


Nghiên cứu, **LẬP PHÁP**

- 
- Giám sát của Quốc hội
 - Đại biểu chuyên trách
 - Tòa án với doanh nhân
 - Vụ kiện cá Basa
 - Xuất khẩu lao động

NCLP

TRỤ SỞ
35 Ngô Quyền
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
93101126
Văn phòng Quốc hội
35 Ngô Quyền Hà Nội
Tại kho bạc nhà n-ớc
Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Đại biểu Quốc hội: chuyên trách hay chuyên nghiệp**
TS. Nguyễn Sỹ Dũng 2
- Đại biểu chuyên trách**
Khánh Vân-Bùi Hà 6
- Liên hệ với cử tri và giúp giải quyết đơn th- khiếu nại,
tố cáo**
Minh Đức 9
- Góc nhìn an ninh xã hội- từ báo cáo kinh tế,xã hội
năm 2002**
GS,TS. Đỗ Ngọc Quang 13
- Xây dựng và bồi đắp nền ngoại giao nghị viện**
Văn Phác 18
- Về bài “Dân chủ và việc thực hiện quyền dân chủ”**
Võ Trí-Vô Vi 21

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Giám sát ở tầng cao nhất**
PGS,TS. Trần Ngọc Đ-ờng 25
- Ai phân công thực hiện quyền lực nhà n-ớc?**
TS. Vũ Hồng Anh 35
- Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã**
Đinh Ngọc Giang 41

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Nơi doanh nhân tìm đến công lý**
TS. Phạm Duy Nghĩa 45
- Nội dung giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật**
TS. Hoàng Thị Ngân 55
- Vụ cá basa nhìn từ góc độ pháp lý**
ThS. Nguyễn Khánh Ngọc 59

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Đề xuất khẩu lao động đ-ọc công bằng hơn**
Nguyễn Văn Hoài 67

THỰC TIỄN PHÁP LÝ

- Thi hành án đối với cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc**
Nguyễn Quang Thái 73

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Pháp luật quốc tế về chống chủ nghĩa khủng bố**
ThS. Nguyễn Trung Tín 76
- Quốc hội các n-ớc đang làm gì?**
Phan Hà 80

Ảnh bìa: Cô gái Dao đỏ: Đặng Ngọc Thái

ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

chuyên trách hay chuyên nghiệp?

NGUYỄN SĨ DŨNG*

Các đại biểu chuyên trách là cái chúng ta đang có, nh-ng có lẽ các đại biểu chuyên nghiệp mới là cái chúng ta cần. Tuy nhiên, không có chuyên trách thì không thể có chuyên nghiệp

Giữa hai thuật ngữ “chuyên trách” và “chuyên nghiệp”, các nhà lập pháp n-ớc ta đã chọn “chuyên trách” để chỉ những đại biểu làm việc 100% thời gian cho Quốc hội: “Trong số các đại biểu Quốc hội, có những đại biểu hoạt động chuyên trách và có những đại biểu hoạt động không chuyên trách” (Luật tổ chức Quốc hội năm 2001, Điều 45). Đây là một sự lựa chọn tinh tế và chính xác.

Chuyên trách là chuyên đảm trách một công việc. Chuyên nghiệp là chuyên theo đuổi một nghề nh- nghiệp của đời ng-ời và tinh thông nghề đó. Nh- vậy, chuyên trách ch-a phải là chuyên nghiệp, mặc dù chuyên nghiệp lại chính là chuyên trách

có nghề. Tuy nhiên, làm chính khách ở n-ớc ta ch-a phải là một nghề. Và bạn cũng khó theo đuổi nghề này vì phải đối mặt với một rủi ro rất khó v-ợt qua. Đó là cơ cấu của các đại biểu Quốc hội th-ờng xuyên thay đổi, và “m-ời năm phấn đấu” của bạn có thể không rơi vào bất kỳ một giờ cơ cấu nào cả.

Vậy thì cái mà chúng ta đang có chính là các đại biểu chuyên trách, những ng-ời dành toàn bộ thời gian cho hoạt động của Quốc hội nh- là thực hiện một nhiệm vụ đ-ợc

giao. Chắc chắn, trong số các đại biểu này, nhiều ng-ời sẽ nhanh chóng trở thành những nghị sĩ chuyên nghiệp, thông thạo hoạt động nghị tr-ờng, biết cách tác động có hiệu quả lên

chính sách và pháp luật. Họ sẽ là những hạt giống hết sức quan trọng của nền lập pháp Việt Nam hiện đại. Tuy nhiên, tạm thời thì các đại biểu chuyên trách đang là những “tân binh” trên một mặt trận hoàn toàn mới mẻ và phải đối mặt với những thách thức rất lớn.

Tr-ớc hết, đó là thách thức của việc đổi nghề. Một hoạ sĩ

“**Làm chính khách ở n-ớc ta ch-a phải là một nghề. Và bạn cũng khó theo đuổi nghề này vì phải đối mặt với một rủi ro rất khó v-ợt qua. Đó là cơ cấu của các đại biểu Quốc hội th-ờng xuyên thay đổi, và “m-ời năm phấn đấu” của bạn có thể không rơi vào bất kỳ một giờ cơ cấu nào cả**”

giỏi không nhất thiết phải viết văn hay. Xác suất thành công của việc chuyển đổi từ nghề vẽ sang nghề văn là không lớn. Làm chính khách không phải là viết văn. Nh-ng chuyển từ các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ, hoạt động quản lý sang làm đại biểu chuyên trách thì cũng giống nh- việc bỏ nghề vẽ để bắt đầu nghề văn vậy. Điều khác nhau duy nhất ở đây là: bạn có thể học viết văn ở Tr-ờng viết văn Nguyễn Du. Còn làm đại biểu thì không thể học ở đâu đ-ợc cả. Và nghịch lý này tự thân đã hàm chứa không ít những rủi ro.

Làm nghề đại biểu thực chất làm hai việc sau đây:

Một là, làm cho cử tri vừa lòng.

Hai là, hoạt động có hiệu quả ở Quốc hội.

Nh- vậy, hoạt động chuyên trách nghĩa là dành 100% thời gian để làm hai nhiệm vụ nói trên. Tỷ lệ thời gian dành cho mỗi nhiệm vụ phụ thuộc vào cách thức tổ chức công việc của từng đại biểu. Tuy nhiên, ở các n-ớc phát triển, tỷ lệ này th-ờng là 50/50. D-ối đây, xin đ-ợc phân tích đôi điều về hai nhiệm vụ nói trên.

Một là, về việc làm cho cử tri vừa lòng

Làm cho cử tri vừa lòng chính là thực hiện chức năng đại

• Để trợ giúp cho các đại biểu trong việc thực hiện chức năng đại diện, pháp luật ở nhiều n-ớc th-ờng dành cho các đại biểu quyền quyết định việc chi một khoản ngân sách nhất định (ở một số n-ớc khoản ngân sách này khá lớn) cho đơn vị bầu cử của mình

diện. Công việc này diễn ra chủ yếu ở đơn vị bầu cử, chứ không phải ở thủ đô. Đối với một đại biểu chuyên nghiệp, làm cho cử tri vừa lòng là điều hết sức quan trọng. Cuối cùng thì cử tri mới là ng-ời quyết định cái sự chuyên nghiệp của đại biểu có thể xảy ra hay không. Nếu lần bầu cử tiếp theo, cử tri thay đổi sự lựa chọn, sợ rằng cái sự chuyên trách vẫn ch-a có đủ thời gian để chuyển thành chuyên nghiệp. Thế nh-ng, làm cho cử tri vừa lòng là một công việc khó khăn. Trên thực tế, dễ làm hơn chính là điều ng-ợc lại. Để trợ giúp cho các đại biểu trong việc thực hiện chức năng đại diện, pháp luật ở nhiều n-ớc th-ờng dành cho các đại biểu quyền quyết định việc chi một khoản ngân sách nhất định (ở một số n-ớc khoản ngân sách

này khá lớn) cho đơn vị bầu cử của mình. Các đại biểu có thể quyết định việc xây cầu, xây tr-ờng học hoặc bệnh viện theo yêu cầu của cử tri. Đầu cũng là tiền ngân sách, nh-ng ở ta thì cứ phải xin các quan chức hành pháp mới đ-ợc. Trong điều kiện nh- vậy, thực hiện chức năng đại diện ở n-ớc ta rõ ràng khó

khăn hơn. Và không có gì áy náy bằng tình cảnh cứ mỗi lần tiếp xúc cử tri, các đại biểu lại chỉ có thể hứa là sẽ báo cáo với Quốc hội. Cách làm này chứa đựng rất nhiều rủi ro, vì ai cũng biết rằng đa số kiến nghị của cử tri vẫn chỉ là những điều đã đ-ợc nhắc đi, nhắc lại ở rất nhiều cuộc tiếp xúc với các đại biểu. Cử tri sẽ phải nghĩ gì sau nhiều lần kiến nghị với các đại biểu nh- vậy? Khắc phục điều bất cập này, có lẽ, tr-ớc hết sẽ là trách nhiệm của các đại biểu chuyên trách, những ng-ời ăn l-ong Quốc hội để làm công việc này. Đây là một công việc khó khăn, nh-ng quan trọng. Suy cho cùng, bảo đảm sự vận hành trên thực tế của chức năng đại diện chính là nội dung quan trọng nhất, thậm chí là linh hồn của việc thực hành dân chủ.

Điều đình, th-ong l-ong, thuyết phục là những phẩm chất thiết yếu của một chính khách hoạt động ở nghị tr-ờng. Trong ảnh là Lyndon B. Johnson, lãnh đạo phái đa số của Th-ong viện Mỹ (1955-1961) đang an ủi Th-ong nghị sỹ bất hạnh Theodore Francis Green, đảng viên Đảng Dân chủ bang Rhodes Island

Hai là, về việc hoạt động có hiệu quả ở Quốc hội

Hoạt động có hiệu quả ở Quốc hội chính là thực hiện chức năng của nhà lập pháp. Khi thiết chế nghị viện vận hành thực sự, thì Quốc hội là một trong những nơi bận rộn nhất n-ớc. Một đại biểu mới đ-ợc bầu hoặc là bị dòng thác công việc cuốn trôi vào vô tận, hoặc là “*đứng trên bờ nhìn n-ớc chảy*”. (Đây không khéo là tình cảnh mà không ít các đại biểu chuyên trách phải đối mặt hiện nay). Ở các n-ớc có nền lập pháp phát triển, chuyện ngập lụt vì công việc ở Quốc hội phần lớn lại là do chính các đại biểu chuyên nghiệp tạo ra. Họ không chỉ tạo ra dòng thác công việc, mà còn lái nó trôi theo ý muốn của mình. Nh- vậy, khả năng tác động lên ch-ong trình nghị sự, lên tiến trình và kết quả của công việc là bản chất của tính chuyên nghiệp. Muốn làm đ-ợc điều này phải có rất nhiều kỹ năng và phải nắm vững “*luật chơi*” (quy trình, thủ tục) trong hoạt động nghị tr-ờng. Điều này đòi hỏi phải có thời gian.

Trong lúc đó, cái mà không ít các đại biểu chuyên trách đang có là kinh nghiệm và kỹ năng điều hành công việc của một quan chức hành chính. Đây là những kinh nghiệm và kỹ năng rất có giá trị. Tuy nhiên, Quốc hội không phải là Chính phủ. Những gì có giá trị cho hoạt động quản lý, điều hành ch-a chắc đã giúp ích đ-ợc nhiều cho hoạt động lập pháp và đại diện. Ng-ợc lại, việc hành pháp hoá hoạt động của Quốc hội (tất nhiên là ch-a xảy ra) chứa đựng những rủi ro rất lớn cho cả hệ thống.

Thách thức thứ hai là vấn đề năng khiếu. Sau khi tốt nghiệp Tr-ờng viết văn Nguyễn Du, không phải tất cả các học viên đều trở thành nhà văn. Chính xác hơn, đa số họ đều không trở thành nh- vậy. Viết văn không chỉ là vấn đề của kiến thức, nó là vấn đề của tài năng. Làm nghị sĩ chuyên nghiệp cũng giống nh- nghề viết văn vậy. Đây là một trong những nghề đòi hỏi phải có năng khiếu bẩm sinh đặc biệt. Một chính khách bằng diễn thuyết của

mình có thể làm cho con tim và khối óc của ng-ời nghe bùng sáng. Đây là năng khiếu trời cho hơn là kết quả của sự cần cù, tập luyện.

Sắp tới, các đại biểu chuyên trách sẽ còn có thời gian để kiểm nghiệm năng khiếu làm chính khách của mình.

Một thách thức khác là điều kiện sinh hoạt và làm việc khó khăn. Đây là vấn đề hết sức tế nhị. Các đại biểu chuyên trách có thể sẽ không bao giờ nói thẳng ra. Tuy nhiên, không ít đại biểu chuyên trách đang phải sống lại cảnh cơm niêu, n-ớc lọ của thời sinh viên. Với hệ thống l-ong bổng hiện nay, ăn cơm nhà hàng có thể vẫn là một thứ xa xỉ mà nhiều đại biểu chuyên trách sống xa nhà ch-a thể cho phép mình đ-ợc h-ởng. Trong t-ong quan

“ Ở các n-ớc có nền lập pháp phát triển, chuyện ngập lụt vì công việc ở Quốc hội phần lớn lại là do chính các đại biểu chuyên nghiệp tạo ra. Họ không chỉ tạo ra dòng thác công việc, mà còn lái nó trôi theo ý muốn của mình ”

chung, việc quy định một chính sách l-ong bổng quá đặc biệt cho các đại biểu chuyên trách là rất khó khăn. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng ở ta l-ong không phải là thu nhập; thu

nhập không chỉ là l-ong. Trong rất nhiều tr-ờng hợp, phần mềm mới là khoản thu nhập chính. Điều này có thể đúng cho cả xã

“ Làm nghị sĩ chuyên nghiệp cũng giống nh- nghề viết văn vậy. Đây là một trong những nghề đòi hỏi phải có năng khiếu bẩm sinh đặc biệt. Một chính khách bằng diễn thuyết của mình có thể làm cho con tim và khối óc của ng-ời nghe bùng sáng ”

hội, nh-ng lại không đúng cho các đại biểu chuyên trách. Phải chăng xây dựng một hệ thống phụ cấp cho các đại biểu chuyên trách nh- tất cả các nghị viện vẫn làm là giải pháp cho vấn đề này? Cuối cùng thì nên lập pháp n-ớc ta sẽ có đ-ợc những đại biểu chuyên trách nh- thế nào sẽ phụ thuộc không nhỏ vào cách thức mà chúng ta đối xử với các đại biểu chuyên trách đ-ong nhiệm hiện nay. Toàn bộ sự anh minh chính trị nằm ở khả năng hoạch định các b-ớc đi./.

* TS, Giám đốc Trung tâm TT-TV&NCKH- Văn phòng Quốc hội

ĐẠI BIỂU CHUYÊN TRÁCH

Nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XI đã nâng số đại biểu chuyên trách (ĐBCT) lên 25%. Theo quy định của pháp luật, ĐBCT có khối lượng công việc khá lớn. Nh-ng trên thực tế, có đại biểu còn bán khoán “không biết phải làm gì, làm nh- thế nào giữa 2 kỳ họp”

KHÁNH VÂN- BÙI HÀ

Ông Đặng Văn Thanh, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách đã thẳng thắn nói: *“Tôi thấy ĐBCT có quá nhiều việc. Bản thân tôi làm việc sợ không thể có chất lượng tốt vì phải giải quyết một khối lượng công việc không hề ít chút nào”.*

Trao đổi với các đại biểu chuyên trách, cựu đại biểu và một số chuyên gia nghiên cứu sâu về hoạt động Quốc hội, chúng tôi nhận đ-ợc những câu trả lời rằng: *“Mâu thuẫn”* của thực tế nêu trên đ-ợc bắt nguồn từ những nguyên nhân chính là: thời gian - thói quen; cơ chế; trình độ của ĐBCT.

ĐBCT cần có thời gian làm quen

Thực tế cho thấy, hầu hết các ĐBCT tr-ớc khi trở thành nhà chính khách đều là các quan chức hành chính làm việc trong các cơ quan hành pháp. Do vậy

Ông Đặng Văn Thanh: “Quy chế hoạt động cho đại biểu ch-a đầy đủ, ch-a phù hợp”

để làm quen với môi trường làm việc mới (hoạt động lập pháp), họ cần phải có thời gian.

Ông Đặng Văn Thanh, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách cho rằng: *“Môi trường của công tác lập pháp không hoàn toàn giống nh- công tác của cơ quan hành pháp”.* Nếu nh- đặc điểm của cơ quan hành pháp là chỉ đạo, điều hành thì cơ quan lập pháp, chủ yếu là tham gia thẩm tra, thẩm định các

dự án, giám sát các hoạt động của Nhà n-ớc. Chính vì vậy, *“để làm quen với công việc mới chúng tôi phải có thời gian”.*

Trên c-ơng vị một chuyên gia chuyên nghiên cứu về hoạt động của Quốc hội, ông Nguyễn Sỹ Dũng, Giám đốc Trung tâm Thông tin Th- viện và Nghiên cứu Khoa học nói: *“Các ĐBCT phải mất một thời gian để cảm nhận, thấy mình đã đóng một vai trò hoàn toàn khác”* bởi vì *“một nhà chính khách đòi hỏi những kỹ năng mà nó không thể hình thành trong một ngày...”*.

Nhìn nhận vấn đề này từ góc độ khác, ông Phan Trung Lý (Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật) phát biểu *“hoạt động ĐBCT của Quốc hội (nghề nghị sĩ) ở n-ớc ta còn quá mới”.*

Cũng nh- thói quen, kinh nghiệm cũng cần có thời gian để hình thành. Ng-ời ta chỉ rút ra kinh nghiệm khi va chạm, trải

nghiệm với công việc. Như vậy, rõ ràng là các ĐBCT cần phải có thời gian: Thời gian để làm quen. Thời gian để tích lũy kinh nghiệm. Thời gian để có thói quen của một chính khách xứng tầm với vị trí của người làm ra các chính sách cho xã hội. Chính vì vậy, cựu đại biểu Quốc hội Nguyễn Quốc Thước khẳng định: “ĐBCT của Quốc hội ít nhất phải làm 2 nhiệm kỳ rồi mới tích lũy được kinh nghiệm. Kinh nghiệm không phải mỗi lúc mà có”.

Vậy, ĐBCT cần phải có thời gian là bao lâu để có thể làm quen với công việc mới, vị trí mới và “thói quen” mới của một chính khách? Ở đây, câu chuyện cơ chế lại là vấn đề cần được đưa ra xem xét.

Cơ chế nào cho ĐBCT?

Cơ chế, theo từ điển Tiếng Việt được định nghĩa là: “*Cách thức theo đó một quá trình được thực hiện*”. Định nghĩa này cho thấy, để bảo đảm thực hiện có chất lượng tốt cho một quá trình nào đó cần có một cơ chế phù hợp.

Đánh giá về vấn đề này, ông Đặng Văn Thanh nhận xét: “*Quy chế hoạt động cho các ĐBCT ch-a đầy đủ, ch-a phù hợp và cũng ch-a tạo điều kiện cho ĐBCT tìm hiểu và nắm bắt phục vụ cho hoạt động*”. Rõ

ràng, “*Quốc hội còn đang lúng túng trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình*” nên việc tạo cho ĐBCT một cơ chế rõ ràng là một vấn đề cũng cần được đặt ra.

Trên thực tế cho thấy, điều kiện tiếp cận thông tin của ĐBCT ch-a được phong phú, đầy đủ. Nhất là những thông tin mang tính chất chuyên ngành. Hầu hết các đại biểu Quốc hội (ĐBCT) đều tiếp nhận thông tin

những chính sách nói chung và chuyên ngành nói riêng, đôi khi ĐBCT lại cần có những thông tin trước khi nó xuất hiện trên các tài liệu mà họ được cung cấp. Đó phải là những tài liệu “đắt” mà theo bà Nguyễn Minh Hồng (Ban Pháp chế - dân chủ, Mặt trận Tổ quốc) thì: “*ĐBCT có thể thu thập thông tin từ nhiều nguồn khác nhau, bằng nhiều con đường, đôi khi không chính thống*”. Điều đó nói lên rằng, Quốc hội cần tạo cho các đại biểu Quốc hội sự chủ động trong thu thập thông tin, nhất là đối với những vấn đề họ đặc biệt quan tâm.

Cũng theo ông Thanh, nếu “*sự kết nối*” giữa các ĐBCT được chú trọng hơn thì hiệu quả hoạt động của các ĐBCT cũng sẽ được nâng lên. Cụ thể hơn, Quốc hội cần đặt ra một quy chế chi tiết về sự liên kết giữa các ĐBCT với các đại biểu Quốc hội, giữa ĐBCT với các cấp chính quyền địa phương...

Ông Thanh còn đưa ra một số khó khăn khiến các ĐBCT khó thực hiện tốt nhiệm vụ. Đó là mối quan hệ ch-a thực sự gắn bó và có hiệu quả giữa các Ủy ban của Quốc hội khi tiến hành giám sát cũng như trong việc thực hiện nhiệm vụ khi cần có những mối liên hệ qua lại trong công việc...

Ông Phan Trung Lý: “*Nghề nghị sỹ ở n-ớc ta còn quá mới*”

từ các nguồn: sách báo, công báo, bản tin, các tài liệu từ thư viện Văn phòng Quốc hội và Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học. Đồng thời các tài liệu này đều là tài liệu mang tính chất “*một chiều*”, là những thông tin tối thiểu đối với một đại biểu Quốc hội. Như để phát hiện ra vấn đề cũng như có kiến nghị đối với

Ông Nguyễn Quốc Th-ớc:
**“Chúng ta lựa chọn ĐBCT
 theo kiểu giải quyết chính
 sách cán bộ”**

Bên cạnh những vấn đề nêu trên, các biểu chuyên trách trung-ơng cũng đang đứng tr-ớc một thực tế: đó là sự ổn định trong cuộc sống khi chuyển dần về Hà Nội để thực hiện nhiệm vụ ĐBCT của mình. Đó cũng là sự khó khăn trong ph-ơng tiện đi lại và chính sách tiền l-ơng. Không phải ngẫu nhiên mà ông Nguyễn Sỹ Dũng lại đề cập sâu tới vấn đề này. Nếu không có một cơ chế phù hợp cho cuộc sống, sự ổn định của các đại biểu, liệu các ĐBCT có thực sự chuyên tâm đ-ợc vào công việc không. Rõ ràng, đây là vấn đề rất tế nhị, song để hoàn thành tốt vai trò của ng-ời ĐBCT với toàn tâm toàn ý, trong một chừng mực nào đó, những ĐBCT cũng cần có một chế độ đãi ngộ thoả đáng với công việc, vị trí của họ.

Tuy nhiên, việc lựa chọn đại biểu chuyên trách càng đáng

nói. Cựu đại biểu Nguyễn Quốc Th-ớc khẳng định: *“Chúng ta lựa chọn ĐBCT theo kiểu giải quyết chính sách chế độ cán bộ”*.

Trình độ

Để là một ng-ời ĐBCT thực sự làm tốt vai trò chính khách của mình, không chỉ cần nhìn d-ới góc độ khách quan (từ thời gian gấp và cơ chế còn bất cập) mà chúng ta cũng nên nhìn nhận lại yếu tố chủ quan từ chính bản thân những ĐBCT.

Nh- ông Th-ớc đã nhắc đến ở trên, chúng ta cần phải tìm đ-ợc một đội ngũ ĐBCT có thực lực, làm đ-ợc việc chứ không chỉ giải quyết chế độ cán bộ. Nếu không, tất yếu dẫn đến tình trạng *“không biết việc gì để làm”*.

Ông Thanh nói với chúng tôi, trong điều kiện cơ quan cũ, *“việc đuổi ng-ời”*, có quá nhiều vấn đề phải giải quyết vì mình là cơ quan điều hành. Từ khi sang làm việc với chế độ chuyên trách, tự bản thân ng-ời ĐBCT phải *“đuổi việc”*. Điều này đồng nghĩa với việc các ĐBCT cần phải chủ động tìm việc, chủ động phát hiện vấn đề, đồng thời cũng đánh giá năng lực, trình độ của ĐBCT. Nếu theo thói quen hành chính, thì ĐBCT sẽ không biết việc để làm.

Đánh giá vấn đề này, TS. Nguyễn Sỹ Dũng đã cho biết, nếu một ng-ời ĐBCT năng động, có trình độ đúng với tâm và vị trí của nó thì sẽ tự vận động, tự suy nghĩ và tự phát hiện ra vấn đề để giải quyết, bởi vì *“không ai dạy đ-ợc cái nghề này”*.

Chúng ta nói rằng, ĐBCT là những ng-ời đóng vai trò quan trọng trong hoạt động xây dựng pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất n-ớc. Nh-ng chính các ĐBCT lại ch-a có một cơ chế rõ ràng để hoạt động và thực hiện nhiệm vụ với vai trò là một nhà chính khách. Nh-ng tr-ớc hết việc hình thành một cơ chế để hoạt động chính là do các ĐBCT xây dựng lên. Cơ chế chỉ hoàn thiện khi có những đóng góp và kiến nghị xuất phát từ thực tiễn của chính các ĐBCT, dần đ-a hoạt động chuyên trách trở nên *“chuyên nghiệp”*./.

LIÊN HỆ VỚI CỬ TRI VÀ GIÚP GIẢI QUYẾT ĐƠN TH- KHIẾU NẠI, TỔ CÁO

MINH ĐỨC

Hội thảo nâng cao kỹ năng của nữ đại biểu Quốc hội về tiếp xúc cử tri và tiếp nhận, xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân vừa đ-ợc Ủy ban các vấn đề xã hội tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh và Huế vào cuối tháng 2 năm 2003. Đây là một trong sê-ri các cuộc tọa đàm, hội thảo nâng cao kỹ năng của Đại biểu Quốc hội phái nữ, đã đ-ợc tổ chức nhiều lần trong khoá X và đ-ợc các đại biểu nữ hoan nghênh, đồng thời cũng thu hút sự quan tâm của các đại biểu giới mày râu

Liên hệ th-ờng xuyên

Tại Việt Nam, đại biểu Quốc hội (QH) có trách nhiệm giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với cử tri. Trách nhiệm này thể hiện ở bốn cuộc tiếp xúc cử tri trong năm, tr-ớc và sau mỗi cuộc họp QH. Đại biểu có nghĩa vụ tham gia tiếp xúc cử tri ít nhất một lần trong năm. Ngoài thời gian này, đại biểu, tùy theo tình hình, khả năng và sự năng động của mình có thể lập kế hoạch tiếp xúc cử tri tại nơi làm việc hoặc tại nơi c- trú của mình và thông qua hoạt động do Đoàn đại biểu QH tổ chức.

Khác với nghị sỹ Canada, đại biểu Quốc hội Việt Nam không có cùng một lúc hai văn phòng giúp việc tại Thủ đô và đơn vị bầu cử (tỉnh), nên có tình trạng phổ biến là đại biểu trung -ong về địa ph-ong tiếp xúc cử tri theo quy định bốn lần trong năm, thời gian còn lại, đại biểu trung -ong giữ mối liên hệ với cử tri chủ yếu thông qua tiếp nhận đơn th- công dân; còn đại biểu địa ph-ong thì chủ yếu giữ mối liên hệ với cử tri tại nơi làm việc và nơi c- trú. Theo trình bày tại hội thảo, một số đại biểu địa ph-ong

có tiếp công dân đến nhà, một số ít đại biểu ở trung -ong giữ các c-ong vị trọng trách có thể “gặp” dân đến đ-a đơn khiếu nại ở trụ sở hoặc tại nhà, còn lại hiếm thấy các đại biểu trung -ong “phải” tiếp dân tại nhà. Các văn bản quy định về hoạt động của đại biểu QH bỏ trống không quy định việc đại biểu tiếp dân tại nhà riêng, mà có xu h-ớng quy định trụ sở tiếp dân (th-ờng ở Văn phòng Đoàn đại biểu QH). Nh-vậy, việc giữ mối liên hệ với cử tri ở Việt Nam khác với tình trạng ở Canada ở tính th-ờng xuyên. Theo báo cáo của Ông Donald Chiasson, giám đốc th-ờng trú của một dự án CIDA về tăng c-ờng năng lực quản lý (dự án PIAP), thì một nghị sỹ ở Canada có hai văn phòng, một đặt tại Thủ đô và một đặt tại địa ph-ong; trong đó nhiệm vụ của văn phòng ở Thủ đô chủ yếu thu

thập ý kiến cử tri và tiếp xúc cử tri về các vấn đề chính sách, pháp luật sẽ bàn đến trong ch-ong trình họp của nghị viện, còn văn phòng ở địa ph-ong là nơi duy trì th-ờng xuyên mối liên hệ với cử tri, chủ yếu tập trung vào các công việc nh-: h-ớng dẫn công dân và có thể hỗ trợ họ tiếp xúc với các cơ quan chính phủ để hỏi và giải quyết những thắc mắc, góp ý, khiếu nại của công dân. Văn phòng địa ph-ong đặt mục đích chính là giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với công dân, vì thế văn phòng này hoạt

động nh- một trung tâm báo chí, t- vấn và cung cấp thông tin về hoạt động của nghị viện và hoạt động của Chính phủ tới nhân dân địa ph-ong. Văn phòng xuất bản những bản tin để cung cấp tin tới nhân dân và thông báo những hoạt động của nghị sỹ, những hoạt động của địa ph-ong có các nghị sỹ tham gia. Nghị sỹ Canada phải “truy” tìm mọi cơ hội để tiếp xúc với cử tri tại địa ph-ong thông qua các hoạt động công cộng ở địa ph-ong nh-: họp phụ huynh học sinh, lễ hội,

các buổi nói chuyện về chính sách tại Toà thị chính, các hoạt động xã hội và từ thiện... Ph-ong chăm hoạt động của họ là: chủ động để cử tri hiểu về mình, giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với cử tri, tránh “để n-óc đến chân mới nhảy”, tức là khi nào có vấn đề thì mới vận động, tháo gỡ. Trong mối quan hệ giữa trung -ong và địa ph-ong, nghị

“ Ph-ong chăm hoạt động của các nghị sỹ Canada là: chủ động để cử tri hiểu về mình, giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với cử tri, tránh “để n-óc đến chân mới nhảy”, tức là khi nào có vấn đề thì mới vận động, tháo gỡ ”

sỹ đóng vai trò xúc tiến thông tin để tăng c-ờng sự hiểu biết và thông cảm chứ không đóng vai trò ng-ời hoà giải hoặc tuyên truyền, vận động.

Kinh nghiệm ở Canada có phần khác với hoàn cảnh ở Việt Nam ở chỗ đại biểu Việt Nam là đại biểu không chuyên nghiệp, bộ máy giúp việc và ph-ong tiện không dồi dào, tuy nhiên vai trò giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với cử tri đã đ-ọc thừa nhận trong các văn bản pháp luật về nhiệm vụ đại biểu của QH Việt Nam, vì

vậy ở khía cạnh nào đó, kinh nghiệm hoạt động nghị viện của bạn có ý nghĩa gợi suy nghĩ để thực hiện nhiệm vụ đại biểu của ta. Thực tế có một số đại biểu nữ trong hội thảo đã thừa nhận rằng họ đã thực hiện giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với cử tri, kể cả tại nhà và tại các cuộc sinh hoạt của sinh viên, trí thức trong tỉnh, mà không chỉ hạn chế ở bốn cuộc tiếp xúc cử tri trong năm do Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức.

Về kỹ năng tiếp xúc, các đại biểu nữ đã trao đổi nhiều kinh nghiệm cá nhân trong các đợt tiếp xúc cử tri. Đại biểu Nguyễn Thị Thu Hồng (Thừa Thiên - Huế) cho rằng điều quan trọng nhất là phải chuẩn bị tốt nội dung và cách tiếp cận riêng trong trình bày và giao l-u đối với từng loại cử tri, phân loại theo trình độ, môi tr-ờng văn hoá, xã hội, nghề nghiệp... Tuy nhiên cũng có các đại biểu khác nêu lên khó khăn rằng không phải ở địa ph-ong nào cũng có những cử tri thuận nhất theo phân loại, vì vậy, sự điều chỉnh về cách báo cáo, trình bày tr-ớc cử tri là t-ong đối.

Đa số các đại biểu dựa vào văn bản của Văn phòng QH để báo cáo với cử tri; một số ít còn tranh thủ thêm thông tin bổ sung mà họ đã yêu cầu Trung tâm Thông tin, Th- viện và Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội cung cấp, hoặc tranh thủ ý kiến chuyên gia đối với các vấn đề chuyên ngành sâu.

Tiếp nhận, xử lý đơn th- khiếu nại của công dân

Xin nói một chút về khái niệm “xử lý”. Ban tổ chức hội thảo và các thuyết trình viên đã nhiều lần làm rõ nhiệm vụ của đại biểu không phải là “giải quyết” đơn th- khiếu nại, tố cáo, mà đó là nhiệm vụ của các cơ quan nhà n-ớc chức năng (cơ quan hành chính, toà án...). Nh- vậy, khái niệm “xử lý” nói ở đây cụ thể đề cập tới việc các đại

biểu nghe trình bày, giải thích, h-ớng dẫn thêm về thủ tục và nhận, chuyển đơn tới các cơ quan có thẩm quyền đồng thời theo dõi việc các cơ quan này giải quyết đơn và trả lời cho công dân (Điều 52 Luật Tổ chức Quốc Hội, Điều 57 Luật khiếu nại, tố cáo).

Nhiều đại biểu băn khoăn: nếu các cơ quan này không trả lời hoặc để kéo dài, hoặc đùn đẩy trách nhiệm thì đại biểu có quyền gì? Luật khiếu nại, tố cáo tránh vấn đề này. Điều 53 của Luật tổ chức QH quy định đại biểu có quyền “*yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm*

dứt hành vi trái pháp luật...”, nếu phát hiện thấy có hành vi vi phạm pháp luật. Điều 15, Quy chế hoạt động của đại biểu và

Đoàn đại biểu QH cũng quy định t-ơng tự. Tại những phần khác của Luật tổ chức QH và quy chế trên đây có quy định quyền của đại biểu kiến nghị với các cơ quan cấp trên, trong đó có

các cơ quan của QH nh- UBTVQH. Việc này phải qua một thể thức và quy trình thống nhất. Quy trình này hiện ch-a đ-ợc quy định rõ, ngay kể cả đối với tr-ờng hợp một uỷ ban (trong tiên lệ có Uỷ ban Pháp luật đã đệ trình UBTVQH một vài vụ việc trọng điểm) kiến nghị với UBTVQH. Hy vọng rằng sẽ có những quy định bổ sung về thủ tục quy trình nói trên¹ để hoàn thiện thủ tục làm việc của Quốc hội.

Tuy nhiên, đại biểu QH không thể v-ợt qua quyền năng hiến định của mình, đó là

“ Nghị sỹ không thể làm thay cơ quan hành chính hoặc cơ quan xét xử, hơn nữa, nếu họ bị cuốn vào xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo thì sẽ không còn đâu thời gian để thực hiện nhiệm vụ lập pháp, giám sát ”

Trong hai năm 20001 và 2002, Thành phố Hồ Chí Minh nhận tổng số 29316 đơn th- công dân, trong đó đơn tố cáo chiếm 2778 về những hành vi làm sai nguyên tắc quản lý, tham ô, chiếm đoạt tài sản công dân. Khiếu nại về nhà đất, đền bù, giải toả chiếm 76% (tỷ lệ này trên toàn quốc vào khoảng 40%); có 85 tr-ờng hợp khiếu nại đồng ng-ời.

(Báo cáo của Đoàn TP Hồ Chí Minh tại Hội thảo)

¹ Một b-ớc cụ thể hoá thủ tục này là Nghị quyết 228/NQ-UBTVQH10 ban hành tháng 10/1999, phiên họp 26 và một số kết luận của UBTVQH khoá 10 về vấn đề này (168/KL-UBTVQH10, 169/UBTVQH10 về phân loại và trách nhiệm xử lý đơn).

13.200 l-ợt công dân đã đ-ọc UBTVQH, HĐDT và các uỷ ban của QH tiếp, 63.675 đơn th- khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân đã đ-ọc các cơ quan này tiếp nhận; trong đó 30% đơn th- thuộc thẩm quyền của HĐ DT và các uỷ ban, số còn lại thuộc thẩm quyền cử một Uỷ viên UBTVQH đặc trách công tác dân nguyện (33.037 đơn).

(Thống kê ba năm 1999-2001, không bao gồm thống kê tiếp dân của cá nhân đại biểu và đơn th- thuộc thẩm quyền của cá nhân đại biểu- Nguồn: Vụ Dân Nguyện, VPQH)

“Thẩm-Giám-Kiến” (Thẩm tra-giám sát, kiến nghị), mà kiến nghị tức là không trực tiếp tham gia vào giải quyết lại nh- một cấp hành chính hoặc xét xử².

Về vấn đề đại biểu QH nên tham gia vào xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân ở mức độ nào, có ý kiến nêu tại hội thảo rằng nếu mỗi đại biểu đều phát huy vai trò tích cực, không biến mình thành hộp th- trung chuyển mà dành tâm lực theo dõi một vài vụ việc cho đến cùng, thì gần 500 đại biểu có thể giúp tháo gỡ đáng kể số l-ợng đơn th- khiếu nại một cách có hiệu quả. Bình luận về vấn đề xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo, chuyên gia Chiasson (Canada) cho rằng căn cứ vào mức độ đơn th- gửi tới ĐBQH và các cơ quan của QH

nh- ở Việt Nam và mức độ cố gắng tận tâm của QH Việt Nam để xử lý khối đơn th- khiếu nại này, thì đó chính là điểm khác cơ bản với cách làm của nghị viện Canada³. Nghị sỹ không thể làm thay cơ quan hành chính hoặc cơ quan xét xử, hơn nữa, nếu họ bị lôi cuốn vào xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo thì sẽ không còn đâu thời gian để thực hiện nhiệm vụ lập pháp, giám sát, ông bình luận thêm. Nhiệm vụ chính của nghị sỹ Canada trong chức năng giữ mối liên hệ th-ờng xuyên với công dân là cung cấp thông tin và h-ớng dẫn, giúp đỡ về thủ tục đối với những

công dân “gặp khó khăn với chính quyền”. Việc t- vấn, giải thích về thủ tục và tháo gỡ, can thiệp về thủ tục sẽ do Văn phòng nghị sỹ thực hiện. Tuy nhiên, bản thân nghị sỹ sẽ can thiệp với các thành viên nội các phụ trách các lĩnh vực cụ thể để “đeo bám” một số vụ việc tới cùng, nếu vẫn không hiệu quả thì vẫn còn công cụ báo chí và các phiên chất vấn tại nghị tr-ờng. Cũng theo ông Chiasson, trong mọi tr-ờng hợp, thành viên nội các không muốn bị báo chí quan tâm và rất không muốn bị “phơi áo” tr-ớc nghị viện.

“Ở Canada, thành viên nội các không muốn bị báo chí quan tâm và rất không muốn bị “phơi áo” tr-ớc nghị viện”

Quay trở lại với ý nghĩa của cuộc Hội thảo, các đại biểu nữ đều hoan nghênh những thông tin và kinh nghiệm đã đ-ọc chia sẻ tại hội nghị. Trong bối cảnh toàn cầu hoá, thì việc lắng nghe những kinh nghiệm của các đồng nghiệp n-ớc ngoài cũng rất bổ ích và lý thú./

² Xem thêm về vấn đề thẩm quyền trong bài viết “Giám sát các hoạt động t- pháp của Quốc hội- Còn nhiều câu hỏi” - Tạp chí NCLP số 2/2003.

³ Nghị viện Canada là một trong các nghị viện có tổ chức Thanh tra QH (Ombudsman). Vị thanh tra này chỉ giải quyết vài vụ trọng điểm trong năm và có báo cáo tr-ớc nghị viện.

GÓC NHÌN AN NINH XÃ HỘI

từ báo cáo kinh tế xã hội năm 2002

ĐỖ NGỌC QUANG*

*Tại kỳ họp
thứ 2, tháng 12
năm 2002,
Chính phủ đã
có những báo
cáo quan trọng
về tình hình
kinh tế n-ớc ta
năm 2002.*

*Nhìn chung,
các Đại biểu
Quốc hội khoá
XI đồng ý với
những nhận xét
của Chính phủ
về tình hình
kinh tế- xã hội
năm 2002. Bên
cạnh đó, bài
viết này lại ghi
nhận một số lo
ngại về an ninh
đối với xã hội*

*Thứ nhất, tình trạng tham
nhũng, thất thoát, lãng phí tiền,
tài sản nhà n-ớc vẫn đang xảy
ra ở mức đặc biệt nghiêm trọng*

Có thể kể ra hàng trăm, hàng
nghìn thí dụ khác nhau phản ánh
sự tham nhũng, lãng phí, thất
thoát trong quản lý vốn đầu t-
đến cả hàng nghìn tỷ đồng. Đã
nhiều năm, trong khi Đảng và
Nhà n-ớc ta luôn kêu gọi tăng
c-ờng tổ chức đấu tranh chống

tham nhũng, lãng phí, quan liêu
thì thiệt hại do tham nhũng gây
ra năm sau lại càng nhiều hơn
năm tr-ớc. Nếu lấy thiệt hại do
tham nhũng gây nên năm 1995
là 100% (222,037 tỷ đồng) để so
sánh với các năm sau thì thấy,
năm 1997 tăng lên 438,98%
(khoảng 974,714 tỷ đồng); năm
1999 tăng lên 610,80% (khoảng
1.356,219 tỷ đồng); năm 2002
tăng 441,16% (khoảng 979,556

Tại các buổi thảo luận ở Hội tr-ờng, các đại biểu lo ngại:

- Trong năm 2002, các cơ quan chức năng phát hiện, điều tra 1.939 vụ xâm phạm sở hữu Nhà n-ớc, gây thiệt hại 1.143 tỷ đồng, trong đó khoảng 2/3 là các vụ án tham nhũng. Đây là sự cố gắng không nhỏ trong đấu tranh chống tham nhũng. Nh-ng theo tính toán của ng-ời viết bài này, số vụ tham nhũng bị phát hiện, điều tra, chỉ chiếm khoảng 40%; còn khoảng 60% những vụ tham nhũng “lọt l-ới” ch-a bị phát hiện, xử lý.

- Chỉ riêng công tác thanh tra của Chính phủ năm 2002 đã phát hiện 4.122 vụ vi phạm pháp luật; đề nghị thu hồi trên 207 tỷ đồng, 476 l-ợng vàng, 2.173,9 ha đất và nhiều hàng hoá, tài sản khác; xử lý kỷ luật 1.817 cán bộ, công chức vi phạm pháp luật; trong đó đã phát hiện 903 tr-ờng hợp có hành vi tham nhũng với số tiền là 108,18 tỷ đồng.

- Tổng hợp kết luận thanh tra, kiểm tra 117/224 dự án, công trình xây dựng do các tỉnh, thành phố, Bộ, ngành tiến hành với tổng giá trị đầu t- gần 834,24 tỷ đồng đã phát hiện sai phạm trong quản lý sử dụng vốn trên 31,82 tỷ đồng, trong đó có nhiều dự án, công trình gây lãng phí, thất thoát vốn đầu t- với tỷ lệ rất cao nh- Công trình khác phục hậu quả lũ lụt đ-ờng liên tỉnh 952 ở An Giang với tổng mức đầu t- 3,1 tỷ đồng đã phát hiện các sai phạm về thi công thanh toán với giá trị 1,778 tỷ đồng (chiếm 57,3%); dự án xây dựng sân vận động Hòn Tre (Kiên Giang) cố ý làm trái các quy định về quản lý kinh tế gây thiệt hại 51% vốn đầu t-; công trình Bìa ghi dấu Cây dứa thất thoát 52% vốn đầu t-; công trình xây dựng nhà khám bệnh trung tâm y tế huyện Thái Thụy (Thái Bình) thất thoát 53% vốn đầu t- v.v...

tỷ đồng). Có thể coi đây là mối lo ngại rất lớn đến quốc phòng, an ninh đất n-ớc nh- đánh giá của Đảng: “*Nạn tham nhũng kéo dài trong bộ máy của hệ thống chính trị và trong nhiều tổ chức kinh tế là một nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta. Tình trạng lãng phí, quan liêu còn khá phổ biến*”¹.

Thứ hai, bất ổn trong sử dụng đất: diễn biến tình hình kinh tế của đất n-ớc từ thập kỷ tr-ớc cho tới nay đã chỉ ra, khi nền kinh tế ổn định theo xu h-ớng phát triển thì th-ờng gắn liền với các cơn sốt nhà đất ở thành phố, các khu đô thị trong cả n-ớc. Kinh tế càng tăng tr-ởng cao thì cơn sốt nhà đất càng lớn. *Chính những cơn sốt này đã làm phát sinh hàng loạt các tiêu cực trong quản lý đất đai trong phạm vi cả n-ớc.*

Tình trạng quản lý đất đai bất cập trong nền kinh tế thị tr-ờng đang có xu h-ớng phát triển đã không chỉ làm thất thoát số l-ợng rất lớn tiền, tài sản đặc biệt của nhà n-ớc, mà còn là

nguyên nhân làm phát sinh các vụ khiếu nại, tố cáo trong nhân dân nhiều địa ph-ơng. Năm 2002, các tỉnh, thành phố, bộ, ngành đã tiếp nhận 132.753 vụ khiếu nại, tố cáo, trong đó có 27.964 đơn khiếu nại, tố cáo v-ợt cấp lên trung -ơng. Chiếm đa số trong các đơn khiếu nại, tố cáo (57%) là những vấn đề liên quan đến đất đai nh- tố cáo chính quyền bán đất trái thẩm quyền; khiếu kiện về việc giá đền bù giải phóng mặt bằng; tố cáo việc lấn chiếm đất đai v.v... Tình hình ng-ời dân khiếu nại, tố cáo không chỉ đơn thuần là việc gửi đơn lên chính quyền các cấp mà có xu h-ớng liên kết với nhau thành đoàn để tạo sức ép. Nhiều đoàn đ-ợc tổ chức chặt chẽ, đ-a các cụ già, phụ nữ, trẻ em đi theo hoặc dùng th-ơng binh nặng để gây sức ép, đ-a ra các yêu sách đòi giải quyết theo yêu cầu của họ. Nhiều tr-ờng hợp ng-ời khiếu kiện tập thể có hành vi quá khích, chửi bới, nhục mạ, đe dọa cán bộ, cố tình kích động dựng chuyện cán bộ công an đánh ng-ời. Có đoàn

còn mang theo cờ, biểu ngữ với nội dung đấu tranh chống tham nhũng, đòi dân chủ, đòi đất, đòi đ-ợc đền bù theo mức họ đặt ra. Nghiêm trọng hơn, một số hộ ở thành phố Long Xuyên, An Giang chiếm mặt bằng trụ sở tiếp dân của Đảng và Nhà n-ớc (210 Võ Thị Sáu, thành phố Hồ Chí Minh) để ăn ở gần 1 năm. Một số ng-ời dân ở huyện Giao Thủy (Nam Định), xã D-ơng Lôi (Bắc Ninh) đã dùng hung khí hành hung cán bộ, chiến sĩ công an làm nhiệm vụ giữ trật tự. Nh- vậy, hiện trạng kinh tế của đất n-ớc là nguyên nhân gây nên tình trạng trên hay chúng ta ch-a nhận thức đủ về quan hệ giữa ng-ời dân với Nhà n-ớc trong nền kinh tế thị tr-ờng. Đây là vấn đề có ảnh h-ớng trực tiếp đến ổn định chính trị - xã hội đất n-ớc và những nhiệm vụ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh.

Thứ ba, tình trạng trốn lậu thuế, khai gian trong hoạt động th-ơng mại năm 2002 xảy ra đặc biệt nghiêm trọng trong nhiều lĩnh vực của hoạt động kinh doanh. Thủ đoạn chính trong gian lận thuế giá trị gia tăng để chiếm đoạt tiền của Nhà n-ớc là gian lận trong kê khai thuế để đ-ợc khấu trừ và hoàn thuế; gian lận trong kê khai không một phần hoặc toàn bộ hàng xuất khẩu để đ-ợc áp dụng thuế giá trị gia tăng. Nh-ng vẫn

Năm 2002, qua thanh tra quản lý đất đai tại 8/61 tỉnh, thành phố đã phát hiện 34.717 tr-ờng hợp giao đất, cho thuê đất trái thẩm quyền với diện tích 1.707,9 ha; có 25.584 tr-ờng hợp sử dụng đất sai mục đích với diện tích 2.401,9 ha; có 26.163 tr-ờng hợp lấn chiếm đất công với diện tích 1.480,6 ha; có 51.006 tr-ờng hợp chuyển nh-ợng đất đai trái pháp luật với diện tích 3.621 ha. Một số tổ chức đ-ợc Nhà n-ớc giao đất, cho thuê đất, nh-ng nợ tiền thuê đất là 258,211 tỷ đồng, 138.600 USD

¹Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia, 2001, tr.76

Chỉ tính riêng trong lĩnh vực thuế giá trị gia tăng năm 2002, đã phát hiện 152 vụ lợi dụng chính sách hoàn thuế giá trị gia tăng của Nhà n-ớc chiếm đoạt 530 tỷ đồng. Những vụ án điển hình trong gian lận hoàn thuế giá trị gia tăng chiếm đoạt 23 tỷ đồng của Công ty kinh doanh xuất nhập khẩu và th-ong mại dịch vụ tỉnh Lạng Sơn; vụ chiếm đoạt 29 tỷ đồng của Chi nhánh công ty xuất nhập khẩu Đà Nẵng; vụ chiếm đoạt 27 tỷ đồng của Công ty xuất nhập khẩu tỉnh và một số công ty trách nhiệm hữu hạn tỉnh Bắc Ninh v.v...

đề cơ bản vẫn là có sự tiếp tay của đội ngũ cán bộ, công chức tha hoá trong ngành thuế cho kẻ gian lận thuế giá trị gia tăng. Năm 2002, ngành tài chính đã xử lý 302 cán bộ vi phạm. Vấn đề thuế và trốn lậu thuế, gian lận hoàn thuế trong nền kinh tế n-ớc ta năm 2002 đã tác động không nhỏ đến tình hình quốc phòng, an ninh đất n-ớc.

Tuy nhiên khó khăn nhất vẫn là cơ quan *thuế không có quyền khởi tố, điều tra các hành vi trốn, lậu thuế* (trong khi ở hầu hết các n-ớc có nền kinh tế thị tr-ờng trên thế giới, cơ quan thuế có quyền này) nên các vụ vi phạm về thuế đều phải chuyển cho cơ quan công an xử. Trong khi đó cơ quan điều tra Công an cũng đang gặp rất nhiều khó khăn vì quá tải điều tra các vụ án hình sự xảy ra trong toàn quốc, thiếu nghiêm trọng điều tra viên, thiếu ph-ơng tiện phục vụ điều tra. Chính điều này đã hạn chế nhiều hiệu quả công tác đấu tranh với các hành vi trốn lậu thuế hiện nay.

Kinh tế phát triển đồng nghĩa với sự sôi động trong sản xuất

kinh doanh. Sự năng động của chính sách thuế là cần thiết. Tuy nhiên, nếu nh- coi thuế là nguồn thu chủ yếu cho ngân sách để đảm bảo sự tồn tại của Nhà n-ớc thì cũng phải coi hành vi khai khống, gian lận th-ong mại để trốn thuế, gian dối để chiếm đoạt tiền hoàn thuế của Nhà n-ớc là hành vi đặc biệt nguy hiểm, nghiêm trọng chứ không thể coi là chuyện bình th-ờng. Trung Quốc những năm gần đây đã xử tử hình 60 ng-ời liên quan đến tội gian lận thuế giá trị gia tăng. Đây là tài liệu đáng để chúng ta nghiên cứu trong xử lý với hành vi gian lận thuế nói chung.

Thứ t-, tình hình tai nạn giao thông đ-ờng bộ ở n-ớc ta năm 2002 d-ới sự tác động của hoạt động kinh tế, cũng rất đáng chú ý. Nếu so sánh với bệnh dịch thế kỷ HIV, AIDS ở Việt Nam từ năm 1991 đến nay mới chỉ có khoảng 4.600 ng-ời chết; hoặc so sánh với cuộc chiến ở Côsôvô (Nam T-) trong 2 năm chỉ chết 2.000 ng-ời; hoặc chiến tranh giữa Palestin với Israen trong năm 2000 và 2001 mới làm chết 1.500 ng-ời, thì hậu

quả của tai nạn giao thông ở n-ớc ta quả là nỗi lo ngại của toàn xã hội. Trong năm 2002 đã xảy ra 27.891 vụ tai nạn giao thông, làm chết 13.174 ng-ời, làm bị th-ong nặng dẫn đến tàn tật suốt đời là 30.987 ng-ời. Tính bình quân mỗi ngày xảy ra 76 vụ, làm chết 39 ng-ời và bị th-ong 97 ng-ời. Số l-ợng tài sản bị thiệt hại cũng đến hàng trăm tỷ đồng.

Thứ năm, trong khi kinh tế đất n-ớc nhiều năm qua có tỷ lệ tăng tr-ờng cao hơn so với các n-ớc trong khu vực Đông Nam Á, thì *tỷ lệ thất nghiệp* ở thành thị và thiếu việc làm ở nông thôn càng trở thành một trong những vấn đề nổi cộm trong xã hội. Tình trạng thất nghiệp ở thành thị, thiếu việc làm ở nông thôn nghiêm trọng và có xu h-ớng tăng lên. Còn khoảng 7,4% ng-ời lao động thất nghiệp ở thành thị và khoảng 30% thời gian lao động ch-a đ-ợc sử dụng ở nông thôn. Thêm vào đó, mỗi năm n-ớc ta có khoảng từ 1,3 triệu đến 1,4 triệu ng-ời đến tuổi lao động. Số l-ợng ng-ời đ-ợc coi là thất nghiệp hiện nay ở n-ớc ta cũng có khoảng ít nhất từ 4 đến 5 triệu ng-ời. Tất cả những điều này tạo nên sức ép rất lớn cho xã hội về việc làm. Có đến hàng triệu ng-ời từ nông thôn rời quê h-ong mình đi mọi nơi để tìm kiếm việc làm, đến các vùng biên giới (Quảng Ninh, Lạng Sơn, Quảng Trị, Tây Ninh,

An Giang...) để buôn bán, làm cầu vịn cho bọn buôn bán hàng lậu qua biên giới; di chuyển vào các tỉnh Tây Nguyên (Đắk Lắk, Công Tum, Gia Lai) để sinh sống; tham gia vào đội ngũ khai thác than thổ phỉ ở Quảng Ninh, khai thác vàng và các khoáng sản trái phép ở Thái Nguyên, Bắc Cạn, Sơn La, Nghệ An và các tỉnh miền Trung; ra các đô thị tìm việc làm, tập trung chủ yếu ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Sức ép về lao động, việc làm của những người trong độ tuổi lao động đã tác động trực tiếp đến tình hình quốc phòng, an ninh đất nước.

Thứ sáu, nếu tính từ năm 1986 đến nay đất nước ta đã qua 16 năm thực hiện chính sách đổi mới. Đời sống nhân dân có sự cải thiện đáng kể. Tính bình quân năm 1991 thu nhập đầu người ở nước ta gần 200 đôla thì năm 2001 tăng lên khoảng gần 400 đôla. *Nhưng nước ta vẫn được coi là một trong những nước nghèo nhất và kém phát triển của thế giới.* Theo thống kê của Viện Chiến lược phát triển Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cả nước còn 2,05 triệu hộ nghèo, chiếm 13% tổng số hộ, trong đó có 300 nghìn hộ

thường xuyên thiếu đói; còn khoảng 1.715 xã nghèo. Dân số sống ở nông thôn chiếm 75% nhưng lại có tới 90% số người nghèo đang sinh sống⁴. Khoảng cách phân phối thu nhập ngày càng lớn, phân hoá giàu nghèo ngày càng tăng. Năm 2002, thu nhập của gia đình giàu có nhất ở nước ta gấp 20 lần thu nhập gia đình nghèo khó nhất. Kết quả điều tra 60.000 hộ gia đình năm 2002 cho thấy, thu nhập trung bình các hộ Việt Nam hiện nay là 311.000 đồng/tháng (khoảng

22 đôla Mỹ), tăng 12,2% so với năm 1999. Mặc dù số người nghèo khổ đã giảm tới 50% trong thời gian qua, nhưng vẫn còn khoảng 28 triệu người, chiếm 35% dân số cả nước, sống dưới mức nghèo khổ⁵. Số lượng các hộ nghèo, người nghèo thường tập trung ở nông thôn, miền núi, tại các vùng sâu, vùng xa, các vùng căn cứ cách mạng cũ, vùng biên giới, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số khu vực biên giới đất liền.

Ngoài ra còn rất nhiều vấn

Ùn tắc, tai nạn giao thông; tệ nạn ma tuý và nhiều vấn đề khác tiềm ẩn những nguy cơ về an ninh đối với xã hội

Ảnh: TTXVN

Ảnh: TL NTNN

⁴UNDP, *Việt Nam hướng tới 2010, tập 1, Nxb Chính trị quốc gia, 2001, tr.41-42.*

⁵Thông tấn xã Việt Nam, *Tin Kinh tế tham khảo số 004-TTX, Thứ hai ngày 6 tháng 1 năm 2003.*

đề khác liên quan đến an ninh xã hội nảy sinh từ tình hình kinh tế đất nước năm 2002 những vi phạm các quy định về quản lý trật tự kinh tế; những vi phạm quyền sở hữu công nghiệp và chất lượng hàng hoá; sản xuất và tiêu thụ hàng giả v.v... Như vậy, kinh tế đất nước có tăng trưởng nhưng Nhà nước vẫn đang đứng trước vấn đề gay gắt là làm thế nào tạo dựng được sự công bằng xã hội giữa các tầng lớp người, giữa các vùng, các địa phương. Xử lý không tốt những vấn đề xã hội, nhất là làm thế nào giảm khoảng cách giàu nghèo giữa các tầng lớp người, phát sinh từ nền kinh tế dễ dẫn đến hậu quả bất bình trong xã hội và nguy cơ Nhà nước mất đi sự ủng hộ của đa số quần chúng. Đây là sự tiềm ẩn những vấn đề liên quan đến sự ổn định và an ninh quốc gia.

Thực thi pháp luật

Cuối cùng, vấn đề quan trọng vẫn là, tại sao Nhà nước đã có nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến trật tự kinh tế mà vẫn làm nảy sinh những vấn đề về quốc phòng, an ninh như đã nêu ở trên? Có quan điểm cho rằng, do thiếu pháp luật, hoặc hệ thống pháp luật của nhà nước còn khập khiễng, chưa hoàn chỉnh, chưa đủ sức điều chỉnh các quan hệ kinh tế rất phức tạp hiện nay. Điều đó có thể không

sai, nhưng có lẽ chưa được chính xác. Chúng ta thấy tình hình trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2002 xảy ra đặc biệt nghiêm trọng trong phạm vi cả nước như trên đã trình bày. Nhưng kể từ ngày 26/1/2003, các cơ quan có trách nhiệm quản lý nhà nước về trật tự an toàn giao thông đường bộ đã đồng loạt thiết lập lại trật tự an toàn giao thông theo Nghị quyết của Quốc hội, xử lý nghiêm khắc tất cả những trường hợp vi phạm quy tắc trật tự an toàn giao thông. *Kết quả thật bất ngờ, trật tự an toàn giao thông đường bộ ở các địa phương nói chung, nhất là thành phố Hà Nội, đã từng bước đi vào nề nếp. Các tầng lớp nhân dân lao động rất phấn khởi. Trong khi đó, Luật giao thông đường bộ, kể từ khi có hiệu lực đến nay mới chỉ có 1 Nghị định, còn thiếu 6 Nghị định của Chính phủ để hướng dẫn thi hành.* Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến chống tham nhũng - Pháp lệnh chống tham nhũng; Pháp lệnh chống lãng phí tài sản nhà nước; Pháp lệnh cán bộ, công chức; Bộ luật Hình sự có phần Mục A (các tội phạm về tham nhũng) tại Chương 21 (các tội phạm về chức vụ)..., nhưng hiệu quả cuộc đấu tranh chống tham nhũng tại sao còn rất thấp? Thế thì đâu phải vì thiếu luật hay luật pháp chưa hoàn chỉnh mà là do pháp luật của chúng ta áp

dụng và thực hiện không nghiêm đã làm cho tình hình vi phạm pháp luật nói chung và tội phạm nói riêng trong nhiều lĩnh vực kinh tế không những không giảm, mà còn làm phát sinh tiêu cực tại nhiều lĩnh vực khác của đất nước.

Tất cả những điều đã trình bày cho thấy, đã đến lúc, song song với việc tiếp tục hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, **Quốc hội nên chú ý nhiều hơn nữa đến việc áp dụng và thực hiện pháp luật trong cuộc sống nói chung và trong trật tự quản lý kinh tế nói riêng. Đó là những vấn đề hàng đầu, đặc biệt quan trọng.** Có như vậy, việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhà nước mới có ý nghĩa lớn, quyết định đến sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta./.

* GS,TS, Ủy viên Ủy ban Quốc phòng và an ninh Quốc hội, Phó Viện trưởng Viện nghiên cứu chiến lược và Khoa học - Bộ Công an

XÂY DỰNG VÀ BỒI ĐẮP NỀN NGOẠI GIAO NGHỊ VIỆN

VĂN PHÁC*

thiếp vào công việc nội bộ của nhau, không dùng vũ lực hoặc đe dọa vũ lực, bình đẳng và cùng có lợi, giải quyết các bất đồng và tranh chấp bằng thương lượng hoà bình, làm thất bại mọi âm mưu và hành động gây sức ép và càn quyền”.

2. Bám sát các quy định của Hiến pháp về hoạt động đối ngoại của Quốc hội

Điều 84 của Hiến pháp 1992 được sửa đổi bổ sung năm 2002 có quy định chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, trong đó dành hẳn khoản 13 ghi rõ Quốc hội quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại, phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký, phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước...

Ánh: TL NĐBND

Cánh lễ Bế mạc Hội nghị thường niên lần thứ 23 Liên minh Nghị viện các nước ASEAN (AIPO) tại Hà Nội (9/2002)

Những định hướng cơ bản của hoạt động đối ngoại của Quốc hội nước ta

Hoạt động đối ngoại của Quốc hội đã đi theo 3 định hướng cơ bản sau:

1. Quán triệt, vận dụng và thực hiện thắng lợi đường lối đối ngoại của Đảng được thể hiện nhất quán trong các Nghị quyết của các Đại hội Đảng, nhất là từ Đại hội VI trở lại đây, với nội dung cơ động ở Đại hội VI là: “*Độc lập tự chủ, rộng mở, đa dạng hoá, đa phương hoá các quan hệ đối ngoại với tinh thần Việt Nam muốn là bạn của tất cả các nước trong*

cộng đồng thế giới, phấn đấu vì hoà bình, độc lập và phát triển”... Đại hội IX vẫn theo nội dung và quan điểm cơ bản đó, có bổ sung điều chỉnh thêm cho phù hợp với bối cảnh trong nước và quốc tế. Đoạn trên khẳng định độc lập, tự chủ, đa dạng hoá, đa phương hoá là quan điểm cơ bản vẫn giữ nguyên. Đoạn dưới được điều chỉnh thêm như sau: “*Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hoà bình, độc lập, phát triển theo các nguyên tắc: Tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can*

3. Thuận theo xu thế phát triển tiến bộ của thời đại

Xu thế phát triển tiến bộ của thời đại hiện nay là:

Về chính trị: là độc lập dân tộc.

Về văn hoá: là nền văn hoá dân tộc.

Về kinh tế: là toàn cầu hoá, là hợp tác và cạnh tranh trong cơ chế thị trường.

Tôi thấy cần xác định ta đã có

và đang tiếp tục xây đắp nền ngoại giao Nghị viện của Quốc hội Việt Nam mặc dù nền ngoại giao ấy còn mới mẻ, còn nhiều yếu kém và bất cập. Ta gọi nền ngoại giao Nghị viện của Quốc hội để nhận thức đúng và thực hiện thắng lợi chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội mà Đảng đã định hướng, Hiến pháp đã quy định và thuận theo xu thế phát triển tiến bộ của thế giới.

Ta gọi nền ngoại giao Nghị viện với nhận thức là d-ới sự lãnh đạo của Đảng, nằm trong hoạt động ngoại giao chung của Nhà nước và kết hợp giữa ngoại giao Nhà nước với ngoại giao nhân dân.

Triển khai và kết quả hoạt động đối ngoại của Quốc hội

Từ sau Đại hội VI, d-ới ánh sáng của đường lối đổi mới của Đảng, hoạt động đối ngoại của Quốc hội ta đ-ợc mở rộng, có bước phát triển mới. Chính sách đối ngoại đa dạng hoá, đa phương hoá đ-ợc mở rộng rất nhanh ra thế giới và khu vực.

Quan hệ đa phương: Từ lâu Quốc hội ta đã là thành viên của IPU (Liên minh Nghị viện thế giới).

Việc Quốc hội ta tham gia AIPO (Liên minh nghị viện các nước Đông Nam Á) là bước phát triển mới, có thể gọi là bước ngoặt có tính lịch sử trong quan hệ đối ngoại của Việt Nam với các nước. Từ đối đầu chuyển sang đối thoại, từ đối lập trở thành ng-ời cùng hội cùng thuyền.

Tuy nhiên, việc xoá bỏ nghi ngờ để xây dựng lòng tin cây lẫn nhau giữa nước ta với các nước

Đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam do Chủ tịch Nguyễn Văn An dẫn đầu đến thăm Ucraina (tháng 1/2003). Trong ảnh: Thiếu nữ Ucraina trong sắc phục dân tộc dâng bánh mỳ và muối đón khách quý

láng giềng không phải là chuyện chốc lát. Quốc hội nước ta và đồng đạo nghị sĩ các bên đã tham gia vào quá trình giải toả cảm n-ày. Tôi rất nhớ tr-ớc và sau khi Việt Nam gia nhập AIPO, các chính khách Thái, các nghị sĩ Thái tới tấp điện xin sang thăm Việt Nam trong đó có nhiều nhà kinh doanh, nhiều nhà chính trị và quân sự. Tôi đ-ợc phân công đón tiếp một đoàn nghị sĩ m-ời mấy ng-ời đều là cấp t-óng tại chức hoặc đã về h-u. Trong buổi hội đàm, một vị t-óng Thái nêu câu hỏi: *Phía Việt Nam có thấy khó khăn gì trong quan hệ làm ăn với Thái Lan?* Một đại biểu Quốc hội Việt Nam vốn ng-ời hay nói thẳng trả lời: *Việt Nam còn ch-a quen với kinh tế thị trường, nên chỉ sợ bị lừa.* Không khí chùng h- xuống. Một vị t-óng Thái đáp lại: *Khi*

chúng tôi chuẩn bị sang thăm Việt Nam, cử tri Thái cũng bộc lộ tâm sự muốn làm ăn với Việt Nam nh-ng cũng sợ nh- vậy. Nhân đó hai bên trao đổi về xây dựng lòng tin, xoá bỏ nghi ngờ, thúc đẩy quan hệ hữu nghị và hợp tác hai bên cùng có lợi. Tình hình đ-ợc dịu lại. Buổi tối, tôi dẫn đoàn Thái đến chào đồng chí Đỗ M-ời. Ông Tr-ởng đoàn nghị sĩ Thái báo cáo với đồng chí Đỗ M-ời là rất hài lòng về sự trao đổi thẳng thắn những điều mà nghị sĩ hai nước đều quan tâm là phải xây dựng lòng tin, xoá bỏ nghi ngờ để hai nước phát triển quan hệ hữu nghị và làm ăn lâu dài cùng có lợi.

Quan hệ song phương cũng đ-ợc mở rộng và phát triển rất nhanh. Đến nay Quốc hội ta đã có quan hệ hữu nghị và hợp tác với

trên một trăm Quốc hội các n-ớc.

Trong quá trình thực hiện chính sách đa dạng hoá trong hoạt động đối ngoại, Quốc hội ta cũng có những sáng tạo và thành công nổi bật. Đó là từ khoá IX, từ sau khi Mỹ bỏ cấm vận, Quốc hội ta đã kịp thời cho thành lập “*Tổ chức Nghị sĩ Việt Nam hữu nghị với các n-ớc*”. Thực ra Quốc hội Pháp và Quốc hội Nhật đã đi tr-ớc, tổ chức ra tổ chức Nghị sĩ Hữu nghị Pháp - Việt và Liên minh Nghị sĩ hữu nghị Nhật-Việt gồm các nghị sĩ có thiện cảm với Việt Nam để tỏ tình đoàn kết và ủng hộ kháng chiến của Việt Nam. Các tổ chức này hoạt động rất có hiệu quả. Từ kinh nghiệm đó, Quốc hội ta thành lập tr-ớc tiên tổ chức Nghị sĩ hữu nghị với Pháp, với Nhật sau mở rộng dần các n-ớc láng giềng, vốn có quan hệ truyền thống, các n-ớc có quan hệ hữu nghị và hợp tác tốt với Việt Nam. Lúc đầu là 7 tổ chức, đến khoá X đã tới trên 30 tổ chức Nghị sĩ Việt Nam hữu nghị với các n-ớc.

Trong buổi lễ ra mắt Tổ chức Nghị sĩ Việt Nam với các n-ớc, Chủ tịch Quốc hội Nông Đức Mạnh đã phát biểu: *Việc thành lập “Tổ chức Nghị sĩ Việt Nam hữu nghị với các n-ớc” và các “Nhóm nghị sĩ hữu nghị và hợp tác giữa Quốc hội và nhân dân Việt Nam với Quốc hội và nhân dân các n-ớc” làm cho hoạt động đối ngoại của Quốc hội thêm phong phú, đa dạng phù hợp với ph-ơng thức hoạt động ngoại giao nghị viện vừa mang tính chất Nhà n-ớc, vừa mang tính chất nhân dân.*

Tổ chức Nghị sĩ hữu nghị với

các n-ớc có vai trò và tác dụng quan trọng và to lớn nh- vậy, nh-ng nghiêm khắc mà nói, chúng ta (trong đó có tôi) ch-a làm cho các tổ chức này hoạt động thực chất hơn, đúng với vị thế của Nhà n-ớc ta, của Quốc hội ta đối với Quốc hội và nghị sĩ các n-ớc.

Cuộc đối thoại do Viện ASPEN Quốc hội Mỹ đứng ra tổ chức, mời một số nghị sĩ Mỹ và Việt Nam, nhà ngoại giao, nhà trí thức, nhà doanh nghiệp, nhà báo. Phía Mỹ có nhiều chính kiến, quan điểm rất khác nhau. Cuộc đối thoại bắt đầu từ năm 1990, mỗi năm họp 1 lần vào đầu năm. Mỗi năm họp ở 1 n-ớc ở ngoài n-ớc Mỹ. Đến năm 1993 họp ở Hawaii, 1 bang của n-ớc Mỹ, vì qua những cuộc thảo luận, tranh luận các ý kiến ủng hộ bỏ cấm vận, thực hiện bình th-ờng quan hệ Mỹ - Việt Nam đ-ợc sự ủng hộ của Quốc hội Mỹ, nhân dân Mỹ tác động đến Chính phủ Mỹ nên Chính phủ Mỹ mới đồng ý để cuộc hội thảo diễn ra ở Mỹ.

Cuộc hội thảo 1993 đã nhìn thấy triển vọng bình th-ờng hoá quan hệ Việt Nam - Mỹ sắp thành hiện thực, nên cuộc hội thảo ngừng trong niềm vui thắng lợi. Tôi đ-ợc dự 2 cuộc hội thảo cuối cùng, có mặt tích cực, tiêu cực, nh-ng mặt tích cực là chính.

Đây không phải là một cuộc tổng kết, nên tôi chỉ nói những hoạt động đối ngoại đáng nói mà tôi đ-ợc tham gia. Thực ra hoạt động đối ngoại của Quốc hội còn nhiều yếu kém, còn khó khăn về tổ chức, về trình độ, về kinh nghiệm nên kết quả hoạt động phải nói là

còn nhiều hạn chế và có nhiều vấn đề cần đ-ợc rút kinh nghiệm, tổng kết sâu sắc.

Kiến nghị

1/ Điều quan trọng tr-ớc hết là phải có nhận thức đúng vị trí, vai trò hoạt động đối ngoại của Quốc hội. Phải ra sức xây dựng, bồi đắp nền ngoại giao nghị viện vững, mạnh theo đ-ờng lối đối ngoại của Đảng, nằm trong hoạt động đối ngoại chung của Nhà n-ớc và phù hợp với xu thế phát triển tiến bộ của thời đại.

2/ Phải đầu t- nhiều hơn về lãnh đạo, chỉ đạo về xây dựng tổ chức, về bồi d-ỡng, đào tạo cán bộ đảm bảo nắm đ-ợc tình hình chung của nghị viện thế giới, của khu vực, của từng đối tác khác nhau. Công tác nghiên cứu còn rất yếu và rất thiếu, rất nghèo thông tin (cả về nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu động thái).

3/ Đề nghị tiếp tục phát triển hoạt động có hiệu quả của tổ chức Nghị sĩ hữu nghị với các n-ớc, tránh hình thức.

4/ Xây dựng nền nếp phối hợp hoạt động tốt hơn giữa ngoại giao Chính phủ, ngoại giao của Quốc hội, ngoại giao nhân dân, tạo nên sức mạnh tổng hợp, khắc phục tình trạng phân tán, mạnh ai nấy làm./.

* *Nguyễn Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội khoá IX*

VỀ BÀI “DÂN CHỦ VÀ VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN DÂN CHỦ”

VÕ TRÍ - VÔ VI

LTS: D-ới đây, hai tác giả mong muốn đ-ọc trao đổi lại về một số điểm trong bài viết “Dân chủ và việc thực hiện quyền dân chủ” của tác giả Hoàng Văn Nghĩa trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (số 1/2003)

1. Khái niệm dân chủ không nhất quán

Khái niệm dân chủ, khái niệm văn hoá, cũng nhiều khái niệm khác mang nhiều nghĩa và định nghĩa khác nhau, tùy theo góc độ xem xét mà ch-a có khái niệm thống nhất. Trong phần đầu, tác giả chỉ ra cách hiểu thứ nhất về dân chủ, rằng: “**Dân chủ là hình thức tổ chức thiết chế chính trị của xã hội dựa vào việc thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực nhà n-ớc**”. Theo khái niệm này thì

trong nhà n-ớc chủ nô, nhà n-ớc phong kiến, quyền lực nhà n-ớc đ-ợc quan niệm có nguồn gốc thần thánh hay có nguồn gốc bạo lực¹ sẽ không có dân chủ. Nh-ng ngay sau đó, tác giả lại cho rằng: “**Là hình thức tổ chức chính trị của nhà n-ớc, dân chủ xuất hiện cùng với sự xuất hiện của Nhà n-ớc...**”, có nghĩa là dân chủ đã có từ xã hội chủ nô và xã hội phong kiến. Chúng tôi hoàn toàn nhất trí với tác giả, phân tích các vấn đề dân chủ phải mềm dẻo linh hoạt. Nh-ng mở đầu bằng việc đ-a ra khái niệm dân chủ để rồi

thoát ly khái niệm ban đầu đó là cách làm không hay.

Tác giả cũng cho rằng dân chủ còn đ-ợc hiểu ở khía cạnh khác là **một giá trị xã hội**. Theo nghĩa này, dân chủ không gắn liền với nhà n-ớc. Nh-vậy, dân chủ đ-ợc tiếp cận trên hai ph-ơng diện. Nh-ng, đến phần tiếp theo khi phân các hình thức thực hiện dân chủ thành dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thì tác giả lại không cho biết rằng đang tiếp cận dân chủ d-ới góc độ nào. Tác giả không đứng trên một hệ quy chiếu thống nhất để bàn

¹ Nguyễn Cửu Việt. Giáo trình lý luận chung về nhà n-ớc và pháp luật. NXB Đại học Tổng hợp 1993. trang 20

luận về vấn đề dân chủ. Chính vì vậy, tác giả đã có quan niệm mà chúng tôi thấy rất khó hiểu về bản chất, vai trò, mối quan hệ giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện đ-ợc tác giả bàn ở phần sau của bài viết.

2. Việc phân chia và đánh giá vai trò của dân chủ

Hiện nay, nhiều ng-ời đ-ể thống nhất với nhau, có hai hình thức (ph-ong thức) thực hiện dân chủ là dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện; nh-ng ít có tác giả² đ-a ra tiêu chí để xác định hình thức nào là dân chủ trực tiếp, hình thức nào là dân chủ gián tiếp. Khi nói rằng dân chủ có hai hình thức là dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thì có nghĩa là chúng ta đang tiếp cận dân chủ theo cách thứ nhất: dân chủ là một chế độ nhà n-ớc, một hình thức tổ chức nhà n-ớc.

Chúng tôi cho rằng, dân chủ trực tiếp là hình thức trong đó tất cả các thành viên trong một cộng đồng nhất định trực tiếp thể hiện ý chí của mình đối với một vấn đề nhất định của cộng

đồng và ý chí đó sẽ trực tiếp quyết định vấn đề đó³. Theo đó thì tr-ng câu dân ý, đại hội cán bộ, công chức là những hình thức dân chủ trực tiếp⁴. Những vấn đề đ-ợc quyết định bởi hình thức này sẽ có hiệu lực pháp lý cao nhất, không cần sự phê chuẩn của bất kỳ chủ thể nào khác và chỉ có thể sửa đổi quyết định bằng hình thức đã thông qua quyết định.

Tác giả đã đồng nhất mọi hành động trực tiếp thể hiện ý chí với hình thức dân chủ trực tiếp. Tại trang thứ hai của bài viết, tác giả quan niệm về dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp (còn gọi là dân chủ đại diện) nh- sau: “Để thực hiện đ-ợc dân chủ đại diện thì phải cần đến dân chủ trực tiếp, chẳng hạn việc bầu cử lựa chọn ra các đại biểu Quốc hội hay đại biểu Hội đồng nhân dân...”. Theo đó, tác giả đã cắt khúc từng giai đoạn bầu cử và cho rằng từng giai đoạn t-ong ứng nh- tham gia Hội nghị hiệp th-ong, tham gia bỏ phiếu là hình thức dân chủ trực tiếp. Theo nh- cách hiểu của tác giả

thì hình thức dân chủ gián tiếp (hay dân chủ đại diện) là một quá trình tổng hợp các giai đoạn của dân chủ trực tiếp. Nếu cắt nhỏ các hành động nh- vậy, thì hành vi quyết định có đi đến nơi bỏ phiếu hay không cũng là dân chủ trực tiếp, thực hiện quyền tự do ngôn luận cũng là dân chủ trực tiếp... Cứ theo cách hiểu này của tác giả thì chẳng có gì là dân chủ đại diện cả!

Đặc biệt, tác giả cho rằng “đến l-ợt mình, các đại biểu Quốc hội khi thực hiện quyền lực của công dân trao cho thì lại cần dựa trên ph-ong thức dân chủ trực tiếp...” và “Những cuộc tiếp xúc trực tiếp với các cử tri và xử lý kiến nghị của cử tri cũng chính là một hình thức dân chủ trực tiếp”. Nếu lập luận nh- vậy thì việc nhân dân tham gia bỏ phiếu bầu đại biểu Hội đồng nhân dân là hình thức dân chủ trực tiếp; đại biểu Hội đồng nhân dân bầu ra Chủ tịch Ủy ban nhân dân là dân chủ trực tiếp; Chủ tịch Ủy ban nhân dân và các thành viên Ủy ban nhân dân khi thực hiện quyền lực

² Nguyễn Cửu Việt - Võ Trí Hào. *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Khoa 2001 - 2002: “Hoàn thiện thủ tục xây dựng và ban hành văn bản pháp luật”*. Trang 30.

³ Theo chúng tôi tại Điểm 3 Mục IX, Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX hiểu “dân chủ trực tiếp” theo nghĩa này: “Thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng Luật tr-ng câu dân ý”

⁴ Xem Luật tr-ng câu dân ý Tajikistan, Tr-ng câu dân ý theo Hiến pháp Thái Lan

của công dân trao cho là dựa trên ph-ong thức dân chủ trực tiếp và mở rộng ra hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà n-ớc nh- công ty b-u điện, điện lực... của nhà n-ớc thực hiện việc kinh doanh độc quyền trên cơ sở những nguồn lực nhân dân⁵ trao cho là dựa trên ph-ong thức dân chủ trực tiếp.

Chúng tôi không phủ nhận các hành động đó do từng ng-ời dân thực hiện một cách trực tiếp và mang ý nghĩa pháp lý, nh-ng hoàn toàn không đồng ý đó là hình thức dân chủ trực tiếp. Việc bầu cử các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân chỉ mới là hành vi “*nhặt quân cờ*” chứ ch-a quyết định “*đi n-ớc cờ*”. Việc lựa chọn đại biểu thuần túy ch-a thể tác động trực tiếp đến quyền lực nhà n-ớc nói chung cũng nh- các đ-ờng lối, chính sách nói riêng; ch-a có một ý nghĩa gì nếu không có các giai đoạn sau nên nó không phải là dân chủ trực tiếp⁶.

Dân chủ trực tiếp thuần túy là không t-ờng trong xã hội hiện đại. Các quốc gia rộng lớn

trong các xã hội phức tạp hiện nay không thể làm đ-ợc cái việc là triệu tập một hội nghị gồm tất cả mọi ng-ời⁷. Do đó mà đã sinh ra lý thuyết đại diện. Theo lý thuyết đại diện, quyền lực về nguyên tắc thuộc về nhân dân, nh-ng do những lý do thực tế, nhân dân không thể trực tiếp thực hiện toàn bộ quyền lực của mình mà phải uỷ thác cho những ng-ời đại diện để thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhân dân. Ph-ong thức để nhân dân uỷ thác quyền lực cho ng-ời đại diện chính là bầu cử. Từ khi xuất hiện lý thuyết đại diện, bầu cử song hành với dân chủ.

Chính vì lý do đó, chúng tôi cho rằng: bầu cử là một ph-ong thức để thực hiện dân chủ. Bản thân hành vi bầu cử không thể nói đó là dân chủ trực tiếp hay dân chủ đại diện mà đó chỉ là một ph-ong thức thực hiện dân chủ đại diện. Bầu cử là một khâu trong quy trình thực hiện dân chủ đại diện.

Bầu cử là một quyền dân chủ của công dân, nằm ở một hệ quy chiếu khác: cách tiếp cận dân chủ theo nghĩa thứ hai

là một giá trị xã hội. Theo cách tiếp cận này, dân chủ là một chế độ tự do, nghĩa là một chế độ trong đó nhân dân đ-ợc thừa nhận và bảo đảm những tự do căn bản: tự do thân thể, tự do c- trú, tự do tín ng-ỡng, tự do hội họp... Bầu cử cũng là một quyền tự do dân chủ của công dân. Dân chủ hiểu d-ới góc độ là một chế độ tự do thì *không đặt ra vấn đề trực tiếp hay gián tiếp*. Theo nghĩa này thì đ-ơng nhiên là các quyền đó đ-ợc thực hiện bằng hành vi trực tiếp: nó gắn liền với một cá nhân và thể hiện ý chí của cá nhân. Vấn đề đại diện chỉ đặt ra đối với một cộng đồng hay một tập thể và có ý chí chung. Sở dĩ tác giả cho rằng hành vi bầu cử là dân chủ trực tiếp vì không tiếp cận vấn đề ở một hệ quy chiếu thống nhất. Khi nói dân chủ trực tiếp hay gián tiếp là hiểu dân chủ nh- một chế độ nhà n-ớc. Nh-ng bầu cử khi đ-ợc coi là một quyền công dân thì lại phải đ-ợc hiểu là một chế độ tự do.

Đồng nhất các hành động trực tiếp thể hiện ý chí với dân chủ trực tiếp nh- cách mà tác

⁵ Tài sản của các doanh nghiệp này có nguồn gốc từ ngân sách nhà n-ớc, mà ngân sách nhà n-ớc chủ yếu từ thuế do nhân dân nộp.

⁶ Xem Diane Ravitch, *What is democracy*, U.S. Information Agency, 1991

⁷ Ngày nay, hình thức dân chủ trực tiếp nh- vậy đ-ợc thực hiện ở một vài bang (cantons) của Thụy Sĩ nơi miền sơn c-ớc xa xôi. Đây là một điều rất đặc thù nên không phản ánh quy luật chung của sự phát triển dân chủ.

giả đã quan niệm và cho rằng dân chủ trực tiếp là một giai đoạn của dân chủ gián tiếp dẫn đến ba hệ quả:

1. Sẽ gặp phải vòng luẩn quẩn quả trứng- con gà khi đứng tr-ớc một vấn đề cụ thể, cần xác định nó là dân chủ trực tiếp hay dân chủ gián tiếp. Có thể tìm ra câu trả lời đúng về mặt logic nh-ng sẽ không có ý nghĩa thực tiễn⁸ dẫn đến lộn lộn trong việc hoạch định pháp luật, chính sách phát triển dân chủ. Theo tác giả thì *“chỉ khi nào mức độ dân chủ trực tiếp đ-ợc hiện thực hoá một cách đầy đủ, hiệu quả và sâu rộng thì đó chính là tiền đề quan trọng cho việc thực hiện tốt hình thức dân chủ đại diện và nền dân chủ đại diện”*. Nếu nh- vậy, ng-ời ta chẳng cần gì phải cải cách bộ máy nhà n-ớc, chỉ cần hoàn thiện các hình thức dân chủ trực tiếp là đủ.

Chúng tôi cho rằng, tác giả đã không đánh giá chính xác về vai trò, mối t-ơng quan giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Một khi *“dân chủ trực tiếp đ-ợc hiện thực hoá một cách đầy đủ, hiệu quả và sâu rộng”* thì sẽ chẳng còn dân

chủ hiểu theo nghĩa là một chế độ nhà n-ớc nữa. Nếu toàn thể dân chúng đều có thể trực tiếp tham gia quyết định các công việc của xã hội thì không còn khái niệm dân chủ nữa, và cũng không có nhà n-ớc nữa, mà chỉ có sự tự quản của nhân dân. Cho nên, dân chủ trực tiếp tồn tại một cách thuần túy là không có ý nghĩa. Nó chỉ có ý nghĩa khi tồn tại trong sự kết hợp với hình thức khác của dân chủ. Trong một xã hội có nhà n-ớc thì dân chủ đại diện mới là chính, là phổ biến, là chủ yếu chứ không phải dân chủ trực tiếp. Để phát triển dân chủ, cái chính là phải hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc.

2. Sẽ không cần thiết phải *“mở rộng dân chủ trực tiếp...”* nh- điểm 3 mục IX Báo cáo chính trị Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX đã nêu, vì theo tác giả thì dân chủ trực tiếp là phổ biến; mọi hành vi thực hiện quyền dân chủ đều thể hiện quyền tự do ý chí và đều là dân chủ trực tiếp.

Nh-ng theo quan điểm của chúng tôi, dân chủ trực tiếp là một bộ phận của chủ quyền

nhân dân mà nhân dân không uỷ quyền cho nhà n-ớc. Dân chủ trực tiếp đ-ợc kết hợp với dân chủ đại diện, là một cơ chế để chống lại sự tha hoá của quyền lực nhà n-ớc. Nói cách khác, dân chủ trực tiếp là một yếu tố để kiểm soát quyền lực nhà n-ớc, để đảm bảo cho nhà n-ớc luôn thuộc về nhân dân.

3. Sẽ đồng nhất hành động của cơ quan nhà n-ớc và hành động của nhân dân; cho rằng chữ *“nhân dân”* bao gồm cả các cơ quan nhà n-ớc. Khi tác giả đi đến nhận định: *“đến l-ợt mình, các đại biểu Quốc hội khi thực hiện quyền lực của công dân trao cho thì lại cần dựa trên ph-ơng thức dân chủ trực tiếp...”*⁹. Một sự lập luận rất nguy hiểm cho dân chủ!

Tóm lại, dân chủ là một vấn đề cổ x-a nh-ng vô cùng phức tạp, với nhiều góc độ tiếp cận, trên các hệ quy chiếu khác nhau. Chúng tôi mong muốn đ-ợc trao đổi với tác giả và bạn đọc nhằm tìm ra hệ quy chiếu chung, làm sáng tỏ và sâu sắc thêm vấn đề./.

⁸ Liên t-ởng lập luận của những nhà nguy biện Trung Quốc cổ đại: *“Cái gây dài một th-ớc, mỗi ngày chặt lấy một nửa, vạn đời cũng không hết.”* Xem: Nguyễn Hiến Lê. *Trang tử- Nam Hoa Kinh*. NXB VHHT, H, 1994, tr547.

⁹ Xin trích nguyên văn bài viết của tác giả

QUYỀN GIÁM SÁT TỐI CAO CỦA QUỐC HỘI VÀ QUYỀN GIÁM SÁT CỦA CÁC CƠ QUAN CỦA QUỐC HỘI

TRẦN NGỌC ĐỒNG*

Dự án Luật về hoạt động giám sát sẽ được Quốc hội xem xét và thông qua trong năm 2003.

Giám sát nói chung, quyền giám sát tối cao nói riêng là phạm trù trung tâm của Dự án luật. Vì thế quan niệm đúng đắn nội hàm của khái niệm giám sát và quyền giám sát tối cao có ý nghĩa quyết định trong việc xác định phạm vi và nội dung điều chỉnh của Dự án luật. Bài viết trình bày quan niệm của tác giả về quyền giám sát tối cao nhằm góp tiếng nói trong việc tiếp tục hoàn thiện Dự án luật trước khi trình Quốc hội thông qua

1. Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội

Theo Điều 84 Khoản 2 Hiến pháp năm 1992 và Điều 2 Khoản 2 Luật tổ chức Quốc hội hiện hành thì “*thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội*” là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tuy nhiên, quan niệm nh- thể nào về quyền giám sát tối cao thì đang có các ý kiến khác nhau. Các quan điểm

khác nhau về quyền giám sát tối cao sẽ dẫn đến việc xác định phạm vi và nội dung điều chỉnh thể hiện trong dự án luật khác nhau. Vì thế cần có quan niệm thống nhất về quyền giám sát tối cao của Quốc hội để làm cơ sở cho việc xác định phạm vi và nội dung điều chỉnh của dự án luật. Để làm điều đó, theo tôi, cần tập trung làm rõ 4 vấn đề sau: đối tượng của quyền giám sát tối cao là ai? (cơ quan cá nhân nào?) Nội dung của quyền giám sát tối cao bao gồm những gì? Phương thức thực hiện quyền giám



Ảnh: Lê Hoàng

“Toàn thể các đại biểu tại các kỳ họp mới là chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao”

sát tối cao nh- thế nào? Hậu quả pháp lý của quyền giám sát tối cao là gì?

Làm rõ nội hàm của 4 vấn đề nói trên chẳng những phân biệt sự khác nhau giữa giám sát tối cao với các hoạt động điều tra, thanh tra, kiểm sát, xét xử, mà điều quan trọng hơn còn chỉ rõ sự khác nhau giữa giám sát tối cao của Quốc hội với các hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội mà Hiến pháp không gọi là giám sát tối cao.

Đối t-ợng của quyền giám sát tối cao

Nh- trên đã viết, Hiến pháp quy định chủ thể duy nhất thực hiện quyền giám sát tối cao là Quốc hội. Nh- vậy, Quốc hội nói ở đây không phải là các cơ quan của Quốc hội mà là toàn thể các đại biểu Quốc hội tại các kỳ họp Quốc hội mới là chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao. Với quan niệm chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao nh- vậy, thì đối t-ợng giám sát tối cao chỉ có thể là các cơ quan và cá nhân do Quốc hội thành lập, bầu hoặc phê chuẩn. Hay nói cách khác, đối t-ợng giám sát tối cao của Quốc hội đó là tầng cao nhất của bộ máy nhà n-ớc bao gồm *Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, những ng-ời đứng đầu các cơ quan này và các thành viên của Chính phủ*. Sở dĩ đối t-ợng

giám sát tối cao đ-ợc xác định nh- vậy, theo tôi, vì ba lý do sau đây:

Thứ nhất, khác với Hiến pháp năm 1980, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc ta theo Hiến pháp năm 1992 dựa trên một nguyên tắc cơ bản: Quyền lực nhà n-ớc là thống nhất nh-ng có sự phân công và phối hợp trong việc thực hiện 3 quyền lập pháp, hành pháp và t-pháp. Theo nguyên tắc mới này, hiện nay ngoài Quốc hội ra, không có một cơ quan nhà n-ớc nào đ-ợc phân công, phân nhiệm thực hiện chức năng giám sát hay

• Đối t-ợng giám sát tối cao của Quốc hội là tầng cao nhất của bộ máy nhà n-ớc bao gồm Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, những ng-ời đứng đầu các cơ quan này và các thành viên của Chính phủ •

thanh tra, kiểm sát việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội đối với các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền ở tầng cao nhất trong bộ máy nhà n-ớc. Còn đối với các cơ quan và cá nhân khác trong bộ máy nhà n-ớc, theo Hiến pháp và các luật tổ chức hiện hành đã có sự phân công phân nhiệm việc thực hiện thanh tra, kiểm tra, giám sát. Trong hệ thống hành pháp đó là sự kiểm tra thanh tra của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp d-ới, của thanh tra chuyên ngành và thanh tra Nhà n-ớc. Trong hệ thống t-pháp đó là sự kiểm soát hoạt động t-pháp của Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân các cấp, là giám đốc thẩm và tái thẩm của Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân cấp tỉnh, thành trực thuộc Trung -ơng. Đối với

chính quyền địa ph-ơng đó là sự giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp... Nh- vậy, nếu quan niệm giám sát tối cao của Quốc hội là giám sát ở tầng cao nhất của bộ máy nhà n-ớc sẽ hạn chế đ-ợc sự trùng lặp, dựa dẫm, ỷ lại trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc; tránh đ-ợc tình trạng một công việc phân cho nhiều cơ quan, “*cha chung không ai lo*”, không ai chịu trách nhiệm. Hơn nữa, giám sát ở tầng cao nhất của bộ máy nhà n-ớc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, chẳng những làm cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan và cá nhân ở tầng cao nhất tuân thủ đúng đắn Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội- một nguyên tắc tối th-ợng của Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của

dân, do dân và vì dân, mà còn là nhân tố thúc đẩy và là tấm gương mẫu mực cho các tầng, các cấp khác trong bộ máy nhà nước tuân thủ Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Thứ hai, theo Điều 84 của Hiến pháp hiện hành, Quốc hội nước ta chỉ có 14 nhiệm vụ và quyền hạn, không giống như Hiến pháp năm 1980, Quốc hội còn có thể đặt ra các quyền hạn và nhiệm vụ khác. Như vậy, mặc dầu là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, nhưng Quốc hội cũng chỉ được quyền hoạt động theo quy định của Hiến pháp và luật do mình đặt ra. Tại Điều 83 của Hiến pháp hiện hành quy định: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*”. Như vậy, Hiến pháp xác định Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, không trừ một lĩnh vực hoạt động nào cả, từ kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học kỹ thuật, an ninh quốc phòng cho đến đối ngoại. Ngược lại, Hiến pháp không xác định quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ bộ máy nhà nước, tức là không xác định giám sát tất cả các cấp, các ngành cấu thành bộ máy nhà nước. Luật tổ chức Quốc hội hay Luật giám sát có nhiệm vụ cụ thể hoá quy định này của Hiến pháp cho phù hợp với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thứ ba, Quốc hội nước ta không

phải là Quốc hội hoạt động chuyên trách. Để phù hợp với đặc thù này, cần quy định Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với “*tầng cao nhất*” của bộ máy nhà nước. Có như vậy, Quốc hội mới có đủ điều kiện để thực hiện quyền giám sát tối cao của mình một cách có hiệu quả và hiệu lực. Cũng tương tự như vậy, Quốc hội cũng chỉ thực hiện quyền lập hiến và lập pháp mà không thực hiện quyền lập quy. Quốc hội cũng chỉ quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước mà không quyết định tất cả mọi vấn đề. Như vậy, việc xác định Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với “*tầng cao nhất*” của bộ máy nhà nước, chẳng những tạo ra sự thống nhất trong quan niệm về việc thực hiện quyền lập hiến, lập pháp và quyền quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, mà còn chỉ rõ mối quan hệ mật thiết trong việc thực hiện các quyền lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước và quyền giám sát tối cao. Thông qua việc thực hiện quyền giám sát tối cao mà Quốc hội kiểm tra lại chất lượng của các đạo luật và các quyết định do mình ban hành để có thể đề xuất sáng kiến sửa đổi, bổ sung hoàn thiện và nâng cao chất lượng của chúng. Ngược lại, thông qua việc thực hiện quyền giám sát tối cao của mình. Cứ như thế, trong mối quan hệ tác động qua lại lẫn nhau, hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động lập pháp, quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước và giám sát tối cao ngày càng được nâng cao.

Nội dung giám sát tối cao

Theo các quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội hiện hành thì nội dung giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm:

- Một là, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Đây chính là nội dung cơ bản, hàng đầu của quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Bởi vì, tổ chức và thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, trước hết thể hiện ở quyền lập quy của các cơ quan và cá nhân này. Hoạt

động lập quy không đúng, không phù hợp, không kịp thời với hoạt động lập pháp chẳng những tạo ra hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, kém hiệu lực, hiệu quả mà còn là biểu hiện của sự lạm quyền, thiếu thống nhất trong tổ chức lao động quyền lực một khuynh h-ớng (do vô tình hay hữu ý) th-ờng xảy ra trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan do Quốc hội thành lập và của các cá nhân do Quốc hội bầu. Vì thế, giám sát tối cao hoạt động lập quy của các cơ quan do Quốc hội thành lập và các cá nhân do Quốc hội bầu có ý nghĩa cực kỳ quan trọng và là một ph-ơng h-ớng hoạt động hàng đầu của Quốc hội trong Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

- Hai là, giám sát các hoạt động của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Đây chính là giám sát việc tổ chức và thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội đối với các đối t-ợng thuộc quyền giám sát tối cao. Nói cách khác, đó chính là việc Quốc hội xem xét quá trình áp dụng pháp luật trong việc tổ chức và thực hiện hoạt động thực tiễn của các cơ quan và cá nhân thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Nội dung giám sát này nhằm đảm bảo cho việc tổ chức và thực hiện các hoạt động thực tiễn của các cơ quan và cá nhân ở tầng cao nhất trong bộ máy nhà n-ớc tuân thủ Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội trong việc giải quyết các công việc cụ thể thuộc thẩm quyền của mình. Đây là một nội dung giám sát không kém phần quan trọng so với nội dung giám sát nói trên. Bởi vì Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội có đi vào cuộc sống, trở thành hiện thực hay không, không chỉ thông qua hoạt động lập quy đúng đắn, phù hợp và kịp thời với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội mà còn là ở tổ chức thực tiễn các hoạt động cụ thể thể hiện ở các quyết định cụ thể có hợp hiến, hợp pháp và hợp lý hay không, có hiệu lực và hiệu quả hay không. Vì thế nội dung giám sát tối cao của Quốc hội đối với các cơ quan và cá nhân ở tầng cao nhất trong bộ máy Nhà n-ớc ta không thể không bao gồm giám sát các hoạt động thực tiễn đối với các đối t-ợng này.

- Ba là, cùng với các nội dung giám sát tối cao nói trên, Quốc hội còn phải tiến hành xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, trách nhiệm của các cá nhân do Quốc hội bầu và phê chuẩn. Đây là một nội dung giám sát chẳng những để thực hiện một nhiệm vụ, quyền hạn mang tính truyền thống của Quốc hội n-ớc ta đã đ-ợc quy định trong Hiến pháp là: “*Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch n-ớc, Phó Chủ tịch n-ớc, Chủ tịch Quốc hội, Thủ t-ớng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, phê chuẩn đề nghị của Thủ t-ớng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ t-ớng, Bộ tr-ởng và các thành viên khác của Chính phủ...*” (khoản 8 Điều 84 Hiến pháp năm 1992), mà còn là cơ sở để thực hiện một quyền hạn và nhiệm vụ mới vừa đ-ợc Quốc hội khoá X kỳ họp thứ 10 quyết định bổ sung vào Hiến pháp năm 1992 là: “*bỏ phiếu tín nhiệm đối với những ng-ời giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn*” (khoản 7 Điều 84 Hiến pháp 1992). Việc bổ sung vào Hiến pháp 1992 quyền hạn và nhiệm vụ mới này đòi hỏi Quốc hội phải chủ động xem xét, đánh giá năng lực và trách nhiệm của những ng-ời do mình bầu ra hoặc phê chuẩn để nâng cao năng lực và trách nhiệm của họ, đồng thời làm tốt hơn nhiệm vụ và quyền hạn bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh này. Để làm điều đó, quyền giám sát tối cao của Quốc hội không thể không bao

gồm nội dung xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, trách nhiệm của các cá nhân do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Với quan niệm về nội dung giám sát tối cao của Quốc hội nói trên, Dự án luật hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội cần có những quy định cụ thể cả về quyền lẫn cách thức thực hiện các quyền này.

Ph-ong thức thực hiện quyền giám sát tối cao

Giám sát tối cao là quyền Hiến pháp duy nhất giao cho Quốc hội. Vì thế quyền này chỉ có thể tiến hành tại các kỳ họp của Quốc hội với các ph-ong thức thực hiện quyền phù hợp với đối t-ợng và nội dung giám sát nói trên. Theo Hiến pháp cũng nh- Luật tổ chức Quốc hội hiện hành thì quyền này đ-ợc thực hiện bằng các ph-ong thức sau đây:

- *Xem xét các báo cáo công tác của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao.* Đây chính là ph-ong thức để thực hiện nội dung giám sát việc tổ chức và thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội trong các hoạt động thực tiễn của các đối t-ợng thuộc quyền giám sát tối cao. Việc xem xét, thảo luận các báo cáo hàng năm hoặc sáu tháng tại các kỳ họp cuối năm hay giữa năm đ-ợc tiến hành theo một trình tự chặt chẽ do luật định, trong đó phải có thẩm tra, phản biện, thảo luận, tranh luận của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu

Quốc hội đối với các đối t-ợng thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội.

- *Xem xét các đề nghị của các cơ quan của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội, của các cơ quan, tổ chức và cá nhân về các văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.* Đây chính là ph-ong thức để thực hiện nội dung giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật (hoạt động lập quy) của các đối t-ợng thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Để cho ph-ong thức giám sát này đ-ợc thực hiện ở các kỳ họp của Quốc hội đòi hỏi các cơ quan của Quốc hội từ Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban và từng đại biểu Quốc hội giữa hai kỳ họp phải th-ờng xuyên thực hiện quyền giám sát các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để có các đề nghị kịp thời tại kỳ họp của Quốc hội. Vì thế cần có những quy định cụ thể trong Luật

6 Luật giám sát phải cụ thể hoá quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội và nghĩa vụ trả lời chất vấn của những ng-ời thuộc đối t-ợng chất vấn

giám sát về quyền và nghĩa vụ giám sát các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Đồng thời Luật giám sát của Quốc

hội cũng cần mở rộng và quy định cụ thể các chủ thể có quyền đề nghị Quốc hội xem xét các văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Có nh- vậy, giám sát văn bản quy phạm pháp luật – một nội dung quan trọng của quyền giám sát tối cao mới trở thành hiện thực.

- *Xem xét chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp*

Chất vấn là quyền của đại biểu Quốc hội đối với Chủ tịch n-ớc, Chủ tịch Quốc hội, Thủ t-ớng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 98 Hiến pháp năm 1992 và Điều 42 Luật tổ chức Quốc hội). Quyền này có thể đ-ợc thực hiện

trong thời gian Quốc hội họp hoặc trong thời gian giữa hai kỳ họp. Ng-ời bị chất vấn trả lời về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn. Để chất vấn và trả lời chất vấn trở thành một ph-ơng thức thực hiện quyền giám sát tối cao, thì tại kỳ họp, Quốc hội phải xem xét việc trả lời chất vấn của những ng-ời thuộc đối t-ợng bị giám sát tối cao. Thông qua việc xem xét này mà Quốc hội đánh giá năng lực, trình độ và trách nhiệm của những ng-ời trả lời chất vấn. Vì thế, có thể nói xem xét việc trả lời chất vấn chẳng những góp phần nâng cao năng lực, trình độ và trách nhiệm của những ng-ời thuộc đối t-ợng giám sát tối cao của Quốc hội mà còn là tiền đề, là căn cứ để các đại biểu Quốc hội thể hiện các quyền khác nh- bỏ phiếu tín nhiệm, bầu cử, bãi nhiệm, miễn nhiệm... Vì thế, Luật giám sát phải cụ thể hoá quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội và nghĩa vụ trả lời chất vấn của những ng-ời thuộc đối t-ợng chất vấn. Chất vấn và trả lời chất vấn không hoàn toàn đồng nghĩa với hỏi, đáp. Do đó, Luật giám sát cần có những tiêu chí xác định thế nào là một chất vấn và thế nào là trả lời một chất vấn đạt yêu cầu. Đồng thời Luật cũng cần quy định thủ tục và các đảm bảo pháp lý để tiến hành xem xét việc trả lời chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội.

Liên quan đến ph-ơng thức giám sát này một vấn đề đặt ra là ngoài đại biểu Quốc hội, thì Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có quyền chất vấn không? Mặc dầu Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội không quy định quyền chất vấn cho tổ chức nh-ng lại quy định các cơ quan của Quốc hội có quyền giám sát. Để tiến hành giám sát, các thành viên của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội phải sử dụng một trong các ph-ơng thức giám sát là chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn. Nếu một chất vấn nào đó không chỉ là của một thành viên mà của nhiều thành viên và trở thành ý chí chung của cả Hội đồng dân tộc hay của cả Ủy ban thì có thể xem chất vấn đó là của Hội đồng dân tộc hay của Ủy ban của Quốc hội. Với quan niệm đó, Đoàn đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đều có quyền chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội, nếu nh- chất vấn đó là ý chí chung của

tất cả các thành viên của cơ quan hay tổ chức này. Nếu nh- Luật tổ chức Quốc hội đã quy định Hội đồng dân tộc và các Ủy ban đều có quyền yêu cầu bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn thì các cơ quan này của Quốc hội đều phải có quyền chất vấn để tạo cơ sở và tiền đề cho việc thực hiện quyền này. Vì vậy, Dự án luật giám sát cần quy định Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đều có quyền chất vấn cá nhân thuộc đối t-ợng giám sát tối cao của Quốc hội. Việc quy định này vừa có ý nghĩa bổ sung, bổ trợ cho quyền chất vấn của cá nhân đại biểu Quốc hội vừa góp phần nâng cao chất l-ợng, giá trị và hiệu lực của các chất vấn, đặc biệt là trong điều kiện các đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách, điều kiện nắm bắt và thu thập thông tin còn hạn chế, văn hoá dân chủ ch-a đạt đến trình độ cao...

- *Thành lập Ủy ban lâm thời trong những tr-ờng hợp cần thiết để điều tra về một vấn đề nhất định.* (Điều 22 Luật Tổ chức Quốc hội). Theo điều luật này thì việc Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để giải quyết hai loại công việc: Một là, để nghiên cứu, thẩm tra một dự án luật; và hai là, để điều tra về một vấn đề nhất định. Nh- vậy, thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội là ph-ơng thức hoặc là để thực hiện chức năng lập pháp hoặc là để thực hiện chức năng giám sát tối cao. Với t- cách là ph-ơng thức thực

hiện quyền giám sát tối cao, vấn đề đặt ra là khi nào và trong trường hợp nào được xem xét là cần thiết phải thành lập Ủy ban lâm thời. Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội cần có quy định về trường hợp cần thiết đó, để tạo ra điều kiện cho những người và cơ quan có quyền yêu cầu thành lập Ủy ban lâm thời thực hiện được quyền của mình. Có thể nói, đây là phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao không có tính phổ biến, theo tôi, chỉ xảy ra khi tiến hành giám sát tối cao bằng các phương thức giám sát đã nói ở trên nhưng có một hay một số hoạt động nào đó của đối tượng bị giám sát chưa được làm rõ mà chủ thể giám sát tối cao hay là đối tượng bị giám sát tối cao yêu cầu.

Ngoài quy định này, điều luật về thành lập Ủy ban lâm thời còn cần làm rõ ai có quyền đề nghị Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời. Việc xác định ai có quyền yêu cầu thành lập Ủy ban lâm thời có liên quan mật thiết với quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội về bỏ phiếu tín nhiệm. Bởi vì một trong những hậu quả pháp lý của giám sát tối cao là có thể dẫn tới bỏ phiếu tín nhiệm. Do đó, Luật tổ chức Quốc hội quy định khi có kiến nghị của ít nhất 20% tổng số đại biểu Quốc hội, hoặc kiến nghị của ít nhất 2/3 tổng số thành viên Hội đồng dân tộc, Ủy ban tán thành trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm thì cũng chừng ấy số thành viên của Hội đồng dân tộc và Ủy ban có quyền đề nghị Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời. Ngoài những chủ thể này ra, các đối tượng bị giám sát tối cao cũng có quyền kiến nghị Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời điều tra làm rõ những hoạt động liên quan đến mình hay của các đối tượng bị giám sát tối cao khác.

Hậu quả pháp lý của giám sát tối cao

Hậu quả pháp lý của giám sát tối cao có nội dung và hình thức thể hiện khác với hậu quả pháp lý của các hoạt động giám sát khác. Hậu quả pháp lý của giám sát tối cao đó là kết quả của hoạt động giám sát tối cao thể hiện ý chí của Quốc hội bằng một hình thức văn bản gọi là Nghị quyết. Như vậy, xét về hình thức thể hiện, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao bao giờ cũng phải tồn tại dưới dạng một văn bản do Quốc hội biểu quyết thông

qua tại kỳ họp. Xét về nội dung, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao thể hiện trong văn bản Nghị quyết của Quốc hội bao giờ cũng phải chứa đựng những hậu quả pháp lý phù hợp với Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội. Do đó hậu quả pháp lý của giám sát tối cao bao gồm:

- Căn cứ vào kết quả giám sát, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao có thể là một Nghị quyết về kết quả bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với một hay một số chức danh thuộc đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội.

+ Căn cứ vào kết quả trả lời chất vấn, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao có thể là một Nghị quyết thể hiện sự đánh giá của Quốc hội về trách nhiệm và năng lực của người chất vấn.

+ Căn cứ vào kết quả hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, xem xét và thảo luận đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội về văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao có thể là một Nghị quyết bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

+ Căn cứ vào kết quả giám sát tối cao đối với hoạt động của các

đối tượng bị giám sát tối cao, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao, có thể là một nghị quyết về việc bổ sung, sửa đổi một hay một số điều luật nhằm khắc phục lỗ hổng về mặt pháp lý để giải quyết những sai sót do hoạt động của Nhà n-ớc gây ra; hoặc yêu cầu Chủ tịch n-ớc, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành văn bản hướng dẫn giải quyết một vụ việc cụ thể nào đó để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Hậu quả pháp lý của giám sát tối cao với nội dung và hình thức thể hiện nh- nói trên, rõ ràng là một trong những tiêu chí chỉ rõ sự khác biệt giữa giám sát tối cao với các giám sát không đ-ợc Hiến pháp gọi là giám sát tối cao. Vì thế, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội cần phải có những quy định về vấn đề này.

Tóm lại, *giám sát tối cao đó là quyền hạn và nhiệm vụ của Quốc hội xem xét hoạt động của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong các hoạt động thực tiễn về tổ chức và thực hiện Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội về năng lực, trình độ và trách nhiệm của những ng-ời do Quốc hội bầu và*

phê chuẩn bằng các ph-ơng thức giám sát do Luật xác định đ-ợc tiến hành tại các kỳ họp của Quốc hội và căn cứ vào kết quả giám sát, Quốc hội xác định các hậu quả pháp lý phù hợp với nội dung giám sát thể hiện bằng hình thức văn bản là Nghị quyết.

2. Giám sát của các cơ quan của Quốc hội

Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội hiện hành, các cơ quan của Quốc hội từ Ủy ban thường vụ Quốc hội cho đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đều có một trong những nhiệm vụ và quyền hạn

là giám sát, nh-ng không gọi là giám sát tối cao. Điều đó chứng tỏ đối tượng, nội dung, ph-ơng thức và hậu quả pháp lý của giám sát tối cao và giám sát của các cơ quan của Quốc hội có

6 Xét về hình thức thể hiện, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao bao giờ cũng phải tồn tại d-ới dạng một văn bản do Quốc hội biểu quyết thông qua tại kỳ họp. Xét về nội dung, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao thể hiện trong văn bản Nghị quyết của Quốc hội bao giờ cũng phải chứa đựng những hậu quả pháp lý phù hợp với Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội

nhiều điểm khác nhau. Tuy nhiên, giữa giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan của Quốc hội có mối quan hệ mật thiết không tách rời nhau. Giám sát của các cơ quan của Quốc hội là cơ sở điều kiện để Quốc hội thực hiện có hiệu quả và hiệu lực quyền giám sát tối cao của mình và ng-ợc lại.

Về đối tượng giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban

Hiện nay đang có hai loại ý kiến:

- Ý kiến thứ nhất cho rằng, đối tượng giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban chỉ tập trung vào các cơ quan và cá nhân ở cấp trung -ơng nh- Hiến pháp và Luật tổ chức đã quy định.

- Ý kiến thứ hai cho rằng, giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cần phải mở rộng đến các cá nhân và các cấp chính quyền địa ph-ơng chứ không chỉ các cá nhân và cơ quan ở trung -ơng.

Theo tôi, đối tượng giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội giám sát Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao mà không nên mở rộng đến các cá nhân và các cấp chính quyền địa phương. Sở dĩ quan niệm như vậy cũng là xuất phát từ ba lý do đã phân tích ở phần trên khi bàn về đối tượng của giám sát tối cao. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh thêm rằng để thực hành quyền giám sát đối với các đối tượng ở tầng cao của bộ máy nhà nước đòi hỏi các cơ quan của Quốc hội phải tiến hành các hoạt động điều tra, khảo sát, nghiên cứu, tìm hiểu rất công phu ở tất cả các cấp chính quyền. Qua các hoạt động đó, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban đều có thể nêu những kiến nghị, yêu cầu đối với cá nhân tổ chức mà mình đến nghiên cứu, khảo sát, như vậy đó không phải là đối tượng bị giám sát của mình. Những tài liệu thu thập được qua các hoạt động này chính là tài liệu sống phục vụ cho việc giám sát có hiệu quả và hiệu lực đối với các cá nhân và cơ quan thuộc đối tượng giám sát của mình nói trên.

Nội dung giám sát của các cơ quan của Quốc hội

Về nội dung giám sát của Ủy

ban thường vụ Quốc hội cũng như của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban thường vụ nội dung giám sát tối cao của Quốc hội. Đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, nội dung giám sát bao gồm: Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giám sát các hoạt động thực tiễn về tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các đối tượng bị giám sát của mình; giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đối với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban, nội dung giám sát bao gồm: giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị-xã hội khi các văn bản này có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; giám sát các hoạt động thực tiễn về tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và theo sự phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hành quyền giám sát một nội dung thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Về phương thức giám sát của các cơ quan của Quốc hội

- Đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, phương thức giám sát phổ biến là, xem xét các báo cáo công tác của các đối tượng bị giám sát tại các phiên họp của mình. Đồng thời phải tự mình hoặc theo đề nghị

“ **Đối tượng giám sát của UBTVQH không nên mở rộng đến các cá nhân và các cấp chính quyền địa phương** ”

của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội, xem xét các văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các đối tượng bị giám sát của mình. Ngoài ra, Ủy ban thường vụ Quốc hội còn có thể sử dụng phương thức giám sát bằng việc thành lập các Đoàn giám sát theo chuyên đề hoặc bằng việc xem xét khiếu nại tố cáo của công dân.

- *Đối với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban*, ngoài các phương thức giám sát nh- tự mình có trách nhiệm nghiên cứu xem xét các văn bản quy phạm pháp luật và phát hiện, đề nghị những văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc đối tượng giám sát của mình; xem xét các báo cáo của các đối tượng bị giám sát và thành lập các đoàn nghiên cứu, khảo sát thực tiễn thì việc thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo sự phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội là phương thức giám sát đặc thù có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội.

Về hậu quả pháp lý giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban

- *Về hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Ủy ban thường*

vụ Quốc hội thường đ-ợc thể hiện d-ới hai dạng:

Thứ nhất, nhóm các hậu quả pháp lý tự mình quyết định nh-: đình chỉ việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc đối tượng giám sát của mình trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; yêu cầu sửa đổi hoặc quyết định huỷ bỏ một phần hay toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, trái với Pháp lệnh, nghị quyết của mình; ra nghị quyết về trách nhiệm của người bị chất vấn; yêu cầu sửa đổi hoặc quyết định huỷ bỏ một phần hay toàn bộ nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, giải tán Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân; huỷ bỏ cuộc bầu cử ở đơn vị bầu cử có vi phạm pháp luật nghiêm trọng và quyết định bầu cử lại ở đơn vị đó;

Thứ hai, nhóm các hậu quả pháp lý không tự mình quyết định nh-: Kiến nghị với Quốc hội hoặc yêu cầu cơ quan cá nhân có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc cách chức, xử lý đối với những cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật một cách nghiêm trọng; đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm...

- Về hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc và Ủy ban của Quốc hội chủ yếu đ-ợc thể hiện d-ới các kiến nghị đối với các đối tượng thuộc quyền giám sát của mình và người nhận đ-ợc kiến nghị phải có trách nhiệm xem xét và trả lời.

*

* *

Dự án luật hoạt động giám sát của Quốc hội là một dự án luật mới và khó. Với trí tuệ của tập thể đại biểu Quốc hội, chắc chắn dự án luật sẽ đ-ợc thông qua thể hiện đúng đắn, đầy đủ ý chí và nguyện vọng của nhân dân trong hoạt động giám sát của Quốc hội.

* PGS,TS. Văn phòng Quốc hội

AI PHÂN CÔNG THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ N-ỚC?

VŨ HỒNG ANH*

Các bản Hiến pháp của n-ớc ta từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 1992 đều khẳng định nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc tập trung thống nhất. Theo nguyên tắc này, nhân dân là nguồn của mọi quyền lực trong đó có quyền lực nhà n-ớc, vì vậy nhân dân là ng-ời chủ duy nhất của quyền lực nhà n-ớc. Tuy nhiên, vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc như thế nào thì vẫn còn có những ý kiến giải thích khác nhau

Hình thức thực hiện quyền lực nhà n-ớc và vị trí, tính chất các cơ quan Nhà n-ớc

Hình thức thực hiện quyền lực nhà n-ớc

Từ tr-ớc cho đến nay, nhận thức của chúng ta về cách thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà n-ớc gồm có 2 hình thức cơ bản là trực tiếp và gián tiếp.

Hình thức trực tiếp, còn đ-ợc gọi là dân chủ trực tiếp bao gồm các hoạt động bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; các cuộc gặp gỡ tiếp xúc với cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; nhân dân tham gia biểu quyết khi Nhà n-ớc tổ chức tr-ng câu ý dân...

Hình thức gián tiếp, trong đó có hình thức nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc thông qua hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Hình thức này đ-ợc gọi là dân chủ đại diện, bởi vì Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân.

Trong khi đó, Điều 2 của Hiến pháp

1992 (sửa đổi năm 2001) khẳng định quyền lực nhà n-ớc gồm 3 thứ quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp, và đ-ợc thực hiện bởi các cơ quan nhà n-ớc khác nhau, do vậy Hiến pháp mặc nhiên thừa nhận hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc khác nh- Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát là những hình thức mà thông qua đó nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc. Và nh- vậy, việc duy trì quy định của khoản 1 Điều 6 của Hiến pháp: “*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân*” không còn phù hợp nữa.

Vị trí, tính chất các cơ quan nhà n-ớc

Việc sửa đổi, bổ sung Điều 2 Hiến pháp năm 1992 cũng dẫn đến sự cần thiết phải xem xét lại vị trí và tính chất của các cơ quan nhà n-ớc cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chúng. Chẳng hạn đối với Quốc hội, trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc, Quốc hội chỉ là một trong những cơ

quan thực hiện quyền lực nhà n-ớc, do đó Quốc hội không thể thu tóm toàn bộ quyền lực nhà n-ớc. Vì vậy, không thể coi Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất nh- quy định tại Điều 83 của Hiến pháp, cho dù Quốc hội đ-ợc nhân dân cả n-ớc bầu ra, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả n-ớc.

Trong tổ chức bộ máy Nhà n-ớc ta, mỗi cơ quan nhà n-ớc đ-ợc thành lập ra để thực hiện một chức năng của quyền lực nhà n-ớc. Sự hiện diện của các cơ quan nhà n-ớc đó xuất phát từ nhu cầu khách quan. Bởi vậy, không thể có một cơ quan là một bộ phận phái sinh của cơ quan khác, mặc dù cơ quan đầu do cơ quan sau thành lập ra. Do đó quy định tại Điều 109 của Hiến pháp năm 1992: “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” phản ánh ý muốn chủ quan hơn là thực tế khách quan. Nếu căn cứ vào chức năng của Chính phủ là tổ chức thực hiện Hiến pháp và luật do Quốc hội ban hành để quy định tính chất chấp hành của Chính phủ thì cũng không hợp lý, bởi lẽ, trong thực tế, hoạt động thực hiện Hiến pháp và luật của cơ quan t-pháp (Toà án, Viện kiểm sát) là rõ ràng và cụ thể hơn cả, nh-ng các cơ quan này không đ-ợc coi là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Trong nhà n-ớc đơn nhất, vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc thường chỉ đ-ợc đề cập đến ở phạm vi cấp độ trung -ơng, giữa các cơ quan nhà n-ớc trung -ơng. Đối với Nhà n-ớc đơn nhất tập quyền nh- n-ớc ta, mức độ tập trung quyền lực vào trung -ơng càng rõ nét. Giữa trung -ơng và địa ph-ơng có sự phân cấp, phân quyền. Ở đây, sự phân quyền

Các quan điểm về tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc

Quan điểm thứ nhất cho rằng: “*Quyền lực nhà n-ớc là một và không thể chia sẻ đ-ợc; mọi cơ quan nhà n-ớc bất luận làm việc gì (làm luật pháp, thi hành pháp luật, quản lý pháp luật, xét xử...) đều sử dụng quyền lực nhà n-ớc của nhân dân, do nhân dân giao cho và phải chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân*” (*Tìm hiểu Hiến pháp n-ớc Việt Nam Dân chủ cộng hoà, NXB Sự thật, Hà Nội 1976, tr. 74*).

Nh- vậy theo quan điểm này, quyền hạn của các cơ quan nhà n-ớc, bất luận chúng là cơ quan nào, đều mang tính chất quyền lực nhà n-ớc. Các cơ quan nhà n-ớc thực hiện quyền hạn của mình trên cơ sở sự uỷ quyền của nhân dân nhằm phục vụ những lợi ích chung và thống nhất của nhân dân. Bên cạnh đó, quan điểm này còn cho rằng các cơ quan đại diện nhân dân có quyền lực tối cao bởi vì: “*... những cơ quan đại biểu của nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra, trở thành những cơ quan nhà n-ớc có quyền lực đầy đủ về mọi mặt, có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của Nhà n-ớc trong phạm vi cả n-ớc cũng nh- ở địa ph-ơng, có quyền quyết định việc thành lập, bãi bỏ tất cả các cơ quan nhà n-ớc khác... kiểm tra, và giám sát hoạt động của những cơ quan ấy*” (*Tìm hiểu Hiến pháp n-ớc Việt Nam Dân chủ cộng hoà, NXB Sự thật, Hà Nội 1976, tr. 74-75*).

Quan điểm thứ hai cho rằng: “*Quyền lực nhà n-ớc là thống nhất và không thể phân chia... Mọi quyền lực nhà n-ớc, dù là quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền xét xử, hay quyền kiểm sát, đều tập trung vào các cơ quan đại diện nhân dân. Các cơ quan này hợp thành hệ thống cơ quan quyền lực nhà n-ớc và là cơ sở chính trị của Nhà n-ớc Xã hội chủ nghĩa. Tất cả các cơ quan nhà n-ớc khác đều trực tiếp hay gián tiếp đ-ợc hình thành trên cơ sở hệ thống này*” (*Ủy ban khoa học xã hội Việt Nam, Viện luật học, Hiến pháp n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam – Bình luận NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 1985, tr.252*). Theo quan điểm này chỉ có cơ quan đại diện mới đ-ợc nhận đ-ợc sự uỷ quyền của

nhân dân, vì vậy các cơ quan đó mới đ-ợc gọi là cơ quan quyền lực nhà n-ớc. Hệ thống các cơ quan đại diện nhân dân nắm trọn quyền lực nhà n-ớc, trở thành các cơ quan quyền lực nhà n-ớc. Các cơ quan nhà n-ớc khác đều do cơ quan quyền lực thành lập ra, và thực hiện các quyền hạn do cơ quan quyền lực nhà n-ớc trao cho.

Quan điểm thứ ba khẳng định: *“...mỗi một thiết chế quyền lực chỉ thực thi một loại quyền lực, và không thể có một thiết chế quyền lực nào lại thu tóm toàn bộ quyền lực nhà n-ớc vào tay mình... Từ cách tiếp cận này đối với nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc là thống nhất, nh-ng có sự phân công, phối hợp giữa ba quyền, đòi hỏi phải khắc phục quan niệm cũ về nguyên tắc tập quyền, với ý t-ởng toàn bộ quyền lực nhà n-ớc tập trung vào Quốc hội” (Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chủ biên TS. Lê Minh Thông, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 2001, tr 38).*

Có thể nhận thấy rằng ba cách tiếp cận về vấn đề tổ chức quyền lực nhà n-ớc nêu trên t-ơng ứng với ba giai đoạn phát triển trong lịch sử lập hiến của n-ớc ta. Cách tiếp cận thứ nhất phổ biến trong những năm 60-70 của thế kỷ 20; cách tiếp cận thứ hai phổ biến trong những năm 80 đầu những năm 90; cách tiếp cận thứ ba thể hiện tính hợp lý và khoa học hơn so với hai cách tiếp cận tr-ớc đó, mới đ-ợc phổ biến trong một số năm gần đây.

không nên hiểu là sự chuyển giao quyền lực nhà n-ớc từ trung -ơng cho địa ph-ơng, mà là hình thức chính quyền trung -ơng uỷ quyền cho chính quyền địa ph-ơng thực hiện một số quyền hạn thuộc lĩnh vực quyền hành pháp. Vì vậy, việc xác định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ơng nh- quy định tại Điều 119 của Hiến pháp năm 1992 không hoàn toàn phù hợp với bản chất của mối quan hệ giữa trung -ơng và địa ph-ơng trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc ở n-ớc ta.

Hiện nay, để đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân do dân và vì dân, chúng ta cần phải tiếp tục hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc, cũng nh- việc phát huy quyền lực của nhân dân.

Trên tinh thần đó, tr-ớc hết cần phải thay đổi cách tiếp cận đơn ph-ơng đối với hình thức dân chủ gián tiếp (Theo đó, nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc chỉ thông qua các cơ quan đại diện nhân dân, Quốc hội và Hội đồng nhân dân) sang cách tiếp cận hệ thống. Theo cách tiếp cận này, nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc thông qua hoạt động của toàn bộ hệ thống các cơ quan Nhà n-ớc, trong đó hình thức hoạt động của cơ quan đại diện là chủ yếu. Cách tiếp cận này không những phù hợp với quy định tại Điều 8 của Hiến pháp: *“Các cơ quan Nhà n-ớc, cán bộ, viên chức Nhà n-ớc phải tôn trọng nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân”* mà còn góp phần đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà n-ớc tr-ớc nhân dân.

Mỗi cơ quan nhà n-ớc trong hoạt động của mình cần phải nhận thức đ-ợc rằng các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Hiến pháp và luật trao cho chúng là một bộ phận của quyền lực nhà n-ớc thống nhất mà ng-ời chủ của quyền lực đó chính là nhân dân Việt Nam.

Vì các cơ quan nhà n-ớc đều thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn mang tính chất quyền lực nhà n-ớc, do vậy không thể xác định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất. Trong cơ cấu quyền lực nhà n-ớc, Quốc

hội chỉ có thể là *cơ quan có quyền cao nhất* (nh- Điều 23 của Hiến pháp năm 1946 xác định vị trí của Nghị viện nhân dân) hay là *cơ quan cao nhất của quyền lực nhà n-ớc* (nh- Hiến pháp 1977 của Liên bang Xô viết xác định vị trí của Xô viết tối cao).

Quan điểm này không làm giảm sút vai trò của Quốc hội mà chỉ đặt Quốc hội vào đúng vị trí của mình. Quốc hội do nhân dân cả n-ớc bầu ra, thông qua bầu cử nhân dân uỷ quyền cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp - quyền làm luật. Nh- vậy, luật do Quốc hội ban hành thể hiện ý chí chung của nhân dân. Do đó lập pháp là hình thức cao nhất thực hiện quyền lực nhà n-ớc.

Việc xác định lại tính chất của Quốc hội có liên quan đến mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan nhà n-ớc khác, tr-ớc hết là với Chính phủ. Với t- cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ cần phải đ-ợc tăng c-ờng thẩm quyền, tính độc lập cũng nh- trách nhiệm trong lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền hành pháp. Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế tạo cho Quốc hội khả năng giám sát có hiệu quả hoạt động hành pháp của Chính phủ, đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính và lĩnh vực lập quy.

Chủ thể và cơ chế phân công thực hiện quyền lực nhà n-ớc

Hiện nay, một câu hỏi đang thu hút đ-ợc sự quan tâm của các nhà chính trị và khoa học: Ai là ng-ời phân công cho các cơ quan Nhà n-ớc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp? cơ chế phân công ra sao? Xung quanh câu hỏi này cũng có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng Đảng Cộng sản Việt Nam là ng-ời phân công; ý kiến khác cho rằng Quốc hội là ng-ời phân công; ý kiến khác cho rằng nhân dân là ng-ời phân công.

Đảng Cộng sản Việt Nam

Nh- chúng ta biết, Đảng Cộng sản Việt Nam là tổ chức chính trị của giai cấp công nhân Việt Nam, là lực l-ợng lãnh đạo Nhà n-ớc và xã hội Việt Nam. Là lực l-ợng lãnh đạo Nhà n-ớc nh-ng Đảng không làm thay bộ máy nhà n-ớc. Mọi quyết định của Đảng, tr-ớc khi đ-a vào cuộc sống đều đ-ợc các cơ quan Nhà n-ớc thể chế hoá bằng pháp luật. Vì vậy, quan điểm cho rằng Đảng là tổ chức phân công các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc là không thoả đáng. Mặt khác, bản thân quyền lực chính trị của Đảng cũng có nguồn gốc từ nhân dân, các thành viên của Đảng đều từ nhân dân mà ra. Đảng trở thành lực l-ợng lãnh đạo Nhà n-ớc và xã hội Việt Nam vì Đảng đ-ợc nhân dân ủng hộ. Lợi ích của Đảng luôn gắn với lợi ích của nhân dân Việt Nam. Vì vậy, mọi quyết định quan trọng của Đảng đều đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến đóng góp của nhân dân.

Quốc hội

Quan điểm này lập luận rằng Quốc hội là cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Thông qua bầu cử, nhân dân uỷ quyền cho Quốc hội thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất, Quốc hội chính là cơ quan thực hiện quyền phân công các cơ quan nhà n-ớc khác trong việc thực hiện quyền lực nhà

6 Mỗi cơ quan nhà n-ớc trong hoạt động của mình cần phải nhận thức đ-ợc rằng các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Hiến pháp và luật trao cho chúng là một bộ phận của quyền lực nhà n-ớc thống nhất mà ng-ời chủ của quyền lực đó chính là nhân dân Việt Nam

n-ớc. Cách lập luận này còn thiếu sức thuyết phục bởi những lý do sau:

Thứ nhất, Quốc hội chỉ là một trong số những cơ quan đ-ợc thành lập ra để thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Thông qua cuộc bầu cử, nhân dân bầu ra các đại biểu Quốc hội, uỷ quyền cho các đại biểu thực hiện những quyền hạn của Quốc hội, mà những quyền hạn này do hiến định và luật định. Nh- vậy vị trí pháp lý của Quốc hội không phải do cuộc bầu cử quyết định, mà đ-ợc quy định tr-ớc bởi Hiến pháp và luật. Bầu cử chỉ là một trong những ph-ơng pháp thành lập cơ quan nhà n-ớc mà thôi. Tuy nhiên ở đây cần phải nhận thấy rằng, luật phải thể hiện ý chí chung của toàn dân, vì vậy phải đ-ợc thông qua hoặc bởi cuộc tr-ng cầu ý dân hoặc bởi cơ quan đại diện nhân dân, và cơ quan này phải do nhân dân bầu ra.

Thứ hai, giống nh- Quốc hội, vị trí pháp lý của các cơ quan nhà n-ớc khác nh- Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát không phải do Quốc hội quyết định, mà đ-ợc xác định bởi Hiến pháp và luật. Quốc hội thực hiện quyền thành lập ra các cơ quan nhà n-ớc trung -ơng trên cơ sở Hiến pháp và luật định.

Thứ ba, nếu Quốc hội nắm quyền phân công các cơ quan nhà n-ớc khác trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc, thì về nguyên tắc Quốc hội có thể, bất cứ lúc nào, rút lại sự phân công đó. Quan điểm này d-ơng nh- phù hợp với tinh thần của Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980. Theo đó, khi xét thấy cần thiết,

“ Lịch sử lập hiến Việt Nam cho thấy, bản Hiến pháp là sản phẩm của trí tuệ toàn thể nhân dân Việt Nam, chứ không phải là của một cơ quan hay của một tổ chức nào ”

Quốc hội có thể định ra cho mình những nhiệm vụ, quyền hạn khác, hoặc Quốc hội có thể trao cho Uỷ ban th-ơng vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà n-ớc), Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ tr-ởng) những nhiệm vụ, quyền hạn khác (Điều 50, 53, 74 - Hiến pháp 1959; Điều 83, 100, 107 - Hiến pháp 1980). Nh-ng, theo quy định của Hiến pháp hiện hành, Quốc hội không còn có thẩm quyền này nữa.

Ngoài ra, có ý kiến cho rằng, theo quy định của Hiến pháp hiện hành, quyền lập hiến thuộc về Quốc hội, Quốc hội làm ra Hiến pháp, bởi vậy, thông qua hoạt động lập hiến, Quốc hội phân công cho các cơ quan Nhà n-ớc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Lịch sử lập hiến Việt Nam cho thấy, bản Hiến pháp là sản phẩm của trí tuệ toàn thể nhân dân Việt Nam, chứ không phải là của một cơ quan hay của một tổ chức nào. Các đại biểu Quốc hội là những ng-ời đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Vì vậy, khi thực hiện quyền lập hiến của Quốc hội, đại biểu đều phải xuất phát từ ý chí của nhân dân, phù

“ Về nguyên tắc, chỉ chủ thể của quyền lực nhà n-ớc mới có quyền uỷ nhiệm việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc cho các chủ thể khác. Do vậy, chỉ nhân dân mới có quyền phân công cho các cơ quan Nhà n-ớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp ”

hợp với nguyện vọng của nhân dân. Mặt khác, mọi vấn đề liên quan đến việc thay đổi, sửa đổi Hiến pháp, tr-ớc khi đ-ợc Quốc hội quyết định, đều phải đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến đóng góp của nhân dân.

Các Hiến pháp Việt Nam đều khẳng định nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Theo quy định của khoản 1, Điều 2 của Hiến pháp năm 1992, tất cả quyền lực nhà n-ớc

thuộc về nhân dân (nói chính xác hơn là quyền lực nhà n-ớc có nguồn gốc từ nhân dân). Đồng thời khoản 2, Điều 2 cũng xác định quyền lực nhà n-ớc gồm 3 thứ quyền: lập pháp, hành pháp, t- pháp, do các cơ quan Nhà n-ớc khác nhau thực hiện trên cơ sở có sự phân công, phối hợp. Về nguyên tắc, chỉ chủ thể của quyền lực nhà n-ớc mới có quyền uỷ nhiệm việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc cho các chủ thể khác. Do vậy, *chỉ nhân dân mới có quyền phân công cho các cơ quan Nhà n-ớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp.*

Phải nói rằng đây không phải là quan điểm hoàn toàn mới. Ngay từ năm 1789, Quốc hội lập hiến Pháp đã thông qua tuyên bố khẳng định: không thể coi nhân dân uỷ nhiệm toàn bộ quyền lực cho một cơ quan Nhà n-ớc, mà là uỷ nhiệm từng phần riêng biệt cho mỗi cơ quan trong số ba cơ quan công quyền; mỗi công quyền đ-ợc uỷ nhiệm thực hiện quyền lực trong một lĩnh vực riêng biệt đ-ợc ấn định rõ ràng⁵. Tuy nhiên, ở đây có sự khác biệt cơ bản về phạm trù nhân dân và về cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Nếu nh- phạm trù nhân dân mà Quốc hội lập hiến Pháp chỉ bao gồm giai cấp t- sản và những ng-ời có tài sản, thì phạm trù nhân dân mà Hiến pháp 1992 đề cập đến là toàn thể nhân dân Việt Nam mà nền tảng là liên

minh công, nông và đội ngũ trí thức; nếu nh- cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc mà Quốc hội lập hiến Pháp hiểu là cơ chế kiểm chế, đối trọng giữa các cơ quan nhà n-ớc, thì cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc mà Hiến pháp 1992 xác định là cơ chế hợp tác, phối hợp.

Nếu nhân dân là chủ thể thực hiện quyền phân công các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc, thì bằng cách nào nhân dân thực hiện quyền phân công đó? Câu trả lời ở đây là: nhân dân, thông qua bản Hiến pháp, uỷ quyền cho Nhà n-ớc, các cơ quan nhà n-ớc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Bên cạnh đó, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc cũng đ-ợc xác định bởi Hiến pháp.

Tóm lại, bản chất của Nhà n-ớc là nhà n-ớc dân chủ “*bao nhiêu quyền hạn đều của dân... quyền hành và lực l-ợng đều ở nơi dân*”⁶ bởi một lẽ hiển nhiên: nhân dân là chủ thể của mọi quyền lực, trong

đó có quyền lực nhà n-ớc. Chính vì vậy, nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân đã trở thành nguyên tắc chủ đạo chi phối nội dung của các nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc khác, bao gồm cả nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc thống nhất có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp./.

6 Nhân dân, thông qua bản Hiến pháp, uỷ quyền cho Nhà n-ớc, các cơ quan Nhà n-ớc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Bên cạnh đó, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc cũng đ-ợc xác định bởi Hiến pháp

* TS, Tr-ờng Đại học Luật Hà Nội

⁵Lịch sử lập hiến t- sản thế kỷ 17 đến thế kỷ 18. Tiếng Nga, NXB Khoa học, Mátxcova, tr. 196-197.
⁶Hồ Chí Minh Toàn tập, Tập 5, NXB. Sự thật 1985, tr. 299

1. Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trong thời gian vừa qua

Những kết quả

Những năm vừa qua, tổ chức và hoạt động của HĐND cơ sở từng bước được đổi mới và dần khắc phục tính hình thức. Trong công cuộc đổi mới, tình hình kinh tế – xã hội và an ninh trật tự trên cả nước nói chung và cơ sở nói riêng đã có những bước

kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết, xử lý kịp thời, việc ban hành các văn bản trái thẩm quyền, trái với nội dung văn bản của cấp trên; phát hiện những việc tiêu cực trong quản lý nhà nước trên các lĩnh vực (giải phóng mặt bằng, đầu tư xây dựng cơ bản, thu chi tài chính, giáo dục...).

Nhiều cơ sở đã phát huy tốt được hoạt động giám sát của đại

- Đôn đốc việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã, các văn bản pháp luật của cấp trên..., hoàn thành được nhiệm vụ, mục tiêu kinh tế-xã hội đã đề ra, làm cơ sở cho sự phát triển liên tục của địa phương trong thời gian tiếp theo;

- Việc kiểm tra, giám sát định kỳ, đột xuất của tổ giám sát, của đại biểu HĐND cấp xã là một trong những biện pháp

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ

ĐINH NGỌC GIANG*

Hội đồng nhân dân cấp xã trong thời gian qua đã có những đóng góp quan trọng trong hoạt động của chính quyền cấp cơ sở, phát huy dân chủ của nhân dân. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được còn nhiều vấn đề đang đặt ra trong tổ chức và hoạt động của cấp Hội đồng nhân dân này

chuyển biến mạnh mẽ, tích cực, bộ mặt đất nước từ nông thôn đến thành thị đều có sự thay đổi cơ bản. Những thành tựu đó không thể tách rời sự đóng góp tích cực trong hoạt động giám sát của HĐND. Cụ thể là, thông qua hoạt động giám sát của mình, HĐND cấp xã đã:

- Phát hiện những sai trái trong việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức ở cơ sở để

biểu HĐND cấp xã trong việc tiếp dân, giải quyết triệt để mọi thắc mắc, khiếu nại tố cáo của các cá nhân, tổ chức tại cơ sở, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, ngăn chặn, hạn chế những hiện tượng tiêu cực trong hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở, tránh dẫn đến sự hình thành các điểm nóng, góp phần bảo đảm an ninh, trật tự, ổn định chính trị xã hội, tập trung mọi nguồn lực cho phát triển;

buộc từng đại biểu HĐND cấp xã, thành viên của UBND, cán bộ trong hệ thống chính trị ở cơ sở nâng cao nhận thức, trách nhiệm của mình trước nhân dân; thúc đẩy cải cách hành chính, cải tiến lề lối làm việc góp phần xây dựng chính quyền cơ sở nói riêng và hệ thống chính trị ở cơ sở trong sạch, vững mạnh theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX của Đảng.

Một số hạn chế

Bên cạnh những mặt cơ bản đã đạt nêu trên, hiện nay tổ chức và hoạt động của HĐND cơ sở còn nhiều hạn chế, đặc biệt việc thực hiện chức năng giám sát còn nhiều bất cập, ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu tình hình mới của đất n-ớc, tr-ớc yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập và phát triển. Cụ thể là:

- Một số HĐND cấp xã ch-a xây dựng đ-ợc lịch hoạt động giám sát định kỳ của mình, hoặc nếu có thì cũng mang tính hình thức. Việc chuẩn bị các b-ớc cần thiết cho một cuộc giám sát ch-a chu đáo nên hiệu quả giám sát

ch-a cao, sau khi giám sát th-ờng có những kết luận chung chung, thiếu kịp thời hoặc thiếu đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các kết luận.

- Đại biểu HĐND cấp xã ch-a nghiêm túc trong việc nghiên cứu tài liệu, nên trong kỳ họp của HĐND th-ờng chất vấn những nội dung đã đ-ợc làm rõ trong các báo cáo hoặc nội dung yêu cầu không sát với thực tế.

- Một số vụ việc tiêu cực của các tổ chức, cá nhân ở cơ sở ch-a đ-ợc phát hiện kịp thời; việc giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo còn tồn đọng, điều đó không chỉ thể hiện sự yếu kém về trình độ năng lực của đại biểu HĐND mà còn thể hiện trách nhiệm của đại biểu HĐND ch-a cao trong thực hiện chức năng nhiệm vụ đ-ợc giao.

Phiên họp của HĐND ph-òng Bến Nghé, Q1, Tp.Hồ Chí Minh

Nguyên nhân

- Tổ chức và hoạt động của HĐND không ít nơi rất mờ nhạt, thậm chí có nơi mất sức chiến đấu, không đủ sức giải quyết những vấn đề tồn đọng, nổi cộm, bức xúc trên địa bàn dẫn đến nhân dân bất bình, khiếu kiện v-ợt cấp. Không ít HĐND cơ sở còn lúng túng trong việc cụ thể hoá các đ-ờng lối, Nghị quyết của Đảng, chính sách, pháp luật

của Nhà n-ớc.

- Trình độ của đại biểu HĐND cấp cơ sở còn nhiều hạn chế. Theo số liệu điều tra của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở cho thấy: số đại biểu HĐND có trình độ học vấn cấp I là 10,2%, cấp II là 46,4%, cấp III là 42,7%; số đại biểu HĐND ch-a qua đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ chiếm 85,2%¹. Thực trạng này thực sự đáng báo động về trình độ cán bộ chính quyền cơ sở vì nó gây trở ngại lớn cho việc thực hiện chủ tr-ong của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà n-ớc ở cơ sở.

- Mặt khác, gần một nửa số l-ợng đại biểu HĐND cấp cơ sở th-ờng là lãnh đạo chủ chốt của bộ máy hành pháp và các ban, ngành, đoàn thể địa ph-ong. Do bị chi phối bởi quan hệ dòng họ đặc tr-ng của nông thôn Việt Nam nên các thành viên bộ máy hành pháp cơ sở là ng-ời thân với nhau. Chính vì vậy, HĐND giám sát hoạt động hành pháp, nh-ng bị chi phối bởi quan hệ dòng họ, huyết thống nên rất khó khăn trong việc thực hiện quyền giám sát.

¹Lê Chi Mai: “Đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ chính quyền cơ sở”. *Tạp chí Cộng sản* số 20 – 7/2002, Tr. 34

- Hoạt động của HĐND còn mang nặng tính hình thức. Nhiều đại biểu HĐND trong các kỳ họp không phát biểu, không góp ý, thậm chí chỉ đến ngồi họp, giơ tay biểu quyết rồi ra về. Một số đại biểu không tham gia học tập, rèn luyện nâng cao trình độ và phát huy vai trò, vị trí của người đại diện cho nhân dân. Điều này xuất phát từ sự yếu kém về năng lực, trình độ, từ tâm lý ngại va chạm, không dám đấu tranh vì nếu làm căng thì kỳ bầu cử sau sẽ trượt.

- Việc chuẩn bị văn bản trình kỳ họp HĐND ở một số nơi còn sơ sài, báo cáo còn chung chung, chưa tìm ra được nguyên nhân để có biện pháp khắc phục. Còn nhiều trường hợp dự thảo báo cáo không được gửi kịp thời để các đại biểu nghiên cứu trước.

- Qua khảo sát ở một số địa phương, chúng tôi thấy có những người phải đảm đương rất nhiều việc. Ngoài chức danh đại biểu HĐND cấp xã, họ còn là chủ tịch HĐND cấp xã, phó bí thư đảng ủy xã, đại biểu HĐND huyện, phó ban pháp chế của HĐND huyện, tổ trưởng tổ đại biểu HĐND huyện...; có đại biểu vừa là phó bí thư đảng ủy xã kiêm công tác tổ chức, kiểm tra, tuyên giáo, dân vận, vừa là chủ tịch HĐND cấp xã, đại biểu HĐND huyện... Việc kiêm nhiệm như vậy ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện chức năng

nhệm vụ của đại biểu HĐND, nhất là chức năng giám sát các hoạt động của UBND, thành viên của UBND xã, dẫn đến không tổ chức giám sát thường xuyên được, hoặc có cũng chỉ làm chiếu lệ, hình thức.

2. Nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

Để góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND, của đại biểu HĐND ở cơ sở chúng tôi nhận thấy cần thực hiện tốt một số biện pháp sau đây:

Một là, xác định rõ chức năng nhiệm vụ của từng đại biểu HĐND; xây dựng cơ chế giám sát cụ thể như: biện pháp, công cụ hỗ trợ để đại biểu thực hiện; quy định trách nhiệm của đối tượng bị giám sát và hậu quả pháp lý nếu đối tượng không thực hiện các yêu cầu của đại biểu theo quy định của pháp luật; có biện pháp để bảo vệ đại biểu HĐND - đặc biệt đối với những đại biểu HĐND có tình thân đấu tranh với những quan điểm, hình vi sai trái của các cá nhân và tổ chức; xây dựng mối quan hệ phối hợp hoạt động giữa đại biểu HĐND với Ủy ban mặt trận Tổ quốc trong việc tiếp xúc với cử tri trước và sau các kỳ họp, giữa đại biểu HĐND với các tổ chức, đơn vị chức năng tại địa phương để bảo đảm hiệu quả các cuộc giám sát của mình;

thực hành dân chủ thực sự trong hoạt động của HĐND, trong các kỳ họp cần giành một thời gian thỏa đáng cho thảo luận, chất vấn và có cơ chế khuyến khích mỗi đại biểu mạnh dạn chất vấn các thành viên khác về những nội dung có liên quan, những yêu cầu của cử tri.

Hai là, cùng với việc xây dựng chương trình hoạt động của 6 tháng và cả năm, HĐND phải xây dựng chương trình giám sát thiết thực, cụ thể; thành lập các tổ giám sát bao gồm những đại biểu tích cực, bản lĩnh, có uy tín, am hiểu về lĩnh vực có liên quan; nội dung giám sát tập trung vào việc chấp hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức trên địa bàn, việc chấp hành nghị quyết HĐND của chủ tịch, phó chủ tịch HĐND, UBND, các ủy viên UBND. Chú trọng giám sát UBND xã triển khai Chỉ thị 30 của Bộ Chính trị năm 1998 và Nghị định 29/1998/CP-NĐ về thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở.

Ba là, giảm số thành viên HĐND phải kiêm nhiệm quá nhiều việc để họ chuyên tâm vào thực hiện nhiệm vụ của người đại biểu, trong đó những chức danh mang tính cơ cấu có thể để kiêm nhiệm còn những chức danh thực sự đòi hỏi phải dành nhiều thời gian để chuẩn bị, giải quyết các việc thường xuyên thì nhất thiết phải phân công bớt cho

ng-ời khác, tránh tr-ờng hợp có chức danh cụ thể nh-ng hoạt động mang tính chất đối phó, kém hiệu quả.

Bốn là, cung cấp đầy đủ, kịp thời những thông tin cần thiết cho đại biểu. Các văn bản kỳ họp cần chuẩn bị đầy đủ và gửi tới đại biểu tr-ớc các kỳ họp ít nhất 5 ngày để đại biểu có đủ thời gian nghiên cứu, chuẩn bị nội dung cần chất vấn làm rõ trong kỳ họp.

Năm là, cần có kế hoạch bồi d-ỡng, đào tạo để nâng cao trình độ của đại biểu HĐND, trong đó chú ý đến nội dung bồi d-ỡng, đào tạo mang tính thiết thực cho công việc của mỗi đại biểu nh- kiến thức pháp lý, quản lý kinh tế, kỹ năng sử dụng các trang thiết bị hiện đại... với nhiều hình thức phù hợp với độ tuổi, công việc cụ thể của đại biểu nh- chính quy tập trung, chuyên tu, tại chức, bồi d-ỡng, tập huấn... Nâng cao trình độ chuyên môn và bản lĩnh, năng lực công tác của đại biểu HĐND. Những đại biểu nào yếu kém về năng lực,

trách nhiệm, bản lĩnh và phẩm chất đạo đức thì cần kiên quyết đ-a ra khỏi HĐND.

Sáu là, HĐND, đại biểu HĐND phải th-ờng xuyên liên hệ chặt chẽ với cử tri, tổ chức tốt các cuộc tiếp xúc với cử tri để qua đó kiểm tra hoạt động của UBND, các thành viên UBND và các ban ngành, đoàn thể, mặt khác, nhắc nhở các tổ HĐND xem xét, giải quyết kịp thời những kiến nghị, chất vấn của cử tri. Đồng thời có cơ chế để phát huy và phối hợp sự giám sát của đại biểu HĐND và sự giám sát của cử tri.

Bảy là, sửa đổi Pháp lệnh Cán bộ công chức theo tinh thần của Nghị quyết Hội nghị Trung-ơng 5 khóa IX của Đảng về việc mở rộng đối t-ơng cán bộ công chức, chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ trong hệ thống chính trị ở cơ sở nói chung và đối với đại biểu HĐND nói riêng; sửa đổi Luật tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND (năm 1994) phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 1992

sửa đổi đáp ứng đ-ợc yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ mới. Tr-ớc mắt cần có sự điều chỉnh phụ cấp đối với đại biểu HĐND t-ơng xứng với công sức, sự đóng góp của họ; quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của đại biểu HĐND - quyền đi đôi với trách nhiệm, cơ chế thực hiện chúng.

Tóm lại, trong những năm vừa qua HĐND cấp xã đã ngày càng khẳng định đ-ợc vai trò quan trọng của mình trong thực hiện các ch-ơng trình phát triển kinh tế - xã hội ở cơ sở. Để hoàn thiện và nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã, ngoài việc tăng c-ờng sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, sự quan tâm của cấp trên thì HĐND cấp xã cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ nội dung, ph-ơng thức hoạt động. Đại biểu HĐND phải không ngừng học tập để nâng cao trình độ, năng lực, phục vụ yêu cầu nhiệm vụ đ-ợc giao, chủ động phát huy hơn nữa vai trò của mình trong việc thực hiện trách nhiệm ng-ời đại biểu của dân, giám sát thực hiện các nghị quyết của HĐND, phát triển địa ph-ơng về mọi mặt, đóng góp vào công cuộc xây dựng dân giàu, n-ớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

* Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

ĐÍNH CHÍNH

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 2 (2/2003) có lỗi sau đây:

Trang	Dòng	Lỗi	Sửa thành
Trang 1	Dòng 13 (trên xuống)	ThS.T-ờng Duy Kiên	T-ờng Duy Kiên
Trang 53	Dòng cuối cùng	ThS, Đoàn Luật s- tỉnh	ThS, Đoàn Luật s- tỉnh Quảng Ninh

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp thành thật xin lỗi cáctác giả và quý bạn đọc.

Sự suy giảm niềm tin của th-ong nhân vào hệ thống toà kinh tế đặt ra nhiều vấn đề cần đ-ợc nghiên cứu, song -u tiên tr-ớc hết phải nhằm vào triết lý cho sự tồn tại và hoạt động của loại toà án này. Không chỉ còn là công cụ quản lý nhà n-ớc về kinh tế, toà án đã trở thành chỗ dựa cuối cùng của doanh nhân khi tìm đến công lý, bởi vậy tổ chức toà án và trình tự tố tụng tr-ớc hết phải vì lợi ích của ng-ời dân, chứ không chỉ vì mục đích quản lý kinh tế của Nhà n-ớc

NƠI DOANH NHÂN TÌM ĐẾN CÔNG LÝ

PHẠM DUY NGHĨA*

Nhằm trong khu vực có mức độ tăng tr-ởng kinh tế cao, ng-ợc lại với tính quy luật thông th-ờng, số vụ tranh chấp kinh tế đ-ợc khởi kiện tại các toà kinh tế ở Việt Nam đang giảm đáng kể¹. Niềm tin của doanh nhân vào hệ thống toà kinh tế có dấu hiệu suy giảm, trong khi đó tình trạng xử lý tranh chấp kinh tế bằng “luật rừng” (bảo kê, thuê vệ sĩ để c-ỡng chế đòi nợ, xiết nợ) đã đ-ợc báo giới không ít lần cảnh báo. Để theo kịp với những biến đổi của kinh tế thị tr-ờng, hệ thống t- pháp Việt Nam đang đứng tr-ớc sức ép cải cách to lớn: từ hệ thống xét xử hai cấp, sự độc lập của thẩm phán, cho tới thay đổi luật tố tụng theo xu h-ớng tranh tụng - ng-ôn ngang những vấn đề nền tảng đang đ-ợc tranh luận, báo hiệu một cuộc cải cách t- pháp to lớn d-ờng nh- mới bắt đầu. Bài viết d-ới đây b-ớc đầu nghiên cứu các yếu tố văn hoá đã góp phần tạo nên thói quen giải quyết tranh chấp của doanh nhân n-ớc ta. Thời đại Internet đã làm cho việc tiếp nhận luật lệ và t- duy pháp lý ph-ong Tây trở nên dễ dàng². Song cũng nh- muốn tiếp nhận thành công pháp luật nội dung, sự du

Chiếc búa của quan toà- biểu t-ợng của sự uy nghiêm

nhập pháp luật tố tụng và hệ thống t- pháp cần tới một quá trình “nhiệt đới hoá” - làm cho những thiết chế ngoại nhập tìm đ-ợc sự t-ong đồng với những giá trị văn hoá và thiết chế xã hội sẵn có ở n-ớc ta. Nếu không làm đ-ợc nh- vậy thì một di sản dân luật t-ờng là đồ sộ mà ng-ời Pháp để lại³, xem ra chỉ là

¹ Nguồn, Viện Khoa học xét xử, Toà án nhân dân tối cao, Năm 2001 chỉ thụ lý 575 vụ án kinh tế, giảm 29,5% so với năm 2000, bằng khoảng 1/9 vụ mà trọng tài kinh tế nhà n-ớc thụ lý năm 1994, Xem *Vnexpress*, Thứ sáu, 1/3/2002.

² Xem các luật mẫu và bình luận trên các trang: www.uncitral.org; và các trang liên kết.

³ Công lao diễn giảng ảnh h-ởng của dân luật Pháp, đặc biệt là hệ thống t- pháp và tố tụng dân sự vào Việt Nam phải kể đến Vũ Văn Mẫu, *Dân luật khái luận*, Bộ Quốc gia Giáo dục xuất bản tại Sài Gòn năm 1958 và Nguyễn Huy Đẩu, *Luật Dân sự tố tụng Việt Nam*, xuất bản d-ới sự bảo trợ của Bộ T- pháp Sài Gòn năm 1962. Đặc biệt ông Đẩu có công khảo cứu tất cả các án lệ quan trọng thời thuộc Pháp 1884-1945.

một cơn m-a bụi mà chẳng có đ-ợc một dấu ấn đáng kể nào trong thói quen kinh doanh của ng-ời dân n-ớc ta.

I. Thói quen và thiết chế giải quyết tranh chấp kinh doanh truyền thống

Giữ gìn thế diện: Trong một xã hội quen coi trọng lễ nghĩa, triết lý nhân quả và đức nhân nhĩn, việc giải quyết tranh chấp kinh doanh bằng toà án x-a cũng nh- nay chỉ là một ngoại lệ hiếm hoi. Ng-ời ph-ong Đông coi trọng và cẩn thận chăm sóc các mối quan hệ. Vì thành tín, ng-ời ta sẵn lòng chia sẻ các nguồn lực và trợ giúp đối tác gặp khó khăn, kể cả khi bản thân ng-ời giúp phải chịu thiệt thòi tr-ớc mắt. Khi có điều kiện thuận lợi, ng-ời ta trả ơn ân nhân bằng những cơ hội kinh doanh. “*Có đi có lại*”- một chân lý giản đơn, song hàm chứa một sức mạnh cộng đồng to lớn, vẫn là quy luật hành xử cơ bản, lâu dài giữa th-ong nhân n-ớc ta. Khi tranh chấp xảy ra, cơ chế giải quyết tranh chấp có hiệu quả nhất th-ờng cũng là dùng sức ép từ cộng đồng. Từ đây, có thể đ-a ra ba nhận xét: *Thứ nhất*, khai thác d- luận là một thủ pháp đặc hiệu nhằm khống chế đối tác. Ng-ời ta vẫn th-ờng thấy các bên tranh chấp th-ờng nhờ tới sự can thiệp của báo chí, cơ quan hành chính, hoặc lợi dụng các diễn đàn để gây sự chú ý, tạo và định h-ớng d- luận có lợi cho mình. *Thứ hai*, để tăng tính cộng đồng, ng-ời ta vẫn duy trì thói quen cổ x-a: có những ng-ời làm chứng trong các giao kèo, nhất là trong thói quen mua bán nhà đất; mặc dù pháp luật hiện nay đã bỏ thứ tục lệ có từ thời Trần này. *Thứ ba*, những cộng đồng- “*dây kinh doanh*” tạo ra sự t-ợng trợ cần thiết, hạn chế rủi ro và thay thế một phần chức năng của pháp luật hợp đồng và giải quyết tranh chấp kinh doanh, đặc biệt có lợi khi môi tr-ờng pháp lý ch-a ổn định.

“Mềm nắn, rắn buông”: “*Khôn chết, dại cũng chết, biết thì sống*” - chỉ có “*biết điều*” mới dễ có thành công trong xã hội n-ớc ta. Bởi vậy, đối sách

phòng ngừa và giải quyết tranh chấp trong kinh doanh của th-ong nhân n-ớc ta phụ thuộc phần lớn vào tính chất của mối quan hệ đối với đối tác. Điều này có nhiều hình thức thể hiện: *Thứ nhất*, với đối tác có sức mạnh kinh tế lớn hơn, ng-ời ta có thói quen mong chờ sự giúp đỡ, nhờ vả khi cần thiết. Đối tác yếu thế hơn th-ờng hy vọng sẽ gắn chặt hơn sự thân tín; mối quan hệ kinh doanh này mang lại lợi ích về lâu dài. *Thứ hai*, cơ chế giải quyết tranh chấp với khách hàng và bạn hàng quen biết có khi rất khác xa nhau. Giọng nói và cách ăn mặc lạ cũng đủ làm cho

khách hàng bị “*nói thách*” và đối xử phân biệt. Từ “*quán com tú*” bóc lột hành khách vô tình b-ớc vào quán dọc đ-ờng quốc lộ Bắc - Nam, cho tới những cuộc “*viếng thăm*” kiên trì ngày giáp tết để thu hồi tiền hàng nợ đọng- th-ong nhân n-ớc ta biết khống chế tâm lý của từng loại đối tác. *Thứ ba*, có lẽ phần do ảnh h-ớng của Phật giáo, của triết lý nhân quả,

phần do thực tế xét xử và tranh tụng từ hàng nghìn năm nay không minh bạch và kém tin cậy, ng-ời dân n-ớc ta d-ờng nh- tin vào sự tự trừng phạt của l-ong tâm, đạo lý, trời đất hơn là sự phân xử của quan toà.

Ảnh h-ớng truyền thống của hình luật: Vì lẽ, nhạc là công cụ giáo hoá trọng yếu, pháp luật chỉ mang tính răn đe, nghiêm trị với kẻ không biết lễ nghĩa, cổ luật Việt Nam nặng về hình luật. Cổ luật khi can thiệp vào quyền tài sản hay tự do khế -ớc, cũng đ-ợc thể hiện bởi những công cụ của hình luật. Vi phạm hình thức khế -ớc, bội -ớc, bội tín đều đ-ợc xử lý bởi hình phạt⁴. Thêm nữa, quan lại đ-ợc xem nh- cha mẹ dân, những điều tranh chấp đ-ợc cáo quan để chờ phán xử – một t- thể thấp hèn và lệ thuộc trong mối quan hệ giữa đ-ơng sự và quan toà nh- vậy không hề

6 Thói quen dùng quyền lực công can thiệp vào các tranh chấp kinh tế bằng các biện pháp hình sự hoặc hành chính d-ờng nh- vẫn để lại dấu ấn cho đến tận ngày nay

⁴ Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam l-ợc khảo*, Sài Gòn [1970], tr. 8-9.

tồn tại trong cổ luật La Mã cũng nh- pháp luật ph-ong Tây sau này⁵. Thói quen dùng quyền lực công can thiệp vào các tranh chấp kinh tế bằng các biện pháp hình sự hoặc hành chính d-ờng nh- vẫn để lại dấu ấn cho đến tận ngày nay⁶. Không hiếm khi trong cơn lo sợ mất tài sản và thua thiệt, nhiều doanh nhân n-ớc ta vẫn làm đơn kêu cứu gửi đi khắp nơi, từ cơ quan điều tra, uỷ ban nhân dân, các bộ quản lý ngành cho đến thanh tra⁷.

II. Du nhập hệ thống toà án dân sự và th-ong sự ph-ong Tây

Hệ thống t- pháp truyền thống: Mặc dù không có sự phân định rõ ràng nh- ở ph-ong Tây, song một hệ thống cơ quan có chức năng xét xử đã hình thành từ lâu đời ở Việt Nam. Nội dung, trình tự, cách viết các bản án và chống án theo thời gian cũng đi vào những khuôn mẫu t-ong đối thống nhất⁸. Tuy nhiên, do không có sự phân quyền hành chính và tài phán, quan cai trị ở huyện, phủ đồng thời nắm quyền phán xử. Cấp phúc thẩm tuy đã xuất hiện, song ch-a rõ ràng, quan án ch-a hoàn toàn biệt lập với quan hành chính. Quyền lực lại mang tính tập trung vào nhà vua, không hiếm khi việc xử phạt diễn ra rất tùy tiện.

Ng-ời đầu tiên có công phơi bày sự lạc hậu của hệ thống t- pháp truyền thống n-ớc ta và kêu gọi cải cách luật học có lẽ là Nguyễn Tr-ờng Tộ. Trong “*Tế cấp bát điều*”, bên cạnh hàng loạt yêu cầu cải cách nhằm

đối phó với nguy cơ thôn tính của ng-ời Pháp, ông kêu gọi biên soạn quốc âm để khắc phục sự vay m-ợn cách viết chữ Hán và cách đọc phiên phức theo âm Hán-Việt, một nguyên nhân quan trọng làm cho luật pháp thành văn n-ớc ta trở nên xa lạ với chính ng-ời dân trong n-ớc, lại dễ bề xuôi, bề ng-ợc⁹. Từ đó ông kêu gọi ban hành pháp luật rõ ràng, dễ hiểu và cần đ-ợc thực hiện nghiêm minh, kêu gọi dạy và thi môn luật học để tuyển chọn quan lại. Nguyễn Tr-ờng Tộ quan sát đ-ợc vị trí độc lập và mức l-ơng đặc biệt cao của các quan toà ph-ong Tây và mơ -ớc n-ớc ta cũng nên có những quan toà mà ngay cả nhà vua cũng không thể giáng chức đ-ợc.

Toà án của ng-ời Pháp: Sau Hoà -ớc Giáp Thân ngày 6/6/1884, một tình trạng pháp lý phiên nhiễu, phức tạp đ-ợc thiết lập tùy theo đặc điểm từng vùng. Hệ thống t- pháp và luật áp dụng của các xứ này cũng trở nên khác nhau. Không chỉ ở Nam Kỳ, mà tại khắp ba miền đều thiết lập các toà án Pháp, thẩm phán các toà này hầu hết đều là ng-ời Pháp, ngoại trừ một số rất ít ng-ời Việt có quốc tịch Pháp. Các toà án Pháp tôn trọng quyền biện hộ của luật s-, áp dụng nguyên tắc phân quyền giữa hành chính và t- pháp, tất cả các toà án này đặt d-ới sự kiểm soát của Toà pháp án Paris¹⁰. Ngoài hệ thống toà án th-ờng, còn có các toà đặc thẩm. Bên cạnh đó, từ năm 1885 tài phán hành chính cũng đ-ợc du nhập vào n-ớc ta; Tham chính Viện Pháp và Hội đồng tài phán

⁵ Thời Trung Cổ, ở nhiều n-ớc Châu Âu, chức danh thẩm phán có thể mua đ-ợc, ng-ời nào có đủ điều kiện có thể mua một chức thẩm phán này. Khi hành nghề, họ không nhận đ-ợc l-ơng của vua, mà chỉ nhận đ-ợc tiền đền bù do các đ-ong sự trả, gọi là chút tiền rau quả “les epices), xem Nguyễn Huy Đẩu, sđd, tr. 160; R.C. Van Vaenegem, *History of European Civil Procedure, International Encyclopaedia Comparative Law, Vol. XVI, Chapter 2, JCB Mohr (1971)*.

⁶ Xem thêm về đề tài “Hình sự hoá các quan hệ kinh tế, dân sự”, Phạm Duy Nghĩa, *Về vấn đề hình sự hoá các quan hệ kinh tế, dân sự ở Việt Nam, Nghiên cứu Lập pháp [2000], số 6, tr. 30 - 43*

⁷ Phòng Th-ong mại và Công nghiệp Việt Nam th-ờng xuyên tổ chức các Diễn đàn doanh nghiệp, bản sao những lời kêu cứu có thể tìm thấy trong kỷ yếu những cuộc hội thảo và diễn đàn này.

⁸ Các quy định về án văn này, có thể tham khảo Nguyễn Sĩ Giác, *Đại Nam Điển Lệ, Nhà in Tôn Thất Lễ, Sài Gòn, [1962], tr. 507-511*.

⁹ Xem Nguyễn Tr-ờng Tộ [1867], *Phân viết về khoa Luật học, Tám việc cần làm gấp [Tế cấp bát điều], viết ngày 15/11/1867, in trong: Tr-ong Bá Cầm, Nguyễn Tr-ờng Tộ, Con ng-ời và di cảo, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, [1988], tr. 253 -255*.

¹⁰ Nguyễn Văn Đẩu, sđd, tr. 138 - 139.

Đông D-ong có thẩm quyền xem xét các hành vi của nhà chức trách Pháp¹¹. Quy chế hoạt động của các toà án Pháp kể trên đều đặt d-ới quyền kiểm soát về hành chính và kỷ luật của Ch-ởng lý Giám đốc Sở t- pháp Đông D-ong thuộc Phủ Toàn quyền. Luật áp dụng trong các vụ án dân sự, th-ong sự tại các toà án Pháp ở ba miền cũng rất khác nhau tùy theo quốc tịch.

Toà Nam án: Tại Bắc và Trung Kỳ, ng-ời Pháp cho phép thiết lập hệ thống toà Nam án của ng-ời Việt Nam. Theo Luật tổ chức hệ thống t- pháp Bắc Kỳ năm 1921, hệ thống toà Nam án đ-ợc chia thành: (a) toà án sơ cấp (đệ nhất cấp) do các tri phủ, tri huyện hoặc tri châu chủ trì với sự giúp đỡ của một lục sự, (b) toà án đệ nhị cấp, th-ờng gọi là toà án tỉnh, đ-ợc điều khiển bởi chánh công sứ ng-ời Pháp, khi xét xử ngoài chánh án ng-ời Pháp còn có một phụ thẩm đ-ợc chọn trong hàng tri phủ, (c) toà án đệ tam cấp, hay còn gọi là viện kháng tố, thực chất do phòng nhì của Toà th-ong thẩm Pháp tại Hà Nội đảm nhận, hội đồng xét xử gồm một chánh thẩm ng-ời Pháp và hai dự thẩm, trong đó có một dự thẩm ng-ời Việt đ-ợc chọn trong hàng tuân phủ và tổng đốc. T-ong tự nh- vậy, hệ thống toà án ở Trung Kỳ cũng gồm ba cấp. So với toà án Bắc Kỳ, các toà án Trung Kỳ có vài đặc điểm riêng: (a) quyền biện hộ của luật s- không đ-ợc chấp nhận ở bất luận toà án cấp nào, (b) thẩm quyền của toà án sơ cấp ít nhiều đ-ợc nói rộng hơn so với ở Bắc Kỳ, (c) thành phần toà đệ tam gồm các quan ng-ời Việt, không có mặt của ng-ời Pháp¹².

Toà th-ong mại: Theo Sắc lệnh ngày 16/02/1921, ở nơi nào có một toà sơ thẩm đệ nhất cũng có một toà th-ong mại riêng biệt. Trên

thực tế có ba toà th-ong mại ở Sài Gòn, Hà Nội và Hải Phòng. Các Toà án này gồm có một chánh án là thẩm phán chuyên nghiệp và 2 phụ thẩm là th-ong gia đ-ợc chọn trong tổng số 6 phụ thẩm do các cử tri Phòng th-ong mại bầu lên với nhiệm kỳ 2 năm. Ngoài 6 phụ thẩm chính thức kể trên, ng-ời ta còn bầu 12 phụ thẩm dự khuyết để lâm thời thay thế khi phụ thẩm chính thức bị cản trở. Chánh toà th-ong mại th-ờng đồng thời là chánh toà dân sự sở tại. Ngoài ra, các tranh chấp th-ong mại ở những nơi khác đ-ợc các toà hoà giải rộng quyền xét xử.

Sự lệ thuộc của toà Nam án vào ng-ời Pháp: Trên thực tế, hệ thống toà Nam án hoàn

6 Nguyễn Tr-ờng Tộ quan sát đ-ợc vị trí độc lập và mức l-ong đặc biệt cao của các quan toà ph-ong Tây và mơ -ớc n-ớc ta cũng nên có những quan toà mà ngay cả nhà vua cũng không thể giáng chức đ-ợc 9

toàn phụ thuộc vào ng-ời Pháp do mấy lẽ d-ới đây: (a) pháp luật về tổ chức toà án do ng-ời Pháp chủ động ban hành và thực hiện, chứ không do Nam triều khởi x-ớng cải

cách, (b) quan lại Việt Nam trong các toà Nam án Bắc Kỳ đều do viên Thống sứ Bắc Kỳ bổ nhiệm, (c) đứng đầu toà đệ nhị cấp ở Bắc Kỳ là các viên công sứ Pháp, (d) tuy các toà Trung Kỳ do quan lại ng-ời Việt Nam đảm nhiệm, song không một phán quyết nào đ-ợc thi hành nếu ch-a đ-ợc ng-ời Pháp duyệt y¹³. Thành ra, quả không quá lời nếu ng-ời ta cho rằng hệ thống t- pháp thời thực dân phần lớn chỉ là bù nhìn, góp phần làm tay sai cho thực dân bóc lột và đàn áp ng-ời trong n-ớc.

Tóm lại, ng-ời dân n-ớc ta đã phải trả bằng x-ong máu và sự lạc hậu cho những cơ hội bỏ lỡ do chậm hội nhập và cải cách từ nửa cuối của thế kỷ XIX. Chế độ thực dân chẳng những đã không mang đến công lý, mà đáng l-u ý hơn, còn gieo rắc rộng rãi nỗi căm ghét chủ nghĩa t- bản ph-ong Tây nh- hiện thân của mọi sự độc ác, bóc

¹¹ Tuy nhiên hai cơ quan tài phán hành chính này không xem xét hành vi của Nam Triều. Toà hành chính đầu tiên của Việt Nam chỉ đ-ợc thành lập năm 1950 theo Dự số 2 ban hành ngày 5/1/1950 của Quốc tr-ởng Bảo Đại.

¹² Theo Code d' organization judiciaire du Tonkin, 16. 02. 1921, đôi khi đ-ợc dịch là Bắc Kỳ Pháp Viện Biên Chế, Việt Nam Cộng Hoà, Chế độ t- pháp, sđd, [1967], tr. 14- 15, Nguyễn Huy Đẩu, sđd, tr. 138.

¹³ Nguyễn Huy Đẩu, sđd, tr. 139.

lột trong nhận thức của dân tộc bị nô dịch; mở đường cho sự thu nạp dễ dàng các t- duy xã hội chủ nghĩa. Sự phá cửa¹⁴ thô bạo của kẻ xâm l-ợc đã t-ớc đi cơ hội khuyến khích chủ nghĩa trọng th-ơng. Bởi thế, toà án dân sự và th-ơng sự theo mô hình ph-ơng Tây đã trở nên xa lạ ở xứ thuộc địa, nơi mà quyền tài sản của ng-ời bản xứ bị vi phạm nghiêm trọng, quyền kinh doanh và thu lợi đ-ợc thâm tóm trong tay nhà buôn ngoại quốc. Trong một bối cảnh nh- vậy, các thiết chế giải quyết tranh chấp kinh doanh ph-ơng Tây tuy đ-ợc du nhập song đã không trở nên phổ biến ở n-ớc ta.

III. Du nhập hệ thống giải quyết tranh chấp kinh doanh theo mô hình Xô Viết

Từ quan t- pháp tới thẩm phán nhân dân: Trong trào l-u dân chủ nhân dân sau khi giành đ-ợc độc lập và định h-ớng phát triển xã hội chủ nghĩa ngày càng hiển hiện, hai ngạch quan hành chính và quan t- pháp xuất hiện từ thời thực dân bị bãi bỏ, một hệ thống toà án th-ơng tụng, có bổ sung thêm ban t- pháp và một số chỉnh sửa nhỏ theo tinh thần độc lập dân tộc đ-ợc xây dựng. Dân luật và th-ơng luật của chế độ cũ đ-ợc tiếp tục áp dụng, trừ những điều khoản trái với tinh thần độc lập dân tộc và dân chủ nhân dân¹⁵. Tranh chấp dân sự, th-ơng sự đ-ợc hoà giải tại các ban t- pháp cấp xã tr-ớc khi khiếu kiện tại toà án sơ cấp hoặc toà đệ nhị cấp tỉnh tùy theo hạn ngạch.

Từ năm 1950, các toà án đ-ợc thay đổi tên gọi,

toà sơ cấp chuyển thành toà án nhân dân huyện, toà đệ nhị cấp tỉnh trở thành toà án nhân dân tỉnh. Khi xét xử hoặc bào chữa, thẩm phán và luật s- không mặc áo choàng đen; trong quá trình xét xử thẩm phán không đ-ợc phép tự đặt ra luật lệ¹⁶. Trong điều kiện kháng chiến, bên cạnh các toà án th-ơng, toà quân sự, toà án binh, từ tháng 4/1953 các toà án nhân dân đặc biệt đã xuất hiện trong phong trào giảm tô và cải cách ruộng đất¹⁷. Giã từ áo thụng đen, thẩm phán và hệ thống toà án nhân dân từng b-ớc đ-ợc chuyển sang mô hình pháp chế phỏng theo hệ thống toà án và các nguyên tắc xét xử theo pháp luật Xô Viết.

Cho đến cuối năm 1959, bằng một h-ớng dẫn của Toà án nhân dân tối cao, dân luật và th-ơng luật của chế độ thực dân chính thức không đ-ợc áp dụng tại các toà án nhân dân các cấp, điều có thể đã xảy ra trên thực tế vào khoảng giữa những năm 1955 – 1959¹⁸. Dự kiến thành lập một ban Pháp lý học thuộc Đại học Việt Nam¹⁹ bị đẩy lùi dần cùng với việc giải thể Bộ T- pháp; mãi cho đến ngày 22/12/1981 bộ này mới đ-ợc tái thành lập²⁰.

Ảnh h-ớng của t- duy t- pháp Xô-Viết: Từ giữa những năm 50, t- duy xây dựng hệ thống t- pháp ở Việt Nam bị chi phối mạnh mẽ bởi hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa. Pháp luật Xô -

6 Sự phân biệt không rõ ràng về thẩm quyền giữa hai toà dân sự và kinh tế là một trong vô số những nguyên nhân làm cho phán quyết của toà án khó l-ờng tr-ớc- góp phần làm giảm sự tin t-ởng của doanh nhân vào toà án này

¹⁴ Phỏng theo lối chơi chữ “mở cửa chứ không phải là phá cửa” của Lê Minh Thông, *Vai trò của nhà n-ớc trong trật tự kinh tế thị tr-ờng ở Việt Nam*, NNPL, [1998], Số 10, tr. 11-20.

¹⁵ Sắc lệnh số 32/SL ngày 13/09/1945 bãi bỏ hai ngạch quan hành chính và quan t- pháp, Sắc lệnh ngày 10/10/1945 về việc tạm giữ luật lệ hiện hành, Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/01/1946 về tổ chức toà án và các ngạch thẩm phán và Sắc lệnh số 51 ngày 17/04/1946 ấn định thẩm quyền các toà án.

¹⁶ Xem Điều 1, 2 Sắc lệnh số 85/SL ngày 22/05/1950 về bộ máy t- pháp và tố tụng.

¹⁷ Sắc lệnh số 150/SL ngày 12/04/1953 về việc thành lập toà án nhân dân đặc biệt.

¹⁸ H-ớng dẫn của Toà án nhân dân tối cao ngày 10/06/1959, CB (1959) Số 29, tr. 451.

¹⁹ Sắc lệnh số 197 ngày 11/10/1946 về việc thành lập Ban Pháp lý học tại Đại học Việt Nam từ năm học 1946/1947.

²⁰ Thềm Nguyễn Đình Lộc, *50 Years of Building and Growth of Vietnam Justice Service*, Vietnam Law and Legal Forum (1995) Vol. 2, No 16, tr. 20-23. Sau Khoa Luật, Đại học Tổng hợp Hà Nội (thành lập 1976, tái thành lập 1986), Đại học Pháp lý (sáp nhập Khoa Luật và Tr-ờng Cao đẳng Toà án năm 1979) một số cơ sở đào tạo luật học khác [Khoa Luật ĐHTH TP HCM, Tr-ờng Đại học Luật TP HCM, Khoa Luật Đại học Khoa học Huế, Khoa Luật Đại học Cần Thơ, Khoa Luật Đại học Mở Hà Nội] dần mới đ-ợc hình thành trong thập kỷ 80, 90- ngành luật học thực sự mới tái hồi sinh từ vài chục năm gần đây.

Tây, mà ngược lại, mọi quyền lực nhân dân tập trung vào cơ quan dân cử cao nhất. Như vậy, thẩm phán cũng không thể độc lập tuyệt đối về chính trị, mà được bầu theo nhiệm kỳ và đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của đảng cầm quyền. Tuy nhiên, sự độc lập theo nghĩa vô tư, không thiên vị, chỉ tuân thủ pháp luật vẫn được nhấn mạnh. Sau khi thay đổi thẩm phán và nhân sự tòa án của chế độ cũ bằng những người trung thành với chế độ mới, người ta xoá bỏ chế độ bổ nhiệm suốt đời và một số đặc

Chốn công đồng phải là nơi không chỉ nhân danh Nhà nước mà còn nhân danh công lý

Viết dựa trên một triết lý pháp quyền mới, kéo theo những cuộc cải cách pháp quyền toàn diện mà một số dấu hiệu sẽ được tóm lược nghiên cứu dưới đây.

Thứ nhất, nhà nước Xô Viết đặt việc phục vụ lợi ích của số đông quần chúng lao động làm mục tiêu tồn tại của mình, bởi vậy theo Lenin, pháp luật không có gì là cả, tất cả đều trở thành mối quan tâm của nhà nước - trở thành công pháp²¹. Những khái niệm luật tư, thẩm quyền tư, quyền tự do khai thác chứng cứ của các bên tranh tụng không còn giá trị và không được dùng trong học lý Xô Viết. Tòa án, các cơ quan kiểm sát và điều tra ngày càng được tăng thêm quyền lực để xác định “sự thật khách quan” trong các vụ kiện tụng, chứ không chỉ thụ động xét xử dựa trên hồ sơ do hai bên cung cấp.

Thứ hai, nhà nước Xô Viết không chấp nhận học thuyết phân chia và đối trọng quyền lực pháp

hiệu đặc quyền khác của thẩm phán - trong đó xoá bỏ cả y phục truyền thống, đặc quyền bất thuyên chuyển nơi trị sự; bởi theo thuyết đấu tranh giai cấp, mọi thứ đặc quyền đó chỉ làm cho thẩm phán trở thành một lớp người trung thành với giai cấp thống trị, mà không mang lại công bằng cho số đông quần chúng.

Thứ ba, nhằm tạo công bằng cho số đông, cạnh tranh trong hành nghề luật sư bị hạn chế, mức lệ phí được quy định thống nhất, luật sư được tổ chức thành các đoàn mang tính tập thể (đoàn luật sư). Tranh tụng ngày càng mang tính công khai, xét xử ngày càng trực tiếp, phiên xét xử còn mang tính giáo dục và tuyên truyền, bởi vậy đôi khi có cả những phiên xử lộn động tại nơi làm việc hoặc cộng đồng dân cư.

Trọng tài kinh tế (nhà nước): Cùng với nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, người ta cho rằng tòa án không đủ nghiệp vụ để quản lý một cách

²¹ Lenin, *Collected Works (English Edition) XXXVI, Moscow, 1971, at 562, Victor Tschichkivadze and Samuel L. Zivis, “The System of Socialist Law”, International Encyclopaedia Comparative Law, Vol. III, Chapter 2, at 118, also in Rene David and John E.C. Brierley, Major Legal Systems in the World Today, London, (1985), at 287.*

có hiệu quả việc giao kết và thực hiện hợp đồng trong các quan hệ ngang giữa các xí nghiệp quốc doanh và giải quyết các tranh chấp kinh tế xuất hiện trong nền kinh tế kế hoạch. Dựa trên Pháp lệnh ngày 20/03/1931, các cơ quan trọng tài kinh tế nhà n-ớc Xô Viết đầu tiên đã ra đời, và sau Đại chiến thế giới lần II, đã lan toả sang các n-ớc xã hội chủ nghĩa Đông Âu (ngoại trừ Hungari, Albany và Nam T-). Là một bộ phận trong hệ thống các cơ quan hành chính từ trung -ong, các bộ, tỉnh cho đến cấp huyện, trọng tài kinh tế nhà n-ớc, về cơ bản có hai nhiệm vụ cốt yếu: (a) tiến hành đăng ký kinh doanh và quản lý kỷ luật giao kết và thực hiện hợp đồng kinh tế, (b) tiến hành hoà giải và xét xử tranh chấp kinh tế giữa các đơn vị kinh doanh xã hội chủ nghĩa²². Mô hình này cũng đ-ợc du nhập vào n-ớc ta và tồn tại trong gần suốt bốn thập kỷ, chúng chỉ đ-ợc giải tán vào năm 1994²³.

Toà kinh tế: Nếu nh- giải thể trọng tài nhà n-ớc là tất yếu, thì việc thành lập các toà kinh tế từ năm 1994 với thẩm quyền và thủ tục tố tụng *tách biệt* so với toà dân sự trong hệ thống toà án nhân dân đ-ờng nh- còn thiếu luận cứ mang tính thuyết phục, và càng ngày càng bộc lộ những yếu điểm đáng kể²⁴. Từ đó tới nay, sự phân biệt không rõ ràng về thẩm quyền giữa hai toà dân sự và kinh tế là một trong vô số những nguyên nhân làm cho phán quyết của toà án khó l-ờng tr-ớc- góp phần làm giảm sự tin t-ờng của doanh nhân vào toà án này.

IV. Để toà án trở thành chỗ dựa của doanh nhân

Vì sao doanh nhân không khởi kiện? Khởi kiện tại toà án chỉ là một trong số vô vàn con đ-ờng giải quyết tranh chấp kinh doanh- thậm chí một biện pháp bất đắc dĩ. Sự non yếu của nền t- pháp hiện nay chỉ là một trong vô vàn thành tố tác động tới việc đ-ong sự có cầu viện công lý tại một toà án hay không.

Từ góc độ kinh tế học, không chỉ thẩm phán n-ớc ta mà bất kỳ ngành t- pháp của n-ớc nào trên thế giới cũng đều đứng tr-ớc thách thức: nếu con đ-ờng tìm đến công lý bằng toà án trở

‘ Nếu cầu viện công lý là một quyền cơ bản của ng-ời dân (tổ quyền), thì toà án có nghĩa vụ phục vụ quyền cơ bản đó; đảm bảo công lý là một dịch vụ công mà nhà n-ớc cung cấp cho ng-ời dân. Chỉ khi toàn bộ tinh thần của hệ thống t- pháp phụng sự tự do sở hữu và tự do khế -ớc, thì hệ thống đó mới có thể đáng tin cậy với dân doanh ’

nên quá tốn kém và khó l-ờng tr-ớc, th-ong nhân sẽ tự tìm ra những con đ-ờng riêng để đảm bảo lợi ích của mình một cách hiệu quả bằng những chi phí hợp lý so với những gì họ sẽ thu đ-ợc. Thủ tục tranh tụng phiền toái và tốn kém đã làm nảy sinh nhiều ph-ong pháp giải quyết tranh chấp kinh doanh phi truyền thống; Toà án không còn là nơi đ-ợc -u tiên giải quyết xung đột lợi ích giữa th-ong nhân²⁵. Quyền lực của toà án đã đ-ợc tản dần tới những trung tâm hoà giải, th-ong l-ong, các nghiệp đoàn t- vấn và th-ong thuyết. Một xã hội đ-ợc t- nhân hoá cao độ đang ảnh h-ờng đáng kể đến diện mạo

²² Victor Knapp, *State Arbitration in Socialist Countries, International Encyclopedia of Comparative Law, Vol. XVI, Chapter 13, JCB Mohr, [1973], tr. 3.*

²³ So với Pháp lệnh trọng tài Liên Xô ngày 07/08/1970, pháp luật trọng tài kinh tế Việt Nam thời bao cấp không có gì khác biệt cơ bản: cơ quan trọng tài cũng có hai nhiệm vụ quản lý công tác hợp đồng kinh tế và giải quyết tranh chấp, đ-ợc thiết lập từ trung -ong (Trọng tài Nhà n-ớc), các bộ, tổng cục, cho đến tỉnh và huyện, xem Nghị định số 75/CP ngày 14/04/1975 ban hành điều lệ tổ chức và hoạt động của trọng tài kinh tế nhà n-ớc, đ-ợc thay thế bởi Pháp lệnh trọng tài kinh tế ban hành ngày 10/01/1990. Theo Quyết định số 355/TTg ban hành ngày 11/07/1994, sau khi trọng tài kinh tế giải tán, số cán bộ phụ trách giải quyết tranh chấp kinh doanh đ-ợc chuyển sang ngành toà án tiếp nhận.

²⁴ Các ý kiến tranh luận của: D-ong Đăng Huệ, *Hoàn thiện pháp luật về hợp đồng ở Việt Nam, NNPL, [2002], số 6, tr. 13-23*; Nguyễn Nh- Phát, *Pháp luật tố tụng và cách thức tố tụng kinh tế, NNPL, [2001] số 11, tr. 24-35*; Phạm Duy Nghĩa, *Về mối quan hệ giữa tố tụng kinh tế và tố tụng dân sự, NCLP, [2000] số 8, tr. 58-65*

²⁵ Patrick J Birkinshaw, *Access to Justice in the Privatized and Regulated State, Hull University Press [1991], tr. 2-4, Bruce L Hay and Karthyn E Spier, sđd.*

của hệ thống t- pháp; toà án bên cạnh quyền phán xử truyền thống, ngày càng có chức năng điều phối và hỗ trợ hàng ngàn vạn cánh tay nối dài xử lý các xung đột lợi ích ngày càng đa dạng của những xã hội biến đổi nhanh chóng²⁶.

T- pháp phục vụ tố quyền của ng-ời dân:
 Nếu câu viện công lý là một quyền cơ bản của ng-ời dân (tố quyền), thì toà án có nghĩa vụ phục vụ quyền cơ bản đó; đảm bảo công lý là một dịch vụ công mà nhà n-ớc cung cấp cho ng-ời dân. Chỉ khi toàn bộ tinh thần của hệ thống t- pháp phụng sự tự do sở hữu và tự do khế-ớc, thì hệ thống đó mới có thể đáng tin cậy với dân doanh. Luật pháp có thể đơn sơ và thiếu thốn, song tinh thần pháp luật phải rõ ràng. Bởi vậy, nếu xem xét để xoá bỏ các toà kinh tế và tái lập “toà th-ơng mại” nh- là các ban xử trong toà án th-ờng tụng, thì cũng vì lợi ích của th-ơng nhân – chứ không chỉ vì mục đích quản lý kinh tế của cơ quan hành chính. Thông th-ờng các ban xử th-ơng mại này có vài đặc điểm đáng l-u ý nh- sau: (a) thẩm phán chuyên nghiệp chủ trì phiên toà th-ờng là ng-ời có kiến thức về kinh doanh và chuyên xử các loại án này, (b) các hội thẩm th-ờng đ-ợc chọn trong hàng ngũ th-ơng gia có uy tín, mà kiến thức nghề nghiệp của họ hỗ trợ cho thẩm phán chuyên nghiệp, (c) chỉ khi nguyên đơn đề nghị, toà th-ơng mại mới thụ lý vụ án; nếu nguyên đơn khiếu kiện đến toà dân sự, thì toà dân sự mặc nhiên thụ lý.

Sự độc lập của thẩm phán: Sự tin cậy của hệ thống t- pháp n-ớc ta trong ánh mắt của ng-ời dân trong và ngoài n-ớc phụ thuộc cơ bản vào những ng-ời giữ quyền phán xử này. Ph-ơng cách đảm bảo cho thẩm phán sự “thong dong”-

m-ợn cách nói của Nguyễn Tr-ờng Tộ, để họ có thể xét xử một cách độc lập, vô t-, công bằng có lẽ đã cổ x-a nh- lịch sử nghề t- pháp. Về đại thể, các ph-ơng cách đó có thể tóm l-ợc nh- sau: (a) thẩm phán không nên đ-ợc bầu nh- đại biểu dân cử, vì làm nh- vậy họ sẽ khuất phục ý chí của cử tri, (b) thẩm phán nên đ-ợc bổ nhiệm suốt đời hoặc cho đến tuổi về h-u, sau khi bổ nhiệm không thể bãi nhiệm đ-ợc (bất khả bãi nhiệm)- trừ những tr-ờng hợp ngoại lệ do vi phạm đạo đức nghề nghiệp, (c) áp dụng hệ thống xét xử hai cấp, công dân có quyền nại đến toà phúc thẩm để chỉnh sửa án sơ thẩm bất lợi cho mình, song không thể buộc thẩm phán đền bù hoặc chịu trách nhiệm cho một bản án sai, (d) thẩm phán đ-ợc chọn từ những ng-ời có kiến thức luật học, có kinh nghiệm sống và uy tín trong xã hội, đ-ợc thù lao xứng đáng để họ đ-ợc đảm bảo cuộc sống vật chất, (e) sau khi đ-ợc phân công nhiệm sở, không ai có quyền chuyển nơi làm việc của thẩm phán, trừ khi bản thân thẩm phán yêu cầu.

Theo Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân hiện hành, thẩm phán ở n-ớc ta đ-ợc tuyển chọn từ các hội đồng với sự tham gia của ngành toà án, t- pháp, Mặt trận tổ quốc và hội luật gia từ tỉnh tới trung -ong, danh sách này đ-ợc trình Chủ tịch n-ớc bổ nhiệm cho từng nhiệm kỳ là 5 năm²⁷. Văn bản này đang đ-ợc xem xét, sửa đổi d-ới sức ép của cải cách vì một nền t- pháp vững mạnh và đáng tin cậy hơn.

Năng lực, đạo đức và y phục của thẩm phán: Mỗi quốc gia có một cách riêng để đào tạo và chọn lựa những luật gia xứng đáng để hành nghề “nói luật”. Ng-ời Anh, Mỹ đều có truyền thống lựa chọn thẩm phán từ hàng ngũ những luật s- hành nghề lâu năm, đã có uy tín

²⁶ Pháp lệnh về trọng tài th-ơng mại đ-ợc UBTVQH thông qua ngày 24/02/2003 là một dấu hiệu cho thấy toà án Việt Nam cũng đang đi theo xu h-ớng này. Đ-ơng sự tranh chấp tại cơ quan trọng tài có thể nại đến toà án để đề nghị thi hành các biện pháp khẩn cấp tạm thời nhằm bảo vệ vật chứng, tài sản. Sự trợ giúp này làm cho trọng tài có thêm quyền lực và ảnh h-ớng thực tế.

²⁷ Xem Điều 21 Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân ngày 15/08/1993

trong xã hội. Ng-ợc lại, theo truyền thống châu Âu lục địa, thẩm phán đ-ợc đào tạo t-ơng tự nh- công chức. Cách đào tạo này d-ờng nh- có một nh-ợc điểm chung dễ nhận thấy: sau nhiều năm đ-ợc đào tạo về luật, thẩm phán trở thành chuyên gia về pháp luật mà có thể yếu kém về kiến thức xã hội nói chung. Bởi vậy, mô hình học đại học luật chỉ kéo dài 2-3 năm dành cho những ng-ời đã có một bằng đại học ngày càng đ-ợc nhiều quốc gia quan tâm, đặc biệt Hàn Quốc và Nhật Bản đã nối tiếp nhau du nhập mô hình đào tạo này. Những tín hiệu cải cách táo bạo này một lần nữa lại phát ra từ n-ớc Nhật vào thời điểm đầu thế kỷ XXI có lẽ cũng đáng để nhiều quốc gia châu Á khác suy nghĩ.

Một tín hiệu cải cách đáng chú ý khác là sự tái xuất hiện của những chiếc áo thụng đen trong các phòng xử án Trung Quốc, đôi khi đi kèm với

chiếc búa hoặc một quả chuông nhỏ bằng đồng. Ng-ời ta tin “*y phục xứng kỳ đức*”. Bởi vậy, một khi y phục đã thành thông lệ quốc tế của những ng-ời nhân danh công lý hoặc quyền lực nhân dân (chứ không chỉ nhân danh nhà n-ớc) có lẽ cũng cần bàn luận lại²⁸. Tất cả những sự t-ởng chừng nhỏ nhặt đó đều có nguyên do, nghi thức th-ờng nhắc nhở ng-ời ta về lễ nghĩa và bổn phận.

Ngoài ra, còn vô số những vấn đề liên quan đến sự độc lập của thẩm phán cần đ-ợc nghiên

cứu thêm: (a) chế độ l-ơng và thăng trật của ngạch thẩm phán, (b) trách nhiệm pháp lý của thẩm phán đối với các hành vi xét xử, (b) quyền năng sáng tạo án lệ, cách s-u tập và biên soạn, công bố án lệ của thẩm phán²⁹.

Bổ trợ t- pháp: Ngoài thẩm phán, niềm tin của ng-ời dân vào toà án còn phụ thuộc đáng kể vào những ng-ời có chức năng bổ trợ t- pháp, bao gồm nhân viên giúp việc trong toà án cho tới các thiết chế thi hành bản án. Theo nghĩa rộng, bổ trợ t- pháp còn bao gồm công chứng, luật s-, những ng-ời hành nghề thẩm định và phiên dịch viên tr-ớc toà án khi hành nghề. Trong bối cảnh quyền tài sản ch-a rõ ràng, giấy

chứng nhận quyền sử dụng nhà đất mới đang đ-ợc cấp phát trên diện rộng, thu nhập của đại bộ phận dân c- đ-ợc thể hiện bằng tiền mặt và khó kiểm soát bởi các ngân hàng; thêm nữa các thiết chế t- pháp

ch-a đ-ợc chuẩn bị về nhân lực, trang thiết bị và nghiệp vụ cho một sự bùng nổ về xung đột lợi ích trong nền kinh tế thị tr-ờng- việc c-õng chế thi hành các bản án tất yếu có những giới hạn khó có thể nhanh chóng khắc phục đ-ợc.

V. Kết luận

Pháp luật chỉ là một phần hiển hiện của nền văn hoá dân tộc, ví nh- phân nổi của một tảng băng chìm. Muốn hiểu cách giải quyết tranh

“ Nếu chỉ vay m-ợn pháp luật “trên giấy” mà thiếu sự sẵn sàng du nhập t- duy pháp lý ẩn chứa sau những đạo luật đó, thì khoảng cách giữa luật “trên giấy” và thực tế cuộc sống ngày càng tăng. Sự thiếu luật, hoặc pháp luật đơn sơ, giản dị không nguy hiểm bằng một xã hội “đây ắp” pháp luật song không đ-ợc ng-ời dân tuân thủ ”

²⁸ Mang theo y phục từ ph-ơng Tây, thẩm phán thời thuộc Pháp mặc áo thụng đen, mũ đen, tay rộng. Sau 1945, theo điều 2, Sắc lệnh số 13 ngày 24/01/1946 về tổ chức toà án và các ngạch thẩm phán, thẩm phán các toà sơ cấp không có y phục riêng, nh-ng sẽ đeo một dấu hiệu do Bộ T- pháp ấn định, thẩm phán toà đệ nhị cấp và toà th-ợng thẩm mặc áo dài đen, tay rộng, giải trắng có nếp ở ngực, giẻ đen có lông trắng quàng trên vai bên trái. Y phục này đ-ợc xoá bỏ tại tất cả các toà theo điều 2, Sắc lệnh số 85/SL ngày 22/05/1950 về bộ máy t- pháp và tổ tụng. Bảo Đại cũng ban hành Dự số 3 ngày 29/03/1954 về quy chế ngạch thẩm phán, điều 33 của dự này quy định mẫu y phục t-ơng tự với y phục thời thuộc Pháp, chỉ bổ sung y phục màu đỏ mặc trong các phiên toà long trọng.

²⁹ Tr-ớc năm 1884, một số vụ án ở n-ớc ta n-ớc ta chỉ đ-ợc nhắc trong các ghi chép lịch sử, mà ch-a đ-ợc biên tập và công bố. Sau 1884 đã xuất hiện các tập án lệ do cả nhà n-ớc và t- nhân s-u tâm và công bố, điển hình là Tập án lệ Bắc Kỳ (Recueil de jurisprudence en matiere civil a' l'usage des juridictions indigenes du Tonkin, 1937) và Tập án lệ Trung Kỳ (Recueil de jurisprudence en matiere civil a' l'usage des Tribunaux mandarinaux de L'Annam, 1941), ngoài ra còn có một số tạp chí cũng công bố án lệ, ví dụ nh-: Journal Judiciaire de l'Indochine. Bộ T- Pháp Việt Nam Cộng Hoà công bố án lệ trên “Pháp lý tập san”. Tiếc thay các bản án của toà n-ớc ta hiện nay ch-a đ-ợc s-u tập và công bố.

chấp kinh doanh của th-ơng nhân n-ớc ta, cần tìm hiểu những giá trị văn hoá lâu đời và lợi ích tác động tới thói quen hành xử của họ. Cuộc cải cách luật pháp và thiết chế giải quyết tranh chấp kinh doanh ngày nay tuy chịu sức ép nặng nề của tiếp nhận t- duy pháp luật n-ớc ngoài, song không thể tách rời khỏi nền tảng văn hoá và điều kiện sinh hoạt chính trị, kinh tế mà một dân tộc. Từ những nghiên cứu mang tính phác thảo ở trên, có thể đ- ra một số kết luận nh- sau:

(1) Tuỳ theo bản chất, quy mô, tính liên tục của các giao dịch kinh doanh mà cách hạn chế rủi ro và giải quyết tranh chấp kinh doanh cũng khác nhau. Một xã hội mang tính cộng đồng và chịu ảnh h-ởng nặng nề của Nho giáo ẩn chứa vô số ph-ơng cách đa dạng và hữu hiệu để tìm đến những điểm t-ơng đồng, dung hoà dị biệt và đối kháng, từ đó giải quyết các tranh chấp có lợi cho các bên và cho xã hội. Cổ luật Việt Nam đã phản chiếu những xã hội truyền thống đó. Sự can thiệp của công quyền vào tranh chấp t- nhân hãn hữu xảy ra, mà nếu có cũng đ-ợc dự liệu d-ới những chế tài hình luật.

(2) Tuy thiết chế tài phán có ở bất kỳ một cộng đồng ng-ời nào, song nền t- pháp theo mô hình ph-ơng Tây đ-ợc đặc tr-ng bởi tố quyền của ng-ời dân với nội dung ngày càng bao quát và hệ thống xét xử độc lập, phân tách khỏi quyền hành pháp đã có những -u điểm v-ợt trội hệ thống tài phán ẩn nấp sau nền hành chính tập quyền ph-ơng Đông. Nếu nh- ng-ời Nhật đã chủ động vay m-ợn t- duy đó để canh tân quốc gia, thì những cơ hội này đã bị bỏ lỡ biển Việt Nam thành nơi du nhập c-ơng ép nền t- pháp của thực dân. Ảnh h-ởng của nền t- pháp c-ơng ép này đối với văn hoá kinh doanh Việt Nam thật yếu ớt, chúng không thể thay thế thói quen truyền thống của th-ơng nhân n-ớc ta.

(3) Mô hình pháp luật Xô Viết phân tách quyền tài phán của toà án và các cơ quan trọng tài nhà n-ớc dựa trên học thuyết phân chia các ngành luật dân sự và kinh tế riêng biệt. Sau khi trọng tài nhà n-ớc ở Việt Nam giải thể, một hệ thống toà kinh tế với trình tự tố tụng riêng biệt đã xuất hiện, mà ẩn sau nó vẫn là t- duy phân

tách giữa hai ngành luật kể trên. Sự suy giảm niềm tin của th-ơng nhân vào hệ thống toà kinh tế đặt ra nhiều vấn đề cần đ-ợc nghiên cứu, song -u tiên tr-ớc hết phải nhằm vào triết lý cho sự tồn tại và hoạt động của loại toà án này. Không chỉ còn là công cụ quản lý nhà n-ớc về kinh tế, toà án đã trở thành chỗ dựa cuối cùng của doanh nhân khi tìm đến công lý, bởi vậy tổ chức toà án và trình tự tố tụng tr-ớc hết phải vì lợi ích của ng-ời dân, chứ không chỉ vì mục đích quản lý kinh tế của Nhà n-ớc.

(4) Trong bối cảnh quyền lực hành pháp có truyền thống tập quyền từ hàng nghìn năm nay ở ph-ơng Đông, tăng niềm tin của ng-ời dân, trong đó có ng-ời kinh doanh vào hệ thống t- pháp là một việc làm của nhiều thế hệ, không thể dễ dàng đạt đ-ợc trong thời gian ngắn. Ng-ời kinh doanh, muốn bảo vệ lợi ích của mình, không thể ngay thơ câu viện công lý, mà phải tự quản lý rủi ro bằng nhiều ph-ơng cách thích hợp. Kinh nghiệm phát triển của Trung Quốc cho thấy một h-ớng đi mới mẻ trong môi tr-ờng kinh doanh mang tính chuyển đổi, trong đó ng-ời dân liên kết với chính quyền, tạo ra sự hỗ trợ và che chắn từ phía công quyền - các công ty “mũ d-ở” hay doanh nghiệp h-ơng trần là những ví dụ cho t- duy này.

(5) Trong bối cảnh cải cách nền t- pháp d-ới sức ép của cạnh tranh kinh tế toàn cầu, nếu chỉ vay m-ợn pháp luật “trên giấy” mà thiếu sự sẵn sàng du nhập t- duy pháp lý ẩn chứa sau những đạo luật đó, thì khoảng cách giữa luật “trên giấy” và thực tế cuộc sống ngày càng tăng. Sự thiếu luật, hoặc pháp luật đơn sơ, giản dị không nguy hiểm bằng một xã hội “đầy áp” pháp luật song không đ-ợc ng-ời dân tuân thủ. Từ tố quyền, chức năng giữ gìn công lý của toà án, cho tới sự độc lập của toà án và vai trò của bổ trợ t- pháp - những t- duy pháp lý ph-ơng Tây này cần có môi tr-ờng chính trị, kinh tế và văn hoá phù hợp mới hy vọng mang lại lợi ích lâu dài cho tầng tr-ởng kinh tế n-ớc ta./

* TS, Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội

NỘI DUNG GIÁM SÁT, KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

HOÀNG THỊ NGÂN*

1. Tính chất của giám sát, kiểm tra văn bản

Giám sát, kiểm tra là một nội dung của hoạt động quản lý nhà n-ớc và mang tính quyền lực nhà n-ớc mà biểu hiện rõ nét nhất là cơ quan giám sát, kiểm tra đ-ợc quyền áp dụng những biện pháp xử lý mang lại hậu quả bất lợi cho cơ quan ban hành văn bản. Việc tuyên bố một văn bản là có dấu hiệu sai trái không chỉ mang tính pháp lý đơn thuần mà còn mang màu sắc chính trị, bởi vì ban hành văn bản trái pháp luật chính là hành động làm giảm uy tín của các cơ quan nhà n-ớc và là biểu hiện tiêu cực của hoạt động quản lý nhà n-ớc. Vì vậy, nội dung giám sát, kiểm tra phải đ-ợc xác định rõ ràng để một mặt giúp chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản có thể l-òng tr-ớc và tránh để xảy ra vi phạm, mặt khác, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát, kiểm tra, giới hạn phạm vi hành động của cơ quan kiểm tra nhằm tránh sự tùy tiện khi sử dụng những thẩm quyền mang tính quyền lực nhà n-ớc.

2. Kiểm tra tr-ớc và kiểm tra sau đối với văn bản

Tiêu chí để xác định nội dung kiểm tra, nếu theo suy đoán một cách chủ quan thì hết sức đa dạng. Chất l-ợng văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc đánh giá d-ới nhiều góc độ. Theo ph-ơng án lý t-ởng, văn bản quy phạm pháp luật không những phải hợp pháp mà còn phải

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật vừa đ-ợc Quốc hội thông năm 2002 đã bổ sung hàng loạt các quy định về giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật. Để góp phần làm sáng tỏ các quy định này, bài viết đề cập tới một số vấn đề liên quan nh- tính chất, tiêu chí xác định nội dung của giám sát, kiểm tra, mối quan hệ giữa kiểm tra tr-ớc và kiểm tra sau đối với văn bản quy phạm pháp luật

hợp lý. Vì vậy, đã có ý kiến cho rằng cần đồng nhất nội dung hậu kiểm với nội dung kiểm tra tr-ớc.

Nh- đã rõ, thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ, hữu cơ với kiểm tra sau và điểm chung giữa chúng là h-ớng tới việc bảo đảm tính đúng đắn cũng nh- chất l-ợng văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, kiểm tra tr-ớc là một hoạt động có tính tham m-u, t- vấn. Do vậy, cơ quan thẩm định, thẩm tra đ-ợc khuyến khích trong việc đ-a ra đánh giá về tất cả các vấn đề liên quan đến nội dung văn bản. Về mặt pháp lý, những ý kiến phản biện của chủ thể kiểm tra tr-ớc, thậm chí là sự phủ nhận hoàn toàn dự thảo không là cơ sở để truy cứu trách nhiệm hay áp dụng chế tài đối với ng-ời soạn thảo. Trong khi đó, kết luận kiểm tra sau lại có ý nghĩa và giá trị pháp lý rõ rệt. Chính vì thế, việc tuyên bố một văn bản có dấu hiệu sai trái phải đ-ợc căn cứ vào những tiêu chí rõ ràng, minh

bạch và xác đáng để tránh sự tùy tiện khi xử lý văn bản.

Theo quy định hiện hành, nội dung thẩm tra, thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hết sức đa dạng, trong đó có tính khả thi của văn bản. Những khuyến nghị của cơ quan kiểm tra tr-ớc về vấn đề nêu trên là hết sức cần thiết vì nó góp phần bảo đảm tính hoàn hảo của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, nếu coi đây là một nội dung của kiểm tra sau thì lại có phần ch-a phù hợp. Cho đến nay, hiệu quả pháp luật còn đ-ợc tiếp cận, phân tích d-ới nhiều ph-ong diện, quan niệm khác nhau. Do vậy, khó có thể áp dụng chế tài kiểm tra sau đối với văn bản khi bản thân tiêu chí về sự sai trái còn mơ hồ, không xác định và thiếu căn cứ pháp lý.

Nếu nh- những vấn đề thuộc nội dung thẩm định, thẩm tra theo pháp luật hiện hành là t-ong đối thích hợp, góp phần làm tăng chất l-ợng của văn bản quy phạm pháp luật thì nó có thể có tác dụng ng-ợc lại một khi đ-ợc chuyển một cách cơ học thành nội dung kiểm tra sau. Việc kiểm tra sau không thể trở thành một mối lo vô hình đối với cơ quan ban hành văn bản và càng không thể tạo ra một tâm lý e ngại, sợ sai phạm, làm triệt tiêu tính năng động của nhà quản lý dẫn đến né tránh việc ra quyết định.

Từ đó, cần phân biệt để tránh xu h-ớng đồng nhất nội dung kiểm tra tr-ớc đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật với nội dung kiểm tra sau đối với sản phẩm cuối cùng của quy trình xây dựng pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật.

3. Nội dung giám sát, kiểm tra

Việc xác định nội dung kiểm tra sau, tr-ớc hết, xuất phát từ những yếu tố và yêu cầu luật định đối với một văn bản quy phạm pháp luật. Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì văn bản đ-ợc coi là sai trái khi nó trái với Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên, có nghĩa là nó đã vi phạm đòi hỏi về tính hợp hiến, hợp pháp.

• Việc kiểm tra sau không thể trở thành một mối lo vô hình đối với cơ quan ban hành văn bản và càng không thể tạo ra một tâm lý e ngại, sợ sai phạm, làm triệt tiêu tính năng động của nhà quản lý dẫn đến né tránh việc ra quyết định

Giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thực chất là sự xem xét, đánh giá hình thức và nội dung văn bản để kết luận về tính đúng đắn của văn bản quy phạm pháp luật. Những tiêu chí có tính quyết định khi đánh giá một văn bản quy phạm pháp luật là sự tuân thủ thẩm quyền hình thức, thẩm quyền nội dung và sự phù hợp của văn bản với các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên. Với t- duy đó, nội dung kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật bao gồm các vấn đề sau đây:

Thẩm quyền ban hành văn bản

Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 1) thì văn bản quy phạm pháp luật tr-ớc hết phải là văn bản đ-ợc ban hành bởi cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền. Quản lý nhà n-ớc là một hoạt động bao gồm các nội dung đa dạng và đ-ợc thực hiện bởi các chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, không phải chủ thể quản lý nhà n-ớc nào cũng có chức năng điều chỉnh pháp luật. Trong hệ thống cơ quan hành pháp, ngoài Chính phủ và Thủ t-ớng Chính phủ, chỉ các Bộ, cơ quan ngang Bộ mới có thẩm quyền ban hành văn bản có chứa quy phạm pháp luật. Đối với các cơ quan chính quyền địa ph-ong, quyền lập quy đ-ợc giao

cho Hội đồng nhân dân với t- cách là cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ơng và Ủy ban nhân dân - cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà n-ớc ở địa ph-ơng. Các chủ thể khác nh- cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, mặc dù có thẩm quyền quản lý nhà n-ớc nh-ng không có quyền đặt ra các quy phạm pháp luật.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một nội dung quản lý nhà n-ớc, vì vậy, nó phải tuân thủ nguyên tắc pháp chế và kỷ luật trong hoạt động quản lý, có nghĩa là mỗi chủ thể đ-ợc giao những thẩm quyền mang tính quyền lực nhà n-ớc chỉ đ-ợc phép hành động trong khuôn khổ và giới hạn thẩm quyền luật định. Hành vi ban hành văn bản quy phạm pháp luật sai thẩm quyền phải đ-ợc thừa nhận là sự vi phạm Hiến pháp và luật và đ-ơng nhiên, sản phẩm của hành vi đó phải đ-ợc kịp thời xử lý để khôi phục tính pháp chế trong hoạt động xây dựng pháp luật. Nh- vậy, một văn bản có chứa quy phạm pháp luật nh-ng đ-ợc ban hành bởi một chủ thể không có thẩm quyền không thể đ-ợc coi là một văn bản quy phạm pháp luật. Chỉ riêng vi phạm thẩm quyền ban hành đã là một dấu hiệu đủ để đi đến kết luận về sự sai trái của văn bản mà không cần tiến hành b-ớc tiếp theo là xem xét nội dung của văn bản.

Hình thức văn bản

Văn bản quy phạm pháp luật phải đ-ợc ban hành theo đúng hình thức luật định. Để thực hiện thẩm quyền quản lý nhà n-ớc hiểu theo nghĩa rộng của từ này, các cơ quan nhà n-ớc có thể ra các quyết định quản lý đa dạng, trong đó có thể có công văn, thông báo... Riêng đối với văn bản quy

6 **Một văn bản có chứa quy phạm pháp luật nh-ng đ-ợc ban hành bởi một chủ thể không có thẩm quyền không thể đ-ợc coi là một văn bản quy phạm pháp luật** 9

phạm pháp luật, Luật quy định hình thức văn bản của mỗi loại cơ quan. Bên cạnh đó, Luật còn xác định thẩm quyền nội dung của từng loại văn bản. Chẳng hạn nh- Thông t- của Bộ tr-ởng, Thủ tr-ởng cơ quan ngang Bộ đ-ợc ban hành để h-ớng dẫn thực hiện những quy định đ-ợc luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch n-ớc, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ t-ớng Chính phủ giao thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực do mình phụ trách.

Nh- vậy, giám sát, kiểm tra hình thức văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc tập trung vào những vấn đề sau đây:

- Kiểm tra sự phù hợp của hình thức văn bản của cơ quan nhà n-ớc với hình thức văn bản quy phạm pháp luật mà cơ quan đó có thẩm quyền ban hành theo quy định của Luật;

- Kiểm tra sự phù hợp của nội dung văn bản với hình thức văn bản.

Việc vi phạm quy tắc lựa chọn hình thức văn bản quy phạm pháp luật không thể đánh giá một cách đơn thuần là lỗi kỹ thuật, đặc biệt là trong tr-ờng hợp cơ quan nhà n-ớc thay vì ban hành một văn bản d-ới hình thức luật định lại sử dụng công văn, thông báo để đề ra quy phạm pháp luật. Tr-ớc hết, điều này chính là sự vi phạm các nguyên tắc quản lý nhà n-ớc. D-ới một góc độ khác, loại văn bản sai trái này làm phá vỡ tính hoàn thiện, thống nhất của hệ thống pháp luật. Nh-ng quan trọng hơn cả là việc ban hành văn bản sai hình thức đ-ơng nhiên sẽ dẫn đến hậu quả là vi phạm các quy định về trình tự, thủ tục xây dựng văn

bản, đồng thời còn kéo theo xâu chuỗi những vi phạm khác là văn bản sẽ không đ-ợc công bố, không đ-ợc gửi để giám sát, kiểm tra... Vì lẽ đó, xem xét hình thức văn bản quy phạm pháp luật là một nội dung không thể thiếu trong giám sát, kiểm tra.

Tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản

Văn bản quy phạm pháp luật phải đ-ợc ban hành bởi một chủ thể có thẩm quyền, phải đúng về hình thức và đúng về nội dung. Giám sát, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản, thực chất là xem xét, đánh giá về mặt nội dung văn bản và đây chính là trọng tâm của hoạt động kiểm tra tr-ớc cũng nh- kiểm tra sau.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật và nguyên tắc pháp chế trong hoạt động xây dựng pháp luật đòi hỏi sự chấp hành các quy định về thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời bảo đảm sự thống nhất giữa các văn bản có giá trị pháp lý t-ơng đ-ơng. Theo đó, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà n-ớc cấp d-ới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà n-ớc cấp trên; văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành không đ-ợc trái với văn bản chuyên ngành của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác; văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân không đ-ợc mâu thuẫn với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cùng cấp...

Giám sát, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật tập trung vào những điểm chính sau đây:

- Xem xét sự phù hợp của các quy định của văn bản với tinh thần và các nguyên tắc của đạo luật cơ bản;

- Đánh giá sự phù hợp của văn bản với các quy định của văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn theo nguyên tắc văn bản của cơ quan cấp d-ới không đ-ợc trái với văn bản của cơ

quan cấp trên;

- Xem xét sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân với nghị quyết của Hội đồng nhân cùng cấp;

- Phát hiện những điểm mâu thuẫn của văn bản đ-ợc kiểm tra với các văn bản quy phạm pháp luật khác của chính cơ quan ban hành văn bản đó;

- Đánh giá về sự thống nhất giữa các quy định trong cùng một văn bản là đối t-ợng kiểm tra;

- Phát hiện văn bản quy phạm pháp luật do Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành có dấu hiệu trái với các quy định của quyết định, chỉ thị, thông t- của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác.

*

* *

Việc tiến hành một cách hiệu quả hoạt động giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật với một khối l-ợng công việc nh- vậy, chắc chắn sẽ góp phần tích cực vào việc bảo đảm tính đúng đắn, hoàn thiện không chỉ của một văn bản riêng lẻ mà còn của toàn bộ hệ thống pháp luật nói chung./.

* TS, Bộ T- pháp

VỤ CÁ BASA NHÌN TỪ GÓC ĐỘ PHÁP LÝ

NGUYỄN KHÁNH NGỌC*

Trong một vài năm gần đây, cùng với việc tăng nhanh xuất khẩu thì hàng hóa Việt Nam đã gặp phải những rào cản thương mại tại một số thị trường và đã có những trường hợp để bảo vệ quyền lợi thì chúng ta đã phải tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp. Đây là những bài học và kinh nghiệm mà các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp Việt Nam cần phân tích, đánh giá và tổng kết để có những hướng để hạn chế và xử lý các vụ việc tranh chấp thương mại trong tương lai. Với tinh thần đó, bài viết nêu một số phân tích tổng hợp từ góc độ pháp lý vụ kiện chống bán phá giá đối với cá Basa và cá Tra của Việt Nam tại thị trường Hoa Kỳ (sau đây gọi tắt là “Vụ cá Basa”)

Hơn 400.000 người nông dân nuôi cá basa ở Việt Nam sẽ gặp nhiều khó khăn hơn nếu cá basa nhập khẩu vào Mỹ bị áp thuế chống bán phá giá ở mức cao

Ngày 28/6/2002, Hiệp hội các nhà chế biến cá nheo Hoa Kỳ (CFA) đã nộp đơn lên Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) và Ủy ban Thương mại Quốc tế (ITC) cho là đã có việc bán phá giá một số loại

cá phi lê đông lạnh nhập khẩu của Việt Nam và việc bán phá giá này đã gây thiệt hại vật chất lớn và đe dọa gây thiệt hại vật chất lớn cho ngành sản xuất trong nước của Hoa Kỳ. Trên cơ sở đó thì DOC và ITC đã chấp nhận đơn kiện để tiến hành điều tra và

ra quyết định cuối cùng¹.

I. Nội dung chính của vụ kiện

Tr-ớc sự phức tạp của pháp luật Hoa Kỳ liên quan tới bán phá giá, do còn rất thiếu những hiểu biết và kinh nghiệm thực tế xử lý các vấn đề pháp lý của Vụ cá Basa, nên phía Việt Nam trong vụ kiện - Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP) - đã phải thuê các luật

s- Hoa Kỳ bảo vệ quyền lợi cho mình. Đây là một điều cần thiết cho vụ kiện đầu tiên tại Hoa Kỳ, tuy có tốn kém. Điều quan trọng là qua việc này, Việt Nam cần phân tích để rút ra những bài học, kinh nghiệm cho việc sử dụng luật s-, nhất là luật s- n-ớc ngoài cho các vụ việc tới.

Ngày 27/1/2003, DOC đã ra quyết định sơ bộ tuyên bố rằng các doanh nghiệp Việt Nam bán

phá giá cá basa và cá tra vào thị tr-ờng Hoa Kỳ.

Do trong khuôn khổ bài viết không thể trình bày hết đ-ợc các vấn đề pháp lý của vụ kiện, nên xin phép đề cập tập trung về 3 vấn đề: quyết định sơ bộ của ITC, quyết định về kinh tế phi thị tr-ờng của DOC và khả năng có giải pháp khác đối với Vụ kiện cá Basa.

1. Quyết định sơ bộ của

Các quy định liên quan của pháp luật Hoa Kỳ

Hiện tại có 4 đạo luật chính liên quan trực tiếp tới bán phá giá, bên cạnh các quy định d-ới luật đ-ợc DOC và ITC ban hành, đó là:

- Luật thuế 1930
- Luật chống bán phá giá 1916
- Tu chính luật Byrd
- Luật về khả năng cạnh tranh và th-ơng mại 1988

Trong 4 đạo luật nói trên thì Luật thuế 1930 quy định về thủ tục tố tụng vụ kiện bán phá giá về cơ bản là phù hợp với các quy định của WTO với những đặc thù riêng của pháp luật Hoa Kỳ đ-ợc CFA sử dụng khởi kiện trong Vụ cá Basa. Luật chống bán phá giá 1916 quy định về các chế tài, trong đó có cơ chế tài hình sự mà Hoa Kỳ đang bị khởi kiện ra WTO vì luật này không phù hợp với WTO khi đ-a ra chế tài đối với hành vi bán phá giá. Tu chính luật Byrd cũng là đạo luật gây nhiều tranh cãi và Hoa Kỳ cũng đang bị khiếu kiện vì Tu chính luật này đ-a ra cơ chế theo đó cho phép các ngành trong n-ớc ở Hoa Kỳ nếu thắng kiện sẽ nhận đ-ợc các khoản tiền thu đ-ợc từ thuế chống bán phá giá đối với sản phẩm nhập khẩu liên quan. Do vụ kiện ch-a kết thúc nên bài viết này không đề cập tới Tu chính luật này. Đạo luật cuối cùng là Luật về khả năng cạnh tranh và th-ơng mại 1988 có đề cập tới các vấn đề về thủ tục tố tụng, trong đó đáng chú ý là đối với mặt hàng nông sản và thủy sản thì khi nào ITC có thể tính cả các nhà nuôi trồng vào ngành kinh tế của các nhà chế biến sản phẩm đó (tức là coi nuôi trồng và chế biến nông sản là hoạt động trong cùng một ngành).

Một điều cũng cần l-u ý là Hoa Kỳ, một n-ớc theo truyền thống án lệ nên để hiểu biết đ-ợc thể chế pháp luật về chống bán phá giá thì không thể không tính đến các án lệ của Tòa án và các quy định tr-ớc đây của DOC và ITC về các vụ việc t-ơng tự. Mặc dù là vụ kiện chống bán phá giá đầu tiên đối với Việt Nam, nh-ng các án lệ và quy định đó về các mặt hàng nông sản, thủy sản hay có liên quan tới n-ớc có điều kiện giống Việt Nam, nhất là các n-ớc xã hội chủ nghĩa cũ đang chuyển đổi kinh tế là rất đáng quan tâm.

¹Bài viết hoàn thành vào ngày 20/1/2003 khi Vụ cá Basa còn đang đ-ợc giải quyết. Tuy nhiên, Bộ Th-ơng mại Hoa Kỳ đã có quyết định sơ bộ (đ-ợc công bố ngày 27/1/2003) tuyên các doanh nghiệp Việt Nam bán phá giá cá basa và cá tra vào Hoa Kỳ và áp mức thuế nhập khẩu cao đối với những mặt hàng này. (Mới đây, Bộ Th-ơng mại Mỹ đã giảm mức thuế nhập khẩu, nh-ng vẫn ở mức khó chấp nhận đối với các doanh nghiệp Việt Nam. Nh-ng theo tin mới nhất trên báo chí, có khả năng Bộ Th-ơng mại Mỹ sẽ quyết định chấm dứt vụ kiện nếu các doanh nghiệp Việt Nam chịu bán cá basa theo mức giá sàn cao hơn giá thị tr-ờng do phía Mỹ đặt ra- BBT).

ITC ngày 12/8/2002

ITC ra quyết định sơ bộ về thiệt hại ngày 12/8/2002 nêu rõ là: “*có dấu hiệu cho thấy ngành sản xuất tại Hoa Kỳ bị đe dọa thiệt hại vật chất vì lý do hàng nhập khẩu từ Việt Nam...*”

Quyết định này đ-ợc đ-a ra sau khi có các câu trả lời của doanh nghiệp và các bên đ-ợc hỏi, cũng nh-sau khi ITC tổ chức buổi nghe các bên liên quan, các bên có các bản trình bày bổ sung gửi cho ITC.

Khả năng ra quyết định

Trong 3 khả năng ra quyết định: Hàng nhập khẩu đã gây thiệt hại vật chất lớn cho ngành kinh tế của Hoa Kỳ; đe dọa gây thiệt hại vật chất lớn cho ngành kinh tế của Hoa Kỳ; gây cản trở vật chất lớn đối với việc thành lập một ngành kinh tế Hoa Kỳ thì ITC đã chọn khả năng thứ hai: hàng nhập khẩu của Việt Nam đe dọa gây thiệt hại vật chất lớn cho ngành kinh tế Hoa Kỳ. Tức là cho tới thời điểm ra quyết định căn cứ vào các thông tin và chứng cứ có đ-ợc vào thời điểm đó thì hàng nhập khẩu Việt Nam ch-a gây ra thiệt hại vật chất lớn mà việc này chỉ có thể xảy ra trong

Một số cơ sở lập luận chính của ITC cho quyết định sơ bộ của mình

- Điều 771(7)(F) Luật thuế nhập khẩu 1930 yêu cầu quyết định về đe dọa gây thiệt hại chỉ đ-ợc đ-a ra thông qua việc phân tích là liệu: “*việc tiếp tục bán phá giá hàng nhập khẩu là hiện thực rõ ràng sẽ xảy ra hay không và có đúng là thiệt hại vật chất lớn do hàng nhập khẩu sẽ xảy ra trừ khi có quyết định áp thuế chống bán phá giá hoặc đạt đ-ợc một thỏa thuận dừng vụ việc hay không*”

- Số l-ợng hàng nhập khẩu của Việt Nam tăng 403,5% từ năm 1999 tới năm 2001 và trong gần nửa đầu năm 2002 tăng 17,7% so với cùng kỳ năm 2001. Đây là tốc độ tăng cao dù có sự tăng tiêu thụ trong n-ớc đối với mặt hàng này.

- Thị phần hàng hóa nhập khẩu của Việt Nam tăng từ 3,4% năm 1999 lên 8% năm 2000; 15,5% năm 2001 và 6 tháng đầu năm 2002 tuy có giảm (13% thị phần) nh-ng vẫn cao hơn cùng kỳ năm 2001 (12,6%).

- Năng lực sản xuất của các nhà chế biến Việt Nam đã tăng đáng kể từ năm 1999 tới năm 2002: 25,4 triệu pound năm 1999 lên 44,2 triệu pound năm 2000 và 1 triệu pound năm 2001. Năng lực sản xuất trong 6 tháng năm 2002 có chiều h-ớng giảm nh-ng vẫn tăng so với cùng kỳ năm 2001.

- Thị trường cá basa và cá tra phi lê đông lạnh trong n-ớc Việt Nam là nhỏ và hàng sản xuất ra chủ yếu để xuất khẩu. Thị trường Hoa Kỳ đã ngày càng trở nên quan trọng.

- Các nhà sản xuất đ-ợc hỏi của Việt Nam đã báo cáo công suất sử dụng năng lực sản xuất là trong khoảng 70% - 81,1% trong giai đoạn 1999 - 2001 và dự kiến khoảng 82% trong năm 2002. Điều này cho thấy riêng trong năm 2002 thì năng lực sản xuất d- thừa của các nhà sản xuất Việt Nam t-ong đ-ơng với 10,9 triệu pound - t-ong ứng với 7% mức tiêu thụ tại Hoa Kỳ và 12,5% mức sản xuất trong n-ớc năm 2001.

- Hàng tồn kho cuối vụ của các nhà sản xuất Việt Nam tăng từ 2,6 triệu pound năm 1999 lên 4,5 triệu pound năm 2000 và 5,4 triệu pound năm 2001, nh-ng dự kiến sẽ giảm xuống 3,4 triệu pound năm 2002 và 3,1 triệu pound năm 2003. Hàng tồn kho của các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ cũng vào khoảng 20% trong năm 2001.

- Các nhà sản xuất Việt Nam đồng thời cũng sản xuất các mặt hàng thủy sản khác trong cùng cơ sở chế biến do đó đem lại tiềm năng cho việc chuyển sản phẩm sản xuất.

- Hàng nhập khẩu của Việt Nam đ-ợc bán với giá có nhiều khả năng đem lại hệ quả ép giá đối với sản phẩm trong n-ớc và giá này có nhiều khả năng đem lại việc tăng nhu cầu đối với hàng xuất khẩu.

- Các thông số về hoạt động của ngành kinh tế trong n-ớc Hoa Kỳ cho thấy bức tranh hỗn hợp, không rõ ràng, một số chỉ số hoạt động có giảm nh-ng các thông số về tài chính lại tăng một cách khiêm tốn, năng lực sản xuất tăng nh-ng hiệu suất sử dụng giảm, nhân công có giảm nh-ng hiệu quả sản xuất và l-ơng nói chung tăng...

t-ong lai. Tuy nhiên, không có nghĩa là quyết định này sẽ đ-ợc giữ nguyên vào cuối giai đoạn điều tra cuối cùng của ITC mà căn cứ vào các thông tin và chứng cứ đ-ợc điều tra bổ sung tại giai đoạn cuối cùng, ITC vẫn có thể thay đổi quyết định sơ bộ của mình để cho là hàng nhập khẩu Việt Nam đã gây thiệt hại vật chất lớn cho ngành kinh tế Hoa Kỳ. Khả năng thứ ba sẽ khó có thể xảy ra vì ngành kinh tế trong n-ớc Hoa Kỳ đã đ-ợc thành lập.

Mặt hàng nào bị điều tra?

Trong quyết định sơ bộ của mình, ITC đã xác định mặt hàng nhập khẩu Việt Nam bị điều tra là “*một số mặt hàng cá phi lê đông lạnh*” nhập khẩu theo mã số thuế HS của Hoa Kỳ là 0304.20.60. Tr-ớc đó, DOC đã ra quyết định xác định hàng nhập khẩu Việt Nam theo mã số này và ITC phải chấp nhận quyết định này của DOC. Trên cơ sở xác định mặt hàng nhập khẩu Việt Nam này, ITC đã tìm ra sản phẩm trong n-ớc Hoa Kỳ t-ong tự hàng nhập khẩu của Việt Nam: Theo Luật thuế nhập khẩu 1930 thì sản phẩm trong n-ớc t-ong tự là “*sản phẩm t-ong tự hay khi không có sản phẩm t-ong tự thì là sản phẩm giống nhất về thuộc tính và công dụng đối với mặt hàng bị điều tra...*”. Căn l-u ý là mặc dù ITC phải chấp nhận quyết định của DOC về phạm vi hàng nhập khẩu bị điều tra, nh-ng ITC có

quyền quyết định sản phẩm trong n-ớc nào là t-ong tự mặt hàng nhập khẩu đã đ-ợc DOC xác định. Sau khi xem xét các hồ sơ, chứng cứ của các bên trong vụ kiện và các thông tin có đ-ợc, các bên trong vụ kiện đều nhất trí là trong Vụ cá Basa này thì không có sản phẩm t-ong tự mà chỉ có sản phẩm giống nhất với mặt hàng nhập khẩu bị điều tra. ITC đã quyết định là sản phẩm trong n-ớc gần giống nhất là sản phẩm cá Catfish philê đông lạnh, bất kể là có đ-ợc tẩm bột hay dầm n-ớc sốt marinat hay không.

Ngành kinh tế trong n-ớc là ngành nào?

Đồng thời, ITC cũng phải xác định ngành kinh tế trong n-ớc trong vụ cá basa đó là “*tổng thể các nhà sản xuất sản phẩm trong n-ớc t-ong tự...*”. Câu hỏi lớn đ-ợc đặt ra trong vụ cá basa (cũng là vấn đề th-ờng đ-ợc đặt ra đối với mặt hàng

nông thủy sản), là có thể đ-a các nhà nuôi cá catfish vào ngành kinh tế trong n-ớc cùng với các nhà chế biến hay không? Theo Điều khoản 771 (4)(e) Luật tổng thể về th-ong mại và khả năng cạnh tranh năm 1988, ITC quyết định không đ-a những ng-ời nuôi cá Catfish vào định nghĩa ngành kinh tế trong n-ớc cùng với các nhà chế biến cá Catfish trong quyết định sơ bộ của mình. L-u ý là dù có quyết định nh- vậy nh-ng ITC đã chỉ ra tầm quan trọng của những ng-ời nuôi cá này đối với điều kiện cạnh tranh của ngành chế biến cá Catfish.

2. Quyết định của DOC coi Việt Nam là nền kinh tế phi thị tr-ờng

Vụ cá Basa là vụ kiện về chống bán phá giá đầu tiên đối với hàng nhập khẩu Việt Nam vào Hoa Kỳ và bên khởi kiện (CFA) đã yêu cầu DOC coi Việt Nam là nền kinh tế phi thị

Tiêu chí pháp lý của Hoa Kỳ trong việc đánh giá một n-ớc là nền kinh tế thị tr-ờng hay không gồm:

- mức độ chuyển đổi của đồng tiền
- mức độ cho phép l-ong đ-ợc xác định thông qua việc th-ong thuyết tự do giữa ng-ời lao động và quản lý
- mức độ cho phép liên doanh hay hình thức đầu t- n-ớc ngoài khác
- mức độ sở hữu nhà n-ớc và kiểm soát của nhà n-ớc đối với công cụ sản xuất
- mức độ kiểm soát của nhà n-ớc đối với việc phân bổ các nguồn lực và việc quyết định về giá và sản l-ợng của doanh nghiệp
- các yếu tố khác mà DOC coi là thích hợp.

tr-ờng. Nếu DOC đồng ý quyết định nh- vậy thì cơ quan này trong quá trình điều tra sẽ bỏ qua các thông số giá cả, chi phí tại thị tr-ờng Việt Nam và thay vào đó sẽ sử dụng các thông số giá cả và chi phí của một n-ớc thứ ba đ-ợc DOC coi là nền kinh tế thị tr-ờng để xác định giá bán thông th-ờng mặt hàng cá Basa và cá Tra Phi lê đông lạnh tại Việt Nam. Đây là quyết định rất quan trọng vì nó đem lại các hệ quả rất lớn đối với việc điều tra và tính biên độ phá giá² bởi vì nếu sử dụng giá cả và chi phí tại Việt Nam thì là rất thấp và sẽ đem lại biên độ phá giá thấp hoặc không có biên độ phá giá d-ơng - một điều kiện bắt buộc để có thể áp dụng thuế chống bán phá giá theo pháp luật Hoa Kỳ

Hơn nữa, do Hoa Kỳ là n-ớc theo truyền thống pháp luật án lệ cho nên bất kỳ một quyết định nào của DOC đ-a ra về vấn đề này đều có tác động, định h-ớng cho việc giải quyết các vụ kiện chống bán phá giá sắp tới đối với hàng nhập khẩu Việt Nam vào Hoa Kỳ, mặc dù

về mặt lý thuyết trong các vụ tiếp theo Việt Nam vẫn có thể yêu cầu DOC xem xét và công nhận Việt Nam là nền kinh tế thị tr-ờng.

Trong số khoảng 15 ý kiến đ-ợc những đối t-ợng quan tâm thể hiện quan điểm của mình do DOC thu thập thì tuyệt đại đa số đề nghị DOC coi Việt Nam là nền kinh tế thị tr-ờng. Tuy nhiên, quyết định về đối xử một n-ớc là nền kinh tế thị tr-ờng hay không là quyết định mang màu sắc chính trị và tùy thuộc đáng kể vào quyền tự quyết của DOC. Từ thực tiễn áp dụng pháp luật của Hoa Kỳ đối với Trung Quốc và các n-ớc xã hội chủ nghĩa cũ, có thể thấy là một quyết định ng-ợc lại nh- vậy chỉ có thể xảy ra khi có những tình

tiết, yếu tố quan trọng mới, chẳng hạn nh- trong năm 2002, Hoa Kỳ công nhận Liên bang Nga là nền kinh tế thị tr-ờng thì quan hệ Nga-Mỹ đã tốt lên, Nga đã có những cải cách mạnh mẽ và đặc biệt là việc ủng hộ cuộc chiến chống khủng bố quốc tế mới, Hoa Kỳ rất cần có sự ủng hộ của

Nga.

Ngày 8/11/2002, DOC đã quyết định là Việt Nam sẽ bị đối xử là nền kinh tế phi thị tr-ờng cho các mục đích điều tra chống bán phá giá. Mặc dù quyết định này là thiếu khách quan và không phản ánh hết những thành tựu của công cuộc đổi mới của Việt Nam, nh-ng có lẽ bất kỳ kết luận nào khác sẽ làm hại tới logic của việc tiếp tục đối xử Trung Quốc là nền kinh tế phi thị tr-ờng. DOC kết luận là *“Trong khi Việt Nam đã có những tiến bộ đáng kể trong một loạt các cải cách, sự phân tích của chúng tôi cho thấy là Việt Nam ch-a thành công chuyển sang nền kinh tế thị tr-ờng”*. DOC l-u ý là *“giá cả và chi phí là các vấn đề trung tâm đối với việc phân tích về bán phá giá của DOC và tính giá thông th-ờng”*.

DOC cũng đã thừa nhận một số chứng cứ của một nền kinh tế do thị tr-ờng vận hành tại Việt Nam (dựa trên các yếu tố đ-ợc nêu tại Điều khoản 771(18(A) của Luật thuế):

- l-ơng phần lớn đ-ợc xác định thông qua việc tự do th-ơng thuyết giữa ng-ời lao động và giới chủ;

- các cải cách pháp luật khác nhau đã đem lại *“việc tăng tr-ởng có dấu ấn và bền vững”* của lĩnh vực t- nhân.

² Biên độ phá giá = giá thông th-ờng bán tại Việt Nam - giá xuất khẩu sang thị tr-ờng Hoa Kỳ

Tuy nhiên, DOC cũng đã kết luận là:

- Việc can thiệp của nhà n-ớc vào nền kinh tế vẫn ở mức làm cho “*giá cả và chi phí không là một th-ớc đo giá trị có ý nghĩa*”;

- Đồng tiền Việt Nam không đ-ợc hoàn toàn chuyển đổi và đi cùng với những hạn chế đáng kể về sử dụng, l-u chuyển và tỷ giá hối đoái;

- FDI vẫn còn bị kiểm soát bởi các quy định và hạn chế về hình thức kinh doanh và việc l-u chuyển đầu t- trong toàn bộ nền kinh tế, làm cho Việt Nam mất đi lợi ích cạnh tranh của FDI;

- Ban Vật giá Chính phủ duy trì sự kiểm soát theo quyền tự quyết của mình trong các lĩnh vực nhất định, bao gồm cả các lĩnh vực không phải là độc quyền tự nhiên; nhà n-ớc thống trị 70-80% lĩnh vực ngân hàng th-ơng mại;

- Lĩnh vực t- nhân bị loại ra không có sự tiếp cận tới các nguồn lực bởi vì DNNN và lĩnh vực ngân hàng vẫn còn bị tách khỏi cạnh tranh và không đ-ợc t- nhân hoá; lĩnh vực DNNN vẫn còn chiếm 40% GDP và 42% sản l-ợng công nghiệp và “*nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN*” với vai trò chủ đạo của DNNN vẫn đ-ợc duy trì;

- Sở hữu t- nhân về đất bị cấm và nhà n-ớc không tiến hành bất kỳ b-ớc nào theo h-ớng t- nhân hoá đất;

- Nguyên tắc nhà n-ớc pháp quyền yếu; pháp luật không rõ ràng; toà án không có độc lập; có ít luật s- và tố tụng tại toà án “*ch-a phát triển*”; các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài có thiên h-ớng sử dụng trọng tài tại Singapore.

3. Khả năng có các giải pháp khác đối với Vụ kiện cá basa

Trong khi vụ cá basa còn đang đ-ợc giải quyết theo quy trình tố tụng của pháp luật Hoa Kỳ về chống bán phá giá thì một điều hết sức lý thú từ góc độ nghiên cứu và thực tiễn là tìm hiểu xem pháp luật Hoa Kỳ còn có những giải pháp nào khác ngoài tố tụng để giải quyết cùng vấn đề. Chúng ta sẽ xem xét khuôn khổ pháp luật chung tr-ớc.

Theo Điều khoản 734 Luật thuế nhập khẩu 1930 của Hoa Kỳ thì có hai khả năng khác có thể xảy ra đối với một vụ kiện về chống bán phá giá:

- Chấm dứt điều tra, và
- Dừng điều tra trên cơ sở đạt đ-ợc thỏa thuận.

Đây là những khả năng thuộc thẩm quyền của DOC, mặc dù ITC cũng có thể chấm dứt vụ kiện.

a) Chấm dứt điều tra:

Thuật ngữ “*chấm dứt*” nói tới việc kết thúc, chấm hết một vụ việc chống bán phá giá khi mà

ch-a có quyết định áp thuế. Theo Luật thuế nhập khẩu thì có các căn cứ sau đây để DOC quyết định chấm dứt vụ kiện:

- Rút lại đơn khởi kiện nếu DOC thấy là việc chấm dứt vụ kiện đem lại các lợi ích công cộng

- Không có lợi ích theo đuổi vụ việc

- Khi có quyết định cuối cùng của DOC hay ITC nghiêng về phía bị đơn. DOC cũng phải chấm dứt vụ việc nếu nh- quyết định sơ bộ của ITC nghiêng về phía bị đơn.

Hệ quả pháp lý của quyết định chấm dứt vụ kiện là các hàng nhập khẩu bị điều tra đ-ợc thông quan và các khoản bảo đảm, đặt cọc thuế đ-ợc trả lại.

b) Dừng điều tra trên cơ sở đạt đ-ợc thỏa thuận

Có 4 tr-ờng hợp mà DOC có thể đồng ý dừng vụ việc là:

- Chấm dứt việc xuất khẩu sang Hoa Kỳ trong vòng 180 ngày

- Loại bỏ việc bán phá giá

- Loại bỏ các hệ quả thiệt hại

- Quy tắc đặc biệt dành cho n-ớc đ-ợc DOC coi là kinh tế phi thị tr-ờng: có thể việc ký thỏa thuận dừng vụ việc giữa DOC và Chính phủ n-ớc ngoài khi thỏa mãn 3 điều kiện là: (i) thỏa thuận bảo đảm quyền lợi công cộng; (ii) việc giám sát thi

hành thỏa thuận là hiện thực; (iii) thỏa thuận sẽ ngăn chặn đ-ợc việc ép giá hay bán d-ới giá sản phẩm trong n-ớc. Các thỏa thuận nh- vậy thuộc thẩm quyền của DOC nh-ng phải đ-ợc tiến hành theo các quy định chặt chẽ của pháp luật: về thời hạn, về nội dung, về công khai, tham khảo ý kiến ngành trong n-ớc, cơ chế giám sát...

Trên thực tế, dù pháp luật có quy định về khả năng đ-ợc thỏa thuận dừng vụ việc nh-ng một thực tiễn trong thời gian dài của DOC là việc sử dụng khả năng này chỉ là ngoại lệ mà không phải là một quy định đ-ợc thi hành. DOC rất hiếm khi chấp nhận khả năng này và các vụ việc đi theo h-ớng này chỉ chiếm tỷ lệ khoảng 0,05% tổng số các vụ kiện về chống bán phá giá.

Điều khoản 734(d) của Luật thuế nhập khẩu 1930 cho phép DOC chấp nhận việc dừng vụ kiện chỉ khi thỏa mãn là việc dừng này bảo đảm các quyền lợi công cộng và cơ chế giám sát thi hành là hiệu quả và hiện thực.

DOC có thể chấp nhận dừng vụ việc bất kỳ lúc nào tr-ớc khi có quyết định cuối cùng theo quy định tố tụng bán phá giá thông th-ờng. Tuy nhiên, ý định

Ngôn ngữ th-ơng mại quốc tế quả là vô cùng phức tạp, nhiều điều mới mẻ đối với Việt Nam

về có một thỏa thuận dừng vụ việc phải đ-ợc công bố trong vòng 15 ngày sau khi DOC có quyết định sơ bộ.

Một điều cần l-u ý là mặc dù đạt đ-ợc một thỏa thuận về dừng vụ việc, nh-ng các nhà xuất khẩu n-ớc ngoài và các bên liên quan vẫn có thể yêu cầu tiếp tục tố tụng của vụ kiện thông qua việc yêu cầu bằng văn bản tới cả DOC và ITC. Trong tr-ờng hợp này thì DOC và ITC phải tiếp tục điều tra vụ việc và có khả năng xảy ra một trong hai hệ quả:

(i) Nếu các quyết định cuối cùng của DOC và ITC đều

ngiên về phía bên khởi kiện sau khi kết thúc điều tra giai đoạn cuối thì thỏa thuận dừng vụ việc sẽ có hiệu lực; hay

(ii) Nếu các quyết định cuối cùng của DOC và ITC nghiêng về phía bên bị kiện (phía n-ớc ngoài), sau khi kết thúc điều tra giai đoạn cuối thì thỏa thuận dừng vụ việc sẽ không có hiệu lực và vụ việc kết thúc ở đây.

Đồng thời, trong quá trình giám sát thi hành thỏa thuận dừng vụ việc thì DOC có vai trò rất lớn trong xử lý các vi phạm thỏa thuận.

II. Một số nhận xét

Mặc dù phần trình bày trên đây còn ch-a phân tích hết tất cả các vấn đề về pháp lý và tình tiết cũng nh- là lập luận của các bên tham gia vụ kiện nh-ng qua đó chúng ta có thể đ-a ra một số nhận xét ban đầu sau đây:

- Tự do hóa th-ơng mại không phải là cuộc chơi mọi ng-ời đều thắng nh- một số ng-ời nói. Một điều chắc chắn là ng-ời thua thiệt sẽ tìm mọi cách để ngăn cản, tấn công lại ng-ời chiến thắng.

- Pháp luật Hoa Kỳ về chống bán phá giá là hết sức phức tạp về nội dung và quy trình tố tụng và nếu cộng với thực tiễn áp dụng theo kiểu án lệ thì có thể coi đây nh- là một “*rào cản th-ơng mại*” đ-ợc hợp pháp hóa hết sức tinh vi. Rào cản này là rất đắt đỏ cho các nhà xuất khẩu thành công của Việt Nam vì ngay cả khi kết quả thắng thua của vụ kiện còn ch-a rõ và thậm chí sau khi thắng thì chi phí luật s-, công sức, thời gian và ngay cả mất khách hàng là rất lớn.

- Các tranh chấp th-ơng mại giống nh- Vụ cá Basa sẽ ngày càng tăng nếu nh- các mặt hàng xuất khẩu có khả năng cạnh tranh tốt của Việt Nam đ-ợc nhập vào thị tr-ờng Hoa Kỳ tăng đều đặn ở mức hai chữ số trở lên và Hoa Kỳ có ngành kinh tế trong n-ớc sản xuất mặt hàng

t-ơng tự, vì lý do hết sức thực tế: hàng nhập khẩu đã có khả năng cạnh tranh quá tốt và lấy đi một phần thị tr-ờng của các nhà sản xuất trong n-ớc

- Vai trò của các cơ quan nhà n-ớc trong việc xử lý và giải quyết các tranh chấp th-ơng mại là rất lớn mặc dù các tranh chấp đó là tranh chấp t- giữa các doanh nghiệp. Dù cố gắng tỏ ra khách quan nh-ng với số liệu thống kê cho thấy khoảng trên 90% các vụ việc đ-ợc các ngành kinh tế trong n-ớc Hoa Kỳ khởi kiện thì DOC quyết định là có bán phá giá.

- Các doanh nghiệp Việt Nam muốn thành công lâu dài trong kinh doanh tại thị tr-ờng Hoa Kỳ thì không thể không cân nhắc tới thể chế pháp luật Hoa Kỳ, sử dụng luật s- và nên coi đó nh- là chi phí kinh doanh giống nh- là chi phí sản xuất hàng. Khi bị khiếu kiện thì việc đầu tiên là cần trao đổi với luật s- của mình để xem cần có phản ứng ra sao nhằm bảo vệ tối đa quyền lợi của mình.

- Mặc dù theo pháp luật Hoa Kỳ thì quy trình tố tụng Vụ cá Basa sẽ kéo dài tới khoảng tháng 6/2003, nh-ng một điều có nhiều khả năng xảy ra vào thời điểm đó, nếu tố tụng đ-ợc tiếp tục tới giai đoạn cuối cùng, là DOC sẽ ra một quyết định áp thuế đối với một số mặt hàng cá phi lê đông lạnh của Việt Nam. Tuy nhiên,

đây chỉ là ý kiến cá nhân có tính suy luận và dự đoán, mặc dù bản thân tác giả cũng mong ý kiến này là sai.

- Xét tổng thể các yếu tố tham gia tác động vào vụ kiện thì một khả năng nữa có thể xảy ra là DOC sẽ chấp nhận một thỏa thuận dừng vụ việc và thông qua đó thì Việt Nam sẽ có các cam kết về giá xuất khẩu tối thiểu, số l-ợng xuất khẩu tối đa theo năm, cơ chế giám sát...

- Thông qua Vụ cá Basa thì khả năng một vụ kiện đối với hàng tôm nhập khẩu của Việt Nam vào Hoa Kỳ sẽ đi theo mạch của Vụ cá Basa: bắt đầu bằng các dự luật³, rồi nếu không hiệu quả sẽ tới các biện pháp th-ơng mại nh- chống bán phá giá, trợ cấp hay tự vệ.

Cuối cùng, từ góc độ nhà n-ớc, chúng ta cần có kế hoạch nghiên cứu, xây dựng và đi vào áp dụng tất cả các công cụ pháp lý đ-ợc th-ơng mại quốc tế thừa nhận để vừa có thêm kinh nghiệm trong lĩnh vực này và để “*cân bằng*” với những gì mà các đối tác th-ơng mại của chúng ta đang sử dụng./.

* ThS, Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ T- pháp

³ Xem Dự luật về sự công bằng trong tài chính nhập khẩu tôm số HR 5578 IH do Hạ nghị sỹ Paul trình ra Hạ viện.

Với một đất nước có hơn 90% lao động nông nghiệp, nền kinh tế đang trong giai đoạn phát triển thì việc thừa nhận lực lượng lao động là lẽ đương nhiên. Giải quyết công ăn việc làm trong nước là sách lược lâu dài. Tuy nhiên, còn một giải pháp kinh tế khác đây tính thực tế: Xuất khẩu lao động (XKLĐ) và chuyên gia ra nước ngoài làm việc. Sẽ không có gì phải bàn cãi về hiệu quả kinh tế xuất khẩu lao động (XKLĐ) mang lại. Rõ ràng, XKLĐ đã thu hút hàng vạn người trong độ tuổi lao động tham gia. Nhiều gia đình có người nhà đi XKLĐ đã thực sự có một cuộc sống sung túc. Tuy nhiên, đã có rất nhiều tiêu cực thậm chí vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong hoạt động XKLĐ mà nạn nhân cuối cùng vẫn là người lao động.

Những trở ngại đầu tiên

Đầu tiên, để đi XKLĐ, người lao động phải có tấm hộ chiếu (HC). Theo Quyết định số 957/QĐ-CP, giờ đây, bằng các mẫu đơn đề nghị cấp HC phổ thông (TK1) có sẵn ở cơ quan quản lý xuất nhập cảnh từ trung ương đến địa phương, người lao động chỉ việc điền sẵn các thông tin nhân thân cần thiết, sau đó lấy xác nhận của công an cấp phường, xã và đem nộp cho cơ quan chủ quản. Chỉ một thời hạn đi quy định rất ngắn, người lao động có thể đi cấp hộ

ĐỂ XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG Đ-ỢC CÔNG BẰNG HƠN

NGUYỄN VĂN HOÀI

chiếu. Tuy nhiên, “cửa ải” đầu tiên mà NLĐ vấp phải đó là nơi chứng thực con dấu chữ ký của các cấp phường, xã. Ở phường Trần Hưng Đạo- TP Hạ Long, mỗi lần xin xác nhận lý lịch, phải đóng từ 80 nghìn đến 110 nghìn đồng. Tại phường Nghi Hòa, thị xã Cửa Lò, Nghệ An, mỗi lần xin con dấu chữ ký, NLĐ phải nộp từ 500 nghìn đến hẳn một triệu đồng cho phường với lý do “*công ích*” hay “*xây dựng quê hương*”! Nếu không chấp thuận, đương nhiên không bao giờ đi xác nhận hồ sơ. Thật hỗn nhiên khi một “quan” cấp phường giải thích rằng việc thu này là “*triển khai nghị quyết*” của đảng ủy, chính quyền phường!? Và mặc dù thu một lượng tiền rất lớn của hàng trăm NLĐ nhưng hoá đơn thu tiền không phải hoá đơn đỏ do Bộ Tài chính phát hành mà là những tờ phiếu thu đã có cách đây cả chục năm!

Có đi xác HC trong tay, NLĐ tất tả ngược xuôi tìm kiếm mọi thông tin để trực tiếp đến với nhà tuyển dụng. Tuy nhiên,

một người ở tận vùng sâu Lào Cai, Yên Bái hay Thái Bình, Hải Phòng, Nghệ An quanh năm gần với ruộng làm sao có thể biết ở Hà Nội có Vinaconex, Vietracimex, LOD... để tự tìm đến? Sự mù mịt về thông tin khiến cho người lao động phải qua “cờ”. Khi đóng tiền, ngoài việc phải nộp một khoản theo quy định của Nhà nước, NLĐ còn phải đóng thêm một khoản thứ hai khá lớn tùy theo thị trường lao động: 500 đến 700 USD mỗi chỉ tiêu đối với những nước trả lương lao động thấp như Malaysia, Libi, một nghìn, hai nghìn thậm chí ba đến bốn nghìn USD nếu đi Nhật, Hàn Quốc.

Không những Chính phủ quy định, các doanh nghiệp đã đẩy các chỉ tiêu về các trung tâm xúc tiến việc làm, các văn phòng môi giới như “*nắm sau m-a*” ở các địa phương, thậm chí “*chia sẻ*” cho những cơ quan, tổ chức không hề có chức năng XKLĐ thay vì trước khi tuyển lao động phải thông báo rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng

và tuyển trực tiếp nh- tinh thân Thông t- số 28 ngày 15/11/1999 của Bộ Lao động, Th-ơng binh và Xã hội. Đa số những lao động đang có mặt tại n-ớc ngoài (nhất là thị tr-ờng các n-ớc nhiều “mâu” nh- Nhật Bản, Hàn Quốc) tr-ớc khi xuất khẩu đều bị thông qua môi giới hoặc d-ới hình thức “ng-ời nhà” của những cán bộ, nhân viên tại các doanh nghiệp trực tiếp XKLD. Chính tại đây, các loại “cò” xuất hiện. Thông th-ờng, NLĐ có tâm lý muốn nhanh chóng và chấp nhận tất cả để đ-ợc đi càng sớm càng tốt. Năm bắt đ-ợc điều này, “cò lao động” bao giờ cũng thu tiền đặt cọc tr-ớc. Nhằm tránh các cơ quan pháp luật “sờ gáy”, họ ghi giấy biên nhận một cách rất mập mờ: “... Tôi là Nguyễn Văn A, trú tại... Hà Nội. Tôi nhận của Nguyễn Hữu H ở... Nghệ An để lo việc cho Nguyễn Thị Lệ T (em gái của H). Nếu không làm đ-ợc, tôi xin trả lại với số tiền 1.700 USD (một ngàn bảy trăm đô), trong tổng 4000 USD...”. Ý thức rõ việc mình làm là vi phạm luật pháp (vì không có chức năng nh-ng vẫn thu tiền của NLĐ), nên trong hầu hết các tờ giấy biên nhận, “cò” đều ghi nhận tiền là để “lo việc”, việc gì không nói rõ nội dung. Nếu vì một lý do nào đó nạn nhân có kêu cứu công an thì vấn đề này luôn là tranh chấp dân sự. Tòa dân sự không xử ngời tù, không bắt, không tạm giam... mà chỉ xử

*Ở đâu ng-ời
lao động xa
xứ cũng gặp
phải nhiều
long đong.
Trong ảnh là
một nữ nhân
công giúp
việc nhà
ng-ời
Philippines
tại Hồng
Kông tham
gia biểu tình
phản đối
chính quyền
sở tại hạ mức
l-ơng tối
thiểu*

Ảnh: Bussiness Week

yêu cầu phải hoàn trả lại số tiền trên. Nh-ng để “đ-ợc vạ”, khổ chủ phải chịu bao nhiêu khổ cực: đi lại nhiều lần, những phiền toái khác tr-ớc cửa “công đ-ờng”. Đa phần nạn nhân đều chịu ngậm đắng nuốt cay. Vừa chiếm đoạt đ-ợc số tiền rất lớn, “cò” vừa ung dung nhơn nhơn bên ngoài xã hội để tiếp tục đi lừa. Thêm một lần nữa luật pháp lại có kẽ hở cho các đối t-ợng này.

Những “nông dân giám đốc” bán thóc đi chơi!

Nhiều năm qua, thị tr-ờng lao động Hàn Quốc đóng cửa nh-ng nhu cầu XKLD đi Hàn Quốc rất lớn, thế là một loại lừa đảo mới xuất hiện. Thông qua những công ty, những doanh

nh nghiệp có giao dịch th-ơng mại với Hàn Quốc với những cái tên rất kêu: “th-ơng mại”, “đầu t- và phát triển”, thậm chí núp bóng du học v.v... những “cò lao động” cài ng-ời vào các công ty trên d-ới các danh nghĩa giám đốc, phó giám đốc, tr-ởng phòng sang Hàn Quốc giả vờ tìm hiểu, ký kết hợp đồng làm ăn nh-ng sau đó trốn ở lại làm ăn bất hợp pháp ở n-ớc bạn. Tuy nhiên, cơ quan quản lý di trú của Hàn Quốc phát hiện thấy rất nhiều “giám đốc”, “tr-ởng phòng” của Việt Nam có nhập cảnh nh-ng không hề thấy xuất cảnh và đặc biệt l-u tâm đến những dạng “khách” kiểu này. Họ tìm thấy khá nhiều chi tiết

Các doanh nghiệp đã đẩy các chỉ tiêu về các trung tâm xúc tiến việc làm, các văn phòng môi giới nh- “năm sau m-a” ở các địa ph-ong, thậm chí “chia sẻ” cho những cơ quan, tổ chức không hề có chức năng XKLD thay vì tr-ớc khi tuyển lao động phải thông báo rộng rãi trên các ph-ong tiện thông tin đại chúng và tuyển trực tiếp

thú vị: “giám đốc” gì mà không biết một chút tiếng Anh, không biết đến khái niệm thanh toán quốc tế LC. Đ-ong nhiên, nhà chức trách sở tại buộc họ phải quay lại Việt Nam. Thêm một lần nữa, ng-ời lao động lâm vào cảnh khốn quẫn. Nh- trò chơi ú tim, các “cò lao động” Việt Nam rút kinh nghiệm và tr-ớc khi tổ chức chuyến đi “giao dịch” cho các “giám đốc” họ chọn những ng-ời mặt mũi sáng sủa và tổ chức “tập huấn” tiếng Anh, tiếng Hàn, cách thanh toán LC tr-ớc đó cả tháng. Bằng cách này, cơ quan đi trú Hàn Quốc đành chịu mặc dù biết rằng các “giám đốc” trên là “rôm”. Tuy nhiên, họ cũng không chịu bó tay: gặp những tr-ờng hợp này, bất chấp thông lệ quốc tế, phía Hàn Quốc vẫn cho nhập cảnh nh-ng bắt đặt cọc tiền với số l-ợng lớn (khi xuất cảnh sẽ nhận lại), có khi lên đến hai nghìn đô la cho mỗi tr-ờng hợp. Giá thành một

chuyến đi tăng cao đến mức cắt cổ và NLĐ hứng chịu tất cả.

Trăm đầu vẫn chỉ đổ đầu tằm

Năm 2000, không khí XKLD ở Việt Nam đ-ợc một luồng gió mới thổi vào: Đi Đài Loan. Các doanh nghiệp V i e t r a c i m e x , Vinaconex, Sona, Lod... đã đ-a hàng vạn lao động Việt Nam sang

Đài Loan làm việc với đủ các ngành nghề: điện tử, may mặc, đánh cá, giúp việc gia đình... Đó là một thành công rất lớn. Tuy nhiên, có rất nhiều lao động ch-a kết thúc hợp đồng đã bị trả về (tập trung nhiều ở số lao động giúp việc gia đình) mà hầu nh-tất cả đều xuất phát từ những bất ổn ở khâu đào tạo và tuyển chọn. Có doanh nghiệp tổ chức đào tạo tràn lan, cốt sao có nhiều ng-ời đến học càng tốt. Các học viên này không đ-ợc lựa chọn sát hạch kỹ, thậm chí những ng-ời ch-a học hết bậc tiểu học nh-ng “chạy” đ-ợc những bằng rôm ở đâu đó cũng đ-ợc chấp nhận. Khoá cũ đào tạo xong, các công ty môi giới lao động Đài Loan ch-a sang tuyển đã tiếp tục đào tạo các khoá mới. Bởi sau đó là học phí, các dịch vụ giấy bút, ăn ở, điện thoại... với giá đắt đỏ mà phần thiệt thòi luôn thuộc về NLĐ. Có doanh nghiệp bắt NLĐ phải ăn uống, sinh hoạt trong

doanh trại. Mặc dù khẩu phần bữa ăn bán đắt, không ngon, NLĐ phản ứng bỏ ra ngoài nh-ng bị bảo vệ ngăn không cho ra khỏi cổng. Đến lúc thi tuyển để đi, có phần thi tiếng Trung và các bài trắc nghiệm, kiểm tra khác nh-ng một số công ty môi giới Đài Loan hình nh- không để ý lắm vào đó mà chỉ tập trung vào xem... t-ớng ở tay, ở mặt. Và mặc dù không có một “nỗ lực” nào trong việc các “thí sinh trúng tuyển” nh-ng khi ký hợp đồng, ngoài các khoản đóng theo quy định, mỗi “thí sinh” còn phải đóng thêm ít nhất 1000 USD mà không hề có hoá đơn! Nếu từ chối đóng khoản này, xin cứ đợi đấy: có hàng chục lý do để chờ đợt sau và đợt sau!

“Cóc kêu mãi cũng thấu trời”

Thực hiện Nghị định số 152/1999/NĐ-CP ngày 20/9/1999 của Chính phủ quy định việc ng-ời lao động và chuyên gia Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở n-ớc ngoài, Bộ Lao động Th-ong binh và Xã hội cùng các cơ quan pháp luật khác đã vào cuộc với quyết tâm chấn chỉnh lại trật tự hoạt động XKLD. Rất nhiều “cò lao động” phải ngồi “đếm lịch” trong trại giam, có doanh nghiệp nh- IMS (Bộ Th-ong mại) từ giám đốc đến một số nhân viên suýt vào tù, hàng loạt doanh nghiệp bị rút giấy phép hoạt động.

Còn v-ớng mắc, ai gỡ?

Một thực tế rất đáng lo ngại: Quá nhiều lao động, tu nghiệp sinh của Việt Nam sau khi đến n-ớc bạn đã tự ý bỏ hợp đồng trốn ra ngoài làm ăn bất hợp pháp. Nguyên nhân rất đơn giản: lao động ngoài hợp đồng, chủ trả l-ơng cao, trả trực tiếp hàng tháng, không phải trừ bất cứ khoản nào. “*Hội chứng*” lao động vi phạm hợp đồng, “v-ớ” ra ngoài đã gây ra những hậu quả trầm trọng: 1. Những doanh nghiệp của bạn làm ăn đứng đắn luôn bị mất lao động trong khi một số doanh nghiệp “*ranh ma*” nẫng tay trên số lao động này mà không phải chịu bất kỳ một khoản lệ phí nào; 2. Vì không có ai quản lý NLD nên khi phát sinh mâu thuẫn với ông chủ không có ai đứng ra can thiệp, giải quyết; 3. Mặt khác, một số ng-ời lao động thành lập những băng đảng, hội hè hoạt động theo kiểu xã hội đen, vi phạm pháp luật n-ớc sở tại. Do bị mất uy tín, bạn đã đóng cửa thị tr-ờng và phạt tiền rất nặng đối với những doanh nghiệp có nhiều lao động bỏ trốn. Từ năm 1998, Hàn Quốc, Nhật Bản đã không ký thêm bất cứ một hợp đồng nào với phía Việt Nam, mãi gần đây mới mở trở lại nh-ng hết sức cầm chừng. Để đối phó lại với tình hình trên, các doanh nghiệp ngoài việc thu

các khoản theo quy định đã tự ý thu thêm khoản thế chấp chống trốn rất cao. Đơn cử: Công ty LOD thu tới 4000 USD, một vài doanh nghiệp khác thu từ 2000 đến 3000 USD để chống trốn (đi

6 Ng-ời lao động có quyền đ-ọc thông tin một cách đầy đủ về tình hình thị tr-ờng lao động các n-ớc, tình trạng hoạt động của các doanh nghiệp tham gia XKLD, quy trình tuyển chọn lao động đi n-ớc ngoài và các thủ đoạn lừa đảo chiếm đoạt tài sản công dân của những tổ chức, cá nhân không có chức năng

lao động tại Hàn Quốc). Nếu NLD không có tiền thì thế chấp sổ đỏ, giấy tờ nhà đất. Khoản thế chấp này đảm bảo cho ng-ời lao động không “v-ớ” ra ngoài, nếu có “v-ớ” thì doanh nghiệp dùng để nộp phạt do vi phạm hợp đồng với bạn. Việc thu thế chấp chống trốn cao tới mức chóng mặt đã phát sinh nhiều vấn đề phức tạp. Tr-ớc hết, nó hoàn toàn trái với Khoản 4 của Thông t- số 33/2001/TTLT-BTC-BLĐT BXH ngày 25/5/2001: “...*Đối với ng-ời đi lao động hoặc tu nghiệp tại Hàn Quốc, Nhật Bản, Đài Loan thì mức tiền đặt cọc bằng 01 l-ợt vé máy bay và 01 tháng l-ơng theo hợp đồng...*”. Đây là văn bản mới nhất và vẫn còn hiệu lực. Nếu chiếu theo tinh thần văn bản này thì rất nhiều doanh nghiệp vi phạm. Nh-ng nếu không thu thì khi NLD bỏ trốn, bạn sẽ phạt tiền vi phạm hợp đồng và chấm

dứt ký thêm hợp đồng mới dẫn đến doanh nghiệp bị phá sản. Mặt khác, việc thu thế chấp chống trốn quá cao đã khiến ng-ời lao động ở vùng sâu, vùng xa, nông thôn nghèo càng không có cơ hội để ra n-ớc ngoài lao động. Liên lạc với Cục quản lý lao động với n-ớc ngoài (qua số máy 04. 8249517) đ-ọc trả lời: “*Đây là sự thoả thuận giữa NLD và doanh nghiệp để chống trốn, nếu chúng tôi can thiệp, lao động bỏ trốn nhiều, doanh nghiệp phá sản chúng tôi không đ-èn đ-ọc!*” Thực sự là vấn đề hóc búa. Ai gỡ?

Làm sao cho dân bớt khổ?

Hiện tại, Việt Nam có cả chục vạn lao động đang ở n-ớc ngoài, tập trung nhiều vào các thị tr-ờng Hàn Quốc, Đài Loan, Nhật Bản nh-ng con số này quá ít ỏi so với hàng triệu lao động d- thừa trong n-ớc. Mục tiêu của chúng ta là đ-a càng nhiều lao động ra n-ớc ngoài càng tốt nh-ng phải từng b-ớc giảm thiểu và tiến tới loại bỏ tiêu cực khỏi hoạt động XKLD. Theo chúng tôi, có 4 vấn đề cần tập trung giải quyết:

Thứ nhất: “*Nổi mạng*” rộng rãi thông tin mọi mặt về hoạt động XKLD cho NLD từ nông thôn tới thành thị, từ đồng bằng đến vùng sâu vùng xa. Làm đ-ợc điều này sẽ góp phần làm “cò

lao động” hết “đất” hoạt động. Ngày 08/6/2001, Cục quản lý lao động với n-ớc ngoài của Bộ Lao động Th-ơng binh và Xã hội đã có công văn số 450/QLLĐNN-TTLĐ về việc: Thông báo danh sách 156 công ty hiện đang có giấy phép hoạt động; gần đây nhất vào ngày 28/11/2002, Cục quản lý lao động với n-ớc ngoài ký thông báo số 4179/LĐTĐBXH-QLLĐNN về việc: Chấm dứt hiệu lực đ-a ng-ời lao động và chuyên gia Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở n-ớc ngoài của 8 doanh nghiệp. Đây là những động thái tích cực của cơ quan quản lý nhà n-ớc về hoạt động XKLD nhằm góp phần giải quyết nạn “cò lao động”. Thế nh-ng những văn bản trên phải đến đ-ợc tận nơi NLĐ chứ không chỉ nằm ở ngành Lao động Th-ơng binh và Xã hội và các doanh nghiệp. Ng-ời lao động có quyền đ-ợc thông tin một cách đầy đủ về tình hình thị tr-ờng lao động các n-ớc, tình trạng hoạt động của các doanh nghiệp tham gia XKLD, quy trình tuyển chọn lao động đi n-ớc ngoài và các thủ đoạn lừa đảo chiếm đoạt tài sản công dân của những tổ chức, cá nhân không có chức năng.

Thứ hai: Ngăn chặn sự tiếp tay, đồng lõa của những cán bộ, nhân viên trực tiếp hoạt động XKLD trong các doanh nghiệp

cho “cò lao động” đồng thời phải xử lý những tr-ờng hợp vi phạm một cách kịp thời, triệt để

D- luận một thời xôn xao khi giám đốc công ty IMS (Bộ Th-ơng mại) cùng một số cán bộ d-ới quyền tiếp tay cho “cò lao động” ở các trung tâm môi giới tiêu cực cả tỷ đồng của NLĐ. Sự việc sau đó đã đ-ợc “dàn xếp” một cách “ổn thoả”, chẳng ai trong số các ông ấy phải ra tr-ớc vành móng ngựa, công ty trên tiếp tục đ-ợc cấp giấy phép hoạt động trở lại. Hầu

❦ **Việc giáo dục NLĐ về ngoại ngữ, kỹ luật làm việc, phong tục tập quán, những quy định sơ đẳng về pháp luật n-ớc sở tại là vô cùng cần thiết**

hết những tiêu cực trong hoạt động XKLD đều có sự móc nối, tiếp tay của một số cán bộ, nhân viên trong các doanh nghiệp. Bởi thế, việc phát hiện các vụ việc tiêu cực và kiên quyết xử lý một cách triệt để kịp thời, không để tồn đọng, kéo dài là việc làm vô cùng cần thiết.

Thứ ba: Cần giám sát chặt chẽ quy trình tuyển chọn lao động đi n-ớc ngoài

Rất nhiều văn bản pháp luật của Nhà n-ớc về công tác XKLD đã đ-ợc ban hành: từ Nghị định số 152/1999/NĐ-CP đến các văn bản khác của Bộ Lao động Th-ơng binh và Xã hội nh- Quyết định số

725/1999/QĐ-BLĐTBXH ngày 30/6/1999, Thông t- số 28/1999/TT-BLĐTBXH, Thông t- số 16/2000/TTLT-BTC-BLĐTBXH liên tịch Bộ Tài chính và Bộ LĐTB & XH..., trong đó đề cập rất kỹ đến vấn đề tuyển chọn lao động, đào tạo, quy định chế độ tài chính, nh-ng ít thấy đề cập đến việc giám sát các hoạt động cụ thể của các doanh nghiệp. Có thời kỳ, tiêu cực trong hoạt động XKLD quá nhiều gần nh- không kiểm soát nổi nên đã có ý kiến đ-a hoạt động này tập trung về một mối: Bộ Lao động Th-ơng binh và Xã hội. Tuy nhiên, trong xu thế bình đẳng và cạnh tranh lành mạnh, bất kỳ thành phần kinh tế nào cũng có quyền hoạt động ở một lĩnh vực nào đó nếu có khả năng và dựa trên cơ sở điều chỉnh của luật pháp. Sự đa dạng hoá các ngành nghề, thành phần kinh tế trong hoạt động XKLD là chủ tr-ơng hoàn toàn đúng đắn của Đảng và Nhà n-ớc. Tuy nhiên, không thể “phó mặc” hoàn toàn cho doanh nghiệp, Cục quản lý lao động với n-ớc ngoài cần làm tốt hơn nữa vai trò giám sát của mình từ các khâu tuyển dụng, đào tạo, ký kết hợp đồng và hoạt động của NLĐ khi đã ở n-ớc ngoài. Lao động Việt Nam vẫn đ-ợc các bạn hàng Nhật, Hàn Quốc đánh giá cao về sự tiếp thu, trình độ tay nghề nh-ng họ rất “ngán” sự

yếu kém ngoại ngữ, tác phong làm việc vô kỷ luật và sự phản ứng thái quá khi có sự cố với ông chủ. Việc giáo dục NLD về ngoại ngữ, kỷ luật làm việc, phong tục tập quán, những quy định sơ đẳng về pháp luật n-óc sở tại là vô cùng cần thiết. Ngoài ra, việc giám sát thu tiền của ng-ời lao động cũng phải đ-ợc quan tâm đặc biệt. Rất nhiều lao động (không phải tất cả) tr-ớc khi ký hợp đồng đã phải đóng những khoản tiền không nhỏ cho “*cò lao động*” do có sự tiếp tay của những cán bộ nhân viên trực tiếp tuyển dụng và họ đ-ợc “*tập huấn*” rất kỹ để đề phòng các cơ quan pháp luật “*hỏi thăm*”.

Thứ t-: *Chú trọng hơn nữa đến việc đ-a những đối t-ợng là đồng bào vùng sâu, vùng xa, con em những gia đình chính sách, thực hiện chủ trương “xóa đói giảm nghèo” của Đảng và Nhà n-óc, đảm bảo công bằng trong lao động*

Chúng ta vẫn nói rằng: một trong những mục tiêu phát triển kinh tế xã hội là dần từng b-ớc thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa nông thôn thành thị, giữa đồng bằng đến vùng sâu vùng xa và đặc biệt quan tâm tới đối t-ợng con em những gia đình chính

sách. Nh-ng trên thực tế, trong hoạt động XKLD, những đối t-ợng trên là những ng-ời chịu nhiều thiệt thòi nhất: họ không có điều kiện để cập nhật thông tin, không có và không thể “*chạy*” đủ tiền chi phí cho một chuyến đi. Để đ-ợc đi lao động tại Hàn Quốc, công ty LOD (Bộ Giao

Việt Nam có tiềm năng và cần nghĩ đến xuất khẩu lao động chất xám. Trong ảnh là lớp đào tạo tài năng trẻ Đại học Bách khoa Tp. Hồ Chí Minh

thông) thu nh- sau: tiền thế chấp chống trồn 4000USD hoặc t-ợng đ-ợng, các khoản theo quy định của nhà n-óc khoảng 45 triệu (không tính tr-ợng hợp chi tiền cho “*cò lao động*”). Sự công bằng trong lao động đã không đến đ-ợc với ng-ời nghèo.

Lời kết

Nền kinh tế đất n-óc đang trong giai đoạn phát triển, lao động d-thừa, hơn bao giờ hết, chúng ta phải cố gắng giải quyết công ăn việc làm cho ng-ời lao động. Không riêng ở Việt Nam, những n-óc trong khu vực nh- Philippines, Indonesia, Thái

Lan đã đi tr-ớc chúng ta hàng chục năm về chiến lược XKLD. Lao động của họ hơn hẳn ta về khả năng ngoại ngữ, ý thức lao động công nghiệp và những hiểu biết chung về luật pháp quốc tế. Nếu muốn cạnh tranh với lao động của các n-óc bạn, chúng ta cần chú ý đúng mức trong việc tuyển chọn, đào tạo để lao động Việt Nam đạt đến một trình độ nhất định, khẳng định đ-ợc uy tín của lao động Việt Nam trên thị tr-ờng quốc tế. Đồng thời, phải giảm thiểu, hạn chế và tiến tới loại bỏ những tiêu cực khỏi hoạt động XKLD, chú trọng đến những đối t-ợng ở vùng sâu, vùng xa, nông thôn nghèo, những ng-ời thuộc diện chính sách -u tiên, dần từng b-ớc thực hiện công bằng, bình đẳng trong lao động./.

Ảnh: TL TT

THI HÀNH ÁN ĐỐI VỚI CƠ QUAN, DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

NGUYỄN QUANG THÁI*

Thi hành án khó ... thi hành

Điều 136 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định: “*Các bản án và các quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật phải được các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang và mọi công dân tôn trọng; những người và đơn vị hữu quan nghiêm chỉnh chấp hành*”. Tuy đã trở thành nguyên tắc hiến định, song thực tế không ít người, thậm chí không ít các cơ quan nhà nước ch-a nhìn nhận đúng vị trí, vai trò, tầm quan trọng của công tác thi hành án nói chung và thi hành án dân sự nói riêng nên có nơi, có lúc “*do lợi ích cục bộ, vẫn còn tình trạng các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền kể cả cơ quan đảng, chính quyền các cấp thiếu tôn trọng các bản án, quyết định*”.

Một số bản án ch-a được thi hành

- Bản án số 39/HSST ngày 30/12/1994 của Tòa án quân sự trung ương tuyên buộc chi nhánh Ngân hàng nhà nước tỉnh Vĩnh Long và Ủy ban nhân dân thị xã Vĩnh Long mỗi cơ quan phải bồi thường cho Ngân hàng khu vực 1 thành phố Hồ Chí Minh 2 tỷ 260 triệu đồng.
- Bản án số 2168/HSPT ngày 30/8/2000 của tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh tuyên buộc Sở thương mại - Du lịch tỉnh Sóc Trăng phải bồi thường cho công ty Dịch vụ Tổng hợp Sài Gòn 1 tỷ 582 triệu đồng.
- Bản án sơ thẩm số 170/HSST ngày 1/02/1995 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh xét xử James Chor Hang Chow (quốc tịch Canada) về tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa quyết định giao tàu đ-ơng thủy I (thuộc sở hữu của ông James Chor Hang Chow) cho công ty vận tải biển Khánh Hoà và dịch vụ Hàng hải Khánh Hoà, công ty này đã bán con tàu này trị giá 595 triệu đồng, nh-ng sau đó bản án phúc thẩm số 980/HSPT ngày 14/8/1995 của tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh huỷ bản án sơ thẩm số 170/HSST mà không tuyên cụ thể việc trả lại con tàu nêu trên cho ông James Chor Hang Chow. Hiện nay, ông James Chor Hang Chow yêu cầu thi hành án nh-ng Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hoà không đồng ý trả lại số tiền bán tàu cho ông James Chor Hang Chow mặc dù cơ quan thi hành án đã xác minh thấy rằng số tiền 595 triệu đồng thu được khi bán con tàu của ông James Chor Hang Chow được chuyển vào tài khoản của Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hoà.
- Bản án hình sự sơ thẩm số 210/HSST ngày 27/10/1999 của Tòa án nhân dân tỉnh Phú Thọ xử buộc Công ty thương mại Vĩnh Lạc, tỉnh Vĩnh Phúc phải trả cho Công ty thiết bị công nghệ thành phố Hồ Chí Minh 1.263.574.632 đồng, trả cho Trung tâm kinh doanh thiết bị vật t- thông tin (EMICO) là 489.850.000 đồng. Phòng thi hành án tỉnh Vĩnh Phúc đã tổ chức kê biên định giá tài sản hai cơ sở của Công ty thương mại Vĩnh Lạc trị giá hơn 1 tỷ đồng và báo cáo chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh nh-ng ch-a có ý kiến chỉ đạo nên vẫn ch-a thi hành được...

của Tòa án, nhân danh công quyền hoặc lợi dụng danh nghĩa cơ quan nhà n-ớc để chây ì không chấp hành án, làm thiệt hại rất lớn cho tài sản Nhà n-ớc, công dân và gây bất bình trong công luận. Nhiều tr-ờng hợp cá nhân hoặc cơ quan có thẩm quyền can thiệp không đúng pháp luật vào quá trình tổ chức thi hành án, cản trở hoạt động của cơ quan thi hành án”¹. Đáng l-u ý, số vụ việc mà các cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc là bên phải thi hành án có xu h-ớng ngày càng tăng, số l-ợng tiền, tài sản phải thi hành ngày càng nhiều, song thực chất việc thi hành án đối với những loại vụ việc này lại ch-a đ-ợc bao nhiêu.

Thiếu cơ chế hoàn chỉnh

Việc thi hành án đối với những vụ việc nói trên rất khó khăn. Theo chúng tôi, nguyên nhân chính là do chúng ta ch-a có một cơ chế pháp luật hoàn chỉnh cho việc thi hành án đối với tr-ờng hợp bên phải thi hành án là cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc. Xung quanh nội dung này, qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy một số vấn đề nh- sau:

Thứ nhất: Theo quy định tại Điều 15 Nghị định 69-CP ngày 18/10/1993 của Chính phủ thì: “Việc kê biên tài sản của các doanh nghiệp nhà n-ớc, xí nghiệp liên doanh, công ty cổ phần do Bộ Tài chính và Bộ T- pháp h-ớng dẫn”. Trên cơ sở quy định của Nghị định 69/CP ngày 18/10/1993, Bộ T- pháp và Bộ Tài chính đã ban hành Thông t- liên tịch số 119/TTLT ngày 4/6/1997, theo đó Thông t- đã h-ớng dẫn cụ thể đối t-ợng áp dụng việc kê biên tài sản bao gồm doanh nghiệp nhà n-ớc; doanh nghiệp của các đơn vị sự nghiệp, tổ

chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; doanh nghiệp hoạt động theo luật Công ty (công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần); doanh nghiệp hoạt động theo Luật đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam; hợp tác xã, doanh nghiệp t- nhân. Song chính Thông t- này lại quy định: “Đối với ng-ời phải thi hành án thuộc các đối t-ợng: cơ quan nhà n-ớc, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị lực l-ợng vũ trang, cơ quan thi hành án áp dụng biện pháp lựa chọn biện pháp c-ỡng chế thích hợp để bảo đảm thi hành án, nh-ng tr-ớc mắt ch-a áp dụng việc kê biên tài sản”². Các quy định nêu trên cho thấy, quyết định việc thi hành án nh-ng lại không cho kê biên tài sản nên cơ quan thi hành án khó có thể hoàn thành nhiệm vụ đ-ợc giao. Trong khi đó, yêu cầu đặt ra của Nhà n-ớc pháp quyền phải là công bằng, bình đẳng về quyền cũng nh- nghĩa vụ, trách nhiệm của tất cả các bên có liên quan (bao gồm cả nhà n-ớc, cá nhân công dân, tổ chức kinh tế- xã hội... khi đã tham gia vào quan hệ pháp luật). Sự công bằng, bình đẳng ở đây đ-ợc hiểu cả trong các quy định của pháp luật ví dụ đã quy định trách nhiệm của công dân thì đồng thời cũng phải quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà n-ớc có liên quan.

¹ Xem báo cáo số 10/BC-THA ngày 21/1/2003 của Bộ T- pháp về một số tồn tại trong công tác thi hành án dân sự và giải pháp, kiến nghị.

² Điểm 3, Mục III Thông t- liên tịch số 119/TTLT ngày 4/6/1997 của Bộ T- pháp, Bộ Tài chính h-ớng dẫn kê biên tài sản doanh nghiệp để bảo đảm thi hành án.

Thứ hai: Việc quy định chỉ có hai cấp thi hành án (Đội thi hành án, Phòng thi hành án) và Cục thi hành án Bộ T- pháp ch-a có chấp hành viên nên không thể hỗ trợ hoặc trực tiếp tổ chức thi hành đối với các vụ việc phức tạp có liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều địa ph-ong mà cơ quan thi hành án địa ph-ong không thể giải quyết đ-ợc cũng đang là vấn đề bức xúc đặt ra cần phải đ-ợc nghiên cứu giải quyết.

Thứ ba: Vấn đề xác định chủ thể chính trong các vụ việc mà bên phải thi hành án là các cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc vô cùng khó khăn cho các cơ quan thi hành án. Hầu hết các bản án, quyết định của Tòa án trong phần tuyên án đều chỉ quy định một cách chung chung, ví dụ nh- Ủy ban nhân dân huyện A, huyện B hoặc tỉnh C... phải chịu trách nhiệm thi hành khoản nào đó mà ch-a xác định rõ tập thể hay cá nhân nào chịu trách nhiệm thi hành bản án hoặc quyết định của Tòa án.

Mấy kiến nghị

Xuất phát từ thực tế những vấn đề nêu trên, chúng tôi cho rằng, cần phải sớm nghiên cứu để ban hành và hoàn thiện pháp luật về thi hành án, trong đó kể cả vấn đề xác định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ, cơ chế đối với việc thi hành án mà bên phải thi hành là các cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc, tạo ra sự bình đẳng, công bằng giữa các chủ thể

trong thi hành án. Những nội dung này có thể quy định ngay trong Pháp lệnh Thi hành án dân sự, hoặc chí ít cũng phải đ-ợc quy định trong Nghị định của Chính phủ để bảo đảm tính nghiêm minh và đồng bộ của pháp luật. Ngoài ra, có thể cân nhắc để bổ sung quy định của Pháp lệnh Thi hành án dân sự về việc hỗ trợ từ ngân sách nhà n-ớc để bảo đảm thi hành án trong tr-ờng hợp ng-ời phải thi hành án là cơ quan hành chính- sự nghiệp, đơn vị lực l-ợng vũ trang, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội không có hoặc không đủ tài sản để thi hành án thì ngân sách nhà n-ớc hỗ trợ để bảo đảm việc thi hành án.

Đề nghị bổ sung quy định chức danh chấp hành viên Cục quản lý thi hành án thuộc Bộ T- pháp để hỗ trợ hoặc trực tiếp thi hành đối với các vụ việc có liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều địa ph-ong mà các cơ quan thi hành án ở nhiều địa ph-ong không thực hiện đ-ợc. Đồng thời, từng b-ớc xác định và tách bạch rõ trách nhiệm của cá nhân hay tổ chức trong các vụ việc thi hành án mà bên phải thi hành là các cơ quan, doanh nghiệp nhà n-ớc.

* *Cục quản lý thi hành án dân sự- Bộ T- pháp*

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ CHỐNG CHỦ NGHĨA KHỦNG BỐ

NGUYỄN TRUNG TÍN*

Thiếu pháp luật quốc tế, sự hợp tác của các quốc gia trong cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố khó mang lại hiệu quả thiết thực. Hiện trạng và xu hướng phát triển của pháp luật quốc tế trong cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố như thế nào? Trả lời cho câu hỏi này là góp phần giúp các nhà lập pháp nghiên cứu hoạch định chính sách ký kết và tham gia các điều ước quốc tế về vấn đề trên

“Nhận dạng” chủ nghĩa khủng bố

Vào những thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, nhân loại lại chứng kiến một dạng tàn bạo mới do con người gây ra cho nhau - chủ nghĩa khủng bố. Ngay những năm đầu của thế kỷ 21 các kiểu hoạt động khủng bố càng gia tăng về số vụ, về quy mô. Sự nguy hiểm của chủ nghĩa khủng bố không chỉ đe dọa tính mạng nhiều người dân vô tội, mà còn đe dọa cuộc sống yên bình của toàn nhân loại. Ví dụ, gần đây nhất là các vụ khủng bố ở Mỹ ngày 11/9/2001, ở Indônêxia, ở Nga vào tháng 10/2002. Để ngăn chặn những vụ khủng bố đó, các quốc gia cần phải tập trung sức lực và trí tuệ để đấu tranh ngăn ngừa các vụ khủng bố và trừng trị những tên khủng bố.

Trong pháp luật nhiều quốc gia, khủng bố là loại tội phạm

Cuộc chiến chống khủng bố cần được tiến hành dưới sự bảo trợ của Liên hiệp quốc

hình sự đặc biệt nguy hiểm bao gồm các tội nh- tội sát hại các nhà hoạt động quốc gia, xã hội hoặc các nhà chức trách thực hiện các hành vi nh- bắt cóc con tin và các hình thức hoạt động khủng bố khác.

Một trong các dạng tội khủng bố là những tội phạm có yếu tố n-ớc ngoài. Đó là các hành vi phạm tội làm chết công dân của quốc gia khác, vi phạm hoạt động ngoại giao của các quốc gia và các đại diện của họ, vi phạm hợp tác quốc tế bình th-ờng, các mạng l-ới giao thông giữa các quốc gia. Ngay từ năm 1934, theo đề xuất của Pháp, Hội Quốc liên đã tiến hành soạn thảo Công -ớc quốc tế về ngăn ngừa và trừng phạt các tội phạm khủng bố. Công -ớc đã đ-ợc ký kết vào năm 1937 tại Giơ-ne-vơ. Các quốc gia thành viên Công -ớc đã cam kết coi là các “hành vi tội phạm khủng bố” đối với các hành vi sau: âm m-u, xúi giục và tham gia vào các hoạt động đó; đối với một số tr-ờng hợp trên, cam kết thực hiện dẫn độ các tội phạm.

Một hình thức nguy hiểm nhất của chủ nghĩa khủng bố là khủng bố nhà n-ớc, có nghĩa có sự sử dụng tiềm năng của quốc gia, tr-ớc hết là các lực l-ợng vũ trang, vào mục đích khủng bố; các hoạt động đ-ợc tiến hành ở cấp độ quốc gia nhằm mục đích phá hoại chủ quyền quốc gia và nền độc lập của các quốc gia khác hoặc ngăn chặn việc thực hiện quyền tự quyết của các dân tộc.

Chiếc máy bay thứ hai bị bọn khủng bố bắt cóc đang lao vào toà nhà Trung tâm Th-ơng mại quốc tế, New York, 11/9/2001

Cũng theo Tuyên bố của Đại hội đồng Liên hợp quốc về xác định khái niệm “xâm l-ợc” (năm 1974), các hành vi nh- dùng các toán thổ phỉ có vũ trang, các nhóm hoặc lính đánh thuê thực hiện hoạt động vũ trang chống quốc gia khác là các “hành vi xâm l-ợc”.

Ủy ban đặc biệt của Liên hợp quốc về chủ nghĩa khủng bố quốc tế (thành lập năm 1972) đã không thành công trong việc đ-a ra một khái niệm đ-ợc thừa nhận chung về chủ nghĩa khủng bố quốc

tế. Sự bất thành này bắt nguồn sự bất đồng quan điểm giữa các quốc gia về các biện pháp đấu tranh của các phong trào giải phóng dân tộc và các tham vọng quy các hành vi đó vào loại “các hành vi của chủ nghĩa khủng bố quốc tế”. Ch-ơng trình nghị sự của Đại hội đồng Liên hợp quốc đ-ợc thông qua trong nhiều năm có tiêu đề “Các biện pháp ngăn ngừa chủ nghĩa khủng bố quốc tế đe dọa tính mạng của nhiều ng-ời vô tội, hoặc sát hại họ, hoặc đe dọa các quyền tự do cơ bản; và sự nghiên cứu các nguyên nhân sâu xa của những hình thức của chủ nghĩa khủng bố và hành vi bạo lực xuất phát từ đói nghèo, chán ch-ờng, bế tắc dẫn tới những cuộc tự sát tập thể”. Các nguyên nhân đó, theo Ủy ban đặc biệt về chủ nghĩa khủng bố quốc tế, là sự phân biệt chủng tộc, chính sách phân biệt chủng tộc, chủ nghĩa phát xít, chủ nghĩa phát xít mới, sự bất bình đẳng về xã hội và kinh tế, sự vi phạm nhân quyền, nghèo đói, bần cùng, sự khốn khổ.

Hợp tác quốc tế chống khủng bố

Các hành động khủng bố quốc tế th-ờng đ-ợc tiến hành bởi những cá nhân hoặc nhóm ng-ời

không có mối liên hệ với bất kỳ quốc gia nào. Tuy nhiên, do các hoạt động đó đụng chạm tới lợi ích của nhiều quốc gia và thường làm xuất hiện sự xung đột về thẩm quyền tài phán giữa các quốc gia, nên các quốc gia cần phải hợp tác để phòng ngừa và ngăn chặn các loại tội phạm

Những kẻ khủng bố ng-ời Tresnhia bị lực l-ợng đặc nhiệm Nga tiêu diệt trong vụ bắt cóc con tin tại Nhà hát Dubrovka, Moscow, 24/10/2002

đó, tr-ớc hết là giúp đỡ nhau trong lĩnh vực tố tụng hình sự. Ví dụ, các quốc gia thường thực hiện hoạt động dẫn độ tội phạm, và trong phạm vi quyền hạn của mình, có trách nhiệm áp dụng các biện pháp cần thiết để ngăn chặn và cảnh báo tội phạm.

Sự hợp tác quốc tế trong cuộc đấu tranh chống khủng bố đã đ-ợc mở rộng và phát triển sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Ngày 14/12/1973, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Công -ớc về ngăn ngừa và trừng trị các tội phạm chống những ng-ời đ-ợc h-ợng sự bảo hộ quốc tế, trong số đó có các nhà ngoại giao. Các tội phạm nh- vậy, bằng cách xâm phạm tính mạng những ng-ời trên, đã gây ra sự đe dọa nghiêm trọng cho quá trình phát triển các quan hệ quốc tế. Theo Điều 2 Công -ớc, mỗi quốc gia thành viên phải áp dụng các hình phạt t-ương ứng với các tội phạm đó. Theo Điều 3, mỗi quốc gia thành viên phải áp dụng các biện pháp cần thiết để thực hiện sự xét xử đối với các

tên tội phạm.

Ngày 17 tháng 12 năm 1979, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Công -ớc quốc tế về cuộc đấu tranh chống bắt cóc con tin. Điều 2 Công -ớc nêu rõ rằng mỗi quốc gia thành viên phải áp dụng các hình phạt t-ương ứng với các tội phạm đó. Điều 5 quy định về các biện pháp nhằm thực hiện quyền đàm phán của mình đối với các tội phạm trên.

Cộng đồng quốc tế đã quan tâm và thông qua nhiều Công -ớc quốc tế về bảo đảm an toàn cho các chuyến bay và ngăn ngừa các tội phạm đe dọa an toàn của ngành hàng không (Công -ớc Tô-ki-ô năm 1963 về các tội phạm thực hiện trên các chuyến bay, Công -ớc La Hay 1970 về cuộc đấu tranh chống không tặc. Công -ớc Mông-ri-an chống các hành vi bất hợp pháp đe dọa an toàn ngành hàng không dân sự năm 1971). Năm 1988 tại Rôm đã thông qua Công -ớc về cuộc đấu tranh với các hành vi đe dọa sự an toàn của ngành hàng hải.

Ngoài ra, còn có nhiều điều -ớc quốc tế về cuộc đấu tranh chống khủng bố ở cấp độ khu vực. Năm 1977 Cộng đồng Châu Âu đã thông qua Công -ớc về đấu tranh chống khủng bố.

Sự hợp tác trong cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố còn đ-ợc tiến hành ở cấp độ song ph-ơng. Các điều -ớc này thường quy định các hoạt động hỗ trợ lẫn nhau trong cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố.

Mục đích chủ yếu của các điều -ớc quốc tế về cuộc đấu tranh chống khủng bố là lên án các hoạt động khủng bố d-ối mọi hình thức, không phụ thuộc vào cách thức thực hiện.

Sự hợp tác chủ yếu trong cuộc đấu tranh chống khủng bố, theo các điều -ớc quốc tế, thường đ-ợc tiến hành theo nguyên tắc hoặc dẫn độ, hoặc là trừng phạt tội phạm (*aut dedere, aut iudicare*) nhằm bảo đảm cho việc không để lọt tội phạm.

Theo Tuyên bố của Đại hội đồng Liên hợp quốc về các biện pháp tiêu diệt chủ nghĩa khủng bố quốc tế (năm 1994), các quốc gia thành viên phải có các nghĩa vụ sau đây:

- Không đ-ợc tổ chức các hoạt động khủng bố, xúi bẩy nó, hỗ trợ nó, tài trợ cho nó, khuyến khích nó hoặc các hoạt động khoan nh-ợng với nó;

- Phải đảm bảo sự bắt giữ và truy tố hình sự hoặc dẫn độ những ng-ời thực hiện các hành vi khủng bố trên cơ sở pháp luật của mình;

- Ký kết các điều -ớc về chống khủng bố ở cấp độ song ph-ợng, khu vực và phổ biến, và soạn thảo các thỏa thuận về sự hợp tác;

- Hợp tác cùng nhau trong việc trao đổi các thông tin t-ong ứng liên quan tới sự ngăn ngừa chủ nghĩa khủng bố và cuộc đấu tranh với nó;

- Th-ờng xuyên áp dụng các biện pháp cần thiết để đ-a các công -ớc quốc tế về chống khủng bố đi vào đời sống, trong đó có việc nội luật hoá các quy định của các công -ớc quốc tế trên.

Nếu quốc gia nào đó tham gia vào việc thực hiện các hành vi khủng bố, thì theo luật quốc tế hiện hành, đó là hành vi cực kỳ nguy hiểm. Sự ủng hộ từ phía quốc gia đối với các hành vi khủng bố của các nhóm khủng bố, các tên khủng bố bị lên án trong nhiều tuyên bố và nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

Tuy nhiên, sau khi thông qua Nghị quyết 39/159 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về lên án chính sách và hoạt động khủng bố ở cấp độ nhà n-ớc, quan điểm về sự khủng bố nhà n-ớc ch-a có đ-ợc sự biến chuyển đáng kể.

Đại hội đồng Liên hợp quốc đã nhiều lần (trong các Nghị quyết 42/159 ngày 1/12/1987, 46/51 ngày 9/12/1991) kêu gọi các quốc gia, các cơ quan của Liên hợp quốc hành động để xoá bỏ dần dần các nguyên nhân của chủ nghĩa khủng bố quốc tế, trong đó l-u ý về các nguyên nhân nh- chủ nghĩa thực dân, phân biệt chủng tộc và các bối cảnh vi

phạm một cách thô bạo và nghiêm trọng các quyền và tự do cơ bản của con ng-ời, các bối cảnh đ-ợc hình thành do sự áp bức hoặc chiếm đóng của n-ớc ngoài dẫn tới nguy cơ xuất hiện chủ nghĩa khủng bố quốc tế, đe dọa hoà bình và an ninh thế giới.

Tại kỳ họp thứ 51 (năm 1996), Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết bổ sung Tuyên bố năm 1994 về các biện pháp loại trừ chủ nghĩa khủng bố và phê chuẩn việc thành lập Ủy ban chuyên trách để giải quyết thứ tự các nhiệm vụ xây dựng quan điểm về cuộc đấu tranh chống khủng bố bằng chất nổ, soạn thảo công -ớc về cuộc đấu tranh chống các hành vi khủng bố bằng các chất hạt nhân, xem xét các biện pháp hỗ trợ việc hoàn thiện hệ thống pháp luật chung trên cơ sở các công -ớc quốc tế về chủ nghĩa khủng bố quốc tế.

Nh- vậy, cơ sở của luật pháp quốc tế về chống chủ nghĩa khủng bố nói riêng và chủ nghĩa khủng bố quốc tế nói chung đã có, song ch-a hoàn thiện, ch-a đầy đủ. Tuy nhiên, những nỗ lực của cộng đồng quốc tế trong cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố đã đ-ợc tăng c-ờng hơn, ý thức của cộng đồng quốc tế về mối nguy hiểm của chủ nghĩa khủng bố cũng đ-ợc nâng cao hơn. Chính vì thế, pháp luật quốc tế về cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa khủng bố cũng đang có nhiều triển vọng phát triển và hoàn thiện, v-ợt qua sự khác biệt về tôn giáo, ý thức hệ và bối cảnh phức tạp của các quốc gia./.

* ThS, Viện nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật

QUỐC HỘI CÁC N-ỚC ĐANG LÀM GÌ ?

PHAN HÀ

LTS: Để giúp bạn đọc cảm nhận đ-ợc phần nào không khí làm việc của Quốc hội các n-ớc trên thế giới, chúng tôi đã tổng hợp từ Internet và xin giới thiệu một số thông tin về hoạt động lập pháp ở một số n-ớc trong tháng 2 và tháng 3 năm 2003

1. Các Dự luật cải cách điện lực ở Nga

Việc bỏ phiếu thông qua cả gói các dự luật nói trên bị hoãn lại nhiều lần, khiến ng-ời ta nghi ngờ lời hứa cải cách hệ thống điện ở n-ớc Nga của Tổng thống Putin. Viện Duma (Hạ nghị viện) đã thông qua sơ bộ kế hoạch cải cách vào tháng 10/2002 nh-ng hoãn đi hoãn lại lần đọc thứ 2 vì lo ngại việc cải cách sẽ đẩy giá cả tăng vọt. Cuối cùng, đến hôm 21/2, các dự luật cũng đã đ-ợc thông qua với tỷ lệ 256/161 phiếu trong lần đọc thứ 3 ở Hạ nghị viện và đ-ợc gửi tới Th-ợng viện Liên bang.

Sức ép về cải cách hệ thống điện lực đã tăng lên hàng năm khi hiện t-ợng cắt điện gia tăng và trở nên phổ biến, đặc biệt là vào mùa đông. Thế nh-ng, kế hoạch phá vỡ độc quyền nhà n-ớc về điện, mà Hệ thống năng l-ợng thống nhất - UES (t-ợng tự nh- Tổng công ty điện lực ở Việt Nam) nắm giữ, đã gây ra những phản đối gay gắt ở Nga, bởi những kinh nghiệm đáng buồn về việc t- nhân hoá công nghiệp

- nơi mà những trùm t- bản tích luỹ khối l-ợng của cải đồ sộ hơn là đem lại lợi ích thị tr-ờng - vẫn còn sâu đậm.

Theo kế hoạch, trong suốt quá trình cải cách, giá điện có thể tăng nh-ng chỉ trong giới hạn đặt ra. Ng-ời ta cũng đảm bảo rằng, nhà n-ớc vẫn nắm quyền sở hữu hệ thống l-ới điện cao thế và nguồn thủy năng khổng lồ của đất n-ớc.

Gây tranh cãi hơn, dự luật đã lùi ngày bắt đầu mở thị tr-ờng điện tự do sẽ không sớm hơn 1/7/2005. Hơn nữa, thị tr-ờng đó sẽ đ-ợc mở ở từng vùng địa ph-ơng thay vì mở trên toàn quốc.

Những ng-ời chỉ trích nói, những sửa đổi làm sai lệch đi mục đích của cuộc cải cách và có lợi cho các nhà công nghiệp Nga đang tìm cách giành năng l-ợng giá rẻ cho hoạt động kinh doanh của mình bằng cách mua cổ phần của UES và những công ty con của nó ở địa ph-ơng.

Th-ợng nghị viện Nga hôm 12/3/2003 đã thông qua 5 trên tổng số 6 dự luật phá vỡ sự độc quyền Nhà n-ớc về ngành điện

lực vốn công kênh, cũ kỹ của n-ớc Nga và nói lỏng việc kiểm soát giá cả, nh-ng đã gửi trả một dự luật về cho Ủy ban liên quan.

2. Hạ Nghị viện Nga chấp thuận ban hành luật xác định trách nhiệm của chính quyền miền và địa ph-ơng

Ngày 21/2/2003, Hạ Nghị viện Nga đã thông qua b-ớc đầu việc ban hành luật nhằm mục đích xác định rõ hơn trách nhiệm của chính quyền địa ph-ơng.

Dự thảo là giai đoạn thứ hai trong nỗ lực của Tổng thống Vladimir Putin để tăng c-ờng cái mà ông gọi là “*cấu trúc quyền lực đỉnh cao*”. Ở giai đoạn một trong năm 2000, Putin đã thúc đẩy việc đ-a vào trong luật quyền của Tổng thống đ-ợc phép trong một số tr-ờng hợp truat quyền của các th-ợng nghị sĩ.

Dự luật mới sẽ cắt giảm quyền lực của chính quyền địa ph-ơng và sẽ thành lập một hệ thống thông qua đó quỹ của liên bang đ-ợc phân tới các vùng cho từng công việc cụ thể. Điện Kremlin nói, mục đích là để bảo đảm rằng mọi nhiệm vụ đ-ợc giao ở những cấp độ khác nhau

của Chính phủ đều đ-ợc hỗ trợ giúp đỡ bởi ngân sách; đối với nhiệm vụ không đ-ợc hoàn thành sẽ bị xoá tên trong dự toán ngân sách.

Phần dự luật về chính quyền miền cho phép chuyển giao tạm thời quyền lực lên chính quyền liên bang trong tr-ờng hợp quản lý tài chính tồi - đã đ-ợc thông qua ở Đuma trong lần đọc đầu tiên với tỷ lệ phiếu là 269/139 và 9 phiếu trắng. Phần dự luật về chính quyền địa ph-ơng đ-ợc thông qua với tỷ lệ 269/128 và 4 phiếu trắng.

3. Kế hoạch tăng thuế của Thủ t-ớng Đức Gerhard Schroeder nhằm bù đắp lỗ hổng ngân sách đã đ-ợc Hạ viện Đức thông qua ngày 21/2/2003, nh-ng lại vấp phải sự phản đối tại Th-ợng viện, nơi Chính phủ ông ta không chiếm đa số.

Phe đối lập lập luận rằng gánh nặng của việc tăng thuế sẽ chỉ làm nền kinh tế đang đi xuống càng xấu đi, và chỉ làm uy tín của ông Schroeder bị suy giảm mà thôi.

Dự luật đề nghị tăng khoản phải thu của chính quyền địa ph-ơng, tiểu bang và liên bang thêm một khoản tiền 3,5 tỷ euro (3,8 tỷ \$) trong năm nay, tăng lên 15 tỷ euro (16,2 tỷ \$) tới năm 2006, bằng cách cắt giảm mạnh khoản tiền trợ giá và -u tiên thuế - ví dụ, đối với nhà mới và xe công ty.

Bộ tr-ởng Tài chính Hans Eichel nói toàn bộ gói dự thảo luật cần phải đ-ợc thông qua “*để có thể thực sự*” bù lại số tiền thiếu hụt trong ngân sách chiếm

3% tổng sản phẩm quốc nội (GDP), và để đ-a vào trong pháp luật của Liên minh Châu Âu nhằm bảo vệ giá trị đồng Euro.

Th-ợng viện - nơi phe đối lập chiếm đa số - sẽ bỏ phiếu cho dự luật vào 14/3.

4. Kỳ họp của Nghị viện Ấn Độ bắt đầu với những điểm căng thẳng

Nghị viện Ấn Độ lại bắt đầu họp hôm 17/2 để xem xét vấn đề ngân sách quốc gia khi những đảng phái đối lập lên kế hoạch tổng tấn công Chính phủ vì thất bại trong việc kiểm soát những ng-ời Ấn Độ theo đạo Hindu muốn xây dựng một ngôi đền tại khu vực đang tranh chấp, nơi có thánh đ-ờng Hồi giáo bị phá huỷ.

Khi khai mạc kỳ họp, Tổng thống A.P.J.Abdul Kalam đã kêu gọi tất cả các Đảng chính trị và những nhà lãnh đạo tôn giáo chờ đợi phán quyết của Tòa án tối cao để giải quyết vấn đề đang tranh cãi về ngôi đền.

“Trong khi chờ đợi các quan toà đ-a ra một phán quyết, điều cần thiết đối với các đảng phái chính trị và những nhà lãnh đạo tinh thần là phải tích cực ủng hộ một không khí hiểu biết lẫn nhau, thiện chí và hoà hợp”, Kalam nói.

Hơn m-ời dự luật có tính quyết định đối với việc cải cách hành chính và kinh tế sẽ đ-ợc xem xét trong suốt kỳ họp của Nghị viện.

Kalam đã trình kế hoạch của Chính phủ để tăng thu thuế và giảm chi tiêu không sinh lợi. *“Những đòi hỏi của việc củng cố*

tài chính yêu cầu tài chính công phải đ-ợc quản lý tốt hơn”.

Chính phủ hi vọng Nghị viện sẽ ủng hộ Dự luật Quản lý ngân sách và Trách nhiệm tài chính, mục đích là quản lý việc chi tiêu và giảm thiểu các khoản nợ thị tr-ờng.

Kalam cũng nói mục tiêu tăng tr-ởng kinh tế 8% và kế hoạch tạo ra 50 triệu việc làm mà Chính phủ đề ra là có thể đạt đ-ợc.

Chính phủ vừa mới đ-a ra mục tiêu tăng nguồn thu thêm 120 tỷ rupi (2,51 tỷ \$) từ việc t-nhân hoá các công ty do nhà n-ớc sở hữu. Ông Kalam nói rằng, tiền có thể đ-ợc sử dụng vào việc phát triển xã hội và xây dựng cơ sở hạ tầng.

5. Hạ Nghị viện Nhật thông qua ngân sách

Hạ Nghị viện Nhật Bản đã thông qua ngân sách với 81,79 nghìn tỉ Yên (695,49 tỉ \$) cho năm tài chính 2004.

Ngân sách, đã đ-ợc thông qua hôm 04/3 bởi đa số phiếu của Hạ Nghị viện - cơ quan có quyền lực cao hơn trong Nghị viện, và sẽ tiếp tục đ-ợc trình lên Th-ợng viện. Nó sẽ trở thành luật trong tháng 4 là tháng bắt đầu năm tài chính.

Ngân sách năm 2003 thậm chí còn hạn hẹp hơn với 81,23 nghìn tỉ Yên. Nh-ng đầu t- thêm vào ngân sách sẽ làm phát sinh kỷ lục những món nợ mới, khi mà Chính phủ đang phải đối mặt với sự giảm dần nguồn thu từ thuế, còn những sút giảm đột ngột về giá cả và mậu dịch của nền kinh tế Nhật Bản lại vẫn tiếp

tục diễn ra.

Nợ công đã lên đến mức bằng 140% GDP – mức cao nhất đối với bất kỳ một đất nước đang trong quá trình công nghiệp hoá nào. Trong những năm gần đây, cơ quan định giá quốc tế đã hạ tỉ giá tín dụng của Nhật Bản vì những nợ nần chồng chất.

Thủ t-ớng Junichiro Koizumi đã hứa sẽ giới hạn chi tiêu của Chính phủ nh- một phần trong ch-ong trình cải cách của ông, bất chấp những kêu gọi của các nghị sĩ - yêu cầu tăng chi tiêu ngân sách để phục hồi nền kinh tế. Koizumi nói dự luật ngân sách đã cung cấp một nguồn quỹ thích hợp để giữ ổn định nền kinh tế.

Dù sao, những nhà phân tích cho rằng chỉ riêng sự kích thích bằng tài chính không thôi sẽ không thể đ-a nền kinh tế lớn thứ hai thế giới ra khỏi sự suy thoái kéo dài hơn một thập niên, vốn là nguyên nhân gây nên cơn số kỉ lục những vụ phá sản, thất nghiệp và lạm phát.

6. Bulgaria: Nghị viện v-ợt qua phủ quyết của Tổng thống về đạo luật t- nhân hoá gây tranh cãi

Chính phủ, với việc đánh bại quyền phủ quyết của Tổng thống, đã chiến thắng trong cuộc bỏ phiếu ở Nghị viện về vấn đề t- nhân hoá 15 công ty lớn do nhà nước sở hữu hôm 20/2/2003.

Tổng thống Georgi Parvanov đã dùng quyền phủ quyết (veto) đối với việc ban hành đạo luật cho phép Chính phủ và Nghị viện kiểm soát hoàn toàn vấn đề t- nhân hoá 15 công ty. Ông tuyên

bố là đạo luật đã đặt những suy xét chính trị lên cao hơn những cải cách thị trường tự do và vì vậy, là vi hiến.

Nghị viện đã đánh bại quyền phủ quyết của Tổng thống bằng 125 phiếu thuận/1 phiếu chống và 1 phiếu trắng. Hai Đảng đối lập và một vài nghị sĩ độc lập phản đối việc ban hành luật đã tẩy chay việc bỏ phiếu.

Sau cuộc bỏ phiếu, Parvanov nói ông sẽ tìm cách huỷ bỏ đạo luật thông qua Toà án Hiến pháp. 12 vị thẩm phán của Toà án Hiến pháp có quyền huỷ bỏ việc ban hành luật và những quyết định đó không thể bị chống án. Hiện nay, ch-a rõ Toà án sẽ phán quyết ra sao.

Những công ty đang là đối t-ợng tranh cãi bao gồm Công ty thuốc lá Nhà nước Bulgar Tabac, Công ty viễn thông Nhà nước, 7 Công ty phân phối điện, nhà sản xuất vũ khí, 2 công ty th-ơng mại và vũ khí, Hãng Hàng không vận tải Quốc gia Balkan Air tour và Hạm đội đ-ờng sông và đ-ờng biển.

Đạo luật đ-ọc coi là cố gắng của Chính phủ nhằm khai thông việc bán Bulgar Tabac (mà Toà Hành chính tối cao đã đình chỉ năm ngoái) và để ngăn chặn tr-ớc những trở lực t-ong tự đối với quá trình t- nhân hoá trong t-ong lai.

7. Quốc hội Pháp thông qua luật chống tội phạm

Vào ngày 13/2, Quốc hội Pháp đã bỏ phiếu thông qua đạo luật mới về chống tội phạm. Luật mới là phần trung tâm trong chiến dịch Chính phủ trung tả

chống làn sóng tội phạm đang gia tăng và là sản phẩm của Bộ tr-ởng Bộ Nội vụ Nicolas Sarkozy. Theo Sarkozy đạo luật này là cần thiết để “*bảo đảm an ninh của ng-ời Pháp*”.

Theo đúng thể thức, Tổng thống Jaques Chirac có 15 ngày để ký bản dự thảo, để nó chính thức trở thành luật.

Cuộc tr-ng câu dân ý cho thấy đa số ng-ời Pháp ủng hộ quan điểm của Sarkozy cho một nước Pháp an toàn hơn, nh-ng đạo luật lại bị chỉ trích nặng nề bởi các nhà chính trị cánh tả, các nhóm nhân quyền và các tổ chức quyền công dân.

Sarkozy nói đạo luật mới sẽ đ-ọc kiểm định lại trong vòng một năm để xem có cần điều chỉnh lại không.

“Nếu trong một năm, kết quả mong đợi không đạt đ-ợc, chúng ta sẽ phải xếp lại những điều không cần thiết và sửa đổi ngay lập tức những cái cần làm” - Ông ta nói.

Theo đạo luật, hành vi “*mời khách một cách thụ động*” của gái điếm - thuật ngữ này đ-ọc xác định một cách mơ hồ dựa vào “*quần áo hay thái độ của họ*” - có thể sẽ bị phạt 2 tháng tù và khoảng 4000 \$ tiền phạt.

Những kẻ côn đồ và những ng-ời lấn chiếm đất công, kể cả ở vùng trang trại nông thôn và ở toà nhà vùng ngoại ô, cũng phải đối mặt với án phạt tù và phạt tiền. Ph-ơng tiện giao thông đậu bất hợp pháp gần doanh trại quân đội cũng có thể bị “*giam*”.

Một điều khoản khác cũng kết tội những hành vi sỉ nhục đối

với quốc kỳ, quốc ca Pháp. Kẻ vi phạm có thể phải chịu khoản tiền phạt là 8100 \$ và 6 tháng tù giam. Tháng Năm năm ngoái, ông Chirac đã giận dữ bỏ ra khỏi sân vận động bóng đá ở ngoại ô Paris sau khi nghe một số cổ động viên hát xuyên tạc quốc ca tr-ớc trận Pháp - Algeria.

8. Indonesia thông qua luật chống khủng bố

Ngày 06/3, Nghị viện Indonesia đã thông qua một đạo luật chống khủng bố mà những nhóm nhân quyền cho rằng sẽ dẫn đến việc cầm tù phổ biến những ng-ời dân vô tội.

Cuộc bỏ phiếu đã đ-a vào trong luật những điều chỉnh của Tổng thống Megawati Sukarnoputri sau vụ đánh bom ở Bali hôm 12/10 làm chết 202 ng-ời, hầu hết là các khách du lịch n-ớc ngoài. Các quy phạm đã trao cho cảnh sát quyền đ-ọc sử dụng dữ kiện của cơ quan tình báo làm cơ sở để tiến hành bắt giữ.

“Nghị viện đã đồng ý đ-a những quy phạm chống khủng bố vào trong luật”, Chủ tịch Hạ Nghị viện (DPR) Sutardjo Surjoguritno nói tr-ớc Nghị viện.

Nh-ng các nhóm bảo vệ nhân quyền khẳng định rằng nỗ lực chống khủng bố của Chính phủ chỉ dẫn đến việc gia tăng những xâm phạm thô bạo đối với các th-ờng dân.

“Cơ quan tình báo thì thấy ai cũng có mối nguy hiểm tiềm tàng. (Với đạo luật này) bất kỳ ng-ời nào cũng có thể trở thành kẻ đáng ngờ”, Amiruddin Al Rahab, một nhà hoạt động của

Viện Indonesia về Nghiên cứu và ủng hộ chính sách, nói. *“Trong những cuộc điều tra ở Bali, rất nhiều ng-ời dân vô tội đã bị bắt một cách tối tệ và những điều chỉnh của luật không hề bảo vệ quyền cũng nh- bồi th-ờng cho những mất mát của họ”,* ông tiếp.

Quyết định ngày 06/3 thể hiện sự ủng hộ có tính quyết định đối với Chính phủ Megawati vì ở đất n-ớc có số ng-ời Hồi giáo đông nhất thế giới này, các đạo luật th-ờng phải mất hàng tháng trời mới đ-ọc Nghị viện vốn rất bảo thủ thông qua. Những cố gắng tr-ớc đây của Nghị viện nhằm soạn thảo một dự luật chống khủng bố đã bị sa lầy vì những mối lo về tự do công dân. Bằng những thay đổi do Chính phủ điều chỉnh trong luật, Nghị viện đã thoát khỏi sự bế tắc.

9. Quốc hội Trung Quốc bế mạc Kỳ họp thứ nhất, khoá 10

Hai sự kiện lớn xảy ra trong đời sống chính trị CHND Trung Hoa trong tháng ba: Kỳ họp thứ nhất, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc- Quốc hội (5/3-14/3-2003) và Hội nghị hiệp th-ong trung -ong Hội nghị hiệp th-ong nhân dân (Chính hiệp)- cơ quan hiệp th-ong t- vấn cao nhất của Trung Quốc.

Theo tin từ Nhật báo Trung Hoa ngày 14/3 (China Daily), 2983 đại biểu Quốc hội (QH) mới đ-ọc bầu đã đến dự phiên họp này (gồm cả đại biểu Hồng Kông, Macao trong tổng số 2985 đại biểu, trong đó có 2 đại biểu qua đời tr-ớc phiên họp thứ nhất). Phiên họp trừ bị đã bầu Chủ tịch đoàn gồm 181 vị. Theo quyền hạn, QH Trung Quốc tại

phiên họp thứ nhất cũng đã bầu các c-ong vị Chủ tịch và Phó Chủ tịch n-ớc, bổ nhiệm và phê chuẩn Thủ t-ớng, các Phó Thủ t-ớng, Uỷ viên Quốc vụ viện (Chính phủ) và các bộ tr-ởng phụ trách bộ và các Uỷ ban nhà n-ớc, Tổng kiểm toán nhà n-ớc, Tổng th- ký Quốc vụ viện; bầu chủ tịch Uỷ ban quốc phòng trung -ong, Chánh án TANDTC và Viện tr-ởng VKSND tối cao.

Mỗi năm QH Trung Quốc họp một lần khoảng 10 ngày vào quý 1 mỗi năm. Từ 1979 đến nay, QH và UBTVQH Trung Quốc đã ban hành 300 luật (trung bình mỗi năm 15 luật); Đại hội đại biểu nhân dân địa ph-ơng và cơ quan th-ờng trực của cơ quan này đã ban hành hơn 3000 quy phạm pháp quy địa ph-ơng (trung bình 1500 văn bản mỗi năm).

Lãnh đạo mới: QH Trung Quốc đã có Chủ tịch và 24 Phó Chủ tịch UBTVQH, trong đó có 2 PCT nữ và 13 vị mới đ-ọc bầu; Tổng th- ký QH đ-ọc tái bầu và 229 thành viên UBTVQH (khoa tr-ớc là 185).

Thành lập 9 Uỷ ban chuyên môn của Quốc Hội (tin Tân hoa xã 6/3): đó là Uỷ ban Dân tộc, Uỷ ban Pháp luật, Uỷ ban Nội vụ và T- pháp, Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách, Uỷ ban Giáo dục, Khoa học, Văn hoá và Y tế, Uỷ ban Đối ngoại, Uỷ ban Hoa kiều, Uỷ ban Bảo vệ môi tr-ờng và tài nguyên, và Uỷ ban về nông nghiệp và nông thôn (mới).

Hoãn xem xét Thuế thu nhập từ thừa kế: Hội xây dựng quốc gia dân chủ Trung hoa đề

ngộ QH xem xét đánh thuế thu nhập từ thừa kế. Thứ trưởng Bộ Tài chính Liêu Xiaojun phát biểu trước QH ngày 11/3 rằng còn quá sớm để đặt ra loại thuế này. Theo Ông Liêu, các chuyên gia cho rằng loại thuế này tác động hại nhiều hơn lợi đối với nền kinh tế Trung Hoa, bởi vốn của các doanh nghiệp mới nổi lên chủ yếu là vốn l-u động, không nên đánh thuế hoặc nếu có, cũng phải có chính sách thuế -u đãi. Thuế thu nhập từ thừa kế sẽ khiến nguồn vốn này chảy đi chỗ khác, và lại hành thu loại này khá phức tạp, cơ chế tuyên bố tài sản, đăng ký tài sản, hiện nay ch-a hoàn thiện ở Trung Quốc.

Cần tăng cường công trình Tập huấn bồi dưỡng kiến thức pháp luật và giám sát cho đại biểu QH: đó là nội dung chính của bài phát biểu của Chủ tịch UBTVQH Trung Quốc Lý Bằng tại phiên họp QH ngày 11/3 về báo cáo hoạt động của QH khoá 9. Ông cho rằng việc này đã tăng đáng kể chất lượng các luật. UBTVQH khoá 9 đã tổ chức hơn 30 khoá tập huấn loại này cho các đại biểu dân cử cấp trung ương và địa phương về kiến thức, kỹ năng lập pháp và giám sát. Ông Đinh Song Niên, Giám đốc Học viện hành chính quốc gia, ng-ời đã có bốn bài giảng cho các thành viên uỷ ban trong đó có một chủ đề: Nâng cao chất lượng luật hành chính Trung Quốc để đáp ứng yêu cầu là thành viên của WTO nhận xét rằng đại biểu dân cử Trung Quốc còn thiếu kiến thức nền về pháp luật. Vợ Lý Minh, Giáo sư môn luật dân sự Trường đại học

luật Nhân Minh cũng chia sẻ ý kiến này qua các buổi trình bày của ông về môn luật tài sản hữu hình. Các lớp bồi dưỡng loại này bắt đầu th-ởng xuyên từ 1998 tại hai trung tâm bồi dưỡng kiến thức cho các đại biểu dân cử. Công trình gồm các môn nh- Hiến pháp, dân sự, hình sự và hành chính. Khóa bồi dưỡng th-ởng tổ chức vào dịp các cuộc họp uỷ ban định kỳ hai lần trong tháng. Giảng viên, báo cáo viên đ-ợc mời từ nhiều trung tâm nghiên cứu và đào tạo pháp luật trên toàn quốc. Chủ đề tập huấn th-ởng dựa trên công trình hoạt động hàng năm của Uỷ ban. Các thành viên Uỷ ban có nghĩa vụ dự tập huấn đầy đủ.

Tổ chức lại cơ quan của Chính phủ: Tại cuộc họp toàn thể thứ hai, ngày 6/3, Quốc hội Trung Quốc đã nghe báo cáo của Quốc vụ viện về công trình tổ chức lại các cơ quan của Chính phủ, giảm từ 29 xuống 28 bộ. Kế hoạch tổ chức lại này bao gồm thành lập mới Bộ Thương mại, Uỷ ban nhà nước về quản lý công sản, Uỷ ban điều chỉnh và giám sát khu vực ngân hàng; Uỷ ban kế hoạch phát triển quốc gia nay đ-ợc tổ chức lại thành Uỷ ban cải cách và phát triển tập trung sâu hơn vào hệ thống kiểm tra nhà nước vĩ mô. Bộ Thương mại sẽ thay thế nhiệm vụ của hai cơ quan bị giải thể là Uỷ ban nhà nước về kinh tế và thương mại và Bộ Ngoại thương và hợp tác kinh tế. Bộ Thương mại mới tập trung chủ yếu vào l-u thông và thị trường. Cục quản lý đ-ợc cũ nay nhập vào cơ quan mới là Cục quản lý thuốc và thực phẩm (an

toàn về thực phẩm, các sản phẩm y tế và mỹ phẩm). Cục an toàn lao động đ-ợc củng cố lại để chủ yếu tăng cường kiểm tra bảo vệ an toàn lao động tại các khu mỏ. Uỷ ban kế hoạch hoá gia đình, nay chuyển thành Uỷ ban kế hoạch hoá gia đình và dân số. (Tân hoa xã 14/3)

Khu vực tư nhân sẽ có tiếng nói mạnh hơn: (Nhật báo Trung Quốc 03/03/2003) Giới tư doanh Trung Quốc đang có nhiều đại diện hơn tại hai cơ quan quyền lực nhà nước tối cao và cơ quan tư vấn hiệp thương chính trị tối cao của nhà nước. Trong số 2985 đại biểu Quốc hội mới đ-ợc bầu trong khoá 10, có 55 đại biểu là doanh nhân khối tư doanh; trong số 2238 đại biểu Chính hiệp (tư tự Mặt trận tổ quốc, cơ quan tư vấn hiệp thương chính trị cao nhất) khoá 10 có 65 đại biểu doanh nghiệp tư. Con số này lần đầu tiên lớn đến như vậy, theo lời của một vị lãnh đạo Ban công tác mặt trận, BCHTW Đảng Cộng sản Trung Quốc. Mười năm trước đây có 20 công mặt doanh nghiệp tư tại Uỷ ban trung ương của Chính hiệp toàn quốc. Theo Văn phòng thống kê nhà nước Trung Quốc, trong năm 2002, khối doanh nghiệp nhà nước đóng góp 1/3 thu nhập vào ngân sách quốc gia, khối tư nhân đóng góp 2/3. Trung Quốc có 2.028.500 doanh nghiệp tư vào cuối năm 2001. Đó là lẽ thường tình để họ cũng phải tăng số đại diện của mình tại các diễn đàn hoạch định chính sách quốc gia, nhất là sau đ-ờng lối mới của ĐCS Trung Quốc tại Đại hội Đảng 16 tháng 11 năm ngoái./