm công việc này vẫn lĩnh l-ơng theo đúng ngạch, bậc, chỉ số, có cơ chế khuyến khích thông qua hiệu quả và năng suất công việc.

Phí phải mang tính h-ớng dẫn và có sức mạnh cạnh tranh với giá phí các thành phần khác. Ngoài ra, không nên có hai mức phí và hai thời hạn giải quyết công việc dựa vào mức phí cao hay thấp. Phí không nên cào bằng đối với các đối t-ợng mà phải có -u tiên cho ng-ời nghèo, ng-ời có công...

Không nên dùng *phí* này góp phần tăng thu nhập cho các công chức bộ phận hành chính khác để kích thích tinh thần làm việc mà phải dùng cơ chế, biện pháp khác. Điều này góp phần giảm đi thực trạng đáng buồn là: việc gì có tiền thì làm tích cực, công việc th-ờng ngày bỏ bê. Cần phải phân biệt *phí* và *lệ phí*. *Lệ phí* do cơ quan thẩm quyền của Nhà n-ớc ban hành thống nhất. Tuy nhiên, *phí* cũng phải đ-ợc tính toán cân đối và do cơ quan thẩm quyền (ít nhất là cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung -ơng) duyệt và công bố công khai. Phí không nên -u ái cho “*lao động quyền lực*”, phí không đ-ợc dùng nh- một thứ dầu “*bôi trơn bộ máy*”.

Một tín hiệu đáng mừng: qua ba đợt khảo sát sự hài lòng của khách hàng (công dân và tổ chức) do một đơn vị thứ ba thực hiện (Học viện Hành chính quốc gia), có đến hơn 98% ý kiến đánh giá là hài lòng đối với hoạt động của Trung tâm Thông tin và Đăng ký nhà đất (thuộc Sở Tài nguyên – Môi tr-ờng TP Hồ Chí Minh)¹, một loại hình dịch vụ hành chính công.

Hiện nay, tình hình chung là đang trong quá trình thống nhất nhận thức thế nào là *dịch vụ công, dịch vụ hành chính công* và đang tiến hành tích cực đ-a ra thí điểm các mô hình, cách làm... Không nên vì có một số sai sót nào đó mà phủ nhận những cố gắng tìm một mô hình thích hợp. Hơn nữa, cũng không thể đối chiếu với những quy phạm hiện hành để phê phán mô hình thí điểm. Nếu không có thí điểm tạo nên sự bứt phá v-ợt lên những suy nghĩ cũ, cách làm cũ, những quy định cũ thì không bao giờ có cải cách./.

¹Báo cáo thẩm định gói thầu “Thẩm định của Trung tâm thông tin và Đăng ký nhà đất” của Dự án hỗ trợ Cải cách hành chính của TP. Hồ Chí Minh VIE/02/010 (năm 2003).

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN CỦA TOÀ ÁN TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP KINH TẾ

Lê Thị Thu Thủy*

ở Việt Nam, các đ-ơng sự th-ờng lựa chọn hình thức giải quyết tranh chấp kinh tế bằng toà án nh- một giải pháp cuối cùng để bảo vệ có hiệu quả các quyền, lợi ích của mình khi thất bại trong việc sử dụng cơ chế th-ơng l-ợng, hoà giải. Bài viết này muốn nêu lên những v-ớng mắc của pháp luật tố tụng về thẩm quyền của Toà án trong việc giải quyết tranh chấp kinh tế ở Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị

Trong nền kinh tế thị trường ở n-ớc ta hiện nay, các quan hệ kinh tế ngày càng trở nên đa dạng, phức tạp. Nhiều quan hệ kinh tế truyền thống, quan hệ kinh tế hợp đồng cũng mang những diện mạo, sắc thái mới. T-ơng ứng với sự đa dạng, phong phú của các quan hệ kinh tế này, các tranh chấp kinh tế cũng ngày càng muôn màu, muôn vẻ và với số l-ợng t-ơng đối lớn. Các tranh chấp kinh tế xảy ra trong một loạt các lĩnh vực nh- chứng khoán, bảo hiểm, sở hữu trí tuệ... cho đến nay ch-a đ-ợc pháp luật quy định cụ thể, dẫn đến việc giải quyết trên thực tế là rất khó khăn.

Chính vì vậy, Toà án có vai trò vô cùng quan trọng. Đặc biệt, trong Nhà n-ớc pháp quyền, hoạt động xét xử của

toà án phải công minh, nhanh chóng, chính xác và kịp thời, tránh tình trạng để tồn đọng án, giải quyết án kéo dài, dễ gây phiền hà, mệt mỏi cho các bên đ-ơng sự. Vấn đề này đã đặt ra yêu cầu phải có sự đổi mới trong hoạt động xét xử của các Toà án nói chung, Toà kinh tế nói riêng và phải cải cách về pháp luật tố tụng (trong đó đặc biệt là pháp luật về thẩm quyền của Toà án), bởi lẽ, pháp luật nội dung trong thời gian qua ở n-ớc ta đã có nhiều b-ớc tiến đáng kể theo h-ớng văn minh, hiện đại¹. Đây cũng là định h-ớng cải cách t- pháp của Nhà n-ớc ta trong giai đoạn hiện nay². Việc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp

** TS, Khoa Luật - ĐHQGHN*

¹ PGS.TS. Nguyễn Nh- Phát. *Pháp luật tố tụng và các hình thức tố tụng kinh tế. Tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật, Số 11/2001, tr. 29.*

² Nghị quyết 08 - NQ/TW ngày 02/11/2002 của Bộ chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới (mục 6 phần B).

kinh tế của Tòa án có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc thụ lý, chuẩn bị hồ sơ và giải quyết tranh chấp cũng như việc thi hành quyết định, bản án của Tòa án.

Khái niệm tranh chấp kinh tế

Trên thực tế, việc xác định thế nào là tranh chấp kinh tế có ảnh hưởng lớn đến thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết các tranh chấp này. Trong quá trình giải quyết tranh chấp, một trong những công việc đầu tiên mà Tòa án cần làm là xem xét tranh chấp đó có thuộc thẩm quyền của mình để thụ lý hay không. Trong khoa học pháp lý, khái niệm “tranh chấp kinh tế” có thể được tiếp cận ở các góc độ khác nhau từ góc độ pháp luật nội dung, hoặc từ góc độ pháp luật tố tụng.

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, thuật ngữ “tranh chấp kinh tế” được sử dụng khá phổ biến, tuy nhiên, bên cạnh thuật ngữ này còn có các thuật ngữ như “tranh chấp thương mại”, “tranh chấp kinh doanh”, “tranh chấp hợp đồng kinh tế”. Có quan điểm cho rằng, tranh chấp kinh tế trong kinh doanh phần nào có sự khác biệt với tranh chấp kinh tế nói chung, bởi lẽ khái niệm “kinh tế” cũng như “quan hệ kinh tế” thông thường được hiểu rộng hơn khái niệm “kinh doanh”, “quan hệ kinh doanh”. Kinh doanh chỉ là hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận và mang tính nghề nghiệp như sản xuất, buôn bán, dịch vụ... trong khi đó, kinh tế có sự bao hàm cả yếu tố quản lý và yếu tố chính trị khác. Chính vì vậy, việc giải quyết tranh chấp trong kinh doanh cũng có những nét đặc thù so với giải quyết tranh chấp kinh tế³.

Khác với quan điểm nêu trên, một số tác giả lại đồng nghĩa “tranh chấp kinh tế” với “tranh chấp kinh doanh”⁴ hoặc cho rằng tranh chấp kinh tế là tranh chấp phát sinh từ vi phạm hợp đồng kinh tế⁵.

D-ới góc độ pháp luật nội dung, tranh chấp kinh tế là những tranh chấp phát sinh từ các quan hệ kinh tế được điều chỉnh bởi pháp luật kinh tế. Tuy nhiên, với khái niệm tranh chấp kinh tế như vậy khó có thể cho phép phân biệt được với các loại tranh chấp tài sản khác như tranh chấp dân sự, thương mại vì nội hàm của nó quá rộng.

D-ới góc độ pháp luật tố tụng hiện hành ở Việt Nam hiện nay, tranh chấp kinh tế bao gồm những tranh chấp về hợp đồng kinh tế, tranh chấp phát sinh trong nội bộ công ty, trong hoạt động kinh doanh, mua bán cổ phiếu, trái phiếu. Có thể nói cách tiếp cận này có phạm vi nội hàm hẹp nên không thể bao quát hết các tranh chấp đã và đang phát sinh trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

Trên thế giới, khái niệm tranh chấp kinh tế không được thể hiện trong pháp luật nội dung cũng như pháp luật hình thức và không có sự phân biệt giữa tranh chấp kinh tế và tranh chấp dân sự. Có chăng chỉ là có sự phân biệt giữa tranh chấp thương mại và tranh chấp dân sự⁶.

Theo chúng tôi, *tranh chấp kinh tế* cần được hiểu là *sự bất đồng, mâu thuẫn, xung đột về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể kinh tế liên quan đến lợi ích kinh tế trong quá*

³ Giáo trình Luật kinh tế, Khoa Luật - Đại học Tổng hợp Hà Nội, 1993, tr. 307

⁴ Tìm hiểu Luật kinh tế, NXB Thống kê, 1997, tr. 187.

⁵ Hợp đồng kinh tế và vấn đề giải quyết tranh chấp kinh tế ở nước ta hiện nay, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1993, tr. 51.

⁶ Điều này được thể hiện ở những nước như Pháp, Đức, Nhật Bản, Tây Ban Nha... nơi có luật thương mại phát triển sớm.

trình hoạt động kinh tế. Tranh chấp kinh tế là hệ quả phát sinh từ các quan hệ kinh tế - các quan hệ có tính chất tài sản với mục đích kinh doanh, kiếm lời. Tính chất, đặc điểm của các tranh chấp kinh tế bị chi phối bởi tính chất, nội dung của các quan hệ kinh tế. Hay nói cách khác, cơ sở phát sinh của các tranh chấp kinh tế là các hoạt động kinh tế giữa các chủ thể. Khi tham gia các quan hệ kinh tế, các chủ thể đều hướng tới một mục đích cao nhất là lợi nhuận, lợi ích kinh tế. Do vậy, sự vi phạm về quyền và nghĩa vụ của các bên sẽ dẫn tới hệ quả là một bên nào đó đã bị gây thiệt hại về quyền lợi kinh tế, theo đó tranh chấp kinh tế sẽ phát sinh. Các tranh chấp kinh tế có thể phát sinh trong cả quá trình sản xuất và tái sản xuất xã hội, từ khâu đầu t-, sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm hoặc thực hiện dịch vụ trên thị trường nhằm mục đích sinh lời. Các tranh chấp này thường ảnh hưởng đến không những quyền lợi của các bên tranh chấp mà còn ảnh hưởng đến sản xuất, kinh doanh của cả cộng đồng kinh doanh. Đây chính là tính phản ứng dây chuyền của tranh chấp kinh tế và do vậy nếu nó không được giải quyết một cách khoa học, bảo đảm quyền lợi của các bên trong quan hệ tranh chấp thì có thể ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp kinh tế của Tòa kinh tế

Pháp luật tố tụng xác định *“tranh chấp kinh tế”* qua việc quy định thẩm quyền xét xử cho Tòa kinh tế. Theo Điều 12 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế thì tòa án có thẩm quyền giải quyết các vụ án kinh tế sau đây:

- Các tranh chấp về hợp đồng kinh tế giữa pháp nhân với pháp nhân, giữa pháp nhân với cá nhân có đăng ký kinh doanh;

- Các tranh chấp giữa công ty với các thành viên của công ty, giữa các thành viên của công ty với nhau liên quan đến việc thành lập, hoạt động, giải thể công ty;

- Các tranh chấp liên quan đến việc mua bán cổ phiếu, trái phiếu;

- Các tranh chấp khác theo quy định của pháp luật.

Nh- vậy, khái niệm *“tranh chấp kinh tế”* theo pháp luật Việt Nam chỉ được đưa ra theo ph-ơng pháp liệt kê. Ph-ơng pháp này có -u điểm là tạo ra sự rõ ràng, dễ hiểu và dễ áp dụng nh-ng lại không mang tính khái quát, bởi lẽ *“các tranh chấp khác theo quy định của pháp luật”* ở đây là những tranh chấp nào? Chúng ta hiểu đây là những tranh chấp mà trong quá trình phát triển nền kinh tế của đất nước sẽ có thể phát sinh, sẽ được pháp luật quy định và giải quyết. Đây là điều luật *“mở”*, mang tính dự phòng, nh-ng trong thực tế đã gây nhiều tranh cãi trong việc xác định thẩm quyền của Tòa án. Các tranh chấp phát sinh từ hoạt động kinh tế *“muôn hình vạn trạng”*, các nhà lập pháp không thể liệt kê hết các tranh chấp kinh tế.

Mặt khác, Điều 12, khoản 1 của Pháp lệnh nêu trên chỉ quy định Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về hợp đồng kinh tế giữa các chủ thể là pháp nhân với nhau hoặc giữa pháp nhân và cá nhân có đăng ký kinh doanh, do đó ch-a bao hàm hết những chủ thể đã được Pháp lệnh hợp đồng kinh tế quy định. Ví dụ, Điều 42 của Pháp lệnh này có ghi: *“Các quy định của Pháp lệnh này có thể áp dụng trong việc ký kết hợp đồng kinh tế giữa pháp nhân với ng-ời làm công tác khoa học kỹ thuật, nghệ nhân, hộ kinh tế gia đình, hộ nông dân, ng- dân cá thể”*. Xuất phát từ khái niệm nêu trên về *“tranh chấp kinh tế”*,

theo tôi, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế không nên quy định quá cụ thể về loại tranh chấp phát sinh từ hợp đồng kinh tế, mà chỉ nên quy định khái quát: “các tranh chấp về hợp đồng kinh tế”, còn khái niệm hợp đồng kinh tế là gì thì đã có luật nội dung quy định. Nh- vậy vừa đơn giản mà lại không bị bỏ sót, không phụ thuộc vào sự thay đổi của luật nội dung - Pháp lệnh hợp đồng kinh tế.

Đối với việc giải quyết tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực chứng khoán, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế mới chỉ dừng lại ở các quy định mang tính nguyên tắc mà ch-a có các quy định cụ thể để giải quyết. Việc Pháp lệnh trên quy định việc mua bán cổ phiếu, trái phiếu thuộc loại tranh chấp kinh tế và thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà kinh tế là ch-a đầy đủ và hợp lý vì trong lĩnh vực chứng khoán có rất nhiều loại tranh chấp phát sinh nh- tranh chấp về quyền sở hữu, về thủ tục phát hành, về niêm yết chứng khoán, về giám sát hoạt động phát hành... và liệu tranh chấp về việc chuyển nh-ợng quyền sở hữu chứng khoán có phải là tranh chấp kinh tế hay không?. Chính vì vậy, cần quy định các tranh chấp nào phát sinh trong lĩnh vực chứng khoán là tranh chấp kinh tế và việc giải quyết các tranh chấp này đ-ơng nhiên sẽ theo các quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế.

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp kinh tế của Toà án nhân dân cấp huyện

Theo quy định tại Điều 13, khoản 1, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, Toà án cấp huyện đ-ợc giải quyết theo thủ tục sơ

thẩm những tranh chấp về hợp đồng kinh tế mà giá trị tranh chấp d-ới 50 triệu đồng. Còn những tranh chấp khác (nh- tranh chấp về chứng khoán, quảng cáo, tranh chấp kinh tế có yếu tố n-ớc ngoài...) thì không thuộc thẩm quyền của Toà án nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, qua tổng kết các tranh chấp kinh tế mà Toà án nhân dân giải quyết trong những năm vừa qua cho thấy, hầu hết giá trị tranh chấp đều trên 50 triệu. Nếu loại vụ án có giá trị tranh chấp d-ới 50 triệu thì thông thường các bên tranh chấp cũng tự thoả thuận đ-ợc với nhau về cách giải quyết. Do vậy, trong tố tụng kinh tế, hầu hết các tranh chấp đều thuộc thẩm quyền xét xử của toà án cấp tỉnh. Điều này có sự khác biệt với tố tụng dân sự, theo đó hầu hết các tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền xét xử của toà án cấp huyện. Vậy, một vấn đề đặt ra là: liệu tranh chấp kinh tế có phức tạp hơn tranh chấp dân sự không và vì sao đối với tranh chấp dân sự, toà án cấp huyện có thể giải quyết những vụ có giá trị tranh chấp đến hàng tỷ đồng, còn đối với các tranh chấp kinh tế thì lại không đ-ợc giải quyết những vụ có giá trị tranh chấp hơn 50 triệu đồng? Hơn nữa, ở đa số các quốc gia trên thế giới không có sự phân biệt rạch ròi giữa tranh chấp dân sự và tranh chấp kinh tế, vì theo họ, tranh chấp trong kinh doanh về bản chất là một dạng của tranh chấp dân sự⁷. Vì vậy, việc quy định toà án cấp huyện chỉ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp kinh tế với giá trị nhỏ hơn 50 triệu đồng là không phù hợp, làm hạn chế số vụ việc thuộc thẩm quyền của toà án cấp huyện. Quy định này đòi hỏi phải phân định lại một cách hợp lý thẩm quyền của Toà án nhân dân các cấp trong việc giải quyết

⁷ Mô hình này thường gặp ở các quốc gia theo truyền thống pháp luật Common Law nh- V-ong quốc Anh, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ... và một số n-ớc nh- Trung Quốc, Cộng hoà Séc...

tranh chấp kinh tế, tiến tới thực hiện nguyên tắc việc xét xử sơ thẩm đ-ợc thực hiện chủ yếu ở Toà án cấp huyện, Toà án nhân dân cấp tỉnh chủ yếu xét xử phúc thẩm, Toà án nhân dân tối cao chủ yếu xét xử giám đốc thẩm, tổng kết kinh nghiệm xét xử, h-ớng dẫn các Toà án áp dụng thống nhất pháp luật nh- đã nêu trong các Nghị quyết của Đảng về cải cách t- pháp⁸. Việc tăng thẩm quyền của toà án cấp huyện trong việc giải quyết tranh chấp kinh tế còn đ-ợc lý giải bởi sự không ngừng nâng cao về trình độ của đội ngũ thẩm phán của toà án. Do vậy, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế cần quy định rõ về vấn đề này và đồng thời có quy định rõ ràng cụ thể về giá trị tranh chấp để phát huy vai trò của toà án cấp cơ sở trong việc giải quyết tranh chấp kinh tế.

Thẩm quyền của Toà án theo lãnh thổ và theo sự lựa chọn của nguyên đơn

Điều 14, Điều 15 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế quy định thẩm quyền theo lãnh thổ và thẩm quyền theo sự lựa chọn của nguyên đơn, nh-ng không quy định rõ nguyên tắc nào đ-ợc -u tiên tr-ớc, dẫn tới tr-ờng hợp có vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều toà án, từ đó phát sinh việc tranh chấp về thẩm quyền giữa các toà án. Điều này dẫn tới một câu hỏi là trong tr-ờng hợp khi ký kết mà các bên thoả thuận trong hợp đồng là sẽ yêu cầu toà án cụ thể nào đó giải quyết thì liệu toà án này có thẩm quyền giải quyết hay không? Để trả lời, trong thực tế có nhiều cách giải quyết khác nhau. Ví dụ, trong tr-ờng hợp có tranh chấp về hợp đồng kinh tế, nguyên đơn có trụ sở tại thành phố Hồ Chí Minh, bị đơn có trụ sở tại Hà Nội, hai bên đã thoả thuận trong hợp đồng là Toà

kinh tế Toà án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh sẽ giải quyết tranh chấp. Khi phát sinh tranh chấp, nguyên đơn đã khởi kiện đến Toà án thành phố Hồ Chí Minh và toà này đã thụ lý vụ án, nh-ng bị đơn lại cho rằng Toà án Hà Nội mới có thẩm quyền giải quyết vì đó là nơi bị đơn có trụ sở; vì vậy, sau khi hoà giải không thành, toà án thành phố Hồ Chí Minh đã phải chuyển cho Toà án thành phố Hà Nội giải quyết. Theo tôi, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế cần quy định thêm tr-ờng hợp khi các bên ký kết hợp đồng thoả thuận tranh chấp phát sinh sẽ do một toà án cụ thể giải quyết, thì Toà án đó có thẩm quyền giải quyết vụ án, không phụ thuộc vào thẩm quyền theo lãnh thổ. Quy định nh- vậy để thực hiện và bảo đảm quyền tự định đoạt của đ-ơng sự khi tham gia vào các giao dịch. Bởi lẽ, trong nền kinh tế thị tr-ờng, nền tảng của các quan hệ kinh tế là quyền tự do kinh doanh, trong đó có quyền tự định đoạt việc lựa chọn ph-ơng thức giải quyết tranh chấp. Pháp luật cũng nên thừa nhận và bảo vệ sự thoả thuận của các bên về việc lựa chọn một toà án thích hợp trong tr-ờng hợp quy định tại Điều 15 Pháp lệnh. Nếu các bên đã có thoả thuận về một toà án cụ thể để giải quyết tranh chấp thì nguyên đơn chỉ có quyền nộp đơn kiện tại toà án đó nếu toà án này có đủ thẩm quyền giải quyết vụ kiện theo quy định của pháp luật. Chỉ nh- vậy, việc giải quyết tranh chấp kinh tế mới đáp ứng đ-ợc những yêu cầu đặt ra của nền kinh tế thị tr-ờng.

Một vấn đề cần quan tâm là trong Điều 15, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế quy định: *“nếu vụ án phát sinh do vi phạm hợp đồng kinh tế thì nguyên đơn có thể yêu cầu toà án nơi thực hiện hợp đồng giải*

⁸ Nghị quyết trung -ơng 8 (khoá VII), Nghị quyết trung -ơng 3, Nghị quyết trung -ơng 7 (khoá VIII), Nghị quyết Đại hội Đảng khoá IX.

quyết vụ án”. Vậy quan niệm “nơi thực hiện hợp đồng” là nơi nào để xác định toà án có thẩm quyền giải quyết vụ án cũng cần được làm rõ. Bởi lẽ, trong rất nhiều trường hợp, nơi thực hiện hợp đồng không thể xác định được. Ví dụ, trong hợp đồng đã xác định nơi thực hiện hợp đồng, nhưng khi ch-a thực hiện thì đã phát sinh tranh chấp. Theo quan điểm của chúng tôi, việc xác định nơi thực hiện hợp đồng phải căn cứ vào nơi các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ đã cam kết mà ở đó phát hiện có vi phạm và dẫn tới tranh chấp.

Điều 16, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế còn quy định việc chuyển hồ sơ vụ án cho toà án có thẩm quyền ngay sau khi phát hiện việc giải quyết vụ án không thuộc thẩm quyền của mình. Quy định này là quá chung chung, khó áp dụng trong thực tế. Do vậy, cần quy định rõ hơn thủ tục chuyển vụ án trong trường hợp chuyển vụ án từ toà án cấp dưới lên toà án cấp trên và ngược lại, chuyển vụ án từ tỉnh này sang tỉnh khác... Nếu vụ án đã đưa ra xét xử mới phát hiện không đúng thẩm quyền thì thủ tục giải quyết sẽ như thế nào? Chúng tôi cho rằng, pháp luật cần có quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giữa các toà án. Mặt khác, việc quy định như pháp luật hiện hành là ch-a phù hợp vì khi nguyên đơn khởi kiện đến một toà án để yêu cầu giải quyết tranh chấp, điều này có nghĩa là đã có sự lựa chọn toà án, đã nộp tiền tạm ứng án phí, còn việc toà án thụ lý vụ án không thuộc thẩm quyền của mình là do lỗi của toà án chứ không phải lỗi của nguyên đơn. Vì vậy, trước khi toà án chuyển vụ án cho toà án khác, phải thông báo cho nguyên đơn, nếu nguyên đơn không chấp nhận thì phải trả lại đơn và tiền tạm ứng án phí để nguyên đơn được quyết định cách thức giải quyết tranh chấp của mình. Vì những lý do đó, Điều 16, khoản

1 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế cần phải được sửa đổi bổ sung theo hướng toà án đã thụ lý vụ án phải chuyển hồ sơ vụ án cho toà án có thẩm quyền ngay sau khi phát hiện việc giải quyết vụ án không thuộc thẩm quyền của mình và sau khi đã thông báo cho nguyên đơn mà nguyên đơn không phản đối.

*
* *

Trên đây là một số vấn đề liên quan đến thẩm quyền của toà án trong việc giải quyết tranh chấp kinh tế ở Việt Nam. Trong bối cảnh Việt Nam đã và đang tham gia ngày càng sâu, rộng vào các quá trình kinh tế, khu vực và trên thế giới, đặc biệt là Việt Nam đã ký kết Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và chuẩn bị gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), việc sửa đổi, bổ sung khung pháp luật về giải quyết tranh chấp kinh tế (trong đó có pháp luật về thẩm quyền của toà án) là một nhu cầu bức xúc, nhằm bảo đảm việc giải quyết các tranh chấp một cách nhanh chóng, kịp thời và hiệu quả, bảo vệ một cách hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi đặt ra trong tình hình mới./.

VỀ CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN SỞ HỮU TOÀN DÂN ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Đ-ỢC QUY ĐỊNH TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003

NGUYỄN QUANG TUYẾN*

Luật đất đai đã đ-ợc Quốc hội khóa XI thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004. Một trong những nội dung cơ bản của Luật đất đai năm 2003 là tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà n-ớc thống nhất quản lý, đồng thời quy định cụ thể hơn nội hàm của vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở n-ớc ta. Để các quy định mới về quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai nhanh chóng “đi vào” cuộc sống thì một trong những yêu cầu cấp thiết hiện nay là phải xác lập cho đ-ợc các biện pháp bảo đảm thực hiện

Quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai theo Luật đất đai năm 2003

Ở n-ớc ta, khái niệm “quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai” lần đầu tiên đ-ợc ghi nhận trong Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục đ-ợc khẳng định tại Hiến pháp năm 1992, C-ơng lĩnh của Đảng về xây dựng đất n-ớc trong thời kỳ quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội (CNXH) năm 1991, Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001 nhằm đáp ứng yêu cầu xã hội hoá đất đai. Tuy nhiên, các văn bản này đều dừng lại ở quy định: “Đất đai... là của Nhà n-ớc đều thuộc sở hữu toàn dân” mà không làm rõ những nội dung cụ thể của khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai, ch-a “giải mã” mối quan hệ giữa Nhà n-ớc với đất đai. Hơn nữa, pháp luật hiện hành cũng ch-a xác định rõ ràng, tách bạch rạch ròi quyền của ng-ời sở hữu, của ng-ời sử dụng và quyền quản lý đất đai của Nhà n-ớc. Điều này đã làm giảm hiệu lực quản lý đất đai của Nhà n-ớc trong nền kinh tế thị tr-ờng. Khắc phục những hạn chế này, Luật đất đai năm 2003 đã đề cập rõ hơn nội dung của vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai và đ-ợc biểu hiện ở những khía cạnh cơ bản sau đây:

- Thứ nhất, quy định rõ nội hàm của sở hữu đất đai, bao gồm:

- Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà n-ớc đại diện chủ sở hữu.

- Nhà n-ớc với t- cách đại diện chủ sở hữu đất đai thực hiện quyền định đoạt đất đai trên ba ph-ơng diện: (i) Quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; (ii) Quy định hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất; (iii) Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; (iv) Định giá đất.

- Nhà n-ớc thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai nh- : (i) Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; (ii) Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; (iii) Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu t- của ng-ời sử dụng đất mang lại.

- Nhà n-ớc trao quyền sử dụng đất cho ng-ời sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với ng-ời sử dụng đất ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của ng-ời sử dụng đất.

- Thứ hai, quy định cụ thể nội dung Nhà n-ớc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý nhà n-ớc về đất đai thông qua các cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền sau:

- Quốc hội ban hành pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả n-ớc; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả n-ớc.

- Chính phủ quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung -ơng và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh; thống nhất quản lý nhà n-ớc về đất đai trong phạm vi cả n-ớc.

- Bộ Tài nguyên và Môi tr-ờng chịu trách nhiệm tr-ớc Chính phủ trong việc quản lý nhà n-ớc về đất đai.

- Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp thực hiện quyền giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa ph-ơng.

- Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai và quản lý nhà n-ớc về đất đai tại địa ph-ơng theo thẩm quyền do pháp luật quy định.

Để bảo đảm cho các quy định của Luật đất đai năm 2003 về quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai đ-ợc thực hiện trong cuộc sống, theo chúng tôi cần nhanh chóng triển khai các biện pháp chủ yếu sau đây:

Tuyên truyền, giáo dục

Để các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế và mọi ng-ời dân... có thể hiểu rõ và chấp hành tốt Luật đất đai năm 2003 nói chung và các quy định về quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai nói riêng cần có kế hoạch phổ biến, tuyên truyền, giáo dục rộng rãi Luật đất đai năm 2003 cho mọi tầng lớp nhân dân thông qua các hình thức nh-: tổ chức các hội nghị, các lớp tập huấn, các cuộc thi tìm hiểu về Luật đất đai; thông qua các ph-ơng tiện truyền thông đại chúng...; thông qua việc biên soạn các tờ rơi để phát miễn phí cho ng-ời dân; lồng ghép việc tuyên truyền, giáo dục Luật đất đai vào ch-ơng trình, kế hoạch hoạt động của các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội; đ-a nội dung Luật đất đai năm 2003 vào giảng dạy trong các tr-ờng học; tuyên truyền thông qua việc đăng tải Luật đất đai trên công báo, hệ thống Internet, in thành đĩa CD... để mọi ng-ời có thể dễ dàng truy cập v.v... Công tác tuyên truyền, giáo dục Luật đất đai nói chung và các quy định về sở hữu toàn dân đối với đất đai nói riêng sẽ không đạt hiệu quả nếu không có sự quan tâm chỉ đạo của các cấp ủy Đảng, sự lãnh đạo của các cấp chính quyền. Ngành địa chính phải đóng vai trò chủ đạo trong việc xây dựng kế hoạch, nội dung tuyên truyền, tham m-u cho các cấp ủy Đảng, chính quyền trong công tác chỉ đạo, điều hành việc tuyên truyền, giáo dục Luật đất đai năm 2003.

Ban hành các văn bản h-ớng dẫn thi hành

Một trong những đóng góp quan trọng của Luật đất đai năm 2003 là quy định Nhà n-ớc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai thông qua điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu t- của ng-ời sử dụng đất mang lại nhằm điều tiết một phần lợi nhuận thu đ-ợc từ đất đai vào ngân sách nhà n-ớc, chống đầu cơ đất đai và đảm bảo công bằng xã hội trong sử dụng đất. Về nguyên tắc, ng-ời sử dụng đất chỉ đ-ợc h-ớng những lợi ích do sự đầu t- trực tiếp của họ mang lại, còn phần giá trị tăng thêm của đất đai không do ng-ời sử dụng đất tạo ra phải thuộc về Nhà n-ớc và xã hội. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành ch-a chú ý đến việc điều tiết vấn đề này. Hậu quả là chỉ có một bộ phận dân c- đ-ợc h-ớng phần giá trị tăng thêm của đất đai do sự đầu t- của Nhà n-ớc và xã hội mang lại và nhờ vậy họ giàu lên một cách nhanh chóng. Trong khi đó, toàn dân với t-cách là chủ sở hữu đất đai lại không đ-ợc h-ớng lợi gì từ phần giá trị tăng thêm này của đất đai. Đây chính là một vấn đề tồn tại của pháp luật đất đai hiện hành, gây ra nhiều hậu quả bất lợi về mặt kinh tế - xã hội. Khắc phục hạn chế này, Luật đất đai năm 2003 đã quy định Nhà n-ớc thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai nh-: thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất và điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu t- của ng-ời sử dụng đất mang lại. Để bảo đảm cho quy định này “đi vào” cuộc sống, Chính phủ và các cơ quan hữu quan cần phải nhanh chóng ban hành một loạt các văn bản

pháp quy hướng dẫn thi hành, cụ thể nh-:

Thứ nhất, lần đầu tiên, Luật đất đai đề cập đến khái niệm “*phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu t- của ng-ời sử dụng đất mang lại*”. Vì vậy, cần ban hành quy định giải thích rõ khái niệm này để có cách hiểu thống nhất tạo thuận lợi khi triển khai thực hiện quy định này. Bởi lẽ, nếu không có quy định giải thích cụ thể về vấn đề này sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau không chỉ giữa các cơ quan thực thi pháp luật mà còn giữa các cơ quan này với ng-ời dân, từ đó dẫn đến những xung đột trong việc thực hiện.

Hơn nữa, theo quy định của pháp luật hiện hành, ng-ời sử dụng đất có nghĩa vụ nộp thuế sử dụng đất. Tuy nhiên, hiện nay thuế sử dụng đất được ban hành ở nhiều sắc thuế với những biểu thuế suất khác nhau và áp dụng cho việc sử dụng từng loại đất: thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất... Mặt khác, việc xác định biểu thuế suất căn cứ vào đơn vị tính là kg thóc/m² đã không còn phù hợp khi n-ớc ta chuyển sang nền kinh tế thị trường. Điều này gây ra khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện nhằm động viên nguồn thu từ việc sử dụng đất cho ngân sách Nhà n-ớc. Do đó, Nhà n-ớc cần sửa đổi, bổ sung hệ thống thuế sử dụng đất hiện hành theo hướng ban hành một sắc thuế sử dụng đất áp dụng thống nhất cho mọi đối tượng sử dụng đất và cho các loại đất khác nhau.

Thứ hai, Nhà n-ớc cần khẩn trương ban hành thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, trong đó xác định rõ đối tượng và các trường hợp phải nộp thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; các trường hợp được miễn hoặc giảm; mức thuế suất cụ thể ; việc xử lý các trường hợp vi phạm... Tuy nhiên, khi

xác định mức thuế suất cần tránh việc quy định tỷ lệ thu quá cao hoặc quá thấp, bởi lẽ nếu xác định tỷ lệ thu quá cao sẽ không khuyến khích ng-ời sử dụng đất nộp thuế và gây ra tình trạng “*đóng băng*” thị trường bất động sản ở n-ớc ta. Ngược lại, nếu xác định tỷ lệ thu thuế quá thấp sẽ không động viên được các nguồn thu cho ngân sách Nhà n-ớc, đồng thời không kiểm chế được tình trạng đầu cơ đất đai đang có xu hướng ngày càng gia tăng gây bất lợi cho môi trường đầu t- của Việt Nam. Mặt khác, Nhà n-ớc cũng cần quy định rõ trong trường hợp chuyển quyền sử dụng đất thì đối tượng nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất có phải là đối tượng nộp thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất không? Nếu phải nộp thì mức thuế cụ thể của các loại thuế này là bao nhiêu?

Hơn nữa, để tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, Nhà n-ớc cần nhanh chóng ban hành các cơ sở pháp lý cho việc ra đời và hoạt động của thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất) chính thức ở Việt Nam. Bởi lẽ, hiện nay do thị trường bất động sản chính thức chưa ra đời, nên có khoảng 90% các giao dịch về đất đai được thực hiện ở thị trường không chính thức. Do đó, Nhà n-ớc rất khó kiểm soát các giao dịch này và chừng nào còn tồn tại thị trường bất động sản không chính thức thì chừng đó khó có thể thực hiện được việc thu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Vì ng-ời dân thường có xu hướng thực hiện các giao dịch chuyển quyền sử dụng đất ở thị trường không chính thức nhằm trốn tránh việc nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất và thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất.

Thứ ba, một trong những phương thức Nhà nước thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu đất đai là định giá đất. Vấn đề giá đất được quy định tại Mục VI Chương 2 Luật đất đai năm 2003. Theo đó, việc định giá đất do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là UBND cấp tỉnh) quy định dựa trên phương pháp xác định giá đất; khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian do Chính phủ quy định và đảm bảo các nguyên tắc: (i) Sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp; (ii) Các thửa đất liền kề nhau, có điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng nh- nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá nh- nhau; (iii) Đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng nh- nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá nh- nhau.

Để bảo đảm cho việc xác định giá đất của UBND cấp tỉnh thực hiện được thuận lợi và tuân thủ đúng các nguyên tắc trên đây thì Nhà nước cần ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể về phương pháp xác định giá đất; khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian; trường hợp phải điều chỉnh giá đất... Trong đó cần quy định rõ trong trường hợp nào thì giá đất do UBND cấp tỉnh xác định được hiểu là sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường: 5%, 10% hay

15%...? Và xác định trường hợp chênh lệch với tỷ lệ cụ thể nh- thế nào (3%, 5% hay 10%...) giữa giá đất do UBND cấp tỉnh xác định và giá đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế thì sẽ tiến hành điều chỉnh giá đất. Hơn nữa, cần quy định rõ trong trường hợp có sự chênh lệch lớn về giá đất do Nhà nước xác định với giá đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế tại các đô thị lớn nh- Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh..., còn ở các địa phương khác không có sự chênh lệch lớn về giá đất này thì có tiến hành điều chỉnh giá đất không? Việc xử lý chênh lệch giá đất liền kề giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng cần có những hướng dẫn cụ thể. Mặt khác, Nhà nước cũng cần ban hành những quy định cụ thể hướng dẫn việc thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm bảo đảm tính dân chủ, công bằng, công khai và minh bạch, ngăn ngừa những tiêu cực có thể xảy ra nh- móc ngoặc bỏ giá thầu thấp, chạy dự án... trong lĩnh vực này.

Thứ t-, Luật đất đai năm 2003 quy định một trong những phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai là Nhà nước thực hiện việc xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2003 ch- a quy định chi tiết, cụ thể về việc lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh. Do vậy, khi triển khai thực hiện quy định này trên thực tế sẽ gặp nhiều khó khăn. Để khắc phục vấn đề này, Nhà nước cần ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết việc xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh.

Kiến toàn các cơ quan hữu quan

Muốn triển khai thực hiện các quy định về quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai của Luật đất đai năm 2003 thì trước tiên phải nhanh chóng kiện toàn các cơ quan đại diện chủ sở hữu đất đai để các cơ quan này có “đủ sức” hoàn thành nhiệm vụ được giao. Cụ thể:

Thứ nhất, Luật đất đai năm 2003 quy định Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai thông qua việc định giá đất. Giá đất do UBND cấp tỉnh quy định theo đúng các quy định của pháp luật và cơ quan định giá đất có nhiệm vụ giúp UBND cấp tỉnh trong việc định giá đất. Để có thể triển khai thực hiện quy định này, cần nhanh chóng thành lập hệ thống cơ quan định giá đất và xác định rõ cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho hệ thống các cơ quan này.

Thứ hai, Luật đất đai năm 2003 quy định Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước đối với đất đai trong phạm vi cả nước. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống cơ quan tài nguyên và môi trường mới chỉ được thành lập ở cấp Trung ương (Bộ Tài nguyên và Môi trường) và cấp tỉnh (Sở Tài nguyên và Môi trường) mà chưa được củng cố, kiện toàn ở cấp huyện và cấp xã (ở cấp huyện hiện đang tồn tại Phòng Địa chính; và cán bộ địa chính cấp xã). Do đó, tổ chức của ngành tài nguyên và môi trường chưa được tổ chức thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Trong thời gian tới, Nhà nước cần phải nhanh chóng kiện toàn, củng cố hệ thống tổ chức các cơ quan này nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường nói chung và quản lý đất đai nói riêng trong điều kiện kinh tế thị trường. Cụ thể:

thành lập Phòng Tài nguyên và Môi trường trên cơ sở Phòng Địa chính cấp huyện và tăng cường trách nhiệm, quyền hạn về quản lý tài nguyên và môi trường nói chung và quản lý đất đai nói riêng trong phạm vi địa bàn cấp xã cho cán bộ địa chính cấp xã. Mặt khác, Luật đất đai năm 2003 bổ sung quy định thành lập văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất giúp UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai ở địa phương. Để thực hiện quy định này, Nhà nước cần ban hành văn bản hướng dẫn việc thành lập các cơ quan này.

Thứ ba, một trong những nội dung sở hữu đất đai được Luật đất đai năm 2003 quy định là Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng đất ổn định. Hình thức pháp lý xác lập quyền sử dụng hợp pháp của người sử dụng đất là Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho họ. Tuy nhiên, hiện nay tiến độ cấp GCNQSDĐ cho người sử dụng (đặc biệt là người sử dụng đất ở tại đô thị) thực hiện rất chậm. Điều này gây trở ngại lớn cho công tác quản lý đất đai của Nhà nước và việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được pháp luật quy định. Vì vậy, cần phải đẩy nhanh công tác cấp GCNQSDĐ với những cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, phấn đấu đến năm 2005 thực hiện xong việc cấp GCNQSDĐ cho người sử dụng đất./.

GIÁM ĐỊNH T- PHÁP

D-ƠNG NGỌC NG-U*

Giám định t- pháp có vai trò quan trọng trong các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử của các cơ quan tiến hành tố tụng khi giải quyết một số vụ án cụ thể để làm rõ các tình tiết có liên quan đến chuyên môn, khoa học kỹ thuật. Tuy nhiên, trong tình hình hiện nay, vấn đề tổ chức và hoạt động giám định t- pháp đang có những hạn chế, bất cập cần đ-ọc đổi mới. Để góp phần hoàn thiện pháp luật về giám định t- pháp, bài viết đề cập đến một số nét về tổ chức, hoạt động giám định t- pháp, vấn đề tr-ng cầu giám định, yêu cầu giám định và việc bảo đảm quyền yêu cầu giám định t- pháp của ng-ời tham gia tố tụng

- Giám định t- pháp là việc sử dụng những kiến thức, ph-ương pháp khoa học kỹ thuật, nghiệp vụ chuyên môn để kết luận về vấn đề có liên quan đến các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, các tranh chấp kinh tế, lao động theo quyết định tr-ng cầu giám định của các cơ quan tiến hành tố tụng nhằm phục vụ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử. Giám định t- pháp là hoạt động hỗ trợ t- pháp.
- Giám định t- pháp là một loại hoạt động mang tính nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức và cá nhân khi đ-ợc tr-ng cầu giám định, hoạt động này không dựa trên nguyên tắc thoả thuận, hợp đồng giữa bên tr-ng cầu và bên thực hiện giám định.
- Hoạt động giám định t- pháp bao gồm: giám định pháp y, giám định pháp y tâm thần; giám định kỹ thuật hình sự; giám định kế toán tài chính; giám định tác phẩm văn học nghệ thuật; văn hoá phẩm nghệ thuật; giám định trong từng lĩnh vực khoa học kỹ thuật nh- giám định xây dựng, giám định môi tr-ờng... Giám định t- pháp chỉ đ-ợc xác định khi tiến hành theo quyết định tr-ng cầu của cơ quan tiến hành tố tụng có thẩm quyền.
- Hiện nay đã thành lập đ-ợc 6 tổ chức giám định cấp trung -ơng và có trên 50 tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng có tổ chức giám định t- pháp. Cho đến nay cả n-ớc đã có 252 tổ chức giám định t- pháp với 2039 giám định viên. Trong đó có 6 tổ chức giám định cấp trung -ơng với 190 giám định viên và 246 tổ chức giám định t- pháp cấp tỉnh với 1849 giám định viên.
- Các văn bản pháp luật có quy định về giám định t- pháp: Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 (các điều 60, 64, 73, 155, 156, 157, 158, 159, 193, 215 và Điều 311); Nghị định số 117/HĐBT ngày 21/7/1988 của Hội đồng Bộ tr-ởng; Thông t- số 78-TT/QĐ ngày 26/1/1989 của Bộ T- pháp.

** TS, Uỷ viên chuyên trách Uỷ ban pháp luật của Quốc hội*

Tổ chức giám định t- pháp

Thực trạng về mặt tổ chức quản lý các tổ chức giám định pháp y cho thấy, ngoài Viện khoa học hình sự - Bộ Công an và Viện pháp y quân đội - Bộ Quốc phòng, còn lại các tổ chức giám định khác đ-ợc tổ chức rất lỏng lẻo, ch-a phải là tổ chức giám định pháp y chuyên nghiệp và giám định viên cũng ch-a phải là giám định pháp y chuyên nghiệp mà vẫn là kiêm nhiệm.

Do chức năng chính của các tổ chức giám định pháp y kiêm nhiệm lại không phải là giám định pháp y nên hoạt động về lĩnh vực này có nhiều nh-ợc điểm so với hoạt động giám định pháp y chuyên nghiệp về trình độ chuyên môn, trình độ nhận thức pháp luật về giám định; tiêu chuẩn bổ nhiệm **giám định viên** ở các tổ chức này nhìn chung cũng không đạt. Tùy thuộc vào nhân lực và điều kiện ở từng địa ph-ơng, các địa ph-ơng khác nhau đã bổ nhiệm cả những ng-ời ch-a đủ tiêu chuẩn trình độ nghiệp vụ làm giám định viên t- pháp, dẫn đến không ít các kết luận giám định t- pháp không đúng với thực tế khách quan, bị những ng-ời tham gia tố tụng phản đối, không công nhận và đề nghị Hội đồng giám định t- pháp khác hoặc giám định viên khác hoặc ở cấp cao hơn giám định lại. Do không đ-ợc đào tạo hoặc bổ túc những kiến thức cần thiết về giám định t- pháp nên một số giám định viên còn không hiểu hết quyền và nghĩa vụ của giám định viên và ch-a nêu cao vai trò trách nhiệm của mình, thậm chí có tr-ờng hợp còn cố ý làm sai lệch kết quả giám định gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng khi họ có quyết định tr-ng cầu giám định. Việc đào tạo, bồi d-ỡng kiến thức chuyên môn nghiệp vụ về giám định cũng nh- các kiến thức về pháp luật có liên quan đến nghiệp vụ giám định t- pháp cho giám định viên còn ch-a làm tốt.

Tổ chức giám định t- pháp ở các địa ph-ơng còn lỏng lẻo, ng-ời đứng đầu tổ chức không quan tâm đúng mức đến hoạt động giám định pháp y của tổ chức do mình phụ trách, phần lớn họ giao việc cho các giám định viên t- pháp d-ới quyền, thiếu kiểm tra đôn đốc cụ thể. Việc quản lý các tổ chức giám định pháp y kiêm nhiệm thuộc nhiều cơ quan khác nhau nh- Bộ chủ quản, Bộ T- pháp, Sở T- pháp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Sở chuyên môn nh-ng các cơ quan này ch-a đ-ợc quy định rõ trách nhiệm quản lý của mình.

Bên cạnh đó, **cơ sở vật chất, trang thiết bị** cần thiết bảo đảm cho công tác giám định t- pháp còn nghèo nàn lạc hậu. Phần lớn các vụ án phức tạp có liên quan đến giám định pháp y ở các địa ph-ơng phải gửi lên Viện Khoa học hình sự - Bộ Công an hoặc Viện Pháp y quân đội giám định.

Chế độ bồi d-ỡng, thù lao cho ng-ời thực hiện giám định t- pháp (giám định viên và ng-ời giúp việc cho họ) với định mức rất thấp, mang nặng tính bao cấp. Hiện nay, giám định viên đ-ợc bồi d-ỡng mức từ 30.000 đồng đến 150.000đồng/vụ. Thực tế là một số cơ quan giám định sức khoẻ chỉ nhận giám định theo yêu cầu của cơ quan tiến hành tố tụng với điều kiện là có thù lao thoả đáng hoặc từ chối giám định với lý do không chính đáng đã gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng.

Do những nguyên nhân trên, có nhiều cơ quan tiến hành tố tụng đã phải sử dụng tiêu chuẩn th-ơng tật của liên Bộ Y tế – Lao động - Th-ơng binh và Xã hội trong giám định y học để đối chiếu tình trạng th-ơng tích hoặc tình trạng sức khoẻ bị tổn hại đ-ợc ghi trong giấy chứng th-ơng hoặc trong phiếu điều trị của nạn nhân để **tính tỷ lệ th-ơng tật**. Việc

định mức tỷ lệ th-ơng tích trong giám định pháp y theo kiểu này dẫn đến tùy tiện, không thống nhất và thiếu chính xác. Một khó khăn khác là hiện nay ch-a có bảng tỷ lệ th-ơng tích dành riêng cho giám định pháp y trong khi các loại hình th-ơng tích do tội phạm gây ra muôn hình muôn vẻ và khác hẳn với các loại hình th-ơng tích t-ấp trong giám định y khoa. Chỉ những tr-ờng hợp việc đối chiếu này không thể xác định đ-ợc chính xác tỷ lệ th-ơng tích của nạn nhân thì mới phải tr-ng cầu giám định pháp y.

Hoạt động tr-ng cầu giám định

Trong những tr-ờng hợp bắt buộc theo quy định của pháp luật, hoặc khi thấy cần thiết cho việc giải quyết vụ án, cơ quan tiến hành tố tụng ra quyết định tr-ng cầu giám định t- pháp để góp phần làm sáng tỏ sự thật khách quan của vụ án.

Theo quan điểm của chúng tôi, ***cần mở rộng thêm các tr-ờng hợp giám định*** chữ viết, chữ ký (giám định tự dạng), giám định về

Những tr-ờng hợp bắt buộc phải tr-ng cầu giám định trong vụ án hình sự đ-ợc quy định tại Điều 44, khoản 5 và Điều 155, khoản 3, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 1988 là: nguyên nhân chết ng-ời, tính chất th-ơng tích, mức độ tổn hại sức khỏe hoặc khả năng lao động; tình trạng tâm thần của bị can, bị cáo trong tr-ờng hợp có sự nghi ngờ về năng lực trách nhiệm hình sự của họ; tình trạng tâm thần của ng-ời làm chứng hoặc ng-ời bị hại trong tr-ờng hợp có sự nghi ngờ về khả năng nhận thức và khai báo đúng đắn đối với những tình tiết của vụ án, khoản 3, Bộ luật Tố tụng hình sự đã mở rộng thêm một số tr-ờng hợp nh-: tuổi của bị can, bị cáo, ng-ời bị hại nếu việc đó có ý nghĩa đối với vụ án mà không có tài liệu khẳng định tuổi của họ hoặc có sự nghi ngờ về tính xác thực của những tài liệu đó; chất độc, chất ma túy, chất phóng xạ, tiền giả.

kế toán, tài chính đối với các vụ án kinh tế cần xác định định l-ợng để quy kết trách nhiệm hình sự cho bị can, bị cáo. Quyết định tr-ng cầu giám định t- pháp phải nêu rõ yêu cầu giám định vấn đề gì; họ tên ng-ời đ-ợc tr-ng cầu hoặc cơ quan, tổ chức đ-ợc tr-ng cầu; tóm tắt diễn biến vụ việc cần giám định; đặc điểm và các thông tin về đối t-ợng giám định; tài liệu hoặc mẫu so sánh nếu có; thời hạn giám định; nội dung giám định và chữ ký, dấu cơ quan của ng-ời tiến hành tố tụng ra quyết định.

Thẩm quyền ra quyết định tr-ng cầu giám định là của Thủ tr-ởng cơ quan điều tra, Viện tr-ởng Viện kiểm sát, Chánh án Tòa án hoặc Thẩm phán đ-ợc phân công chủ tọa phiên tòa. Nh-ng trên thực tế, có nhiều quyết định tr-ng cầu giám định t- pháp do Phó Thủ tr-ởng cơ quan điều tra, Phó Viện tr-ởng Viện kiểm sát hoặc Phó Chánh án Tòa án ký theo dạng ký thay hoặc thừa lệnh, thừa uỷ quyền của ng-ời đứng đầu cơ quan. Chúng tôi cho rằng, cần quy định bổ sung trong các văn bản pháp luật có liên quan theo h-ớng: Phó Thủ tr-ởng cơ quan điều tra, Phó Viện tr-ởng Viện kiểm sát và Phó Chánh án Tòa án cũng có thẩm quyền ra quyết định tr-ng cầu giám định t- pháp nhằm quy định rõ cấp phó trong các cơ quan tiến hành tố tụng cũng là chức danh tố tụng và có thẩm quyền độc lập trọng hoạt động tố tụng; đồng thời, quy định rõ những nhiệm vụ, quyền hạn của cấp tr-ởng và không nên quy định uỷ quyền về thẩm quyền tố tụng giữa cấp tr-ởng và cấp phó nhằm phát huy đ-ợc trách nhiệm cá nhân của từng chức danh trong hoạt động tố tụng.

Riêng về thẩm quyền ra quyết định tr-ng cầu giám định pháp y tâm thần để áp dụng

biện pháp bắt buộc chữa bệnh¹, chúng tôi thấy cần bàn thêm về quy định: đối với tr-ờng hợp ng-ời bị kết án đang bị tạm giam đang thi hành án ở phân trại quản lý phạm nhân hoặc trại giam mà có nghi ngờ họ bị bệnh tâm thần hoặc một bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình thì giám thị trại giam, tr-ởng trại tạm giam đề nghị Cục quản lý trại giam, Cơ sở giáo dục, Tr-ờng giáo d-ỡng của Bộ Công an tr-ng cầu giám định pháp y tâm thần. Đối với các trại giam, trại tạm giam quân sự thì đề nghị cơ quan Điều tra hình sự cấp quân khu, quân đoàn, Cục điều tra hình sự Bộ Quốc phòng quản lý trực tiếp các trại giam, trại tạm giam đó tr-ng cầu giám định pháp y tâm thần.

Về vấn đề này, chúng tôi thấy rằng, Cục quản lý trại giam, Cơ sở giáo dục, Tr-ờng giáo d-ỡng của Bộ Công an không phải là cơ quan tiến hành tố tụng. Mặt khác, trong các tr-ờng hợp này nếu Hội đồng giám định kết luận họ bị tâm thần hoặc mất khả năng điều khiển hành vi của mình thì Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án quân sự cấp quân khu nơi có trại giam hay trại tạm giam đang giam giữ ng-ời bị kết án căn cứ vào kết luận của Hội đồng giám định và yêu cầu của cơ quan tr-ng cầu giám định ra quyết định áp dụng biện pháp bắt buộc chữa bệnh. Do vậy, quy định nh- Thông t- nói trên không phù hợp với Điều 1 Nghị định 117/HĐBT ngày 21/7/1988 của Hội đồng Bộ tr-ởng về giám định t- pháp. Trong tr-ờng hợp này nên quy định: Giám thị trại giam, Tr-ởng trại tạm giam đề nghị Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án quân sự cấp

quân khu nơi có trại giam, trại tạm giam tr-ng cầu giám định pháp y tâm thần hoặc đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng, Viện kiểm sát quân sự cấp quân khu kiểm sát giam giữ trại giam, trại tạm giam đó tr-ng cầu giám định pháp y tâm thần sẽ phù hợp hơn.

Mặc dù trong Nghị định số 117/HĐBT ngày 21/7/1988 của Hội đồng Bộ tr-ởng về giám định t- pháp và Thông t- số 78 ngày 26 tháng 1 năm 1989 của Bộ T- pháp h-ớng dẫn thực hiện Nghị định số 117/HĐBT không quy định quyền và nghĩa vụ của cơ quan tr-ng cầu giám định nh-ng từ hoạt động thực tiễn thấy rằng, ***cơ quan tr-ng cầu giám định có các nghĩa vụ sau:*** thực hiện tốt các quy định về thu, giữ, bảo quản, quản lý đối t-ợng giám định bảo đảm cho việc tiến hành giám định đ-ợc chính xác, khách quan; tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện giám định; cung cấp bổ sung các thông tin, tài liệu liên quan đến đối t-ợng giám định theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân thực hiện giám định; tạm ứng chi phí giám định và thanh toán chi phí giám định. Cơ quan tr-ng cầu giám định có quyền: yêu cầu đích danh một ng-ời hoặc một nhóm ng-ời thực hiện giám định, tr-ng cầu đích danh cơ quan, tổ chức giám định; tr-ng cầu giám định bổ sung, giám định lại trong tr-ờng hợp cần thiết; nhận kết quả giám định đúng với yêu cầu và đúng hạn; yêu cầu ng-ời giám định trình bày, giải thích về những vấn đề ch-a rõ trong bản kết luận giám định.

Về tr-ng cầu giám định, pháp luật giám

¹ Đ-ợc quy định tại Thông t- liên tịch số 03/TTLT ngày 24/9/1997 của Bộ Nội vụ - Bộ Y tế - Bộ Quốc phòng - Bộ Tài chính - Viện kiểm sát nhân dân tối cao - Tòa án nhân dân tối cao h-ớng dẫn việc áp dụng biện pháp bắt buộc chữa bệnh.

định t- pháp ch-a quy định cụ thể **trình tự, thủ tục tiến hành tr-ng cầu giám định, nội dung quyết định tr-ng cầu giám định** nh-ng các văn bản pháp luật tố tụng đều quy định quyết định tr-ng cầu giám định phải đ-ợc thể hiện bằng văn bản và phải có nội dung cơ bản nh-: nêu rõ yêu cầu giám định về vấn đề gì; họ và tên ng-ời đ-ợc tr-ng cầu giám định; tên cơ quan tiến hành giám định; ghi rõ quyền và nghĩa vụ của ng-ời giám định...

Trên thực tế, các cơ quan tiến hành tố tụng còn có những vi phạm về tr-ng cầu giám định nh-: không ra quyết định tr-ng cầu giám định mà tr-ng cầu giám định bằng th-tay, qua điện thoại hoặc tr-ng cầu miệng... Đặc biệt, có cơ quan tiến hành tố tụng không ra quyết định tr-ng cầu giám định mà cấp giấy giới thiệu cho ng-ời bị hại tự đi giám định lại tỷ lệ mất sức lao động mà trong tr-ờng hợp này tại Điều 44, điểm a, khoản 5, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 1988 hoặc Điều 155, điểm a, khoản 3, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 quy định cơ quan tiến hành tố tụng bắt buộc phải tr-ng cầu giám định. Một trong những vi phạm của cơ quan tiến hành tố tụng là đối t-ợng giám định không đ-ợc thu, giữ, bảo quản, quản lý theo quy định của pháp luật, ví dụ: dấu vết không đ-ợc mô tả cụ thể; đồ vật, vật chứng và tài liệu có liên quan trực tiếp đến vụ án là đối t-ợng giám định mà cần thiết phải niêm phong nh-ng không đ-ợc niêm phong theo đúng quy định của pháp luật; yêu cầu giám định không rõ ràng...

Quyền yêu cầu giám định t- pháp của những ng-ời tham gia tố tụng

Trong quá trình thảo luận, đóng góp ý kiến cho dự thảo Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi) về vấn đề giám định t- pháp và trong quá

trình soạn thảo Pháp lệnh giám định t- pháp còn có ý kiến khác nhau về quyền yêu cầu giám định t- pháp của những ng-ời tham gia tố tụng.

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng không nên mở rộng quyền yêu cầu giám định cho những ng-ời tham gia tố tụng mà nên để nh- quy định của pháp luật tố tụng, họ có thể yêu cầu giám định nh-ng phải thông qua cơ quan tiến hành tố tụng để ra quyết định tr-ng cầu giám định.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng, cần mở rộng quyền yêu cầu giám định cho một số ng-ời tham gia tố tụng để bảo đảm dân chủ, đặc biệt trong tố tụng dân sự, kinh tế, lao động,... Theo loại ý kiến này thì một số ng-ời tham gia tố tụng đ-ợc trực tiếp yêu cầu tổ chức giám định t- pháp, giám định viên t- pháp hoặc ng-ời giám định t- pháp theo vụ việc thực hiện giám định mà không cần thông qua các cơ quan tiến hành tố tụng.

Chúng tôi nhất trí với loại ý kiến thứ nhất bởi những lập luận sau đây:

- Hoạt động giám định t- pháp nhằm mục đích xác lập, củng cố chứng cứ trong hoạt động tố tụng để vụ án đ-ợc giải quyết đúng pháp luật. Kết luận giám định t- pháp chỉ là một nguồn chứng cứ mang tính khoa học đ-ợc các cơ quan tiến hành tố tụng xem xét, đánh giá bên cạnh các chứng cứ khác của vụ án. Pháp luật tố tụng quy định ngoài những tr-ờng hợp bắt buộc nh-: tr-ng cầu giám định theo quy định tại Điều 44, khoản 5, Bộ luật Tố tụng hình sự, kiểm toán trong việc giải quyết tuyên bố phá sản doanh nghiệp, giám định tự dạng của một số tài liệu trong vụ án... thì khi xét thấy cần thiết, các cơ quan tiến hành tố tụng mới ra quyết định tr-ng cầu

giám định. Có những tr-ờng hợp không nhất thiết phải tr-ng cầu giám định, nh-: tình trạng th-ơng tích, tình trạng sức khoẻ bị tổn hại đ-ợc ghi rõ trong giấy chứng th-ơng hoặc trong phiếu điều trị của ng-ời bị hại đã đ-ợc quy định cụ thể trong bảng tiêu chuẩn h-ớng dẫn tính th-ơng tật của Bộ Y tế - Bộ Lao động - Th-ơng binh và Xã hội mà không cần thiết phải xác định thêm các vấn đề khác. Trong tr-ờng hợp này, nếu ng-ời tham gia tố tụng trực tiếp yêu cầu giám định sẽ kéo dài thời gian giải quyết vụ án và tốn kém không cần thiết. Các cơ quan tiến hành tố tụng trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử có quyền chấp nhận kết luận giám định hoặc không chấp nhận khi kết luận giám định mâu thuẫn với các chứng cứ khác và không phù hợp với thực tế khách quan, không có ý nghĩa trong việc giải quyết vụ án. Trong tr-ờng hợp không chấp nhận kết luận giám định do có sự nghi ngờ về tính chính xác, khách quan của kết luận giám định, thì cơ quan tiến hành tố tụng tự tr-ng cầu giám định lại hoặc tr-ng cầu giám định lại theo yêu cầu của ng-ời tham gia tố tụng. Trong tr-ờng hợp cần xem xét đánh giá thêm về đối t-ợng giám định, có thêm nội dung yêu cầu giám định hay có đối t-ợng giám định mới có liên quan thì cơ quan tiến hành tố tụng phải tr-ng cầu giám định bổ sung.

- Do giám định t- pháp là một hoạt động mang tính nghĩa vụ của các cơ quan tổ chức, cá nhân (thực hiện giám định khi đ-ợc tr-ng cầu) nên hoạt động này không dựa trên nguyên tắc thoả thuận, hợp đồng giữa bên tr-ng cầu và bên thực hiện giám định. Cơ quan, tổ chức giám định và ng-ời giám định thuộc cơ quan hỗ trợ t- pháp là một trong số những ng-ời tham gia tố tụng. Nh- vậy, nếu

ng-ời tham gia tố tụng khác trực tiếp yêu cầu giám định, giám định bổ sung, giám định lại thì dễ dẫn đến hoạt động giám định t- pháp dựa trên nguyên tắc thoả thuận, hợp đồng khoán việc giữa hai bên, dễ dẫn đến tiêu cực và kết luận giám định sẽ sai lệch, thiếu chính xác, không đúng với sự thật khách quan, thời gian tiến hành giám định sẽ kéo dài gây khó khăn cho các cơ quan tố tụng. Mặt khác, ng-ời thực hiện giám định không đạt đ-ợc thoả thuận về phí giám định sẽ viện cớ để từ chối yêu cầu của ng-ời tham gia tố tụng. Đối với một số tr-ờng hợp cụ thể, ng-ời tham gia tố tụng không thể có đ-ợc các đối t-ợng giám định để cung cấp cho ng-ời giám định. Đặc biệt có một số đối t-ợng giám định phải đ-ợc thu giữ, bảo quản theo quy định của pháp luật mà ng-ời tham gia tố tụng không thể có nh- dấu vết, vân tay, mẫu máu, chất độc, chất nổ, hung khí, bút tích... Kết luận giám định đối với những đối t-ợng không đ-ợc cơ quan điều tra xác minh có thể sẽ không đ-ợc cơ quan tiến hành tố tụng công nhận. Vì vậy, vụ án sẽ trở nên phức tạp và ng-ời tham gia tố tụng sẽ mất khoản chi phí yêu cầu giám định vô ích. Ng-ời tham gia tố tụng yêu cầu giám định nh-ng kết luận giám định đó lại không đạt yêu cầu giám định hoặc không có ý nghĩa cho việc giải quyết vụ án cũng gây tổn thất cho ng-ời tham gia tố tụng phải chi trả phí giám định.

Theo chúng tôi, để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho những ng-ời tham gia tố tụng pháp luật giám định t- pháp cần có quy định theo h-ớng: ngoài bị can, bị cáo đ-ợc đề nghị yêu cầu giám định, giám định bổ sung, giám định lại thì những ng-ời tham gia tố tụng khác cũng có những quyền nêu trên khi việc giám định đó có liên quan đến quyền và lợi

ích của họ. Những ng-ời này có quyền đề nghị tr-ng cầu cơ quan giám định cụ thể; đề nghị đ-a vào quyết định tr-ng cầu những yêu cầu cụ thể đặt ra cho ng-ời giám định; đ-ọc xem kết luận giám định hoặc thông báo về việc không thể giám định vì lý do bất khả kháng. Nh-ng tất cả những đề nghị, yêu cầu giám định của ng-ời tham gia tố tụng phải thông qua các cơ quan tố tụng để tr-ng cầu giám định. Nếu cho phép những ng-ời tham gia tố tụng trực tiếp yêu cầu giám định thì họ có thể lợi dụng quyền này để kéo dài việc giải quyết vụ án với lý do để yêu cầu giám định gây khó khăn cho cơ quan tiến hành tố tụng giải quyết vụ án hoặc câu kết với ng-ời giám định làm mất tính chính xác, khách quan của việc giám định.

Thực tiễn cho thấy, có một số kết luận giám định thiếu khách quan, thiếu trung thực, sai sự thật dẫn đến xác định sai trách nhiệm hình sự của các bị can, bị cáo và trách nhiệm bồi th-ờng dân sự². Đặc biệt, có những bản kết luận sai về tỷ lệ th-ơng tật, mất sức lao động cho ng-ời bị hại. Khi cơ quan tiến hành tố tụng phát hiện, tr-ng cầu giám định lại thì ng-ời bị giám định cố tình lẩn tránh, gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng, làm kéo dài vụ án. Do vậy, chúng tôi kiến nghị cần sửa đổi, bổ sung quy định: ng-ời phải giám định lại mà cố tình không có mặt để tiến hành giám định theo yêu cầu thì có thể bị dẫn giải. Cần thiết phải quy định trong pháp luật giám định t- pháp về trách nhiệm của ng-ời giám định khi đ-a ra những kết luận sai trái.

*
* *

Từ những bất cập của pháp luật giám định t- pháp hiện hành và những tồn tại, v-ớng mắc trong quá trình tổ chức hoạt động giám định t- pháp trong thực tiễn, từ những quy định mới của Bộ luật tố tụng hình sự năm 2003 về giám định t- pháp chúng tôi kiến nghị cần bổ sung một số quy định nhằm hoàn thiện pháp luật về giám định t- pháp nh- sau:

- Đổi mới về tổ chức đối với các cơ quan, tổ chức giám định t- pháp; tăng c-ờng số cơ sở giám định t- pháp chuyên trách; đầu t- thích đáng cơ sở vật chất, ph-ơng tiện kỹ thuật phục vụ cho hoạt động giám định t- pháp;

- Đề cao vị trí, vai trò, trách nhiệm của giám định viên t- pháp, quy định rõ về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của họ trong hoạt động giám định, những điều cấm đối với ng-ời thực hiện giám định;

- Quy định rõ trình tự, thủ tục tiến hành tr-ng cầu giám định, quyền và nghĩa vụ của cơ quan tr-ng cầu giám định; bảo đảm quyền yêu cầu giám định t- pháp của ng-ời tham gia tố tụng;

- Hoàn thiện các quy định liên quan đến phí giám định và chi trả phí giám định./.

² Ví dụ: một số kết luận giám định có liên quan đến vụ án Năm Cam dẫn đến việc bỏ lọt tội phạm, xác định sai trách nhiệm hình sự của một số bị can, bị cáo hoặc một số kết quả kiểm toán sai đã tạo cho các bị can, bị cáo lợi dụng chiếm đoạt tiền của các ngân hàng...

GÓP Ý VỀ DỰ ÁN LUẬT PHÁ SẢN (SỬA ĐỔI)

Hoàng Minh Hiếu*

Trong nền kinh tế thị trường, pháp luật về phá sản có vai trò đặc biệt quan trọng, là một trong những yếu tố đảm bảo cho nền kinh tế được vận hành một cách trôi chảy. Đối với các doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả, luật phá sản đem lại những cơ hội thuận lợi để khôi phục hoạt động kinh doanh hoặc rút lui ra khỏi thị trường một cách trật tự. Đối với các chủ nợ của doanh nghiệp, Luật phá sản tạo ra cơ chế cho phép họ lựa chọn phương án tốt nhất để có thể bảo toàn nguồn vốn của mình. Đối với công nhân trong doanh nghiệp, luật phá sản cũng góp phần bảo vệ quyền lợi của họ khi doanh nghiệp lâm vào tình trạng kinh doanh không có hiệu quả. Ở tầm vĩ mô, luật phá sản có thể tạo ra sự thúc đẩy lưu thông vốn trong nền kinh tế bằng cách đưa ra những quy định bảo vệ chủ nợ, tạo tâm lý yên tâm cho các nhà đầu tư khi họ muốn bỏ vốn vào thị trường.

Như vậy, có thể thấy rằng, khi được xây dựng phù hợp với thực tiễn, luật phá sản sẽ góp phần điều chỉnh việc cạnh tranh và khuyến khích các hoạt động kinh doanh, qua

đó góp phần khuyến khích sự phát triển của nền kinh tế.

Tuy nhiên, trong trường hợp ngược lại, Luật phá sản cũng có thể làm ảnh hưởng tới môi trường kinh doanh. Các khoản nợ trở nên khó đòi hoặc không thể đòi, các doanh nghiệp đã mất hết tài sản nhưng không được phá sản, quyền lợi của công nhân trong doanh nghiệp bị xâm phạm. Thực tế thi hành Luật phá sản doanh nghiệp của nước ta trong 9 năm vừa qua phần nào đã nói lên tình trạng này¹. Do vậy, việc sửa đổi Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993 là hoàn toàn cần thiết, nhằm làm trong sạch môi trường kinh doanh cũng như tạo ra những động lực mới cho việc phát triển kinh tế. Dự thảo 9 Luật phá sản (sửa đổi)² là một trong những nỗ lực nhằm hướng đến mục tiêu này. Những quy định trong dự thảo về cơ bản đã giải quyết được những vấn đề đặt ra trên thực tế cũng như phù hợp với những chuẩn mực quốc tế của thủ tục phá sản hiện đại.

* Văn phòng Quốc hội

¹ Những hạn chế của Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993 đã được phân tích phân tích kỹ trong Tờ trình Quốc hội số 123/2003/TANDTC ngày 10/10/2003 của Tòa án nhân dân tối cao về Dự án Luật phá sản (sửa đổi) và Báo cáo thẩm tra số 554/UBKTNS ngày 15/10/2003 của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội về Dự án Luật phá sản (sửa đổi).

² Được xem xét, thảo luận tại Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách lần thứ ba (2/2004).

Các mục tiêu của Luật phá sản hiện đại:

- 1) Đem lại một cách thức đối xử công bằng và có thể dự đoán tr-ớc cho con nợ và chủ nợ;
- 2) Tối đa hoá giá trị tài sản của con nợ vì lợi ích của chủ nợ;
- 3) Cho phép thực hiện quá trình tổ chức lại nh- là một cách thức thay thế cho quá trình thanh toán trong những tr-ờng hợp thích hợp;
- 4) Giải phóng những nghĩa vụ ch-a đ-ợc thanh toán trong bối cảnh tổ tụng trung thực đối với con nợ trung thực.

(Xem Henry N.Schiffman, Các quy định mẫu đối với luật phá sản th-ơng mại cho những nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, Tạp chí Tài chính và Ngân hàng Quốc tế, 3/1999. Bản dịch đ-ợc đăng tại Bản tin Thông tin khoa học xét xử, số 4/2002).

Tuy nhiên, xung quanh dự thảo này vẫn còn một số vấn đề cần đ-ợc thảo luận thêm. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi xin đề cập đến một số vấn đề liên quan nh- sau:

Về tên văn bản

Theo Dự thảo, tên của văn bản Luật phá sản doanh nghiệp đ-ợc sửa đổi thành “*Luật phá sản*” với lý do là đối t-ợng áp dụng của Luật không chỉ áp dụng riêng cho doanh nghiệp.

Chúng tôi cho rằng việc sửa đổi tên nh- vậy là ch-a thật sự thỏa đáng bởi vì:

- Thứ nhất, với tên gọi là “*Luật phá sản*”, đối t-ợng áp dụng của Luật phải bao hàm hết các đối t-ợng, không chỉ là các đối t-ợng kinh doanh mà còn cả những cá nhân không kinh doanh (phá sản tiêu dùng), pháp nhân hoạt động có tính công ích và một số tổ chức. Hiện tại, đối t-ợng áp dụng của luật đ-ợc xác định tại Điều 2 của dự thảo chỉ là doanh nghiệp, hợp tác xã và liên hiệp xã.

- Thứ hai, tên gọi nh- vậy ch-a thể hiện hết ý nghĩa tốt đẹp của thủ tục phục hồi trong quá trình giải quyết tình trạng mất khả năng thanh toán của doanh nghiệp và có thể gây ra những gánh nặng tâm lý cho các doanh nghiệp.

Ở đây, cần đề cập đến một thực tế là theo đánh giá của nhiều chuyên gia hoạt động thực tiễn, thì chính tên văn bản luật có tác động không nhỏ đến hiệu quả áp dụng các quy định của thủ tục phá sản doanh nghiệp³. Nhiều ông chủ doanh nghiệp mới nghe tên văn bản “*Luật phá sản doanh nghiệp*” dù ch-a hiểu rõ nội dung và mục tiêu của Luật đã quan niệm rằng khi áp dụng luật này là sự nghiệp kinh doanh của mình đã đến “*hồi kết*”. Tâm lý này ám ảnh đến nỗi có tr-ờng hợp chủ doanh nghiệp là ng-ời n-ớc ngoài fax thông báo cho Tòa đề nghị mở thủ tục phá sản khi đã bỏ về n-ớc. Tòa án gửi văn bản cho lãnh sự quán nói rõ về việc bảo đảm an ninh cho đ-ơng sự nh-ng vẫn không có kết quả⁴.

Tên gọi “*Luật phá sản*” trên thực tế đã gây ra những cái nhìn “*thiếu thiện cảm*” và sự

³ Trong một cuộc hội thảo, ông Cao Văn Nh-ờng – Chuyên viên Sở T- pháp TP. Hồ Chí Minh đã phát biểu rằng: “Mới nghe tên “*Luật phá sản doanh nghiệp*” đã phát ớn rồi, doanh nghiệp còn ai dám tới”. Báo Pháp luật TP. Hồ Chí Minh, 8/1/2002.

⁴ Công ty Marison là doanh nghiệp 100% vốn Hàn Quốc, có trụ sở ở TP Hồ Chí Minh. Sau một thời gian làm ăn thua lỗ ở Việt Nam, chủ công ty đã bỏ về Hàn Quốc và gửi đơn yêu cầu giải quyết tuyên bố phá sản. Tuy nhiên, do vắng mặt chủ công ty nên không đủ hồ sơ về kế toán, tài chính để giải quyết phá sản và chủ công ty cũng không quay trở lại Việt Nam để giải quyết vụ việc.

‘Tên gọi “Luật phá sản” trên thực tế đã gây ra những cái nhìn “thiếu thiện cảm” và sự đón tiếp không “mặn mà” của các doanh nghiệp’

đón tiếp không “mặn mà” của các doanh nghiệp. Tâm lý đó càng tăng khi trong nhiều năm gần đây, tình trạng “*hình sự hoá các quan hệ dân sự, kinh tế*” thực sự đã trở thành nỗi ám ảnh đối với nhiều doanh nghiệp.

Về mặt lý luận, việc gọi tên Luật phá sản thực tế cũng ch-a bao quát hết nội dung và mục tiêu của văn bản. Bởi vì, khi lâm vào tình trạng khánh kiệt, doanh nghiệp có thể có hai khả năng: phục hồi lại doanh nghiệp hoặc thanh lý doanh nghiệp. Chính vì vậy, nhiều n-ớc đã gọi tên văn bản có nội dung t-ơng tự là: “*Luật phục hồi, thanh lý doanh nghiệp*” hoặc “*Luật tổ chức lại, thanh lý doanh nghiệp*”; thậm chí, ở Nhật Bản, tên luật chỉ đơn giản là “*Luật tái tổ chức công ty*”.

Theo chúng tôi, xung quanh tên gọi của văn bản luật có ít nhất hai vấn đề cần phải quan tâm: (i) tên gọi phải thể hiện rõ đối tượng áp dụng của luật; (ii) phải thể hiện rõ mục tiêu của luật. Do vậy, nên chăng gọi tên của văn bản luật này là: “*Luật phục hồi, thanh lý doanh nghiệp*”; trong đó, đối tượng đ-ợc coi là doanh nghiệp đ-ợc mở rộng hơn so với quan niệm trong Dự thảo hiện hành.

Ở đây cần nói thêm rằng, hiện vẫn có nhiều ý kiến khác nhau về quan niệm “*doanh nghiệp*” đ-ợc sử dụng trong Dự thảo. Trong đó, có ý kiến cho rằng: tuy có những đặc điểm khác nhau về tính dân chủ, t-ơng trợ và công đồng nh-ng hợp tác xã về bản chất vẫn là một loại hình doanh nghiệp⁵. Điều này phần nào đã đ-ợc khẳng định chính trong Luật hợp tác xã⁶. Do vậy, không nên tách hợp tác xã ra khỏi doanh nghiệp nh- dự thảo.

Về đối tượng áp dụng

Theo Điều 2 của Dự thảo, Luật này chỉ áp dụng đối với “*doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp xã*”.

Theo chúng tôi, đây là một thiếu sót, bởi vì:

- *Thứ nhất*, quy định này không phù hợp so với một số quy định khác của pháp luật. Cụ thể, theo quy định Luật th-ơng mại, th-ơng nhân (bao gồm pháp nhân, cá nhân, hộ gia đình, tổ hợp tác) đều có quyền tuyên bố phá sản⁷, nh-ng Luật phá sản chỉ quy định về việc phá sản doanh nghiệp.

- *Thứ hai*, nếu chỉ giới hạn phạm vi điều chỉnh của Luật phá sản nh- dự thảo thì Luật đã đ-ơng nhiên loại trừ một l-ợng lớn chủ thể kinh doanh là các cá nhân đăng ký kinh doanh theo Nghị định số 66/HĐBT, ngày 2/3/1992 của Hội đồng Bộ tr-ởng. Đây là một hạn chế vì xét về bản chất, phá sản không phụ thuộc vào quy mô kinh doanh. Chủ thể kinh doanh dù lớn, dù nhỏ đều có thể lâm vào tình trạng phá sản và đều cần đ-ợc giải quyết theo thủ tục phá sản để bảo vệ quyền lợi của các bên liên quan.

- *Thứ ba*, nếu có sự phân biệt giữa thủ tục

⁵ Xem: Phạm Duy Nghĩa “*Đi tìm triết lý của Luật pháp sản*”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1/2003.

⁶ Điều 1, Luật Hợp tác xã đã khẳng định “*Hợp tác xã hoạt động nh- một loại hình doanh nghiệp*”.

⁷ Điều 35, điểm c, Luật Th-ơng mại.

phá sản của các chủ thể kinh doanh khác nhau sẽ gây ra sự phức tạp không đáng có trong hoạt động kinh doanh và áp dụng pháp luật. Cùng là chủ thể kinh doanh trong cùng một môi trường kinh doanh thống nhất nh-ng lại áp dụng thủ tục giải quyết tình trạng mất khả năng thanh toán theo hai cơ chế khác nhau là một điều ch-a hoàn toàn hợp lý.

- *Ngoài ra*, nếu không áp dụng thủ tục phá sản với chủ thể kinh doanh không phải là doanh nghiệp sẽ dẫn đến việc khi lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, họ có thể bị các chủ nợ tự do tranh giành “*xiết nợ*”, thậm chí, họ bị chủ nợ xử lý theo “*luật rừng*”, còn giữa các chủ nợ thì đòi nợ theo kiểu “*mạnh ai nấy đòi*”, dẫn đến tình trạng mất trật tự xã hội.

Từ những lập luận trên đây, chúng tôi cho rằng, nên mở rộng đối tượng áp dụng thủ tục phá sản mà không chỉ dừng lại ở việc áp dụng cho doanh nghiệp, hợp tác xã và liên hiệp hợp tác xã nh- dự thảo.

Về các trường hợp phá sản có yếu tố n-ớc ngoài

Dự thảo hiện hành không có một quy định nào đề cập đến việc giải quyết các vụ phá sản có yếu tố n-ớc ngoài. Đối với các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài tại Việt

Nam, Luật đầu t- n-ớc ngoài hiện hành đã có dẫn chiếu việc áp dụng pháp luật về phá sản doanh nghiệp trong n-ớc⁸. Ngoài các trường hợp này, các trường hợp phá sản có yếu tố n-ớc ngoài khác ch-a đ-ợc đề cập. Chẳng hạn, trường hợp một doanh nghiệp ở n-ớc ngoài bị phá sản nh-ng có tài sản đầu t- ở Việt Nam và phần tài sản đó đ-ợc coi là thuộc khối tài sản phá sản, hoặc trường hợp doanh nghiệp Việt Nam bị phá sản nh-ng lại có các con nợ hoặc các chủ nợ ở n-ớc ngoài.

Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, những trường hợp phá sản có yếu tố n-ớc ngoài chắc chắn sẽ xảy ra nhiều hơn và th-ờng xuyên hơn. Những trường hợp này nếu không đ-ợc quy định trong Luật phá sản sẽ tạo ra những lỗ hổng không đáng có trong hệ thống pháp luật và chắc chắn sẽ tạo ra nhiều khó khăn cho chúng ta trong t-ơng lai

Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, những trường hợp nh- trên chắc chắn sẽ xảy ra nhiều hơn và th-ờng xuyên hơn. Những trường hợp này nếu không đ-ợc quy định trong Luật phá sản sẽ tạo ra những lỗ hổng không đáng có trong hệ thống pháp luật và chắc chắn sẽ tạo ra nhiều khó khăn cho chúng ta trong t-ơng lai. Đây

là những vấn đề lớn, có tác động không nhỏ trong quá trình chủ động hội nhập và thu hút vốn đầu t- để phát triển đất n-ớc theo chủ trương của Đảng và Nhà n-ớc. Do vậy, theo chúng tôi, rất cần thiết nghiên cứu, bổ sung những quy định liên quan đến các vấn đề này trong Dự thảo Luật phá sản.

Về tình trạng phá sản

Tình trạng phá sản đ-ợc xác định tại Luật

⁸ Điều 53, Luật đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam.

phá sản doanh nghiệp năm 1993 như sau: *“Doanh nghiệp lâm vào tình trạng phá sản là doanh nghiệp gặp khó khăn hoặc bị thua lỗ trong hoạt động kinh doanh sau khi đã áp dụng các biện pháp tài chính cần thiết mà vẫn mất khả năng thanh toán nợ đến hạn”*.

Như vậy, tiêu chí xác định tình trạng phá sản của doanh nghiệp phải thoả mãn cả hai điều kiện: thua lỗ nghiêm trọng và đã áp dụng các biện pháp tài chính cần thiết.

Theo chúng tôi, ở đây các nhà làm luật năm 1993 đã có quan niệm khắt khe về tình trạng phá sản. Quan niệm này quan tâm chủ yếu tới việc tìm nguyên nhân dẫn đến tình trạng phá sản: kinh doanh thua lỗ hoặc gặp lý do bất khả kháng và do vậy thường quan tâm nhiều đến việc tìm ra được nguyên nhân của tình trạng đó hơn là xác định tình trạng, do đó làm chậm đi thời điểm mở thủ tục giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản⁹. Trong khi đó, quá trình giải quyết thủ tục phá sản cho thấy, việc xác định thời điểm mở thủ tục phá sản doanh nghiệp là một trong những yếu tố quyết định sự thành bại của thủ tục. Vì nếu mở thủ tục quá sớm, khi doanh nghiệp vẫn có thể tự mình khắc phục được những khó khăn thì sẽ làm triệt tiêu sự năng động, sáng tạo của các doanh nghiệp trong hoạt động của mình và làm lãng phí công sức, tiền bạc và thời gian của bản thân doanh nghiệp mắc nợ, các chủ nợ và của Nhà nước. Ngược lại, nếu mở thủ tục chậm, tình trạng của doanh nghiệp đã ở mức trầm trọng, tài sản của

doanh nghiệp gần như không còn thì ngoài việc không thể phục hồi được doanh nghiệp, quyền lợi của các chủ nợ và của xã hội nói chung cũng không được bảo đảm.

Với quan niệm của Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993, tình trạng phá sản của doanh nghiệp đồng nghĩa với tình trạng tài sản của doanh nghiệp không còn lại là bao vì doanh nghiệp đã kinh doanh thua lỗ hai năm liên tiếp, sau đó lại áp dụng các biện pháp tài chính cần thiết nhưng vẫn không có kết quả. Thực tế này đã được chứng minh qua các vụ giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản thời gian vừa qua¹⁰.

Những nhược điểm này đã phần nào được khắc phục tại Dự thảo Luật phá sản hiện hành, theo đó, *“Doanh nghiệp, hợp tác xã không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu thì bị coi là lâm vào tình trạng phá sản”*. Theo tinh thần của điều luật, ta có thể hiểu tình trạng phá sản của doanh nghiệp xuất hiện khi có hai điều kiện:

- Doanh nghiệp, hợp tác xã không có khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn;
- Chủ nợ có yêu cầu thanh toán nợ.

Như vậy, sẽ có trường hợp doanh nghiệp đã mất khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn nhưng không có một chủ nợ nào đứng ra đòi nợ thì vẫn chưa bị coi là *“lâm vào tình trạng phá sản”*.

⁹ Có lẽ nguyên nhân của tình trạng này là do thủ tục phá sản theo Luật phá sản năm 1993 quan tâm nhiều đến mục đích tổ chức lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước, do vậy, chỉ những doanh nghiệp nhà nước do lãnh đạo công ty không đủ năng lực kinh doanh hoặc do gặp điều kiện bất khả kháng mới được xếp vào hình thức cho phá sản.

¹⁰ Chẳng hạn, trường hợp phá sản ở Công ty thương mại Hà Tĩnh, tổng tài sản còn lại của Công ty chỉ còn 150 triệu đồng, trong khi đó số nợ riêng đối với Ngân hàng nông nghiệp Hà Tĩnh đã hơn 1,2 tỷ đồng, tỷ lệ vốn – nợ là 150 triệu/1,2 tỷ. Trường hợp Công ty Nông – Sản xuất nhập khẩu Quảng Nam - Đà Nẵng, tổng số nợ của Công ty là 6,5 tỷ đồng, trong đó số nợ có bảo đảm cho các ngân hàng chiếm xấp xỉ 3 tỷ đồng. Sau khi thanh toán số nợ này, tài sản công ty không còn để trả số nợ không có bảo đảm trên 3,5 tỷ đồng.

Điều này có phần mâu thuẫn với Điều 19 của Dự thảo quy định về việc các cơ quan chức năng, trong khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, nếu nhận thấy doanh nghiệp, hợp tác xã *“lâm vào tình trạng phá sản”* thì thông báo bằng văn bản cho những người có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản biết để họ xem xét việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã đó. Bởi vì, sẽ có trường hợp các cơ quan chức năng phát hiện rằng tài sản hiện có của doanh nghiệp không thể thanh toán được các khoản nợ đến hạn nhưng chủ nợ nào yêu cầu doanh nghiệp trả nợ thì doanh nghiệp vẫn chủ-a bị coi là lâm vào tình trạng phá sản để các cơ quan chức năng ra thông báo.

Từ nhận định trên đây, có thể thấy biểu hiện mất khả năng thanh toán đã được xác định là yếu tố quan trọng hàng đầu trong việc xác định một doanh nghiệp đã hay chủ-a lâm vào tình trạng phá sản. Tuy nhiên, quy định này vẫn chủ-a được rõ ràng khi xác định kèm theo đó điều kiện *“khi chủ nợ có yêu cầu”*. Do vậy, theo chúng tôi, cần xem xét lại điều kiện *“khi chủ nợ có yêu cầu”* tại Điều 3 của Dự thảo vì bản thân tình trạng không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn đã nói lên đầy đủ tình trạng khó khăn của doanh nghiệp và cần có sự can thiệp để bảo vệ quyền lợi của các bên liên quan.

Về các trường hợp trả lại đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Điều 23 của Dự thảo quy định một số trường hợp Tòa án trả lại đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản. Trong các trường hợp đó có trường hợp doanh nghiệp, hợp tác xã bị yêu cầu mở thủ tục phá sản chứng minh được mình không lâm vào tình trạng phá sản. Nh-

vậy, khi tài sản hiện có của doanh nghiệp vẫn đủ để thanh toán các khoản nợ đến hạn, thì mặc dù có một trường hợp đặc biệt nào đó, doanh nghiệp từ chối thanh toán nợ đến hạn thì vẫn được coi là không lâm vào tình trạng phá sản. Trong trường hợp này, chủ nợ đã thất bại trong việc yêu cầu doanh nghiệp mắc nợ thanh toán các khoản nợ đã đến hạn của mình bằng thủ tục phá sản. Theo chúng tôi, để tạo thuận lợi cho các chủ nợ, trong trường hợp này, cần quy định vai trò của Tòa án trong việc trả đơn và hướng dẫn chủ nợ thực hiện khởi kiện đòi nợ bằng thủ tục tố tụng khác.

Về việc hoàn trả tài sản để phục hồi hoạt động kinh doanh

Trong các biện pháp phục hồi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp được quy định tại Điều 68 của Dự thảo, biện pháp huy động nguồn vốn mới được coi là một biện pháp rất quan trọng vì khi lâm vào tình trạng phá sản, tình hình tài chính của doanh nghiệp th-ờng rất khó khăn, không đủ để thực hiện các kế hoạch kinh doanh.

Tuy nhiên, để có thể huy động được các nguồn vốn mới, ngoài việc phải có các kế hoạch kinh doanh có tính khả thi, thuyết phục được các nhà đầu t-, thì cũng cần phải có những biện pháp có tính bảo đảm để các nhà đầu t- yên tâm về các khoản cho vay của mình.

Để giải quyết vấn đề này, Dự thảo đã đề cập một giải pháp hợp lý là hoàn trả các khoản nợ mới này cho các chủ nợ trước khi thực hiện việc phân chia tài sản theo thủ tục thanh lý. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 35 của Dự thảo thì chỉ có chủ nợ mới là Nhà nước được hưởng quy chế này. Theo chúng

tôi, cần mở rộng phạm vi các chủ nợ mới vì không chỉ Nhà n-ớc mới đầu t- các khoản cho vay để phục hồi doanh nghiệp, hoặc ít nhất không nên có sự phân biệt giữa các khoản đầu t- để phục hồi doanh nghiệp của Nhà n-ớc và của các chủ thể khác.

Về thời hạn xác định các giao dịch bị coi là vô hiệu

Điều 42 của Dự thảo quy định, các giao dịch có tính chất tẩu tán tài sản của doanh nghiệp mắc nợ trong thời hạn 3 tháng tr-ớc khi Tòa án thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản thì bị coi là vô hiệu.

Đây là một điểm tiến bộ của Dự thảo so với các quy định của Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993. Thực tế thi hành Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993 cho thấy có nhiều tr-ờng hợp doanh nghiệp mắc nợ đã thực hiện nhiều hành vi tẩu tán tài sản tinh vi để “chạy nợ” và đẩy chủ nợ vào tình thế khó khăn. Vụ kiện giữa Công ty Vidamco với Công ty TNHH Quốc Hiếu là một ví dụ điển hình¹¹.

Tuy nhiên, theo chúng tôi, khoảng thời gian 3 tháng vẫn là quá ngắn để ngăn chặn các hành vi tẩu tán tài sản của doanh nghiệp mắc nợ. Thông th-ờng, các chuyên gia tài chính trong doanh nghiệp có thể tính toán tr-ớc đ-ợc các luồng tiền của doanh nghiệp trong t-ơng lai khá xa. Do vậy, nếu đã có mục đích tẩu tán tài sản thì chủ doanh nghiệp mắc nợ có thể làm việc đó sớm hơn thời hạn 3 tháng nói trên.

Từ đó, chúng tôi cho rằng, cần nói lỏng

khoảng thời hạn nói trên vì nh- vậy sẽ nâng cao khả năng các chủ nợ có thể thu hồi đ-ợc các khoản tài sản của mình đã bị doanh nghiệp mắc nợ tẩu tán.

Về miễn trừ nghĩa vụ về tài sản

Theo quy định tại Điều 89 của Dự thảo, quyết định tuyên bố doanh nghiệp phá sản không miễn trừ nghĩa vụ về tài sản của chủ doanh nghiệp t- nhân, thành viên hợp danh của công ty hợp danh đối với chủ nợ ch-a đ-ợc thanh toán nợ. Nh- vậy, mặc dù đã bị tuyên bố là phá sản nh-ng các chủ thể này vẫn tiếp tục phải trả các khoản nợ ch-a đ-ợc thanh toán hết cho các chủ nợ.

Theo chúng tôi, quy định này có phần ch-a hợp lý vì nh- vậy quyết định phá sản sẽ không còn mang tính chất giải phóng nợ cho doanh nghiệp mắc nợ và từ đó sẽ không khuyến khích doanh nghiệp t- nhân và công ty hợp danh sử dụng thủ tục phá sản. Vì vậy, theo chúng tôi, Dự thảo nên quy định việc miễn trừ tài sản cho các đối t-ơng này hoặc ít nhất cũng quy định miễn trừ tài sản trong một khoản thời gian nhất định nào đó.

Về việc cấm đảm nhiệm chức vụ sau khi doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản

Khoản 2, Điều 93 của Dự thảo quy định “*Chủ doanh nghiệp t- nhân, thành viên hợp danh của công ty hợp danh, Giám đốc (Tổng Giám đốc), Chủ tịch và các thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên của doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản không đ-ợc quyền thành lập doanh nghiệp, không*

¹¹ Công ty liên doanh ô tô Việt Nam – Daewoo (VIDAMCO) bán xe ô tô cho Công ty th-ơng mại Quốc Hiếu (Hà Nội). Đến hạn, bên mua không trả đ-ợc nợ, VIDAMCO khởi kiện. Trong thời gian giải quyết vụ tranh chấp kinh tế, Công ty Quốc Hiếu đã rút hết vốn để thành lập một doanh nghiệp mới. Sau thời gian điều tra thi hành án, Công ty VIDAMCO nhận đ-ợc văn bản của Phòng thi hành án Hà Nội trả lại đơn yêu cầu thi hành án vì đơn vị phải thi hành án đã lâm vào tình trạng phá sản (không có tài sản, tiền mặt và bản thân không hoạt động). (Xem : Luật phá sản giúp con nợ “xù nợ”, Ph-ơng Thanh, Vietnamnet, ngày 20/11/2003).

đ-ợc làm ng-ời quản lý doanh nghiệp trong thời hạn từ một đến ba năm, kể từ ngày doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản”.

Đây là điều khoản có tính kế thừa khoản 7, Điều 9 của Luật doanh nghiệp năm 1999. Tuy nhiên, theo chúng tôi, quy định này là quá khắt khe, ít nhất là đối với các “con nợ” trung thực. Bởi vì, qua quá trình thanh lý doanh nghiệp, tài sản của doanh nghiệp đã đ-ợc thanh toán cho các chủ nợ, và hình thức này đã đ-ợc coi là một biện pháp có tính hình phạt đối với chủ doanh nghiệp bị thanh lý. Sau đó, họ lại phải đối diện với việc bị cấm làm nghề kinh doanh trong thời hạn từ một đến ba năm. Nh- vậy, có thể nói toàn bộ sự nghiệp kinh doanh của họ đã bị tiêu tan và có tr-ờng hợp còn dẫn đến sự khốn cùng của gia đình nếu nghĩa vụ tài sản không đ-ợc miễn trừ nh- quy định tại Điều 89 của Dự thảo vừa đ-ợc phân tích ở trên.

Theo chúng tôi, để khuyến khích hoạt động kinh doanh cũng nh- khuyến khích các doanh nghiệp sử dụng những đặc điểm -u việt của thủ tục phá sản trong quá trình kinh doanh, chỉ nên áp dụng hình thức cấm hành nghề kinh doanh đối với những ng-ời quản lý doanh nghiệp bị phá sản mà tài sản không đủ để thanh toán hết các khoản nợ phải trả. Ngoài tr-ờng hợp bị phá sản vì lý do bất khả kháng đã đ-ợc Dự thảo loại trừ tại khoản 3, Điều 90, cũng cần quy định tr-ờng hợp ng-ời

quản lý doanh nghiệp bị phá sản nh-ng tài sản còn lại vẫn đủ thanh toán hết cho các nghĩa vụ của mình thì không phải chịu biện pháp cấm hành nghề kinh doanh nh- vậy.

Một số vấn đề về kỹ thuật lập pháp

- *Về giải thích từ ngữ:* so với Dự thảo 6 trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XI, Dự thảo lần này đã có bổ sung mục giải thích thuật ngữ “*Hợp đồng song vụ*”. Theo chúng tôi, điều này là không cần thiết vì khái niệm “*Hợp đồng song vụ*” đã đ-ợc quy định chi tiết tại Điều 407, Bộ luật Dân sự.

- *Về việc dẫn chiếu văn bản:* Việc sửa đổi Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993 dẫn đến một hậu quả tất yếu là các dẫn chiếu đến Luật này ở các văn bản pháp luật khác đều phải sửa đổi, bổ sung. Chẳng hạn, Khoản 7, Điều 9 của Luật doanh nghiệp¹², điểm d, Điều 40, Luật các tổ chức tín dụng¹³ đều có dẫn chiếu đến các điều, khoản của Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993. Do vậy, theo chúng tôi, cần rà soát để bổ sung vào Ch-ơng “*Điều khoản thi hành*” của Dự thảo một điều khoản về việc sửa đổi các dẫn chiếu t-ơng ứng trong các văn bản luật, pháp lệnh có liên quan. Điều này vừa góp phần bảo đảm đ-ợc tính thống nhất của pháp luật, vừa không mất thời gian để ban hành một văn bản luật sửa đổi, bổ sung để sửa đổi các văn bản luật t-ơng ứng./.

¹² Điều 9, Luật doanh nghiệp: “*Tổ chức, cá nhân có quyền thành lập và quản lý doanh nghiệp, trừ những tr-ờng hợp sau đây:*

...7) *Chủ doanh nghiệp t- nhân, thành viên hợp danh của công ty hợp danh, Giám đốc (Tổng giám đốc), Chủ tịch và các thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên của doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản không đ-ợc quyền thành lập doanh nghiệp, không đ-ợc làm ng-ời quản lý doanh nghiệp trong thời hạn từ một đến ba năm, kể từ ngày doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản, trừ các tr-ờng hợp quy định tại Luật phá sản doanh nghiệp”.*

¹³ Điều 40, Luật các tổ chức tín dụng: “*Những ng-ời không đ-ợc là thành viên Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát, ng-ời điều hành:*

...d) *Đã từng là thành viên Hội đồng quản trị hoặc Tổng Giám đốc (Giám đốc) của một công ty đã bị phá sản, trừ các tr-ờng hợp quy định tại khoản 2 Điều 50 của Luật phá sản doanh nghiệp”.*

HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP TRONG CÁC VỤ VIỆN BÁN PHÁ GIÁ: NHỮNG VIỆC CẦN LÀM

TRƯƠNG MẠNH HÙNG

Sau vụ kiện các doanh nghiệp Việt Nam bán phá giá sản phẩm cá da trơn vào thị trường Hoa Kỳ, hiện nay, liên minh các nhà sản xuất tôm miền Nam Hoa Kỳ đang tiến hành vụ kiện các doanh nghiệp của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, bán phá giá sản phẩm tôm vào thị trường n-ớc này. Để hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam đối phó thành công với các vụ kiện nh- thế này, chúng ta cần nghiêm túc rút kinh nghiệm từ vụ kiện bán phá giá cá da trơn vào thị trường Hoa Kỳ cũng nh- một số vụ kiện bán phá giá tr-ớc đó

Những thách thức

Đối phó với biện pháp chống bán phá giá của các đối tác th-ơng mại khác th-ờng là rất khó khăn, phức tạp. Trong những tr-ờng hợp gặp phải các đối tác có tiềm lực kinh tế mạnh, có kinh nghiệm trong th-ơng mại quốc tế và có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và cộng đồng doanh nghiệp, thì cơ hội thắng cuộc một cách chủ động không cao và nhiều khi phụ thuộc vào chính sự cân bằng quyền lợi của các nhóm lợi ích khác nhau trong nội bộ đối tác đó.

Dù cho phải đ-ơng đầu với tình huống hàng xuất khẩu của Việt Nam bị n-ớc nhập khẩu

điều tra chống bán phá giá hay khi Việt Nam chủ động điều tra áp dụng biện pháp chống bán phá giá đối với hàng nhập khẩu của n-ớc khác thì có thể thấy rằng Việt Nam đều sẽ gặp phải rất nhiều khó khăn. Chúng ta hầu nh- ch-a biết gì về luật th-ơng mại quốc tế liên quan tới bán phá giá; hệ thống pháp luật về kinh tế - th-ơng mại của Việt Nam còn đang trong quá trình xây dựng và ch-a hoàn thiện. Trong lĩnh vực chống bán phá giá, chúng ta ch-a có luật để đối phó với hàng nhập khẩu vào Việt Nam bị bán phá giá cũng nh- những quy định cần thiết để đối phó với việc hàng xuất

khẩu của chúng ta bị các đối tác thương mại khác áp dụng biện pháp này.

Một bất lợi khác là một số nước ch-a công nhận nền kinh tế của chúng ta là nền kinh tế thị trường (KTTT). Do hiện nay không có những tiêu chí rõ ràng khách quan để phân biệt đâu là nền KTTT và đâu là nền kinh tế phi thị trường, nên việc thừa nhận một nền kinh tế là thị trường hay không nhiều khi phụ thuộc vào đánh giá mang tính chủ quan của từng đối tác thương mại và việc đánh giá này có thể chịu ảnh hưởng bởi quan hệ chính trị. Nếu trong quá trình điều tra phá giá đối với hàng nhập khẩu từ Việt Nam mà đối tác ch-a công nhận nền kinh tế nước ta là nền KTTT thì chúng ta sẽ gặp rất nhiều bất lợi.

Những việc cần làm

Thành lập các trung tâm xúc tiến, giới thiệu sản phẩm

Trong điều kiện năng lực cạnh tranh của hàng hoá và doanh nghiệp Việt Nam còn rất hạn chế, sự hỗ trợ của Chính phủ đối với các hoạt động xúc tiến thương mại ở nước ngoài đang trở thành vấn đề rất bức xúc, vừa là đòi hỏi khách quan, vừa là trách nhiệm của Chính phủ trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp.

Các trung tâm xúc tiến, giới thiệu sản phẩm Việt Nam tại nước ngoài có tác dụng hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam tìm kiếm đối tác mở rộng bán hàng tiêu thụ sản phẩm xuất khẩu thông qua các hoạt động:

- Tổ chức cho doanh nghiệp Việt Nam

tham gia hội chợ triển lãm thương mại tại nước sở tại.

- Tiếp thị xuất khẩu: tìm hiểu thị hiếu người tiêu dùng, đánh giá khả năng cạnh tranh... của sản phẩm Việt Nam.

- S-u tập mẫu mã, kiểu dáng thiết kế sản phẩm, sản phẩm sản xuất từ vật liệu mới gửi về trong nước nghiên cứu phát triển.

- Nhận làm đại diện, đại lý uỷ thác cho các nhà xuất khẩu Việt Nam tại nước sở tại.

- Giúp các doanh nghiệp Việt Nam lập văn phòng đại diện hoặc tìm đối tác liên doanh, lập chi nhánh ở nước ngoài.

Ngoài ra, các trung tâm xúc tiến thương mại, giới thiệu sản phẩm còn cung cấp thông tin và tư vấn, hướng dẫn các doanh nghiệp nước ngoài phát triển quan hệ kinh doanh với Việt Nam; quảng bá hình ảnh quốc gia và uy tín sản phẩm, doanh nghiệp Việt Nam tại nước ngoài; đại diện chính thức cho Cục Xúc tiến thương mại - Bộ Thương mại duy trì và phát triển quan hệ hợp tác nghiệp vụ với các cơ quan xúc tiến thương mại và các cơ quan hữu quan của nước sở tại.

Trước đây, do ảnh hưởng của cơ chế kinh tế tập trung nên công tác xúc tiến thương mại không được quan tâm đúng mức. Từ khi thực hiện mở cửa thị trường, công tác xúc tiến thương mại mới dần được quan tâm nhưng cũng chỉ do một số ít các tổ chức của Chính phủ và doanh nghiệp nhà nước tiến hành, chủ yếu trong lĩnh vực xuất khẩu. Thời gian qua,

với chủ trương phát triển một nền kinh tế mở, đa phương hoá và đa dạng hoá các hoạt động kinh tế đối ngoại, khuyến khích phát triển xuất khẩu và thu hút đầu tư nước ngoài, công tác xúc tiến thương mại đã hình thành và phát triển khá mạnh. Xúc tiến thương mại đã trở thành một hoạt động không thể thiếu của các doanh nghiệp thuộc tất cả các thành phần kinh tế và các tổ chức xã hội nghề nghiệp, kể cả các tổ chức nước ngoài tại Việt Nam. Hoạt động này giờ đây không chỉ diễn ra trong lĩnh vực xuất khẩu mà còn mở rộng cả sang thị trường nội địa. Tuy nhiên, hoạt động xúc tiến thương mại của ta vẫn còn tồn tại nhiều yếu kém và khiếm khuyết cần phải được hoàn thiện một cách có hệ thống.

Trong điều kiện hiện nay, do ta còn khó khăn về nhiều mặt, kinh phí tổ chức và duy trì hoạt động của các trung tâm xúc tiến thương mại được huy động theo nguyên tắc Nhà nước và doanh nghiệp cùng đóng góp. Bên cạnh đó, thành lập các trung tâm xúc tiến thương mại ở nước ngoài là việc làm mới mẻ, cần quán triệt phương châm: làm từ nhỏ đến lớn, thị trường nào thuận lợi, có nhu cầu bức xúc thành lập trước. Trước mắt, theo tôi, Việt Nam cần thành lập các trung tâm xúc tiến thương mại tại Dubai, Hoa Kỳ, Nga là những thị trường lớn, cần thiết cấp bách để hỗ trợ các doanh nghiệp. Trên cơ sở hoạt động của các trung tâm xúc tiến thương mại này rút kinh nghiệm và tìm ra mô hình hoạt động hợp lý nhất cho việc thiết lập các trung tâm xúc tiến thương mại khác sau này.

Chủ động trong quá trình giải quyết các tranh chấp

Khi một mặt hàng xuất khẩu nào đó của Việt Nam bị nước nhập khẩu kiện bán phá giá, ngoài việc tích cực vận động quốc gia đó giải quyết tranh chấp thông qua thương lượng, vận động ngoại giao, tác động ở cấp cao để phía nguyên đơn rút đơn kiện thì chúng ta cũng phải sẵn sàng chuẩn bị các chứng cứ theo đuổi vụ kiện ngay từ đầu. Công việc đầu tiên là triển khai đặt quan hệ với các công ty tư vấn luật để thuê tư vấn. Cần tìm những công ty tư vấn luật có trình độ, kinh nghiệm trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại. Tốt nhất là chúng ta tìm kiếm và thuê một công ty tư vấn luật của nước sở tại vì họ am hiểu về hệ thống luật pháp nước sở tại và có nhiều kênh thông tin tại chỗ. Tiếp đó, cần tập hợp lực lượng để chuẩn bị cả về tài chính và sức lực theo đuổi vụ kiện. Chẳng hạn như trong vụ Hiệp hội cá da trơn Hoa Kỳ (CFA) kiện Việt Nam bán phá giá cá tra, cá basa vào thị trường Hoa Kỳ, VASEP phải có trách nhiệm là đầu mối tập hợp lực lượng, là cơ quan thống nhất việc phát ngôn... của các doanh nghiệp chế biến và xuất khẩu cá da trơn sang Hoa Kỳ. Hay trong vụ Hoa Kỳ kiện 16 quốc gia... bán phá giá tôm vào Hoa Kỳ, VASEP đã phối hợp với các nước khác thành lập liên đoàn xuất khẩu thủy sản khối ASEAN + Trung Quốc + Ấn Độ để cùng đối phó với vụ kiện này. Nếu phía Hoa Kỳ kiện các nước bán phá giá tôm vào thị trường Hoa Kỳ sẽ gặp phải sự phản kháng của 16 nước xuất khẩu cộng với sự phản đối của các doanh nghiệp nhập khẩu và các hiệp hội

ng-ời tiêu dùng Hoa Kỳ. Bên cạnh đó, cần thiết tiến hành các hoạt động lobby khác nh-: vận động các Nghị sỹ Hoa Kỳ có thiện cảm với Việt Nam viết th- lên Tổng thống Hoa Kỳ yêu cầu đình chỉ vụ kiện; vận động Hiệp hội các nhà tiêu dùng tại n-ớc nhập khẩu lên tiếng bênh vực bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng ở n-ớc nhập khẩu... Trong quá trình đàm phán với phía Hoa Kỳ, cần liên tục giữ kênh thông tin với những ng-ời ủng hộ Việt Nam để phối hợp hành động, tiến hành các hoạt động tác động cần thiết.

Chúng ta cũng phải *chủ động có ph-ơng án thoả hiệp* nếu tình thế xấu nhất có thể xảy ra. Trong nhiều tr-ờng hợp, mặc dù các chứng cứ pháp lý đều ủng hộ ta nh-ng do sự áp đặt của phía bên kia mà chúng ta vẫn có thể bị xử thua. L-ờng tr-ớc tình huống này, Việt Nam trong quá trình đàm phán nếu thấy không tiến triển đ-ợc nữa thì nên đ-a ra ph-ơng án thoả hiệp, nh-ợng bộ để đạt đ-ợc cái lớn hơn. Trong vụ Hoa Kỳ kiện các doanh nghiệp Việt Nam bán phá giá cá da trơn, nếu chúng ta thoả hiệp bằng cách chấp nhận một mức giá bán tối thiểu vào thị tr-ờng Hoa Kỳ hoặc chấp nhận xuất khẩu vào thị tr-ờng Hoa Kỳ một khối l-ợng nhất định (t-ơng tự nh- hạn ngạch) thì có thể vụ kiện sẽ không diễn biến phức tạp nh- hiện nay. Tuy nhiên, thực tế thế nào còn phụ thuộc vào t-ơng quan lực l-ợng giữa các bên vào thời điểm đàm phán và sự chấp nhận của các doanh nghiệp trong n-ớc, tránh tr-ờng hợp các doanh nghiệp trong n-ớc cho rằng thoả hiệp là “*đầu hàng*”.

Ngoài ra, sau vụ kiện bán phá giá cá tra, cá basa vào thị tr-ờng Hoa Kỳ, Việt Nam cũng nên *chuẩn bị tinh thần cho các vụ kiện t-ơng tự có thể xảy ra* sau đó. Tranh chấp trong th-ơng mại quốc tế xảy ra th-ờng xuyên, do đó các doanh nghiệp Việt Nam cần có sự chuẩn bị nghiêm túc. Bộ Th-ơng mại cần tập hợp luật chống bán phá giá của các n-ớc, tổng kết các vụ kiện mà Việt Nam đã tham gia cũng nh- xây dựng những hồ sơ có tính hệ thống để giúp các doanh nghiệp Việt Nam chống đỡ tốt hơn tr-ớc những vụ kiện t-ơng tự.

Từ những vụ kiện bán phá giá vừa qua, có thể rút ra *một số công việc cần làm đối với cơ quan của Chính phủ* khi có tranh chấp bán phá giá:

- Tập hợp luật, các văn bản d-ới luật của n-ớc khởi kiện. Phải nắm đ-ợc các thủ tục, đặc biệt là thời hạn và yêu cầu có liên quan đến vụ việc; nắm đ-ợc các số liệu thống kê chi tiết về tình hình xuất nhập khẩu bị khởi kiện, về thị phần và các công ty Việt Nam bị khởi kiện.

- Thu thập các tài liệu liên quan để trả lời các câu hỏi và các yêu cầu cung cấp thông tin của phía n-ớc ngoài đối với chính sách của Chính phủ. Đồng thời liên lạc ngay với doanh nghiệp để thông báo, nắm tình hình và t- vấn cho doanh nghiệp.

- Phối hợp với các Đại sứ quán, Th-ơng vụ Việt Nam tại n-ớc khởi kiện để tìm hiểu nguyên đơn, tiếp cận hồ sơ nghiên cứu lý lẽ bên khởi kiện đ-a ra; cập nhật tình hình xử lý

vụ kiện của cơ quan có thẩm quyền của n-ớc khởi kiện; đ-a ra các yêu cầu thu thập thêm thông tin, vận động hành lang, tìm hiểu các công ty luật trong tr-ờng hợp cần thuê. Điều phối các kênh liên lạc và đàm phán giữa các doanh nghiệp Việt Nam và các doanh nghiệp n-ớc ngoài. Tham dự các phiên giải trình ở n-ớc ngoài có liên quan đến phần giải trình của Chính phủ. Đón tiếp và làm việc với các đoàn điều tra của n-ớc khởi kiện.

- Tập hợp thêm các thông tin liên quan để thực hiện các “*chiến dịch tuyên truyền*” trên các loại hình thông tin cả trong và ngoài n-ớc liên quan đến vụ kiện.

- Lập và l-u giữ hồ sơ của vụ kiện. Tổ chức tổng kết, rút kinh nghiệm sau từng vụ kiện. Theo dõi các diễn biến tiếp theo sau khi vụ kiện kết thúc để t- vấn cho Chính phủ về biện pháp xử lý. Phổ biến các thông tin nâng cao nhận thức cho các doanh nghiệp.

Ban hành Pháp lệnh về chống bán phá giá

Thời gian qua, chính sách th-ơng mại của Việt Nam đang có những thay đổi sâu sắc theo đúng đ-ờng lối chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở phát huy tối đa nội lực, cụ thể là chính sách th-ơng mại ngày càng tự do hóa và phù hợp dần với các nguyên tắc và quy định của luật th-ơng mại quốc tế. Việt Nam đang tham gia khá chủ động và tích cực vào các khu vực th-ơng mại quốc tế và khu vực, nh- AFTA, APEC, ASEM, AC – FTA... Song song với việc tham gia các tổ chức th-ơng mại khu vực hoặc đàm phán để thành

lập các khu vực th-ơng mại tự do mới, Việt Nam đang tích cực đàm phán gia nhập WTO. Nh- vậy có thể thấy rằng, trong vòng năm đến m-ời năm nữa, chính sách th-ơng mại của Việt Nam t-ơng đối tự do và phù hợp với các chuẩn mực của luật th-ơng mại quốc tế.

Bán phá giá là một hiện t-ợng kinh tế bình th-ờng, không bị cấm theo quy định của luật th-ơng mại quốc tế. Khi mà Việt Nam phải cắt giảm các biện pháp hạn chế định l-ợng thì khả năng hàng nhập khẩu bị bán phá giá vào Việt Nam sẽ càng tăng. Vì vậy, Việt Nam cần phải nhanh chóng áp dụng thuế chống bán phá giá. Đây vừa là công cụ bảo hộ hợp pháp cho sản xuất trong n-ớc, vừa bảo đảm sự cạnh tranh bình đẳng với các nhà sản xuất của n-ớc ngoài.

Muốn áp dụng đ-ợc thuế chống bán phá giá phù hợp với quy định của WTO, Việt Nam cần sớm xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về thuế chống bán phá giá trên cơ sở các quy định của Hiệp định về Chống bán phá giá của WTO, có tham khảo tới luật và thực tiễn áp dụng của một số thành viên WTO. Đồng thời, phải xây dựng bộ máy thực thi có hiệu quả và đặc biệt là phải làm tốt công tác tuyên truyền cho các doanh nghiệp nắm rõ về biện pháp này./.

NHU CẦU THÔNG TIN PHỤC VỤ HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN HỮU ĐÔNG*

1. Nhu cầu thông tin đối với hoạt động của đại biểu Quốc hội (ĐBQH)

Hoạt động của ĐBQH nói chung và ĐBQH chuyên trách nói riêng nếu nhìn từ góc độ tiếp nhận và xử lý thông tin theo tôi là một hoạt động đặc thù. Thực tế đang tồn tại hai tình huống t-ợng nh- mâu thuẫn nh-ng là có thật. Đó là nhiều ĐBQH luôn phàn nàn về việc thiếu thông tin phục vụ cho hoạt động của mình, nh-ng cũng có lúc, chính họ lại phải lúng túng vì không có đủ thời gian để đọc hết - ch-a nói đến hiểu hết, hiểu kỹ - những gì đ-ợc cung cấp. Nhìn chung, các ĐBQH chúng ta hiện nay đều hoạt động trong tình trạng “đói” thông tin, nói chính xác hơn là thiếu những thông tin định h-ớng phù hợp với yêu cầu thực hiện nhiệm vụ của ng-ời đại biểu. Chẳng hạn, khi thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, đại biểu phải lắng nghe và có ý kiến của mình về những vụ việc rất cụ thể liên quan đến pháp luật, đ-ờng lối, chính sách của Đảng và Nhà n-ớc và cả việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan nhà n-ớc tr-ớc đó. Tuy nhiên, không phải đại biểu nào cũng có đ-ợc những thông tin cần thiết để làm đ-ợc việc ấy. Chính vì thế, có hiện t-ợng nhiều đại biểu “ngại” tiếp dân. Cần nói thẳng với nhau là có không ít ĐBQH

hiện nay không biết hoạt động nh- thế nào chủ yếu do thiếu thông tin, thiếu những hiểu biết sâu sắc về pháp luật, về tình hình thực tiễn. Từ đó, dẫn đến thiếu tự tin khi trình bày những ý kiến của mình trong những kỳ họp của Quốc hội. Vì vậy, có thể nói: chất l-ợng hoạt động của ĐBQH, chất l-ợng những đóng góp của đại biểu đối với những hoạt động chung của Quốc hội phụ thuộc đáng kể vào chất l-ợng, số l-ợng thông tin mà đại biểu đã tiếp nhận đ-ợc trong thời gian tr-ớc đó. Nếu không nhận đ-ợc đủ thông tin cần thiết, đại biểu sẽ rơi vào tình trạng thụ động trong việc thực thi nhiệm vụ của mình.

Trong các văn bản pháp luật quy định về tổ chức, hoạt động của Quốc hội, đoàn đại biểu và ĐBQH hiện nay, có nhiều điều quy định về các quyền của đại biểu. Trong đó có những điều quy định mà chúng tôi muốn tạm gọi là *quyền đ-ợc tiếp nhận, tiếp cận với những thông tin phù hợp với nhu cầu của đại biểu*. Ngoài Điều 37, Ch-ơng V của Quy chế hoạt động của Đoàn đại biểu và ĐBQH năm 2002 quy định khá rõ về những loại tài liệu -

* Phó tr-ởng đoàn chuyên trách Đoàn ĐBQH tỉnh Nam Định

mà chúng tôi coi là những nguồn thông tin - đại biểu đ-ợc cung cấp, còn có những quy định về quyền cho đại biểu có thể tiếp cận sâu hơn với những thông tin cụ thể, gắn với những chủ đề thiết thực (ví dụ: các quy định về vấn đề tiếp dân, tiếp xúc với cử tri, làm việc với cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội, dự kỳ họp Hội đồng nhân dân các cấp...). Thông qua hoạt động này, ĐBQH có điều kiện nắm bắt một cách chính xác, kịp thời những vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc, tâm t- nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân, việc chấp hành đ-ờng lối chính sách của Đảng, pháp luật của nhà n-ớc... một cách khá cụ thể, từ đó, đại biểu mới có đủ điều kiện thực hiện tốt hơn những nhiệm vụ của mình trong Quốc hội. Những quy định nh- vậy chính là các cơ sở pháp lý cho việc tiếp nhận và khai thác thông tin cần thiết cho đại biểu thực hiện nhiệm vụ của mình một cách th-ờng xuyên. Tuy nhiên, trên thực tế, việc bảo đảm cung cấp thông tin cho ĐBQH vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra.

2. Thực trạng cung cấp thông tin phục vụ hoạt động của ĐBQH

Nội dung thông tin

Hiện nay, phần lớn ĐBQH của chúng ta đang hoạt động kiêm nhiệm, số đại biểu chuyên trách mới chỉ chiếm trên d-ới 1/4 tổng số đại biểu. Ngoài việc phải tiếp nhận hàng ngày một khối l-ợng thông tin khá lớn để hoàn thành nhiệm vụ chuyên môn, nhất là với các đồng chí giữ c-ơng vị lãnh đạo chủ chốt ở các Bộ, ngành, địa ph-ơng, giám đốc các doanh nghiệp, đồng thời đại biểu còn phải tiếp nhận, xử lý những thông tin phục vụ cho hoạt động của Quốc hội. Mà thông tin phục vụ cho hoạt động Quốc hội lại rất phong phú, mang tính tổng hợp cao, nhiều khi không gắn gì với các loại thông tin có tính chất chuyên ngành mà đại biểu trên c-ơng vị công tác cụ

thể của mình đang phải tiếp nhận và xử lý. Những thông tin phục vụ trực tiếp cho hoạt động của đại biểu th-ờng đ-ợc nhận “*dồn dập*” vào dịp chuẩn bị cho các kỳ họp, nhất là các dự án luật, các loại báo cáo tình hình kinh tế - xã hội. Trong điều kiện quỹ thời gian của đại biểu khá eo hẹp, không thể nào tiếp nhận và xử lý hết tất cả những thông tin nhận đ-ợc thì vấn đề đặt ra lại là: nội dung, phạm vi thông tin cung cấp cho đại biểu nên nh- thế nào là phù hợp. Nói một cách khác, ĐBQH cần những loại thông tin gì và với khối l-ợng nh- thế nào thì đ-ợc coi là thích hợp? Thực ra, đặt vấn đề này có lẽ cũng rất khó tìm đ-ợc câu trả lời thật chính xác, nh-ng theo chúng tôi, có thể tạm phân loại những thông tin mà ĐBQH có thể tiếp nhận đ-ợc nh- sau:

Những thông tin phục vụ cho yêu cầu xây dựng pháp luật, bao gồm:

- Những kiến thức pháp luật và xây dựng pháp luật cần thiết đối với đại biểu.

- Tình hình xây dựng pháp luật của chúng ta trong thời gian tr-ớc đó.

- Tình hình thi hành pháp luật ở các địa ph-ơng và những vấn đề đặt ra trong thực tiễn cần đ-ợc xem xét giải quyết.

- Có thể cần biết thêm những vấn đề về việc xây dựng pháp luật của một số n-ớc trên thế giới và khu vực để tham khảo, so sánh. Các vấn đề này sẽ phải gắn với từng dự án luật, pháp lệnh cụ thể đ-ợc đặt ra trong mỗi kỳ họp khác nhau.

Những thông tin kinh tế - xã hội, bao gồm những vấn đề cụ thể nh-:

- Tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa ph-ơng, lĩnh vực, ngành

- Những thông tin cần thiết về tiến bộ khoa học, kỹ thuật

- Các vấn đề cụ thể về văn hoá, xã hội, y tế, giáo dục, khoa học, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội...

- Những vấn đề về phát triển kinh tế ngành, vùng lãnh thổ bao gồm cả các vấn đề quy hoạch phát triển trong t-ơng lai.

- Những vấn đề khác.

Những vấn đề về dân nguyện:

- Các ý kiến, kiến nghị, tâm t-, nguyện vọng, đề xuất của cử tri về những vấn đề cụ thể của địa ph-ơng và của cả n-ớc.

- Các khiếu nại, tố cáo của công dân về những vấn đề cụ thể của cá nhân hoặc của một tập thể công dân.

Thực ra, việc gọi tên, liệt kê các loại thông tin mà đại biểu Quốc hội cần có sẽ không bao giờ đủ nh-ng dù sao, cũng nên có một cái khung về những vấn đề căn bản nhất. Có thể nêu một cách tổng quát là nhiệm vụ của Quốc hội tới đâu thì nhu cầu thông tin cũng tới đó, nói cách khác, Quốc hội, ĐBQH có những nhiệm vụ gì thì chúng ta cần phải đ-ợc cung cấp đầy đủ kịp thời thông tin về vấn đề đó.

Các nguồn (kênh) thông tin chủ yếu mà đại biểu có thể thu nhận đ-ợc

- Các loại thông tin đ-ợc cung cấp bởi Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành trung -ơng bao gồm cả những loại thông tin mà ĐBQH chủ động yêu cầu đ-ợc cung cấp thông qua hỏi - đáp hoặc phiếu yêu cầu cung cấp thông tin.

- Các loại thông tin đ-ợc thu thập từ thực tiễn công tác trên c-ơng vị cụ thể của mỗi vị đại biểu ở từng ngành, địa ph-ơng khác nhau.

- Những thông tin đ-ợc thu thập từ việc

tham gia vào các hoạt động giám sát, dự hội nghị, hội thảo chuyên đề.

- Các thông tin thông qua việc tiếp dân, tiếp xúc cử tri bao gồm cả những tiếp xúc th-ờng xuyên với cử tri (không phải tổ chức thành một cuộc tiếp xúc).

- Những thông tin từ các ph-ơng tiện thông tin đại chúng (sách, báo chí, phát thanh truyền hình...).

- Những nguồn (kênh) khác.

Theo chúng tôi, việc xác định nguồn (hoặc có thể coi là kênh) thông tin cũng có ý nghĩa rất quan trọng. Hiện nay tại các kỳ họp Quốc hội, các đại biểu đặc biệt hoan nghênh và đánh giá cao hiệu quả của dịch vụ hỏi đáp do Trung tâm thông tin, th- viện và nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội. Nhiều vị ĐBQH đã rất thoả mãn vì những thông tin mà họ cần đã đ-ợc đáp ứng khá nhanh, đầy đủ, chính xác. Có thể nói, dịch vụ này là một ví dụ khá sinh động cho ý nghĩa của công tác thông tin đối với việc nâng cao chất l-ợng hoạt động của ĐBQH.

Thực tế cung cấp thông tin cho các đại biểu

Đối với các vị ĐBQH hoạt động tại địa ph-ơng hiện nay thì vấn đề cung cấp thông tin giúp đại biểu có điều kiện hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ của mình đang là một đòi hỏi khá bức xúc. Hầu hết các vị ĐBQH luôn bận rộn với công tác chuyên môn, ngoại trừ những lúc tham gia vào các hoạt động của Quốc hội, rất khó xác định lúc nào là khoảng thời gian họ dành cho hoạt động của Quốc hội. Nh-ng chính ĐBQH cũng nhận thấy họ có và nhận đ-ợc quá ít thông tin để phục vụ trực tiếp cho việc hoàn thành nhiệm vụ của ĐBQH theo luật định. Từ khi các Đoàn có đại biểu chuyên trách đến nay thì tình hình

chung là đại biểu chuyên trách có ít các cơ hội tiếp xúc với những nguồn thông tin cần thiết phục vụ cho hoạt động của Quốc hội. Những thông tin về tình hình kinh tế - xã hội mà đại biểu chuyên trách thu nhận đ-ợc giảm hẳn so với c-ơng vị công tác tr-ớc đây của họ. Nói một cách hình ảnh, ĐBQH chuyên trách ch-a có điều kiện “*tắm mình*” vào những sinh hoạt kinh tế, chính trị, xã hội của địa ph-ơng, nếu tham gia vào các sinh hoạt này thì chủ yếu là với c-ơng vị công tác khác (ví dụ: một số đồng chí Phó tr-ởng đoàn là Ủy viên Ban Th-ờng vụ hoặc Ủy viên Ban chấp hành đảng bộ tỉnh, thành phố) chứ ch-a phải với t- cách là ĐBQH chuyên trách. Chúng ta ch-a hình thành đ-ợc những quy định cụ thể cho đại biểu chuyên trách đ-ợc tham gia vào các hoạt động th-ờng xuyên của địa ph-ơng nh-: dự các hội nghị chuyên ngành, tổng kết việc thi hành pháp luật và triển khai thực hiện các văn bản pháp luật... Ngay những quy định cụ thể của Luật, Quy chế về cung cấp thông tin cho đại biểu cũng đ-ợc thực hiện không th-ờng xuyên. Chẳng hạn, hiện nay không có cơ quan nào chịu trách nhiệm gửi cho đại biểu những tài liệu liên quan đến việc chấp hành pháp luật ở địa ph-ơng, tình hình phát triển kinh tế - xã hội, các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền các cấp, các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa ph-ơng... ĐBQH mới chỉ nhận đ-ợc thông tin qua một số hoạt động của Đoàn nh-:

- Tiếp dân, tiếp xúc cử tri tr-ớc và sau mỗi kỳ họp Quốc hội.

- Làm việc với một số ngành, địa ph-ơng theo chuyên đề của từng kỳ họp, một số đại biểu tham gia vào các đoàn giám sát của Quốc hội.

- Dự các kỳ họp của Hội đồng nhân dân các cấp.

- Qua các ph-ơng tiện thông tin đại chúng ở địa ph-ơng và trung -ơng.

Những thông tin mà đại biểu thu thập đ-ợc hiện nay là rất nghèo nàn, ít đổi mới. Nhiều vấn đề đ-ợc nghe lại nhiều lần ở nhiều địa ph-ơng khác nhau, do thế, ngay đại biểu cũng thấy lúng túng trong việc sử dụng những thông tin thu thập đ-ợc vào các hoạt động cụ thể của mình. Từ đó, dẫn đến tình trạng khá phổ biến là đại biểu công tác ở lĩnh vực nào thì cố gắng vận dụng những hiểu biết của mình ở lĩnh vực ấy mà tham gia vào các hoạt động của Quốc hội, ít có điều kiện mở rộng sự hiểu biết của mình sang những lĩnh vực khác.

3. Một số kiến nghị

Để giúp đại biểu, nhất là đại biểu hoạt động ở cơ sở, đại biểu chuyên trách ở địa ph-ơng nắm bắt kịp thời, đầy đủ, có chọn lọc những thông tin cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình, theo chúng tôi, cần giải quyết một số vấn đề sau:

- Phải có những biện pháp cụ thể để thực hiện việc cung cấp thông tin cho đại biểu theo đúng những quy định hiện có. Một số văn bản pháp luật của Quốc hội ban hành có những điều quy định về chế độ cung cấp thông tin cho đại biểu nh-ng việc thi hành không đầy đủ. Trong danh mục cung cấp các tài liệu của tỉnh không có ĐBQH, thậm chí Đoàn ĐBQH cũng ch-a đ-ợc xác định rõ là ở hàng cấp nào trong dãy các cơ quan đ-ợc nhận tài liệu. Cần phải có những quy định cụ thể về chế độ đối với Đoàn đại biểu, đại biểu chuyên trách nh-: đ-ợc dự những hoạt động cụ thể gì ở địa ph-ơng, đ-ợc dự những loại hội nghị gì, đ-ợc cung cấp những loại tài liệu gì.

- ĐBQH, nhất là đại biểu chuyên trách,

đại biểu công tác ở cơ sở phải được bồi dưỡng những kiến thức nhất định về tin học để có thể sử dụng có hiệu quả hệ thống thông tin nóng trong mạng thông tin. Văn phòng Quốc hội phải tiếp tục đầu tư vào hệ thống thông tin mạng để giúp đại biểu khai thác hiệu quả nguồn thông tin này.

- Khi cung cấp thông tin cho đại biểu cần có định hướng rõ ràng, chọn lọc những thông tin thực sự cần thiết phục vụ cho những nhiệm vụ cụ thể của đại biểu trong từng thời điểm khác nhau. Khắc phục tình trạng gửi thông tin một cách ồ ạt, thiếu chọn lọc làm cho đại biểu lúng túng không biết nên tập trung vào vấn đề gì cho có hiệu quả.

- Cần có một khoản kinh phí nhất định để phục vụ cho công tác thông tin phục vụ hoạt động của đại biểu.

- Trung tâm Thông tin thư viện và Nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội cần đứng ra đảm nhiệm việc cung cấp thông tin cho đại biểu, bao gồm các việc như: hướng dẫn các Đoàn ĐBQH tổ chức công tác cung cấp thông tin cho đại biểu, hình thành một mạng điện tử đáp ứng thông tin nhanh cho đại biểu, giúp các Đoàn hình thành tủ sách tạo điều kiện để đại biểu có những tài liệu nghiên cứu cần thiết./.

Từ chuyên phép n-ớc, lệ làng

ĐÔI ĐIỀU “PHÉP TẮC” Ở MỘT LÀNG QUÊ X-A

NGUYỄN NH- DU

T rên Nghiên cứu lập pháp tháng 9/2003, chúng tôi đã có dịp kể chuyện “*công điền*” của làng Phú Văn, xã Vĩnh Thành, huyện Yên Thành, tỉnh Nghệ An. Cũng từ h-ơng -ớc năm x-a của làng quê ấy, một làng quê đã biết gìn giữ truyền thống văn hiến của cha ông qua bao đời, chúng tôi muốn đ-ợc kể tiếp đôi điều về những “*lệ làng*” trải qua nhiều năm tháng dù đã chìm sâu vào dĩ vãng nh-ng mỗi lần nhắc đến vẫn có nét không cũ; và cũng từ đó, có một cách nhìn đầy đủ hơn về mối quan hệ giữa lệ làng và phép n-ớc.

Mở đầu bản H-ơng -ớc đ-ợc chỉnh sửa vào năm Tự Đức thứ 11, tức năm 1858, những ng-ời soạn H-ơng -ớc làng Phú Văn đã nhắc lại bốn điều -ớc của Lam Điền Lã Thị: “*Đạo đức thì khuyên bảo nhau; lỗi lầm phải lấy phép tắc ràng buộc nhau; phong tục, lễ giáo thì trao đổi với nhau; gặp hoạn nạn thì th-ơng yêu, giúp đỡ nhau*”.

Từ quan điểm của ng-ời x-a đến suy nghĩ của ng-ời làm H-ơng -ớc và ý thức chấp hành của dân chúng làng quê ấy để xử lý những lỗi lầm sai sót cần phải có “*phép tắc*” chặt chẽ nhằm “*ràng buộc*” lẫn nhau, khi cần thiết phải xử phạt nghiêm minh, khác với việc xử lý nặng về tình cảm nh- trong nhiều lĩnh vực khác. Và quan điểm ấy đã chỉ đạo việc quy định phép tắc của làng từ việc chung đến việc riêng, từ ng-ời dân bình th-ờng đến những chức sắc...

Làng quê x-a th-ờng có nhiều dòng họ, nhiều lớp ng-ời sang hèn khác nhau nên để

nảy sinh nhiều tị hiềm, đổ kỵ; do đó, một vấn đề hàng đầu th-ờng đ-ợc quan tâm là phải xây dựng nếp sống hoà thuận, đoàn kết trong thôn làng. Mối quan hệ ấy không thể đạt đ-ợc bằng sự xuê xoa mà phải bằng việc xây dựng kỷ c-ơng, nền nếp. Về vấn đề này, H-ơng -ớc làng Phú Văn quy định: “*Khi hội họp thì trên d-ới phải thuận hoà bàn bạc. Nếu có chuyện ch-a ổn thì dân có thể phát biểu nh-ng phải trật tự rõ ràng, không đ-ợc cãi vã ồn ào*”. Với những ng-ời không tuân phép tắc ấy, bộ xử lý theo chế tài “*ai vi phạm sẽ bị truất phạt*”. ở chốn đình trung, chỗ ngồi thể hiện ngôi thứ, trật tự xã hội của làng quê theo chức sắc, tuổi tác nên H-ơng -ớc chỉ rõ khá chi tiết: “*ở chiếu số 1, số 2, văn võ viên chức ngồi; ở chiếu thứ 3, kỳ lão, lão niên ngồi. Viên chức, lính tráng rồi dân th-ờng đều ngồi theo thứ tự tuổi tác. Nếu có vị trong chức sắc, kỳ lão vắng mặt thì chỗ ngồi trừ ra, không ngồi lộn xộn*”.

Không những giữ cái đẹp trong nếp sống mà H-ơng -ớc còn đòi hỏi phải tôn trọng cả cái đẹp trong cảnh quan, giữ gìn đến từng cành cây khóm lá của lũy cây quanh làng: “*Cây cối bốn phía dân c- cần đ-ợc giữ gìn t-ơi tốt, sẫm uất*” - *Nếu có sự chặt phá thì từ một cành trở lên, ng-ời có trách nhiệm cũng phải báo cho làng biết để nghiêm phạt*”.

Việc chung là thế, đến việc riêng của từng nhà, từng ng-ời cũng phải tuân thủ phép tắc chung, không đ-ợc tùy tiện. Việc đáng quý của làng Phú Văn là không gò bó con dân phải tuân theo những tập tục nặng nề, hủ lậu

¹ Bản h-ơng -ớc đ-ợc tu chỉnh năm 1858, sao lại năm 1998, mang ký hiệu HƯN 807 l-u trữ tại Viện Thông tin khoa học xã hội.

mà bao ng-ời đã từng phải khốn đốn ở nhiều làng quê khác. Qua rất nhiều thời đại, phong tục của làng Phú Văn đã khuyến khích dân làng thực hiện tục lệ có chừng mực, hợp với hoàn cảnh của mình. Tang sự là việc rất hệ trọng ở làng quê đã đ-ợc hiểu theo tinh thần “*nghĩa tử táng ở đời, ai cũng có cha mẹ gặp lúc lâm chung, nên có sự th-ơng xót giúp đỡ lẫn nhau*”. Do đó, khi có ng-ời mất, cần làng giúp việc an táng, thì tang chủ chỉ phải xuất một hũ r-ợu, một trăm miếng trầu; nếu nghi thức theo mức hậu táng (cờ, gậy, trúc khô, vải trắng từ 10 cây trở lên) thì chỉ phải nộp ba tiền. Còn “*nếu có lòng mời ăn uống thì tùy nghi, không vì nợ miêng mà phải cố gắng*” bởi “*quan trọng hơn cả là con phải giữ đ-ợc nghi thức tang lễ, không ăn uống linh đình*”, nếu ai “*sai phạm thì truất tịch không tha*”. Tệ nạn ăn uống vô tội vạ th-ơng xảy ra ở nhiều làng quê khác cũng đ-ợc hạn chế với một số quy định khá chặt chẽ ở làng Phú Văn: “*Gia đình có việc, giết lợn, bò phải đ-ợc phép của lý dịch – Nếu mua lợn, bò gian về giết thịt thì bị xử phạt*”.

Yêu cầu xây dựng trật tự, an toàn xã hội là điều mà thời nào cũng quan tâm; ngay thời nay với một bộ máy chuyên chính khá lớn, chúng ta cũng đang phải khá vất vả với nhiều hiện t-ợng làm mất trật tự xã hội. Thế mà cái làng quê rất x-a, rất bình lặng và ít giao l-u ấy đã rất chú trọng đến những việc rất cụ thể: “*Ai có ng-ời lạ l-u trú tại làng phải bảo đảm ng-ời đó là dân l-ơng thiện. Nếu cho l-u trú, ng-ời lạ mặt không rõ tốt xấu thì lý dịch kiểm tra. Nếu ng-ời đó không phải là ng-ời tốt thì giải trình cấp trên*”. Đối với tệ nạn cờ bạc là thứ gây nên tai họa cho dân quê thì H-ơng -ớc quy định rất nghiêm khắc: “*Nếu tụ họp cờ bạc thì lý dịch phải theo dõi vây bắt. Nếu họ là viên chức hay ngoài 40 tuổi thì phạt truất ba bàn; d-ới 40 tuổi thì phạt roi năm chục, truất xuống bàn cuối*”. Trở về với quan niệm chỗ ngồi tại chốn đình trung ngày x-a, ta sẽ thấm thía ý nghĩa của việc truất phạt chỗ ngồi của làng quê ấy.

Với dân làng nói chung, yêu cầu thực hiện

phép tắc phải nghiêm túc nh- thế, với những ng-ời chịu trách nhiệm thay mặt làng làm việc chung cũng có đòi hỏi nghiêm túc không kém. Lý tr-ởng là chức sắc đứng đầu bộ máy lo việc làng, chịu trách nhiệm tr-ớc làng, phải đ-ợc “*chọn trong những ng-ời học khá, làm việc siêng năng, đứng với l-ơng chính*” và cũng nhận đ-ợc sự th-ởng phạt rất minh bạch: “*Nếu phạm t- túng, những lạm thì bãi chức chọn ng-ời khác. Làm việc đủ m-ời năm không phạm sai lầm đ-ợc h-ởng quyền lợi theo lệ viên chức*”. Với những ng-ời khác làm phận sự của làng đối với việc chung nh- lính tráng đ-ợc phân bổ vào những gia đình có ba con trai, ngoài việc đ-ợc cấp ruộng, cấp tiền thì cũng chịu sự xử phạt: “*Nếu đào ngũ nửa chừng thì bắt anh em vào thay thế, phí tổn ng-ời đó phải chịu*”.

Trải qua nhiều thế kỷ, H-ơng -ớc làng Phú Văn nhiều lần đ-ợc chỉnh sửa “*sao cho đẹp thêm phong tục*”. Lệ làng của làng quê ấy không những không trái phép n-ớc nh- chuyện th-ơng tình của một số làng quê khác mà đã tạo ra những điểm nhấn góp phần làm cho phép n-ớc thêm vững bền, thêm nghiêm túc và vẫn “*mong đ-ợc ng-ời đời sau tiếp tục hoàn mỹ thêm*”. Đến nay, bản h-ơng -ớc cũ của làng Phú Văn không còn tồn tại nh-ng trong nếp sống của một làng văn hoá mới, những “*phép tắc*” năm x-a chẳng phải hoàn toàn bị bỏ quên. Những gì trong nền nếp của làng đ-ợc xây dựng trong chế độ mới vẫn còn in dấu thuần phong mỹ tục của bao đời qua. Ôn cố tri tân, ng-ời dân làng Phú Văn vẫn không quên truyền thống của cha ông đã từng lao tâm khổ tứ từ thuở tr-ớc để xây dựng, thực hiện phép tắc của làng – Dân làng quê ấy còn luôn suy ngẫm: phải làm sao để kế thừa và phát huy tốt đẹp những gì tổ tiên để lại chứ ch-a dám nói đến chuyện “*con hơn cha...*”.

Nhắc lại một ít chuyện cũ, thiết t-ởng x-a cũng nh- nay, phải ra sức xây dựng thôn làng bởi cơ sở vững mạnh, lệ làng nghiêm minh ắt là kỷ c-ơng phép n-ớc sẽ vững vàng ổn định, đất n-ớc sẽ phồn vinh./.

LEGIS- 2/2004**P 2. Seminar hold by LegiS on development of legal services in Vietnam- LegiS**

There are only 2000 lawyers per 80 million people in Vietnam today, and their qualification should be more enhanced while Vietnam must open the door of legal services market in accordance with WTO rules.

P 10. On management mechanism of parent bodies of SOEs- Le Van Tu, Ph.D.

How separate management mechanism of parent bodies of SOEs from business management of the entrepreneurs themselves and give them more autonomy?

P 14. Learning lessons from China- Nguyen Xuan Kinh

According to the author, Vietnam should learn the Chinese experience in money policy to stimulate economic growth.

P 14. A measure towards prevention of backward risk- Cam Ngoc

Issuing more cash- Cam Ngoc has the same opinion with the author of the paper "Learning lessons from China".

P 21. Enhancing prudence in the law- making process of the NA- Nguyen Dang Dung, Ph.D, Law Faculty, Hanoi National University

Representing different interests, the NA should proceed carefully in the law-making process. The author proposed two stages of passing laws to compensate one chamber mechanism of Vietnamese NA.

P 35. On corruption- Nguyen Minh Doan, Ph.D, Hanoi Law University

In Vietnam preventing and fighting against corruption is a complicated mission due to low economic level of a developing country and the eastern culture.

P 42. Some more discussion on administrative public services- Diep Van Son, South Office of Ministry of Internal Affairs

In context of complicated administrative reform in Vietnam today, the author gives some own ideas on meaning of public services and administrative public services, model of administrative public services agency, administrative public services fees

P 46. Amendment of legal provisions on economic dispute settlement competence of the court- Le Thi Thu Thuy, Ph.D., Law Faculty, Hanoi National University

The author discovered some shortcomings in the legal regulations on economic dispute settlement competence of the economic division of Vietnamese courts.

P 52. Measures towards implementation of land ownership right of the People - Nguyen Quang Tuyen, Ph.D., Hanoi Law University

Land Law amended in 2003 has some new provisions on land management of government, ensuring land ownership right of the all people such as taxes on land use, on land rent, on transfer of land use right; fixation of land price... Enacting detailed decrees on these issues and strengthening related government agencies are the next steps.

P 57. On judicial expert conclusion- Duong Ngoc Nguu, Law Committee of the NA

There is a number of measures should be done in organization and functioning of judicial expert conclusion, requirement for judicial expert conclusion, ensuring of the right of parties participating in the trial process on judicial expert conclusion requirement.

P 64. On the Draft of Law on bankruptcy- Hoang Minh Hieu, The Office of The NA

The latest draft of the Law on bankruptcy will be submitted to the NA Standing Committee in March 2004. The author provided his points of view on the 9 issues surrounding the Draft.

P 72. Supporting businesses in the anti-dumping cases - Truong Manh Hung

Building oversea centers for trade promotion, being ready for negotiation on anti-dumping issues, then for the process of dispute settlement, enactment of Ordinance on anti-dumping- that are some works towards supporting businesses in the anti-dumping cases.

P 77. Information service for the NA members working in the provinces- Nguyen Huu Dong

Members of the NA are in the dual situation: they do not have enough the time for receiving all information given to them, but in some cases they do not have necessary information.

P 82. Keeping order in an old village- Nguyen Nhu Du

In Vietnam village charter regulates village internal relations and behaviors that are not regulated by law. Let see how the charter of a village in province Nghe An, written in 1858 kept order in the farmers live.