

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Xây dựng nhà nước pháp quyền
- Diễn đàn Quốc hội
- Chất vấn và trả lời chất vấn
- Cải cách hành chính
- Pháp luật đầu tư nước ngoài

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
944.25.008
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
27A Võng Thị - Tây Hồ
Hà Nội
Tại kho bạc nhà n-ớc
Quận Tây Hồ - Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Đổi mới các công đoạn làm luật và d-a luật vào cuộc sống**
Nguyễn Văn An 2
- Bàn về triết lý của lập pháp**
Nguyễn Sỹ Dũng 6
- Diễn đàn Quốc hội**
NCLP 9
- Chất vấn nhằm làm rõ trách nhiệm**
NCLP 15
- Bệnh sinh nói chữ và lạm dụng tiếng n-ớc ngoài**
Nguyễn Huy Thông 19

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Một số yếu tố văn hoá truyền thống với việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền**
Bùi Ngọc Sơn 22
- Từ thẩm quyền ngân sách tới giám sát tài chính**
Nguyễn Chí Dũng 30
- Tính kinh tế trong việc thay đổi cơ cấu bộ máy các cơ quan quản lý hành chính nhà n-ớc**
Võ Kim Sơn 38

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật đầu t- n-ớc ngoài**
Phan Trung Chính - Nguyễn Văn Hùng 45
- Chọn luật áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài**
Nguyễn Tiến Vinh 51
- Một điển hình của việc xây dựng pháp luật theo h-ớng hội nhập**
D-ơng Đăng Huệ 58

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Tiếng nói địa ph-ơng
Bảy giải pháp cho đầu t- xây dựng cơ bản ở Hà Nội
Cán Quang Tuấn 68

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Hiến pháp Thái Lan và việc chống tham nhũng**
Võ Trí Hảo 76

Ảnh bìa: Cháu Nguyễn Minh Ph-ơng thom Bác Hồ ở nhà trẻ Quân đội tại A.T.K Việt Bắc (1950): Đinh Đăng Định

Bài phát biểu của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An

ĐỔI MỚI CÁC CÔNG ĐOẠN LÀM LUẬT VÀ Đ-A LUẬT VÀO CUỘC SỐNG¹

LTS. Cho đến phiên họp chiều ngày 27/5/2003, Quốc hội đã hoàn thành việc xem xét, thông qua 8 dự án luật theo quy trình mới. Nhân kết thúc phần việc quan trọng này của Kỳ họp, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã có bài phát biểu về quy trình thông qua luật tại kỳ họp và về hoạt động giám sát của Quốc hội. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin trân trọng giới thiệu bài phát biểu với bạn đọc.

Th-a các vị đại biểu

Quốc hội,

Nhân dịp Quốc hội vừa hoàn thành ch-ong trình thông qua 8 dự án luật theo quy trình mới, tôi xin tranh thủ mấy phút phát biểu với các vị đại biểu Quốc hội hai vấn đề:

Thứ nhất, về quy trình thông qua luật tại kỳ họp

Trong ch-ong trình của kỳ họp này, Quốc hội dự kiến thông qua 8

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An phát biểu tại kỳ họp

dự án luật, đến nay, Quốc hội đã đạt đ-ợc dự kiến đó. Đây là một thắng lợi có ý nghĩa nhiều mặt, mở sang một trang mới về thực hiện đổi mới quy trình thông qua các dự án luật của Quốc hội, nhằm bảo đảm nâng

cao số l-ợng và chất l-ợng các đạo luật đ-ợc Quốc hội thông qua tại mỗi kỳ họp.

Thắng lợi b-ớc đầu này chứng tỏ Luật sửa đổi, bổ sung một số điều

1 Đầu đề do Tòa soạn đặt.

của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới đ-ợc Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ hai cuối năm ngoái là đúng đắn. Điều đó cũng chứng tỏ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội cũng nh- các cơ quan của Chính phủ và Chính phủ đã chấp hành nghiêm chỉnh nên đã có kết quả đáng khích lệ. Điều đó cũng nói lên khả năng tiềm tàng của Quốc hội, của Chính phủ nếu đ-ợc phát huy tốt, nếu thực hiện tốt quy trình thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội nh- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định thì Quốc hội hoàn toàn có thể nâng cao cả số l-ợng luật, cả chất l-ợng luật thông qua tại mỗi kỳ họp của Quốc hội.

Từ nay trở đi, Quốc hội sẽ giảm bớt đ-ợc thời gian bàn tại Hội tr-ờng về câu chữ, ngôn từ tuy cũng rất quan trọng, song điều quan trọng hơn, có ý nghĩa quyết định hơn là Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội cần nắm vững, cần bàn thật kỹ để quyết định những nội dung quan trọng nhất của luật. Đó là những quan điểm t- t-ờng, nguyên tắc và

những chính sách cụ thể của luật. Quốc hội biểu quyết thông qua những nội dung, những điều quan trọng của dự thảo luật và một số điều qua thảo luận còn có nhiều ý kiến khác nhau, sau đó Quốc hội biểu quyết thông qua toàn bộ luật.

Để thực sự nâng cao hơn nữa chất l-ợng và hiệu quả hoạt động lập pháp trong thời gian tới, đòi hỏi các khâu, các công đoạn làm luật cũng phải đ-ợc tiếp tục đổi mới và tăng c-ờng hơn nữa. Từ khâu soạn thảo, thẩm định ở các Bộ, ngành đến khâu Chính phủ cho ý kiến, sau đó đến khâu thảo luận ở các Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, thảo luận của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đến khâu thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và cuối cùng là khâu tiếp thu giải trình, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội. Từng khâu một, từng công đoạn một đều phải đ-ợc tiếp tục đổi mới và đ-ợc tăng c-ờng hơn nữa- đó là điều có ý nghĩa quyết định đến việc đổi mới quy trình thông qua luật tại kỳ họp của Quốc hội theo Luật sửa đổi, bổ sung một

số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Tóm lại, kinh nghiệm cho thấy, nếu dự án luật đ-ợc chuẩn bị công phu, chu đáo, tiếp thu giải trình nghiêm túc, đầy đủ, thuyết phục thì khi trình ra Quốc hội cho ý kiến và biểu quyết thông qua sẽ đ-ợc nhanh gọn, bảo đảm chất l-ợng. Từ đó, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đề nghị các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan của Chính phủ, các cơ quan hữu quan, các đoàn đại biểu Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội rút kinh nghiệm trong thời gian vừa qua để chuẩn bị thật chu đáo cho các dự án luật trình Quốc hội tại kỳ họp cuối năm nay.

Nhân dịp này, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cũng đề nghị với Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ quan tâm chỉ đạo tăng c-ờng lực l-ợng làm công tác pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, xây dựng lực l-ợng làm công tác pháp chế vững mạnh, làm tham m-u ngày càng tốt hơn để giúp các đồng chí Bộ tr-ờng tốt hơn, giúp Thủ t-ớng Chính phủ soạn thảo dự án Luật, Nghị định, xây dựng Thông t-

h-ớng dẫn và tổ chức thực hiện các đạo luật ngay sau khi đ-ợc công bố. Đây là những công đoạn ban đầu rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định cả số l-ợng và chất l-ợng các dự án Luật đ-a ra trình Quốc hội thông qua.

Kịp thời đ-a Luật vào cuộc sống, giữ vững kỷ c-ớng phép n-ớc đang là những đòi hỏi bức xúc của cử tri và nhân dân cả n-ớc. Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cũng đề nghị các cơ quan thông tấn, báo chí dành những chuyên mục và tăng c-ờng công tác tuyên truyền cho công tác lập pháp, cho hoạt động giám sát của Quốc hội, góp phần tích cực đ-a pháp luật vào cuộc sống.

Thứ hai, về hoạt động giám sát của Quốc hội

Trong 8 luật đ-ợc Quốc hội thông qua tại kỳ họp này có Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy còn ý kiến ch-a thật hài lòng, song Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội nhận thấy tỷ lệ phiếu thông qua là khá cao. Điều đó nói lên sự mong đợi của các vị đại biểu Quốc hội cần có Luật này. Tuy Quốc hội có yêu cầu cao, mà yêu cầu cao của Quốc hội là hoàn toàn đúng đắn, song

Quốc hội cũng không quá cầu toàn, vì chúng ta đã nung nấu chuẩn bị hàng chục năm nay, nếu quá cầu toàn thì ch-a biết đến bao giờ mới ban hành đ-ợc Luật này.

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội trong đó có hẳn một ch-ơng riêng - ch-ơng II quy định về giám sát tối cao của Quốc hội, là cơ sở pháp lý cực kỳ quan trọng để đ-a hoạt động giám sát của Quốc hội ngày càng có hiệu lực và hiệu quả hơn. Đây là điều mà cử tri và nhân dân cả n-ớc đang mong đợi, đang đòi hỏi ở Quốc hội chúng ta.

Có Luật là điều quan trọng, điều quan trọng hơn là tổ chức thực hiện Luật. Làm cho Luật trở thành hiện thực trong cuộc sống, để làm đ-ợc điều đó tr-ớc tiên là phải khắc phục đ-ợc những khó khăn trở ngại. Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cho rằng khó khăn trở ngại còn khá lớn. Những khó khăn trở ngại này nằm ngay trong chính chúng ta, trong hệ thống bộ máy nhà n-ớc chúng ta, đòi hỏi Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan t- pháp, các đoàn đại biểu Quốc hội, các vị đại

biểu Quốc hội cần ra sức khắc phục thì Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội mới thật sự có hiệu lực và hiệu quả.

Khó khăn, trở ngại hàng đầu là do nhận thức của nhiều ng-ời trong chúng ta còn khác nhau. Nhà n-ớc ta lại là nhà n-ớc đ-ợc tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ, quyền lực nhà n-ớc là thống nhất nh-ng có sự phân công và phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp. Vậy bản chất giai cấp và ph-ơng thức giám sát có gì khác với nhiều n-ớc tổ chức theo mô hình tam quyền phân lập, các nghị sỹ Quốc hội của đảng đối lập giám sát, chất vấn các cơ quan hành pháp của đảng cầm quyền?

Nh- các vị đại biểu Quốc hội đã rõ, về bản chất giai cấp và mục đích có sự khác nhau cơ bản, còn về ph-ơng thức thì không hoàn toàn khác nhau. Chúng ta phải làm sao để trong điều kiện một đảng cầm quyền mà vẫn phát huy dân chủ trong hệ thống chính trị, trong hệ thống bộ máy nhà n-ớc, trong cả xã hội? Dân chủ thực chất hơn,

dân chủ thực sự của dân, dân chủ thực sự vì dân? Do đó, chúng ta không những cần làm mà còn cần phải làm tốt hơn nhiều n-ớc khác, vì bản chất giai cấp và mục đích của chúng ta hoàn toàn là vì dân, vì lợi ích của nhân dân, không phải vì lợi ích của các đảng phái khác nhau chi phối.

Ba cơ quan lập pháp, hành pháp và t- pháp của Nhà n-ớc ta là thống nhất d-ới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, Đảng duy nhất cầm quyền. Đảng lãnh đạo, song Đảng không làm thay, Đảng cũng phải chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật của Nhà n-ớc. Ba cơ quan nhà n-ớc tuy là ba song lại là một. Là một vì cùng bản chất giai cấp và cùng mục đích phấn đấu, là ba vì là ba tổ chức, ba thiết chế có chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể khác nhau.

Cả hệ thống sẽ vận hành tốt nếu nh- mỗi tổ chức, mỗi thiết chế thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Do đó, việc chúng ta làm tốt công tác giám sát, chất vấn hoàn toàn không cản trở nhau, níu kéo nhau, không phải là tình trạng

“*một ng-ời nhấn ga ba ng-ời đạp thắng*” mà là để xây dựng, làm cho Nhà n-ớc ta, cả cơ quan lập pháp, hành pháp và t- pháp ngày càng mạnh lên, ngày càng thực hiện tốt hơn chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của mình, bảo đảm sự minh bạch và chế độ trách nhiệm - những đặc tính quan trọng nhất của một Nhà n-ớc pháp quyền.

Khó khăn, trở ngại thứ hai là do sự hạn chế về trình độ, năng lực, sự sâu sát của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội. Điều này đòi hỏi sự nỗ lực phấn đấu chủ quan của mỗi cơ quan, mỗi Đoàn đại biểu Quốc hội và mỗi vị đại biểu Quốc hội vừa phải kiên trì, không nóng vội, song cũng đòi hỏi phải nỗ lực lớn, quyết tâm cao.

Khó khăn, trở ngại thứ ba là do tình trạng nể nang, né tránh, “*dĩ hoà vi quý*”, thiếu tinh thần trách nhiệm tr-ớc cử tri và nhân dân. Nếu thiếu bản lĩnh chính trị vững vàng, thiếu đạo đức cách mạng trong sáng sẽ không dám tranh làm rõ trách nhiệm tr-ớc những hành vi vi phạm, tr-ớc sự quan liêu, lãng phí,

tham nhũng lớn đang xảy ra.

Nếu chúng ta không khắc phục đ-ợc những khó khăn, trở ngại đó thì dù Quốc hội đã thông qua Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội cũng sẽ ít có sự chuyển biến đáng kể, sẽ ảnh hưởng không tốt đến tâm t- nguyện vọng, sự gửi gắm lòng tin của cử tri, của nhân dân đối với Quốc hội.

Nếu chúng ta khắc phục đ-ợc những khó khăn, trở ngại đó và nhất định chúng ta phải khắc phục đ-ợc, thì Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội nhất định sẽ đ-ợc triển khai có hiệu quả trong cuộc sống. Nhất định chúng ta sẽ nâng cao rõ rệt hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội trong thời gian tới, đáp ứng lòng mong mỏi và đòi hỏi của cử tri, của nhân dân cả n-ớc, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cả ba cơ quan lập pháp, hành pháp, và t- pháp.

Đó là hai vấn đề tôi xin phát biểu với Quốc hội sau khi 8 dự án luật đã đ-ợc Quốc hội thông qua./.

Xin cảm ơn Quốc hội.

BÀN VỀ TRIẾT LÝ CỦA LẬP PHÁP

NGUYỄN SĨ DŨNG*

Lập pháp là một thiết chế với những triết lý sâu xa. Tuy nhiên, cho dù sâu xa đến mấy, thì “Châu Mỹ” cũng đã đ-ợc khám phá từ lâu. Vấn đề là chúng ta nên tận dụng những thành tựu đã đ-ợc khám phá, hay nhất quyết đi tìm “Châu Mỹ” của mình?

Làm thế nào để các văn bản luật pháp của chúng ta thật sự cũng là những sản phẩm có chất l-ợng cao? Câu hỏi này là hết sức hệ trọng. Tuy nhiên, chúng ta khó có thể tìm đ-ợc những câu trả lời theo kiểu “*một cộng một bằng hai*” ở đây. Để trả lời câu hỏi này, các vấn đề về nhận thức, quan niệm và công nghệ đều có ý nghĩa quan trọng nh-nhau. D-ới đây là đôi điều về những vấn đề này.

Nhận thức

Toàn bộ vấn đề nhận thức nằm ở khả năng xác định vị trí của pháp luật trong đời sống xã hội. Xin đ-ợc phân tích điều này trên cơ sở một ví dụ hết sức thú vị về cuộc đời của Rôbinxon Kruxô trên hoang đảo (Chúng ta chắc ai cũng biết câu chuyện này của nhà văn Anh Daniel Diphô). Trên hoang đảo, tự do ngự trị trong đời sống của Rôbinxon: tự do hoàn

toàn và tự do tuyệt đối. Pháp luật không hề tồn tại trên hòn đảo đó. Tuy nhiên, khi anh chàng Thứ Sáu xuất hiện, mọi chuyện bắt đầu thay đổi. Một loạt những chuẩn mực đ-ợc hình thành để điều chỉnh quan hệ giữa Rôbinxon và Thứ Sáu. Các chuẩn mực này có thể đ-ợc tuân thủ một cách tự nguyện vì lợi ích chung của hai ng-ời và vì những thói thúc của đạo đức. Và hai ng-ời có thể sống với nhau nh- thế suốt đời, nếu không xảy ra chuyện vào một ngày đẹp trời, Thứ Sáu đã không tuân thủ một chuẩn mực

nào đó và Rôbinxon bắt buộc phải áp dụng hình phạt. Vào ngày hôm đó pháp luật đã ra đời. Ví dụ giản dị này cho thấy mấy điều sau đây:

1. Tự do có tr-ớc pháp luật;
2. Quyền tự do của con ng-ời là một quyền tự nhiên;
3. Quan hệ giữa con ng-ời với con ng-ời đ-ợc điều chỉnh bởi lợi ích, đạo đức v.v và pháp luật;
4. Pháp luật là cách điều chỉnh phức tạp và nhạy cảm hơn;
5. Các chuẩn mực mang tính quy phạm pháp luật chỉ có nghĩa khi “*Thứ Sáu*” tuân thủ đ-ợc và “*Rôbinxon*” có khả năng áp đặt việc tuân thủ;
6. Bao giờ cũng tồn tại vấn đề nan giải về tính hợp pháp của chủ thể có quyền xác lập quy phạm và áp dụng chế tài (Tại sao Rôbinxon lại có quyền đề ra chuẩn mực và áp đặt chế tài, chứ không phải là ng-ợc lại?).

• **Nếu lợi ích và các loại quy phạm khác vẫn còn có thể phát huy tác dụng, thì không nên lạm dụng pháp luật** 9

Ngoài ra, việc khẳng định Rôbinxon có tự do hoàn toàn và tự do tuyệt đối nói ở phần trên chỉ có nghĩa là tự do về mặt xã hội. Rôbinxon không thể tự do đối với pháp luật của tự nhiên (Ví dụ, đói thì phải ăn; khát thì phải uống v.v...)

Nh- vậy, chúng ta lại có thể thấy tiếp nh- sau:

Thứ nhất, tự do là một giá trị tự thân và là một giá trị tuyệt đối. Ng-ọc lại, pháp luật là một sự cần thiết, một giá trị có điều kiện. Tự do và pháp luật tồn tại trong mối t-ong quan tỷ lệ nghịch với nhau. Xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật nghĩa là xác định việc hạn chế quyền tự do có phải là hoàn toàn cần thiết hay không? Nếu câu trả lời là có, xã hội sẽ có thêm sự ràng buộc của pháp luật. Nếu câu trả lời là không, những lĩnh vực của đời sống xã hội ch-a bị pháp luật điều chỉnh vẫn là thiên đ-ờng của tự do.

Thứ hai, mối quan hệ giữa con ng-ời với con ng-ời đ-ọc điều chỉnh bởi lợi ích và nhiều loại quy phạm khác nhau. Nếu lợi ích và

các loại quy phạm khác vẫn còn có thể phát huy tác dụng, thì không nên lạm dụng pháp luật. Đây là cách điều chỉnh tốn kém hơn và ảnh h-ởng đến quyền tự do của con ng-ời.

Thứ ba, các quy phạm pháp luật do con ng-ời đặt ra phải tránh sự xung đột với các quy phạm của pháp luật tự nhiên. Trong mọi cuộc xung đột, cuối cùng bao giờ pháp luật tự nhiên cũng sẽ chiến thắng.

Và trên đây, xin đ-ọc coi là những điều cơ bản nhất liên quan đến vấn đề nhận thức về pháp luật.

Quan niệm

Xét về mặt quan niệm, sự t-ong tác (Có học giả gọi là sự tranh chấp. Tác giả bài viết này xin tránh cách gọi nh- vậy) giữa Hành pháp và Lập pháp là động lực của hoạt động sáng tạo pháp luật. Điều này đ-ọc lý giải nh- sau: để cai quản đất n-ớc, pháp luật là công cụ quan trọng và mạnh mẽ nhất của Hành pháp. Với

công cụ này, các cơ quan hành pháp có thể áp đặt việc tuân thủ và đề bẹp sự chống đối. Trong khi, công cụ pháp luật là một sự cần thiết và trong nhiều tr-ờng hợp là không thể thiếu, các đạo luật mới luôn luôn gắn với việc trao thêm quyền cho các cơ quan hành pháp và hạn chế quyền tự do của ng-ời dân. Lập pháp, với t- cách là cơ quan đại diện cho dân, sẽ phản biện lại các chính sách pháp luật mà Hành pháp đã đề ra. Đây là lúc Lập pháp thực hiện chức năng làm luật trong mối t-ong quan chặt chẽ với chức năng giám sát. Một đạo luật sẽ đ-ọc Lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất n-ớc và nhu cầu của sự phát triển biện hộ đ-ọc cho việc điều chỉnh hành vi của ng-ời dân.

Thiếu sự t-ong tác này giữa Lập pháp và Hành pháp, thì cho dù quy trình lập pháp có đ-ọc thiết kế tinh vi đến đâu chăng nữa, nó cũng chỉ là một quy trình nhân tạo. Sản phẩm tất yếu của một quy trình nhân tạo là các đạo luật nhân tạo. Các đạo luật nhân tạo không cần cho cuộc sống. Nhà n-ớc vẫn có thể áp đặt chúng cho xã hội. Tuy nhiên, những cố gắng nh- vậy không sớm thì muộn sẽ làm cho các cơ quan của Nhà n-ớc hụt hơi. Cuộc sống, nh- ao bèo, sẽ phảng lạng trở lại sau một hồi xao động.

‘ **Một đạo luật sẽ đ-ọc Lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất n-ớc và nhu cầu của sự phát triển biện hộ đ-ọc cho việc điều chỉnh hành vi của ng-ời dân**’

Công nghệ làm luật

Công nghệ hiện đại thì sản phẩm có chất lượng cao; công nghệ lạc hậu thì sản phẩm kém chất lượng. Điều này đúng cho mọi sản phẩm, trong đó có các sản phẩm của hoạt động lập pháp.

Nhân nói về công nghệ, những chiếc kẹo Hải Hà mà chúng ta đ-ợc th-ởng thức hôm nay đã ngon hơn rất nhiều lần so với tr-ớc. Tuy nhiên, có vẻ nh- mọi thứ chẳng có gì thay đổi:

“ Một công trình đã mắc lỗi ở khâu thiết kế, thì những cố gắng ở khâu thi công không phải bao giờ cũng có ích. Công đoạn Chính phủ của quy trình lập pháp chính là khâu thiết kế của “công trình pháp luật” ”

đ-ờng thì vẫn là đ-ờng ấy; sữa-vẫn là sữa ấy; bột - vẫn là bột ấy; thậm chí công nhân - vẫn là những công nhân ấy. Cái duy nhất đã thay đổi là công nghệ: Chúng ta đã nhập khẩu và áp dụng công nghệ làm kẹo hiện đại của Nhật Bản. Những gì chúng ta làm đ-ợc với chiếc kẹo, thì cũng có thể làm đ-ợc với nhiều thứ khác, trong đó có pháp luật. Tại Kỳ họp thứ 3 lần này của Quốc hội, công nghệ làm luật của n-ớc ta sẽ đ-ợc đổi mới một b-ớc.

Quốc hội bắt đầu thông qua các dự luật qua hai giai đoạn: tại Kỳ họp tr-ớc, Quốc hội sẽ thảo luận và cho ý kiến về những vấn đề lớn - Ban soạn thảo có thời gian nghiên cứu tiếp thu - tại Kỳ họp tiếp theo, Quốc hội thảo luận và biểu quyết về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và thông qua toàn văn dự luật. Cho dù, chúng ta ch-a thể nói gì nhiều về chuyện nâng cao chất lượng, cách làm này chắc chắn sẽ hiệu quả hơn. Ít nhất thì nó cũng sẽ góp phần khắc phục hiện tượng

“*làm văn tập thể*”. “*Văn mình, vợ ng-ời*”, đã tranh luận về chuyện văn ch-ong và câu chữ, thì biết đến bao giờ mới dứt! Mà thời gian là tiền bạc (Để so sánh, thời gian trung bình để thông qua một đạo luật ở Nghị viện của Ôxtrâyliya là 2,8 giờ). Ch-a nói đến việc lãng phí thân kinh thì cũng là một sự lãng phí.

Những cố gắng trong việc đổi mới quy trình lập pháp ở Quốc hội là rất quan trọng. Tuy nhiên, đây chỉ là công đoạn sau của quy

trình làm ra luật. Một công trình đã mắc lỗi ở khâu thiết kế, thì những cố gắng ở khâu thi công không phải bao giờ cũng có ích. Công đoạn Chính phủ của quy trình lập pháp chính là khâu thiết kế của “*công trình pháp luật*”. (Một số văn bản pháp luật có thể do các chủ thể khác soạn thảo, nh-ng số lượng của các văn bản này là không đáng kể). Nếu vấn đề phát sinh trong cuộc sống không đ-ợc nhận thức rõ ràng, và chính sách đề ra để xử lý vấn đề đó cũng không rõ nét, chúng ta sẽ có những dự thảo văn bản pháp luật nói tới tất cả mọi chuyện trên đời. Tất cả đều đúng, tất cả đều cần thiết, thế nh-ng triển khai những văn bản đó vào cuộc sống thì không thể làm đ-ợc. Soạn thảo văn bản pháp luật tr-ớc khi nghiên cứu và phân tích chính sách, cũng giống nh- việc kê đơn mà bỏ qua công đoạn khám bệnh vậy. Rủi ro của việc làm cho con bệnh trầm trọng thêm là rất lớn.

Tóm lại, lập pháp là một thiết chế với những triết lý sâu xa. Tuy nhiên, cho dù sâu xa đến mấy, thì “*Châu Mỹ*” cũng đã đ-ợc khám phá từ lâu. Vấn đề là chúng ta nên tận dụng những thành tựu đã đ-ợc khám phá, hay nhất quyết đi tìm “*Châu Mỹ*” của mình?

* TS, Văn phòng Quốc hội

**Diễn đàn tâm
quốc gia**

Quốc hội là diễn đàn sinh hoạt chính trị, thảo luận các vấn đề chính sách tâm cỡ quốc gia và về hoạt động của các cơ quan do Quốc hội bầu ra. Những vấn đề này đã đ-ợc đ-a tin khá đầy đủ trên các ph-ơng tiện thông tin đại chúng, do đó, số l-ợng ng-ời quan tâm theo dõi hoạt động của Quốc hội ngày càng đông.

Đánh giá về chất l-ợng của diễn đàn tại Quốc hội, nhà nghiên cứu Trần Bạch Đằng cho rằng, để đáp ứng tính chất đại diện cho cử tri cả n-ớc trong việc quyết định những chính sách mang tầm vóc quốc gia, kết hợp xử lý thoả đáng các vấn đề tr-ớc mắt, thì “...Kỳ họp hiện nay của Quốc hội đã phản ánh đ-ợc một mức yêu cầu ấy”¹. Về hình thức và bản chất của diễn đàn, Ông nhận xét, đối với một số vấn đề cần khối lượng

DIỄN ĐÀN QUỐC HỘI

NCLP

Diễn đàn Quốc hội, nhờ có tâm quốc gia, các tính chất công khai, tranh luận, bình đẳng, giải trình, dung hoà là nơi tốt nhất để nhận biết và quyết định các vấn đề tích tụ trong đời sống quốc gia, thúc đẩy việc giải quyết chúng. Vậy các tính chất đó, vấn đề đó đã đ-ợc đ-ợc thể hiện nh- thế nào trên diễn đàn tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI lần này?

Các đại biểu nghe báo cáo của Chính phủ tại phiên toàn thể ngày 5/5/2003

kiến thức rộng, đa lĩnh vực nh- thảo luận và quyết định về các dự án luật, thì không nên coi đây là diễn đàn dành cho giới “hàn lâm” tranh cãi, mà phải dựa trên thực tiễn, vì “...trọng tài phán xét sai đúng chính là những gì thuộc cuộc sống của đất n-ớc, của các tầng lớp nhân dân, của mỗi ngành nghề, lứa

tuổi, giới..., của từng địa bàn đôi khi rất khác nhau, nhất là trong bối cảnh rộng hơn Việt Nam đang tác động không nhỏ vào chúng ta”².

Số l-ợng các vấn đề đ-ợc nêu ra lần này trên diễn đàn Quốc hội khá bề bộn qua các phiên thảo luận về tình hình kinh tế- xã hội, chất vấn

¹ Báo Thanh Niên số 127 (2692) ngày 7/5/2003.

² Báo Thanh Niên số 127 đã dẫn.

Hộp 1: Nội dung kỳ họp

Tại Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI xem xét và cho ý kiến vào các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện nhiệm vụ và ngân sách nhà n-ớc (bổ sung năm 2002 và tình hình thực hiện năm 2003); về tình hình thực hiện các giải pháp bảo đảm an toàn giao thông; về tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về đổi mới sách giáo khoa lớp 2, lớp 7, khắc phục sai sót trong sách giáo khoa lớp 1, lớp 6; về công tác đối ngoại của Nhà n-ớc. Quốc hội thảo luận và thông qua 8 dự án luật, cho ý kiến 9 dự án luật. Quốc hội xem xét các báo cáo công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Báo cáo về kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội; Báo cáo việc lựa chọn ph-ơng án kiến trúc nhà Quốc hội và Hội trường Ba Đình (mới) và một số vấn đề quan trọng khác.

và thảo luận các dự luật (Xem hộp 1). Tuy khá bẽ bộn, nh-ng đó mới chỉ là một phần của cuộc sống. Phải chăng chúng ta đang có quá nhiều vấn đề? Ông Nguyễn Sĩ Dũng (Giám đốc Trung tâm thông tin-Th- viện và Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội) trả lời: *“Hoàn toàn không phải vậy. Tr-ớc đây, các vấn đề cũng nhiều không kém, chỉ có điều chúng ta đã không muốn nói ra. Tuy nhiên, không nói ra thì không có nghĩa là các vấn đề không tồn tại. Ng-ợc lại, do ch-a đ-ợc nhận thức và xử lý ở cấp độ toàn quốc gia, nhiều vấn đề ở mãi với chúng ta cho đến ngày hôm nay”*³.

Nói về các vấn đề đ-ợc đ-a ra tại diễn đàn Quốc hội, đại biểu Mai Quốc Bình (Thành phố Hồ Chí Minh) cho rằng, khi đại biểu và các thành viên Chính phủ bị lôi cuốn và bị sa lầy vào những vấn đề cụ thể, thì khó đạt đ-ợc những giải pháp vĩ mô: *“Tôi thấy cả đại biểu và các Bộ tr-ởng đều lúng túng vào những vấn đề quá cụ thể mà ch-a nhìn thấy tầm vĩ mô để giải quyết triệt để, tổng thể những bức xúc của cuộc sống mà cử tri đặt ra”*⁴.

Đại biểu Nguyễn Khánh nhận xét, những ý kiến của nhiều đại biểu đ-a ra đôi khi ch-a phải là những vấn đề bức xúc của cả n-ớc. *“Đáng lẽ ra đại biểu phải quan tâm đến*

những vấn đề chung mà nhân dân cả n-ớc quan tâm - đó là trách nhiệm của họ khi đứng tr-ớc diễn đàn”- ông nói⁵.

Qua một số quan sát sơ bộ trên đây, có thể thấy Diễn đàn Quốc hội có bản chất đặc thù là một diễn đàn thể hiện quyền quyết định của cơ quan quyền lực nhà n-ớc tối cao. Khác với tính chất t- vấn, tham vấn, nghiên cứu của hội nghị, hội thảo, Diễn đàn thảo luận ở Quốc hội kết thúc bằng quyết sách, chính sách qua cơ chế biểu quyết. Mọi sự thảo luận đều h-ớng tới mục đích quyết định một hình thức thể hiện quyền lực. Những quyết định dựa trên sự thảo luận thoả đáng và những đề xuất đ-ợc chuẩn bị kỹ, có tính thuyết phục cao thường đạt tỷ lệ biểu quyết nhất trí cao.

Tính tranh luận của diễn đàn

Đặc điểm của diễn đàn Quốc hội là sự tranh luận để hiểu ra vấn đề, nhận rõ trách nhiệm và tìm ra giải pháp. Sự tranh luận phải là sự giao l-u, đối thoại từ nhiều phía, nhiều góc cạnh. Nếu xem xét khía cạnh này của tranh luận thì thấy ngay cả trong phiên chất vấn- là phiên lễ ra phải có tính tranh luận cao, thì vẫn còn ít bóng dáng của những tranh luận thực sự để tiếp cận sự thật và sự

³ Nguyễn Sĩ Dũng, *Chất vấn*, Báo Thanh Niên, ngày 19/5/2003.

⁴VNNET, 16/5/2003

⁵VNNET, 15/5/2003

thuyết phục (Xem hộp 2).

Tổng kết 3 ngày chất vấn và trả lời chất vấn, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An có nhận xét nh- sau: “Các vị đại biểu Quốc hội th-ờng đọc các câu hỏi chứng tỏ chuẩn bị câu hỏi rất kỹ. Nh-ng mặt khác, cũng chính vì thế mà hoạt động chất vấn đ-ợc nhiều ng-ời nhận xét

Hộp 2: Tính tranh luận

- Nguyên Phó Chủ tịch Quốc hội Mai Thúc Lâm: “So với tr-ớc thì hơi thiếu sôi nổi. Vì thiếu thời gian nên các đại biểu không đặt câu hỏi trở lại sau khi nghe trả lời để làm rõ vấn đề. Đáng lẽ ra Đoàn chủ tịch thấy câu hỏi nào trả lời ch-a thoả mãn ý ng-ời hỏi thì phải cho hỏi lại để không khí sôi nổi hơn, tránh sự hình thức” (VNNET, 16/5/2003).

- “Cách tổ chức chất vấn lần này nói chung vẫn không thoát ra khỏi khuôn khổ của kiểu chuẩn bị sẵn nên thiếu không khí giao l-u, đối thoại”- Đại biểu Mai Quốc Bình nhận định.

- Đại biểu Vũ Mão kiến nghị ngay giải pháp hạn chế phân trình bày báo cáo của các Bộ tr-ởng trong thời l-ợng 30 phút, để dành thời gian cho các đại biểu chất vấn trực tiếp để làm rõ nguyên nhân của thực trạng, trách nhiệm thuộc về ai, giải pháp thế nào? (VNNET, 16/5/2003).

là thiếu ngẫu hứng. Vẫn còn ít đại biểu hỏi cho ra nhẽ và truy đến cùng vấn đề mình quan tâm, d-ờng nh- đại biểu còn chịu khó tạm bằng lòng, mặc dù ch-a thoả mãn với câu trả lời của bộ tr-ởng. Phần trả lời trực tiếp ở Hội tr-ờng của các bộ tr-ởng th-ờng lại đ-ợc đánh giá cao hơn phần chuẩn bị tr-ớc bằng văn bản”⁶. Nhắc lại ý kiến của các nhà báo và d- luận cho rằng nên hạn chế tối đa việc đọc văn bản tr-ớc Hội tr-ờng, Chủ tịch Nguyễn Văn An “đề nghị các đại biểu suy nghĩ về ý kiến này”.

Một trong những nguyên nhân khiến tính tranh luận trên diễn đàn Quốc hội kém sôi nổi là sự bất cân xứng về mức độ nắm vấn đề, thông tin, các điều kiện hoạt động khác giữa các đại biểu và các bộ tr-ởng trả lời chất vấn. Ở các n-ớc cũng vậy, hiệu quả hoạt động của nghị sỹ phụ thuộc rất nhiều vào việc ng-ời đó có nắm vững vấn đề đ-a ra hay không, có đ-ợc chuẩn bị thông tin và năng lực hỗ trợ phân tích hay không. “Quyền lực thực sự bắt nguồn từ việc bạn biết rõ vấn đề mà bạn đang nói tới”- Th-ợng nghị sỹ quá cố ng-ời Mỹ, ông Edmund S. Muskie từng khẳng định nh- vậy⁷.

Một công cụ hiệu năng của các đại biểu trên diễn đàn Quốc

hội là quyền đ-ợc trình dự thảo luật, nghị quyết. Ông Nguyễn Sỹ Dũng cho biết, ở các n-ớc khi phát biểu các nghị sỹ th-ờng doạ là sẽ trình dự thảo nghị quyết của mình về vấn đề có liên quan nh- một giải pháp lập pháp kiểm soát vấn đề. Ông Dũng liên hệ rằng “Các vị đại biểu Quốc hội n-ớc ta hoàn toàn có thể trình dự thảo nghị quyết, dự thảo luật của mình ra tr-ớc Quốc hội về việc khắc phục tình trạng thất thoát trong xây dựng cơ bản; về việc phòng chống ngộ độc thức ăn, về việc bán bảo hiểm y tế cho nông dân v.v... ”⁸.

Tính bình đẳng của diễn đàn

Đứng trên diễn đàn Quốc hội, mọi đại biểu Quốc hội đều có quyền hiến định và luật định nh- nhau; mọi ý kiến, dù đa số hay thiểu số đều phải đ-ợc thể hiện đầy đủ để tập thể Quốc hội có cơ sở khi biểu quyết. Bên cạnh đó, dù đại biểu là Thủ t-ớng, Bộ tr-ởng hay Chủ nhiệm Ủy ban, thì giá trị tiếng nói của họ phải ngang bằng và đ-ợc đối xử bình đẳng với tiếng nói của một đại biểu không giữ chức vụ nhà n-ớc.

Sự bình đẳng đ-ợc đảm bảo bởi thủ tục và nội quy hoạt động

⁶ Phát biểu kết thúc các phiên chất vấn, chiều ngày 16/5/2003.

⁷ Roger H. Davison, Walter J. Oleszek. Quốc hội và các thành viên, tr. 412.

⁸ Nguyễn Sỹ Dũng, Công cụ để nhận biết các vấn đề của đất n-ớc, Tuổi trẻ Chủ nhật, ngày 11/5/2003.

của Quốc hội trong các lĩnh vực nh-: đăng ký phát biểu, thời l-ợng hạn chế, điều hành thảo luận, quyền kiến nghị, quyền biểu quyết... Sự bình đẳng đặc biệt thể hiện rõ qua điều hành thảo luận dựa trên những quy tắc chặt chẽ mà Quốc hội đồng thuận, không dựa trên quyền quyết định tại chỗ của ng-ời điều hành. Điều này hạn chế tối đa sự thiên vị, bảo đảm quyền phát biểu chính kiến, tranh luận, các luồng ý kiến khác nhau phải có cơ hội thể hiện, đồng thời tránh trùng lặp, tuân thủ ch-ơng trình và thời gian nghị sự mà Quốc hội đã quyết định ngay từ đầu mỗi kỳ họp.

Để bảo đảm các đại biểu đều có cơ hội phát biểu chính kiến, ng-ời điều hành không thể phân đều thời l-ợng thảo luận cho tổng số đại biểu. Quốc hội ta đang áp dụng chế độ hiển thị đếm lùi thời gian phát biểu- một b-ớc bảo đảm sự bình đẳng phát biểu chính kiến. Tuy nhiên cũng vẫn còn tình trạng số đại biểu đã đăng ký nh-ng không còn thời gian phát biểu hoặc g-ơ phiếu (đăng ký) nh-ng không đ-ợc gọi.

Nhận xét về kỹ năng điều hành theo h-ớng bảo đảm các ý kiến khác nhau có cơ hội thể hiện, Ông Vũ Mão cho rằng, “*Chủ tịch Nguyễn Văn An đã điều khiển rất nhịp nhàng, nhắc nhở đại biểu hỏi dài, ngắt phần*

trả lời không đúng trọng tâm rất kịp thời. Hay nh- cách mà Chủ tọa đ-a ra là để đại biểu hỏi 2-3 câu, sau đó yêu cầu Bộ tr-ởng trả lời là rất hay. Điều khiển nh-vậy sẽ tạo đ-ợc điều kiện cho các đại biểu hỏi đi hỏi lại theo kiểu “truy đến cùng”, làm sáng tỏ vấn đề”⁹.

Mặt khác, do c-ơng vị, uy tín, lại có khá nhiều quyền về thủ tục, các vị chủ tịch ở nghị viện các n-ớc th-ờng có ảnh h-ởng, tác động lớn đến các nghị sĩ. Bởi vậy, họ phải tuân theo một quy tắc về thủ tục là: khi điều khiển phiên họp với t-cách chủ tọa, không nêu ý kiến, quan điểm cá nhân về vấn đề đang thảo luận. Nếu chiếu theo quy tắc này, tại Kỳ họp thứ 3 đôi khi vẫn có thể nhận thấy chủ tọa đ-a ra nhận xét, đánh giá cá nhân của mình khi điều khiển các phiên họp.

Tính chất công khai của diễn đàn

Diễn đàn Quốc hội là công khai. Đây là lý do tại sao luật pháp n-ớc ta quy định: “*Quốc hội họp công khai*” (Điều 67, Luật Tổ chức Quốc hội). Tính chất công khai của diễn đàn bao hàm nguyên tắc: diễn đàn đ-ợc tiến hành với sự quan sát của công chúng thông qua các hình thức nh-: đ-a tin của các ph-ơng tiện thông tin đại chúng, khách dự thính, truyền hình trực tiếp, biên bản phiên họp đăng trên Công báo v.v.. Tính công khai của diễn đàn góp phần nâng cao trách nhiệm của những chính khách tham gia diễn đàn. Điều đặc biệt của chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội là nó diễn ra tr-ớc mắt của toàn thể nhân dân nhờ đ-ợc truyền hình trực tiếp. Diễn đàn công khai và chất l-ợng

Ảnh: Lê Hoàng - Nguyễn Nam

ĐB Trần Hữu Hậu trong phiên thảo luận về Dự án Luật thuế tiêu thụ đặc biệt

⁹ VNNET, 15/5/2003

tranh luận tại diễn đàn càng làm minh bạch hoá chính sách quốc gia. Điều đó tăng cường ý thức tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội- là cơ sở cho sự cảm thông với nhà cầm quyền và ý thức tự nguyện chấp hành pháp luật.

Tính công khai của diễn đàn Quốc hội chính là nền tảng của sự giám sát nhân dân đối với Nhà nước. Điều đó một phần giúp trả lời câu hỏi tổng chừng nh- nghịch lý vô tận: Quốc hội giám sát Chính phủ, vậy ai sẽ giám sát Quốc hội? Các hình thức công khai của diễn đàn càng rộng bao nhiêu thì càng tạo điều kiện để tăng cường trách nhiệm của Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác. Gần đây, không những chúng ta thực hiện thông xuyên việc truyền hình, truyền thanh trực tiếp trên sóng quốc gia các phiên chất vấn của Quốc hội, mà tại các đài truyền thanh, truyền hình địa phương cũng truyền phát về hoạt động của Đoàn đại biểu các địa phương tại Quốc hội. Điều này không thừa, vì nó phù hợp với vị thế pháp lý của người đại biểu Quốc hội, vừa đại diện cho quyền lợi của cử tri cả nước, vừa đại diện cho cử tri bầu ra mình. Họ mở rộng tính công khai bằng các hình thức đa dạng góp phần tăng tính quyền lực của Quốc hội nhờ vào sự hậu thuẫn của lòng dân và công luận.

Tính giải trình của diễn đàn

Trên diễn đàn Quốc hội, vấn đề quan trọng nhất của việc “dân biết” là làm rõ được sự cần thiết của chính sách, nội dung và các hệ quả của nó. Việc thảo luận ở diễn đàn Quốc hội chính là tạo điều kiện cho các chính khách giải trình nhằm đạt mục đích đó. Nói nh- cử tri Ngô Lê Nh-ợng (ph-òng Láng Th-ợng, quận Đống Đa, Hà Nội), “*thông qua hoạt động này, cử tri cũng đánh giá được trình độ năng lực, ý thức trách nhiệm của cán bộ lãnh đạo các bộ, ngành đối với*

lĩnh vực mình phụ trách và có thể kiểm tra xem những đại biểu do mình bầu có sát dân, phản ánh tâm t-, nguyện vọng cử tri với các cơ quan có thẩm quyền hay không”¹⁰.

Thực nh-ng, qua các phiên họp Kỳ họp này, không hẳn các lý lẽ, lập luận đưa ra đã thuyết phục được người nghe (Xem hộp 3).

Bên cạnh đó, có những câu trả lời đã làm hài lòng cử tri. Cử tri Nguyễn H-ng Vĩnh (khóm 2, ph-òng 5, TP. Cà Mau) nói: “*Qua trả lời của Thống đốc*

Hộp 3: Tính giải trình

• Tiến sĩ Mai Anh, đại biểu tỉnh Khánh Hoà mong muốn Bộ trưởng Giáo dục và Đào tạo Nguyễn Minh Hiền nêu ra được phương án giải quyết tình trạng dạy thêm, học thêm, đóng góp quá tải, bệnh chạy theo thành tích... (VNNET, 16/5/2003).

• Đại biểu Vũ Thanh Lịch, Đắc Lắc: “Tôi không thoả mãn câu trả lời của người đứng đầu ngành giáo dục trước vấn đề “lạm phát” học sinh xuất sắc. Bộ trưởng chỉ nói hiện nay học sinh học giỏi là một chuyện, còn 100% em đạt loại xuất sắc lại là chuyện khác- quả thật khó thuyết phục...” (Báo Tuổi trẻ, 16/5/2003).

• Các đại biểu Đỗ Nguyên Phương và Tôn Thất Bách “ch-á thấy thoả đáng” trước câu trả lời của Bộ trưởng Tài chính Nguyễn Sinh Hùng về tiền phụ cấp cho cán bộ nhân viên y tế (VNExpress, 15/5/2003).

• Tại phiên họp toàn thể thảo luận về Luật sửa đổi một số điều Luật thuế tiêu thụ đặc biệt sáng ngày 27/5/2003, có 422 đại biểu (chiếm 84,74% số đại biểu có mặt) biểu quyết không đưa xe gắn máy hai bánh vào diện chịu thuế TTĐB nh- Ban soạn thảo đề nghị.

• Trước những lập luận của đại biểu Lê Đức Thuý về Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Chủ tọa phiên họp sáng ngày 20/5/2003 trả lời: “Luật này rất khó, chúng ta đã chuẩn bị hàng chục năm nay rồi, ý kiến tranh luận cũng khá nhiều. Vì vậy, đến hôm nay chúng tôi xin đề nghị thảo luận thêm chứ không phải là thảo luận lại” (Biên bản phiên họp).

¹⁰ VNNET, 15/5/2003.

ĐB Đỗ Nguyên Ph-ong chất vấn Bộ tr-ởng Nguyễn Sinh Hùng

Ngân hàng, cử tri chúng tôi thấy đ-ợc phần nào sự nỗ lực to lớn của ngân hàng về đổi mới cơ chế quản lý, nhất là cung ứng vốn cho nông dân phát triển sản xuất, xoá đói, giảm nghèo, nâng cao đời sống”¹¹. Cử tri Nguyễn Hồng Giang (Tổ 23, ph-òng Bô Xuyên, thị xã Thái Bình) hiểu thêm các vấn đề đ-ợc nêu lên trên diễn đàn Quốc hội: “Thông qua chất vấn, cử tri cả n-ớc đã hiểu đ-ợc những thuận lợi cũng nh- khó khăn hoặc những vấn đề còn bức xúc, tồn tại kéo dài trong nhiều năm qua nh- hạn hán, cháy rừng, phá rừng, vay vốn, tiêu thụ sản phẩm cho nông dân”¹².

Tính dung hoà của diễn đàn

Trong nhiều tr-ờng hợp, tốt hơn nữa là có đ-ợc sự thoả hiệp

của xã hội về chính sách, trong đó sự thoả hiệp đó đạt đ-ợc nhờ một phần quan trọng qua thảo luận trên diễn đàn Quốc hội. Và ở đây, chúng ta nói đến tính chất th-ơng l-ợng trên diễn đàn Quốc hội. Các quan điểm, ý kiến có thể còn khác nhau, sự tranh luận có thể còn sôi nổi, nh-ng nhiều khi để đạt đ-ợc điểm dung hoà có lợi nhất có nhiều bên, cho cử tri, cho quốc gia, ng-ời ta cần đến th-ơng l-ợng. Sự th-ơng l-ợng bao giờ cũng đem lại giải pháp dung hoà nhất và do đó hợp lý, đ-ợc lòng nhất, bảo đảm sự thống nhất, tính ổn định cho cuộc sống xã hội. Đại biểu Mai Quốc Bình nói về chuyện “xin” tiền ngân sách, nh-ng đằng sau đó chính là sự dung hoà các lợi ích,

trong đó có lợi ích quốc gia và địa ph-ơng: “Trên diễn đàn Quốc hội, nếu ai cũng tranh thủ nêu ra chuyện của địa ph-ơng để “kêu” và “xin” thì Bộ tr-ởng nào cũng dễ rơi vào thế bí. Bộ máy thì công kênh, cái gì cũng muốn bám vào ngân sách trong lúc ngân sách lại nghèo nàn. “Ng-ời cho” làm sao thoả mãn đ-ợc “ý kiến” của 61 tỉnh thành”¹³.

Hơn nữa, với những đặc điểm, truyền thống của mình, xã hội Việt Nam là một môi tr-ờng thích hợp cho hình thức th-ơng l-ợng, đặc biệt th-ơng l-ợng trong hoạt động của Quốc hội- một diễn đàn của nhiều tiếng nói đại diện cho nhiều lợi ích khác nhau.

*

* *

Nguyễn vọng, tâm t- của cử tri thì nhiều vô kể, các vấn đề của quốc gia cũng vậy, và nhiều trong số đó không mới. Nh-ng tất cả đều muốn đ-a chúng ra tr-ớc diễn đàn Quốc hội, vì thực ra ch-a cần đến tính chế tài, các tính chất của diễn đàn này, cộng với công luận, báo chí... đã tạo nên một sức ép to lớn thúc đẩy việc giải quyết các vấn đề đ-ợc nêu ra./.

¹¹ Báo Nhân Dân, 16/5/2003

¹² Báo Nhân Dân, 16/5/2003

¹³ VNNET, 16/5/2003

CHẤT VẤN NHẪM LÀM RÕ TRÁCH NHIỆM

NCLP

Mục đích của chất vấn là làm rõ trách nhiệm của những người trả lời chất vấn. Cơ chế áp đặt trách nhiệm lại nằm ngay trong chính quá trình chất vấn: trong quá trình đó, nếu những người trả lời chất vấn không giải trình thoả đáng trước Quốc hội về trách nhiệm của mình, họ có nguy cơ bị “quy trách nhiệm”, mà bỏ phiếu tín nhiệm chỉ là một hình thức “quy trách nhiệm” nh- vậy.

Tại các kỳ họp tr-ớc đây, các đại biểu Quốc hội và cử tri thường hay phàn nàn về bệnh “*báo cáo thành tích*” của các Bộ tr-ởng khi trả lời chất vấn. Đến khi “*bệnh*” đó dần dần đ-ợc khắc phục (và không chỉ đến lúc đó), bệnh “*nhận lỗi, hứa sửa, nh-ng để đấy*” lại bị kêu ca. Vậy làm thế nào để các Bộ tr-ởng cảm thấy sức ép của chất vấn, làm sao để chất vấn không trở thành hình thức, không bị “*nhờn*” thuốc?

Những “câu chuyện cũ”

Thực tế, 3 ngày chất vấn tại Hội tr-ởng cho thấy vẫn còn những vấn đề đã nêu tại các lần chất vấn tr-ớc - những “*câu chuyện cũ*” nh-: vấn đề dạy

thêm học thêm của Giáo dục; muối và đầu ra cho muối, ngành mía đ-ờng - lỗ mẹ đẻ lỗ con...

Vì sao vẫn còn những câu hỏi cũ? Có lẽ lý do chính là các vấn đề vẫn ch-a đ-ợc giải quyết hoặc những lần trả lời tr-ớc đều ch-a thoả đáng. Đại biểu Nguyễn Đình Xuân (Kon Tum) cho biết: “*Sở dĩ các đại biểu vẫn hỏi lại câu hỏi cũ vì tình hình của vấn đề cũ ch-a chuyển biến là bao*”. Những câu hỏi này không chỉ là ý kiến cá nhân mà còn là mối quan tâm của cả tập thể đại biểu và đông đảo cử tri trong nhiều kỳ họp Quốc hội. Tuy nhiên, những bức xúc phải “*hỏi đi hỏi lại*” của đại biểu vẫn không đ-ợc các Bộ tr-ởng giải trình thoả đáng. Đại biểu Nguyễn Đức Dũng (Kom Tum)

Những nét mới

- Các kỳ họp tr-ớc đây, mỗi bộ tr-ởng đều “*tranh thủ*” thời gian ít ỏi của buổi chất vấn để báo cáo thành tích và đề nghị một vài điều cho cơ quan, Bộ ngành mình. Tại kỳ họp này đã mất dần tình trạng này.

- Việc chủ tọa phiên họp mời đại biểu tranh luận lại những câu trả lời của Bộ tr-ởng sẽ tạo ra không khí trao đổi, tranh luận để “*hoạt động chất vấn đ-ợc tiến hành theo h-ớng theo đến cùng một vấn đề*”.

- Quốc hội không trải đều thời gian trả lời chất vấn, mà tập trung vào một số Bộ, ngành nhận đ-ợc nhiều câu hỏi của đại biểu Quốc hội và cử tri.

***ĐB Nguyễn Sáng Vang trong phiên chất vấn
ngày 15/5/2003***

nhận xét: “Kỳ tr-ớc Bộ tr-ởng Bộ Giáo dục - Đào tạo đã hứa sẽ giải quyết vấn đề dạy thêm học thêm, nh-ng kỳ này vẫn trả lời qua quýt không rõ trách nhiệm. Tôi cảm thấy thất vọng” và khẳng định: “tình hình dạy thêm, học thêm sẽ còn tiếp diễn”.

Khi chất vấn Bộ tr-ởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về vấn đề muối, đại biểu Trần Thị Hoa Ry (Bạc Liêu) cũng biết rằng “đây không phải là vấn đề mới”, nh-ng câu trả lời mặc dầu khá suôn sẻ nh-ng

vẫn “không thoả mãn” ng-ời chất vấn vì ch-a có h-ớng giải quyết cụ thể.

Nếu đại biểu Quốc hội và cử tri đ-a ra câu hỏi để chỉ nhận đ-ợc những câu trả lời đại loại nh- “chúng tôi sẽ xem xét, giải quyết vấn đề này” mà không biết việc xem xét đó kéo dài trong bao lâu và không có thái độ báo cáo nghiêm túc thì việc hỏi đi hỏi lại một vấn đề cũ là tất yếu. Thực ra, những vấn đề đ-ợc hỏi đến đều rất khó giải quyết trong một sớm một chiều. Nh-ng trọng tâm của sự thắc

mắc lại ở chỗ: tại sao vấn đề cứ ở mãi với chúng ta, nh-ng những ng-ời chịu trách nhiệm giải quyết nó thì vẫn ch-a ra đi?

Liệu trong kỳ họp tới, những “câu chuyện cũ” có còn đ-ợc các đại biểu đ-a ra tại phiên chất vấn?

Trách nhiệm

Đánh giá về trách nhiệm, ông Nguyễn Sỹ Dũng cho rằng: “trách nhiệm không phải là một động lực tự nhiên.

Phải có cách áp đặt nó. Chất vấn của Quốc hội là một trong những cách nh- vậy”. Có thể hình dung đ-ờng đi n-ớc b-ớc của chất vấn để áp đặt trách nhiệm nh- sau: Đầu tiên là xác định phạm vi trách nhiệm của ng-ời trả lời chất vấn; tiếp theo, ng-ời trả lời cần phải giải trình tr-ớc Quốc hội những vấn đề đ-ợc hỏi đến, nếu Quốc hội thoả mãn, hài lòng với sự giải trình đó, coi nh- đã “trả bài” xong. Nếu không, b-ớc tiếp theo sẽ là quy trách nhiệm - có thể d-ới hình thức một nghị quyết (mà bỏ phiếu tín nhiệm

chỉ là một trong những hình thức quy trách nhiệm).

Đối chiếu với hoạt động chất vấn của Quốc hội, cũng như các kỳ họp trước, tại các phiên chất vấn kỳ này, cử tri cả nước và các ĐBQH vẫn chưa thỏa mãn với việc làm rõ trách nhiệm của Bộ trưởng và hướng giải pháp của các Bộ, ngành, mặc dầu các câu chất vấn đã nhằm đúng vào “vùng trách nhiệm” của người bị chất vấn.

Khi câu hỏi đã khoanh vùng trách nhiệm của từng người trả lời chất vấn, thì người chất vấn mong chờ ở các vị Bộ trưởng năng lực giải trình, thể hiện

mức độ nắm bắt vấn đề, cũng như giải pháp và thời hạn khắc phục vấn đề². Thế nhưng có nhiều câu trả lời chưa làm các đại biểu hài lòng.

Đại biểu Hoa Ry nhận xét về câu trả lời của Bộ trưởng: Điều mà cử tri vùng muối muốn biết không phải là chúng ta thừa muối như thế nào, mà là phương cách giải quyết của Bộ trưởng và ngành ra sao khi chất lượng muối trong nước tốt mà chúng ta vẫn phải nhập muối công nghiệp từ nước ngoài? *“Tại sao Bộ trưởng và các bộ, ngành liên quan không có hướng nghiên cứu chế biến muối công nghiệp*

từ nguồn muối có chất lượng tốt trong nước?”.

Khi chất vấn về nguyên nhân chậm trễ của việc đầu tư xây dựng Nhà máy lọc dầu Dung Quất và đề nghị Bộ trưởng làm rõ sự nhất quán trong chủ trương đầu tư cũng như các vấn đề tồn tại lớn mà Chính phủ cần xử lý, theo các đại biểu Trưởng Hữu Trí và Nguyễn Thị Hồng Khanh (Đồng Nai), họ chỉ nhận được câu trả lời với nội dung “*kể lại*” hiện nay dự án đã đến đâu, chứ không được giải trình rõ các hạng mục chậm cụ thể là bao nhiêu so với kế hoạch chính thức.

**ĐB
Nguyễn
Thị Hồng
Xinh
trong
phiên
chất vấn
ngày
16/5/2003**

² Xem thêm bài “Diễn đàn Quốc hội” cùng đăng trong số này

Tr-ớc những câu chất vấn của đại biểu, các Bộ tr-ởng lẽ ra phải trả lời cho đ-ợc tại sao có tình trạng đó, tại sao Bộ ch-a giải quyết đ-ợc, làm gì để giải quyết, trong bao lâu... Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã từng nói rằng, “*Bộ tr-ởng không phải chỉ là nắm vững công việc của mình để trả lời đúng công việc mà còn phải đề ra thời hạn và ph-ơng cách để thực hiện những vấn đề khúc mắc*”.

Cuối cùng, sự ch-a thoả mãn của đại biểu đối với việc giải trình của các Bộ tr-ởng cũng là một hình thức quy trách nhiệm tích tụ lại, có thể dẫn đến hình thức bỏ phiếu tín nhiệm. Đó là hệ quả của chất vấn.

Hệ quả của chất vấn

Đại biểu Nguyễn Đức Dũng (Kon Tum) biểu lộ sự thất vọng về câu trả lời ch-a thể hiện trách nhiệm. Theo ông Dũng, nên chăng Quốc hội nên thảo luận về vấn đề trách nhiệm sau chất vấn, các điều kiện cần và đủ để bỏ phiếu tín nhiệm.

Nghiên cứu các quy định t-ơng tự của các n-ớc, sau khi chất vấn, nghị viện th-ờng biểu quyết thông qua nghị quyết về việc trả lời chất vấn của các Bộ tr-ởng. Trong tr-ờng hợp nghị viện không hài lòng, cộng với một số điều kiện khác (ví dụ nh- phải có bao nhiêu nghị sĩ đề nghị), nghị viện sẽ biểu quyết về việc có phải bỏ phiếu bất tín nhiệm hay không.

Đối chiếu với n-ớc ta, Quốc hội th-ờng ban hành nghị quyết để chốt lại một vấn đề đã thảo luận. Nhiều đại biểu Quốc hội cũng đề xuất Quốc hội cần có nghị quyết chuyên đề đánh giá phần trả lời chất vấn của các Bộ tr-ởng³. Đây là một kiến nghị có thể giúp cho chất vấn có sức nặng hơn.

Mặt khác, cần l-u ý đến một đặc điểm ở các n-ớc là: bỏ phiếu bất tín nhiệm chủ yếu có tác dụng răn đe nh- “*cái roi treo gác bếp*”, “*một tấm g-ơng phản xét*” để các Bộ tr-ởng nhìn vào đó làm tốt những việc thuộc vùng trách nhiệm của mình, và khi ra tr-ớc nghị viện phải giải

trình rõ về lĩnh vực họ phụ trách. Xác định đ-ợc điều này là nhằm h-ớng đến cái đích chủ yếu của chất vấn- làm rõ các bộ tr-ởng có nắm vững các công việc thuộc lĩnh vực mình phụ trách hay không.

*

* *

Nh- đã thấy, chế tài cao nhất mà hoạt động chất vấn có thể dẫn đến là bỏ phiếu tín nhiệm ít khi đ-ợc áp dụng. Do đó, tác dụng lớn nhất của chất vấn là tạo nên một sức ép áp đặt trách nhiệm lên những ng-ời trả lời chất vấn. Chất vấn là nhằm để các bộ tr-ởng luôn cảm thấy áp lực đó mà làm việc tốt hơn. Cũng nh- trong mọi hoạt động khác, xác định đúng trọng tâm, lộ trình, đích đến sẽ giúp cho hoạt động chất vấn có hiệu quả hơn, thực chất hơn./.

KHÁNH VÂN - BÙI HÀ

³ Sau ba ngày chất vấn lần này, Chủ tịch Quốc hội đã có bài phát biểu, trong đó có nhận xét về hoạt động này tại Kỳ họp. Nh-ng đó cũng chỉ là nhận xét của cá nhân, dù đó là của Chủ tịch Quốc hội.

Nhân ngày Báo chí cách mạng Việt Nam

BỆNH SÍNH NÓI CHỮ VÀ LẠM DỤNG TIẾNG N-ỚC NGOÀI

NGUYỄN HUY THÔNG*

Sính nói chữ và lạm dụng tiếng n-ớc ngoài vẫn là căn bệnh phổ biến nhiều lúc, nhiều nơi, ngay cả trong công tác xây dựng pháp luật. Nhân ngày Báo chí cách mạng Việt Nam 21/6, chúng ta nhớ lại những lời của Bác Hồ: “Có những chữ ta không có sẵn và khó dịch đúng thì cần phải mượn chữ n-ớc ngoài... Còn những chữ tiếng ta có vì sao không dùng mà cũng dùng chữ n-ớc ngoài...”

Chúng ta đều biết ngôn ngữ gồm hai bộ phận cơ bản là tiếng nói và chữ viết. Nó phản ánh sự hình thành, phát triển của xã hội, của dân tộc, của quốc gia nói chung và của mỗi gia đình, họ hàng, làng xóm, của mỗi tập thể, đơn vị, cơ quan nói riêng. Tiếng Việt cũng vậy, nó rất giàu và đẹp nh- lời cố Thủ t-ớng Phạm Văn Đồng đã nhận xét: *“Có lẽ tiếng Việt của chúng ta đẹp, bởi vì tâm hồn của ng-ời Việt Nam ta rất đẹp, bởi vì đời sống, cuộc đấu tranh của nhân dân ta từ tr-ớc tới nay là cao quý, là vĩ đại, nghĩa là rất đẹp...”*

Thực tiễn đời sống chứng minh rằng tiếng Việt đã thực sự trở thành một công cụ đắc lực

của cuộc cách mạng văn hoá, t- t-ớng. Tiếng Việt phản ánh hiện thực muôn màu muôn vẻ của nhân dân ta trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, văn nghệ, khoa học kỹ thuật... Trên đ-ờng phát triển, tiếng Việt đã thu đ-ợc những thành tựu, kết quả quan trọng, rất đáng khích lệ về các ph-ơng diện: từ vựng, ngữ âm, chính tả, ngữ pháp, tu từ v.v... Điều hiển nhiên, rõ ràng là tiếng ta có khả năng hết sức dồi dào, vô bờ bến để diễn tả đời sống t- t-ớng và tình cảm ngày càng phong phú, đa dạng, tinh tế của dân tộc, của con ng-ời Việt Nam.

“Không sợ tiếng ta nghèo, chỉ sợ chúng ta không biết dùng tiếng ta”. Lời nhắc nhở đó của nhà văn hoá lớn Phạm Văn

Đồng cách đây 36 năm vẫn còn nguyên giá trị thời sự.

Quả thật là trong việc giữ gìn này đã và đang đặt ra rất nhiều vấn đề yêu cầu chúng ta phải khẩn tr-ong giải quyết. Trong lời ăn tiếng nói giao tiếp hằng ngày của xã hội, nhất là trong các sách báo, chúng ta càng thấy căn bệnh sính nói chữ, lạm dụng tiếng n-ớc ngoài và dùng từ không chính xác đã và đang có chiều h-ớng gia tăng lo ngại.

Ngay từ năm 1959, trong bài nói chuyện tại Đại hội lần thứ 2 Hội nhà báo Việt Nam, Bác Hồ đã thẳng thắn chỉ rõ: *“Cái bệnh dùng chữ là phổ biến trong tất cả các ngành. Đáng lẽ báo chí phải chống lại căn bệnh đó, nh-ng trái lại, báo chí lại tuyên*

truyền cho cái tệ đó”.

Đến năm 1962, trong bài nói chuyện tại Đại hội lần thứ 3 Hội nhà báo Việt Nam, Bác lại nhắc: “*Khuyết điểm nặng nhất là dùng chữ n-ớc ngoài quá nhiều và nhiều khi dùng không đúng”.*

Hơn 40 năm rồi, kể từ khi Bác phê bình đến nay, căn bệnh trên chẳng những không giảm mà có lúc, có nơi còn trầm trọng, khiến chúng ta không khỏi phải bất bình. Hàng loạt từ n-ớc ngoài, nhất là từ Hán - Việt đã và đang xuất hiện trên các ph-ơng tiện thông tin đại chúng (báo nói, báo viết, báo hình, báo điện tử) nh-: hiện diện (có mặt), th-ờng niên (hàng năm), th-ờng nhật (hàng ngày), danh tính (họ, tên), nhiếp ảnh gia (nhà nhiếp ảnh), chính trị gia (nhà chính trị), kỹ lục gia (nhà kỹ lục), điêu khắc gia (nhà điêu khắc), tổng sản phẩm quốc nội (tổng sản phẩm trong n-ớc), hy hữu (hiếm có), sơ hữu (mới có), hiển thị (hiện ra, thấy rõ), vũ đoàn (đoàn múa), diêm dân (dân làm muối), phi tr-ờng (sân bay), phi đạo (đ-ờng bay), chiến đấu cơ (máy bay chiến đấu), túc cầu (bóng đá), pháp đình (toà án)...

Tại sao không thay những từ vay m-ợn câu kỳ trên nh- đánh đố ng-ời đọc, ng-ời nghe (kể cả

những ng-ời có trình độ Hán học nhất định) bằng những từ Việt rất dễ hiểu và còn có thể gây cảm xúc mạnh mẽ cho mỗi ng-ời?

Điều đáng l-u ý là cách nói và viết thiên về lắp ghép từ n-ớc ngoài (Hán, Anh, Pháp) hoặc tùy tiện, cố tình tạo ra các từ lạ hoắc, ngô nghê, tối nghĩa không chỉ có trong sách báo mà còn xuất hiện trên nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, kể cả trong các văn bản hành chính, khoa học, pháp luật.

Có thể nói ngành giao thông vận tải và ngành giáo dục là hai ngành dùng khá nhiều từ Hán - Việt một cách không cần thiết, trong khi tiếng ta đều có những từ t-ơng ứng thì không dùng. Ví dụ: hoả xa, đại tu, trung tu, lý trình, lộ trình, giáo cụ trực quan, sĩ số, niên khoá, thời khóa biểu...

Về công tác xây dựng pháp luật trong thời gian qua, nhất là trong nhiệm kỳ Quốc hội các khoá IX, X, các nhà lập pháp đã cố gắng thể chế hoá nhiều quan điểm, đ-ờng lối của Đảng, Nhà n-ớc về các lĩnh vực quan trọng của đời sống kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh... thành các luật, pháp lệnh, nghị quyết có chứa nội dung pháp luật để góp phần phục vụ đắc lực cho công cuộc đổi mới đất n-ớc. Song đi

sâu vào hình thức, kỹ thuật văn bản, câu chữ, cách hành văn của một số văn bản pháp luật, ta thấy có một số điểm cần đ-ợc trao đổi, tranh luận. Có luật, pháp lệnh dùng nhiều từ Hán - Việt hoặc cụm từ vừa có yếu tố Việt vừa có yếu tố Hán nặng về tính chất chuyên môn mà chắc ng-ời trong ngành phải đ-ợc giải thích kỹ càng mới có thể hiểu đ-ợc. Ví dụ các từ nh-: thông quan, kho ngoại quan, kho bảo thuế, cảng vụ sân bay (Luật hải quan); th-ơng phiếu, hối phiếu, lệnh phiếu (Pháp lệnh th-ơng phiếu); vùng nội thủy (Pháp lệnh lực l-ợng cảnh sát biển Việt Nam) v.v...

Đành rằng có những khái niệm, thuật ngữ mà tiếng ta không có nên phải vay m-ợn của tiếng n-ớc ngoài, nh-ng chúng tôi nghĩ, nếu dụng công, chịu khó thì các Ban soạn thảo, các cơ quan thẩm tra có thể tìm đ-ợc tới mức tối đa những từ Việt, không phải dùng những từ vay m-ợn của n-ớc ngoài mà vẫn diễn đạt đầy đủ nội dung cần thể hiện.

Vậy mức độ dùng tiếng n-ớc ngoài nh- thế nào là thích hợp?

Chúng ta hãy đọc lại những lời dạy sau đây của Bác sẽ tự tìm đ-ợc lời giải đáp về vấn đề này: “*Tiếng ta còn thiếu, nên*

nhiều lúc phải m-ợn tiếng n-ớc khác, nhất là tiếng Trung Quốc. Nh-ng phải có chừng mực. Tiếng nào ta có sẵn thì dùng tiếng ta...

Chúng ta không chống việc m-ợn tiếng n-ớc ngoài để làm cho tiếng ta đầy đủ thêm. Nh-ng chúng ta phải chống cách m-ợn không phải lối, m-ợn đến nỗi bỏ cả tiếng ta, đến nỗi quần chúng không hiểu”.

Mặt khác, Ng-ời cũng l-u ý: “...Nh-ng sẽ “tả” quá, nếu những từ Hán đã hoá thành tiếng ta ai cũng hiểu mà cố ý không dùng...” (Bài nói với cán bộ báo chí Việt Nam ngày 17/8/1952).

Tại Đại hội lần thứ 3 Hội nhà báo Việt Nam (8/9/1962), Bác nhấn mạnh: “Đời sống xã hội ngày càng phát triển và đổi mới. Có những chữ ta không có sẵn và khó dịch đúng thì cần phải m-ợn chữ n-ớc ngoài... Còn những chữ tiếng ta có vì sao không dùng mà cũng dùng chữ n-ớc ngoài...”

...Muốn cho ng-ời xem hiểu đ-ọc, nhớ đ-ọc, làm đ-ọc thì phải viết cho đúng trình độ ng-ời xem, viết rõ ràng, gọn gàng, chớ dùng chữ nhiều, bắt đắc dĩ phải dùng chữ”.

Đã đến lúc chúng ta phải tiến hành một cách kiên quyết, triệt để, nhằm hạn chế, đi đến loại bỏ cái bệnh “nói chữ” và nhập tiếng n-ớc ngoài rắc rối, khó hiểu vào tiếng ta. Nếu cứ để cái khuynh h-ớng này lây lan nh-cỏ gặp m-a xuân thì nó sẽ dễ làm cho tiếng ta mất dần sự trong sáng và bản sắc dân tộc: “Tr-ớc mắt, một việc nên làm ngay là các ngành cần soát lại xem trong ngành mình đã “nhập” những chữ nào không đúng... và cố tìm những chữ trong tiếng ta để thay thế... Phải làm cho học sinh dần dần có ý thức, có trình độ rồi đi đến có thói quen viết và nói đúng tiếng Việt” (Phạm Văn Đồng).

Nhìn ra thế giới, có nhiều n-ớc rất kiên quyết trong vấn đề bảo vệ sự trong sáng của ngôn ngữ n-ớc mình. Chẳng hạn nh-ở n-ớc Đức, tr-ớc sự xâm nhập của tiếng Anh, ng-ời Đức hôm nay đang nỗ lực làm trong sạch tiếng Đức ở mọi khía cạnh đời th-ờng. Nhiều nhà chính trị, nhà ngôn ngữ đã trình lên Quốc hội Đức một dự án luật làm trong sạch tiếng mẹ đẻ, đ-ọc d- luận quan tâm ủng hộ. Ngoài ra, họ còn đề xuất những biện pháp cứng rắn, kể cả phạt tiền để chống việc lạm dụng tiếng Anh¹.

Bất giác tôi nhớ tới thái độ của V.I. Lê-nin vào đầu những năm 20 của thế kỷ 20, để bảo vệ tiếng Nga, Ng-ời đã không nén đ-ọc sự phẫn nộ, phải thốt lên: “Chẳng phải đã đến lúc phải tuyên chiến với cái việc làm hỏng tiếng Nga đi nh-vậy hay sao?”².

Ngôn ngữ là một hiện t-ợng xã hội đặc biệt, là ph-ong tiện giao tiếp trọng yếu nhất của con ng-ời và là một ph-ong tiện của t- duy, góp phần quan trọng vào sự phát triển của xã hội chúng ta. Các nhà văn, nhà báo, các nhà nghiên cứu, các em học sinh, sinh viên càng phải có ý thức rèn luyện, hạn chế tới mức thấp nhất việc dùng tiếng n-ớc ngoài. Đặc biệt, đối với những ng-ời cầm bút, từ phóng viên đến các ban biên tập, ban giám đốc các toà soạn báo, nhà xuất bản, các đồng chí có trách nhiệm ký duyệt văn bản đều phải thận trọng và dứt khoát tẩy chay căn bệnh sinh dùng chữ và lạm dụng tiếng n-ớc ngoài...

Chúng ta phải ráo riết xắn tay áo vào cuộc, không thể chần chừ đ-ọc nữa./.

* Văn phòng Quốc hội

¹xem báo Sài Gòn giải phóng số 8487, 21/2/2001).

² V.I.Lê-nin: Về vấn đề báo chí, NXB Sự thật, Hà Nội, 1970, trang 244.

MỘT SỐ YẾU TỐ VĂN HOÁ TRUYỀN THỐNG VỚI VIỆC XÂY DỰNG NHÀ N-ỚC PHÁP QUYỀN

BÙI NGỌC SƠN*

*Nhiều
yếu tố của
nền văn hoá
Việt Nam
nh- ý thức
cộng đồng,
tinh thần
dân chủ
làng xã,
tinh thần Tổ
quốc... đã
đ-ợc hình
thành và
hun đúc
trong truyền
thống và
còn ăn sâu
trong tâm
thức con
ng-ời Việt
Nam hiện
đại, góp
phần tạo
nên bản sắc
văn hoá Việt
Nam. Việc
xây dựng
nhà n-ớc
pháp quyền
ở Việt Nam
không thể
không tính
đến những
yếu tố này.*

1. Tính cộng đồng

Nhà n-ớc pháp quyền là một mô hình tổ chức quyền lực chống lại sự lạm quyền, độc đoán, tùy tiện để bảo vệ quyền con ng-ời. Quyền con ng-ời trong lý thuyết về nhà n-ớc pháp quyền ở ph-ơng Tây đ-ợc hiểu là những đặc quyền tự nhiên mà con ng-ời vốn có một cách tự nhiên. Đó là những khả năng hành động một cách có ý thức, tránh, từ chối hoặc yêu cầu, giành lấy những cái gì đó, nhất là tự vệ¹. Về thực chất, cách hiểu trên đây về quyền con ng-ời chính là quyền cá nhân.

Khác với ph-ơng Tây, văn hoá Việt Nam là văn hoá nông nghiệp

dựa trên nền tảng chủ yếu của kinh tế nông nghiệp trồng lúa n-ớc. Công cuộc khai hoá vùng đồng bằng, khẩn hoang lấn biển vùng ven biển cho đến kinh tế n-ơng rẫy ở miền núi... luôn đòi hỏi *vai trò hợp tác lao động của các cộng đồng c- dân địa ph-ơng*². Chính đây là cơ sở quy định ý thức cộng đồng của ng-ời Việt Nam.

Giáo s- Phan Ngọc gọi con ng-ời Việt Nam là con ng-ời Tổ quốc luận³. Ng-ời Việt Nam sống vì Tổ quốc, vì đất n-ớc. Đất n-ớc là máu thịt của ng-ời Việt Nam. Đối với ng-ời dân ta, lợi ích của Tổ quốc

¹ Phạm Khiêm Ích, Hoàng Văn Hào (chủ biên). *Quyền con ng-ời trong thế giới hiện đại*. Viện Thông tin khoa học xã hội xuất bản., H, 1995, tr19.

² GS. Phan Huy Lê. *Tìm về cội nguồn, tập II*. NXB Thế giới, H, 1999, tr92.

³ GS. Phan Ngọc. *Bản sắc văn hoá Việt Nam*. NXB Văn học, H, 2002, tr35.

phải đ-ợc đặt lên hàng đầu so với lợi ích của cá nhân. Hạnh phúc của ng-ời Việt Nam là sống có trách nhiệm với Tổ quốc, vì lợi ích của Tổ quốc.

Cái riêng gắn liền cái chung

Do đặc điểm của văn hoá Việt Nam, chúng ta không thể bê nguyên xi quan niệm của ph-ơng Tây về “quyền con ng-ời” với t-cách là quyền cá nhân vào Việt Nam trong tiến trình xây dựng nhà n-ớc pháp quyền. Theo quá trình tất yếu của sự phát triển dân chủ, chúng ta đ-ợc nhiên thừa nhận các quyền cá nhân, nh-ng ph-ơng thức thực hiện của chúng ta khác ph-ơng Tây. Tiến sĩ Hoàng Ngọc Hiến viết:

“Trong khí quyển văn hoá của xã hội ta, sự khẳng định “phẩm giá cá nhân” và những cái “riêng” của cá nhân phải gắn liền với sự “chung”. “Hoà nhi bất đồng” đó là con đ-ờng khẳng định phẩm giá cá nhân ở một xã hội còn mang nặng truyền thống văn hoá ph-ơng Đông”⁴.

Việc ghi nhận cũng nh- việc tạo lập những cơ chế bảo vệ quyền con ng-ời phải tôn trọng nguyên tắc thống nhất giữa quyền cá nhân và lợi ích cộng đồng. Việc hành xử quyền cá nhân không đ-ợc làm thiệt hại đến lợi ích cộng đồng cũng nh- quyền của cá nhân khác trong xã hội.

Quyền dân tộc - quyền con ng-ời ở Việt Nam

Do ý thức cộng đồng và con ng-ời Tổ quốc luận ở Việt

Nam, lợi ích cá nhân đan xen vào lợi ích của dân tộc, Tổ quốc. Không có tự do, bình đẳng của cá nhân trong một dân tộc nô lệ. Cho nên, quyền của dân tộc cũng đ-ợc coi là bộ phận của quyền con ng-ời. Chủ tịch Hồ Chí Minh là ng-ời bổ sung quyền dân tộc vào quyền con ng-ời ở Việt Nam. Sau khi dẫn Tuyên ngôn của Mỹ năm 1776 ghi nhận quyền con ng-ời đ-ợc sống, quyền đ-ợc tự do, và quyền đ-ợc m-u cầu hạnh phúc, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đ-a ra một suy luận vĩ đại: “*Suy rộng ra câu ấy có nghĩa là: tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng, dân tộc nào cũng có quyền đ-ợc sống, quyền đ-ợc sung s-ớng và quyền tự do*”⁵. Với Hồ Chí Minh, quyền con ng-ời không chỉ là quyền của cá nhân mà còn là quyền của tập thể - dân tộc.

Cho nên, theo chúng tôi có thể bổ sung vào lý thuyết nhà n-ớc pháp quyền của Việt Nam là: *Nhà n-ớc pháp quyền không những phải ghi nhận và bảo đảm thực hiện các quyền con ng-ời của cá nhân và còn phải ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền tự do, độc lập, bình đẳng, quyền đ-ợc sống trong hoà bình và hạnh phúc của dân tộc. Đây vừa là nội dung vừa là mục tiêu của nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam.*

Nghĩa vụ con ng-ời

Bất kỳ nhà n-ớc nào thì cũng xác lập về mặt pháp lý nghĩa vụ của con ng-ời ở mức độ nhất định. Ng-ời Việt Nam do sự chi phối của ý thức cộng đồng và Tổ quốc luận nên càng sống nặng về

• Việc ghi nhận cũng nh- việc tạo lập những cơ chế bảo vệ quyền con ng-ời phải tôn trọng nguyên tắc thống nhất giữa quyền cá nhân và lợi ích cộng đồng, không đ-ợc làm thiệt hại đến lợi ích cộng đồng cũng nh- quyền của cá nhân khác trong xã hội •

⁴ TS. Hoàng Ngọc Hiến. *Cộng sinh văn hoá và giao l-u văn hoá Đông Tây. Việt Nam học, tập II. NXB Thế giới, H, 2000, tr.82.*

⁵ Hồ Chí Minh. *Toàn tập, tập 4. NXB Chính trị quốc gia, H, 2000, tr.1.*

nghĩa vụ. Con ng-ời Việt Nam là con ng-ời của bốn phận: bốn phận làm con, làm cha, làm mẹ, làm bạn, làm bà con, làm dân... Ý thức trách nhiệm ấy biểu lộ thành d- luận, kết thành đạo lý, thể hiện thành truyền thống, đọng lại thành tâm t-⁶. Chính vì vậy mà chúng ta thấy rằng, trong bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ đạo ghi nhận “*nghĩa vụ và quyền lợi của công dân*” (Ch-ơng II) chứ không phải là “*quyền*” rồi mới đến “*nghĩa vụ*” nh- trong các Hiến pháp sau này. Chủ tịch Hồ Chí Minh, khi phát huy sức mạnh của dân tộc trong cuộc đấu tranh chống giặc ngoại xâm, đã nắm đúng tâm thức ng-ời Việt Nam.

Ở Việt Nam, ý thức về “*quyền*” phải đi đôi với ý thức về “*nghĩa vụ*”, nh- vậy mới phù hợp với truyền thống ph-ơng Đông, không trái với đạo lý chung.

Tinh thần này của ph-ơng Đông đ-ợc phản ánh trong văn kiện chính trị quan trọng của Hội nghị cấp cao lần thứ 10 Phong trào Không liên kết họp tại Gia-các-ta vào tháng 9/1992:

“*Các vị đứng đầu Nhà n-ớc hoặc Chính phủ nhấn mạnh rằng các điều khoản cơ bản trong tuyên bố về nhân quyền phản ánh hai khía cạnh cân đối nhau: một mặt tôn trọng các quyền tự do cơ bản của cá nhân; mặt khác tôn trọng các nghĩa vụ của cá nhân đối với xã hội và nhà n-ớc. Một sự cân đối nh- vậy là quan trọng vì thiếu nó có thể dẫn đến sự phủ nhận quyền của cộng đồng nh- một chính thể và dẫn đến tình trạng mất ổn định, nhất là các n-ớc đang phát triển*”⁷.

Cho nên trong việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam hiện nay không chỉ nhấn mạnh đến “*quyền con ng-ời*” mà còn phải quan tâm xứng đáng đến “*nghĩa vụ con ng-ời*” đ-ợc xác lập về mặt pháp lý thành “*nghĩa vụ công dân*”. Điều này sẽ tạo nên nội lực đặc tr-ng của nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam. Chúng tôi muốn hiểu “*nghĩa vụ của công dân*” ở đây theo một nghĩa rộng: không chỉ là nghĩa vụ chính trị của công dân đối với nhà n-ớc, mà còn là nghĩa vụ của công dân đối với cả cộng đồng, và nghĩa vụ dân sự giữa công dân với nhau. Nhà n-ớc pháp quyền Việt

Nam phải thể hiện đầy đủ, hợp lý nghĩa vụ con ng-ời với nội dung nh- vậy của mình, nhất là trong Hiến pháp, các văn bản pháp luật về dân sự, hôn nhân gia đình, các văn bản pháp luật về các đối t-ợng

thuộc diện chính sách xã hội nh- trẻ em, phụ nữ, ng-ời già, ng-ời tàn tật, th-ơng binh...

2. Pháp luật và các định chế phi quan ph-ơng

Một trong những đặc tr-ng của nhà n-ớc pháp quyền là sự bảo đảm địa vị ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của xã hội. Xã hội công dân và nhà n-ớc pháp quyền hình thành, ổn định và phát triển đ-ợc là do đ-ợc điều chỉnh nhiều dạng quy phạm xã hội khác nhau (pháp luật, đạo đức, tôn giáo...), nh-ng trong đó, các quy phạm pháp luật có tính quyết định. Chức năng quan trọng của nhà n-ớc pháp quyền là làm cho pháp luật

“Gần một nghìn năm Bắc thuộc, ng-ời Giao Châu đã chống lại pháp luật hà khắc của chính quyền ngoại bang, sống theo những định chế phi quan ph-ơng của riêng mình. Chống mãi rồi thành quen. Quen gần một nghìn năm đủ tạo thành truyền thống”

⁶ Phan Ngọc. *Một cách tiếp cận văn hoá Việt Nam*. NXB Thanh niên, H, 1998, tr41.

⁷ Báo Nhân dân, số 26 tháng 9/1992

thực sự trở thành ph-ong tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội và chiếm địa vị thống trị so với quy phạm xã hội khác⁸.

Tôn trọng pháp luật là một truyền thống của ng-ời ph-ong Tây. Ở ph-ong Tây, pháp luật đ-ợc quan niệm không chỉ là công cụ cai trị của nhà n-ớc mà còn là đại l-ợng của công lý mà ng-ời dân có thể sử dụng để bảo vệ mình. Vì vậy, ng-ời ph-ong Tây không có khẩu hiệu “*sống và làm việc theo pháp luật*”. Việc sống theo pháp luật cũng tất yếu nh- sống phải thờ. Chính vì thế, ph-ong Tây không trải nghiệm cuộc đấu tranh giữa đức trị và pháp trị. Chính truyền thống tôn trọng pháp luật là một điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện nguyên tắc của nhà n-ớc pháp quyền về sự ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của công dân.

Ở Việt Nam lại khác. Ng-ời Việt cổ truyền không có thói quen, truyền thống sống theo pháp luật⁹. Giáo s- Vũ Minh Giang có nói đến văn hoá ứng xử của ng-ời Việt là ghét chữ “*cấm*”, chống lại pháp luật (vì pháp luật th-ờng cấm) vốn đ-ợc tạo dựng từ đêm tr-ờng Bắc thuộc (Xem hộp 1). Gần một nghìn năm Bắc thuộc, ng-ời Giao Châu đã chống lại pháp luật hà khắc của chính quyền ngoại bang, sống theo những định chế phi quan ph-ong của riêng mình. Chống mãi rồi thành quen. Quen gần một nghìn năm đủ tạo thành truyền thống.

Tính cộng đồng của văn hoá Việt Nam đã tạo -u thế cho các định chế khác với định chế pháp luật. Với ý thức cộng đồng của con ng-ời bản ph-ận, ng-ời Việt Nam sống trọng tình hơn lý. Trong xã hội của ng-ời Việt cổ truyền, trật tự và ổn định của làng xã đ-ợc điều chỉnh bằng phong tục, tập quán, h-ơng

-ớc của làng- những định chế phi quan ph-ong này phù hợp với việc điều chỉnh các quan hệ tình cảm mang tính cộng đồng của ng-ời Việt.

Văn hoá nông nghiệp cũng đ- ra tính tùy tiện. Giáo s- Trần Quốc V-ợng cho rằng một trong những bất cập của căn tính tiểu nông là “*thối vô kỷ luật*”¹¹. Do yếu tố này, ng-ời dân ta trong truyền thống không có thói quen sống theo pháp luật, mà là sống theo lệ.

Hơn nữa, Việt Nam chịu ảnh h-ởng của quan niệm Trung Quốc về pháp luật. Đối với ng-ời Trung Quốc cũng nh- ng-ời Việt Nam trong lịch sử, pháp luật đ-ợc quan niệm nh- là

Hộp 1: Ng-ời Việt bắt đầu thực sự tiếp xúc với pháp luật là vào thời kỳ chủ quyền đất n-ớc đã nằm trong tay chính quyền cai trị ngoại bang. Các chính quyền đô hộ Hán tộc đã dùng pháp luật để duy trì ách thống trị của họ, áp đặt cho ng-ời Việt lối sống và phong tục Hán với mục đích từng b-ớc thủ tiêu những giá trị văn hoá của ng-ời Việt, tiến tới đồng hoá ng-ời Việt. Tr-ớc những chế định quan ph-ong mang tính chất áp bức và đồng hoá nh- vậy, ng-ời Việt Nam đã phản kháng quyết liệt mà đỉnh cao là những cuộc khởi nghĩa vũ trang diễn ra liên tục trong suốt thời kỳ Bắc thuộc. Trong toàn bộ quá trình đó đã hình thành hai hệ thống chế định đối lập. Hệ thống chế định quan ph-ong của chính quyền đô hộ, xuất phát từ tầng lớp cai trị Hán tộc, luôn luôn tìm cách bảo vệ lợi ích của ng-ời Hán ở Giao Châu, h-ớng tới đồng hoá ng-ời Việt. Hệ thống luật tục, chủ yếu phát huy tác dụng ở vùng thôn quê, là những định chế phi quan ph-ong nhằm duy trì lối sống truyền thống của ng-ời Việt. Truyền thống trọng lệ hơn luật, thậm chí chống đối lại luật pháp của chính quyền đã dần dần đ-ợc hình thành trong thời kỳ này.

⁸ TSKH. Lê Văn Cẩm. *Học thuyết về nhà n-ớc pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*. NXB “Sáng tạo” Hội khoa học- kỹ thuật Việt Nam tại Liên bang Nga, Mát-cơ-va, 1997, tr52.

⁹ GS.Vũ Minh Giang. *Pháp luật trong quan hệ với các yếu tố phi quan ph-ong ở Việt Nam*. In trong *Xã hội và pháp luật*. NXB Chính trị quốc gia, H, tr141.

¹¹ GS.Trần Quốc V-ợng. *Đổi mới việc nghiên cứu chủ nghĩa Mác-Lênin và t- ởng Hồ Chí Minh*. In trong *Một góc nhìn của trí thức*, NXB Trẻ và Tạp chí Tia sáng, 2001.

hình phạt (Xem hộp 2). Về sau này, t- t-ởng về “*pháp*” (pháp luật) đ-ợc phát triển bởi

Hộp 2: Về mặt ngôn ngữ học, trong tiếng Trung Quốc cổ chữ “*pháp*” có chữ “*thuy*” và chữ “*giải*”. Bằng phẳng nh- mặt n-ớc nên gọi là “*thuy*”. “*Giải*” là một loài thú giống nh- trâu có một sừng. Khi thi hành bản án thì cho con vật này húc vào kẻ phạm tội. “*Pháp*” nh- vậy có nghĩa là hình phạt. Kinh Th- viết: “*Dân Miêu không dùng lễ phải, đặt ra hình phạt, có năm ng-ợc hình, gọi là pháp*” (Kinh th-. Bản dịch của Thẩm Quỳnh. Trung tâm học liệu, Sài Gòn, 1972, tr.421. Phiên âm: “*Miêu dân phát dụng linh, chế dĩ hình, duy tác ngũ ng-ợc chi hình, viết: pháp*”). Theo đó ta biết rằng “*pháp*” là hình phạt, dùng loài thú một sừng để thi hành án. Theo nhà khảo cứu triết học ng-ời Trung Quốc- Hồ Thích, thì có lẽ ngày x-a có hai chữ “*pháp*”. Ngoài chữ “*pháp*” nh- trên ra còn một chữ nữa viết khác có nghĩa là khuôn mẫu, mô phạm. (Hồ Thích. Trung Quốc triết học sử đại c-ong. Bản dịch của Huỳnh Minh Đức, Khai Trí, Sài Gòn, 1970, tr.687).

Khổng Tử, Mặc Tử, Hàn Phi Tử... và đ-ợc hiểu là khuôn mẫu của hành vi trong xã hội, nh-ng vẫn mang tính chất là hình phạt - hình phạt đ-ợc áp dụng phổ biến. Minh chứng rõ nhất là các bộ luật của các nhà n-ớc phong kiến Trung Quốc cũng nh- Việt Nam th-ờng có tên kèm theo chữ “*hình*” (chẳng hạn: Hình th-, Quốc triều hình luật...). Trong các bộ luật nh- thế dù có điều chỉnh về những quan hệ dân sự nh-ng vẫn kèm theo chế tài hình sự. Nh- vậy, do ảnh h-ởng của ng-ời Trung Quốc, trong truyền thống, pháp luật đ-ợc ng-ời dân ta quan niệm là hình phạt. Chính vì vậy, ng-ời dân có thái độ chống đối với pháp luật, sợ pháp luật, không muốn sống theo pháp luật.

Những yếu tố văn hoá nói trên của Việt Nam đã tạo điều kiện cho các định chế phi quan ph-ong (quy phạm đạo đức, luật tục,

phong tục, tập quán, h-ong -ớc) chiếm -u thế so với các định chế quan ph-ong - pháp luật trong việc điều chỉnh xã hội. Điều này còn ảnh h-ởng đến xã hội Việt Nam hiện đại. Việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở n-ớc ta hiện nay cần phải tính đến điểm này.

3. Toà án trong nhà n-ớc pháp quyền

Để bảo đảm cho pháp luật đứng trên nhà n-ớc và nhà n-ớc phải có nghĩa vụ phải tuân thủ pháp luật, nhà n-ớc pháp quyền phải nêu cao vị trí, vai trò của toà án¹². Nhà n-ớc pháp quyền đề cao vai trò xét xử của toà án đối với những vi phạm pháp luật của cả cơ quan, quan chức nhà n-ớc lẫn công dân. Xử lý các tranh chấp, các vi phạm pháp luật bằng con đ-ờng toà án là một yêu cầu của nhà n-ớc pháp quyền.

Ng-ời Việt Nam trong truyền thống không có thói quen sử dụng công đ-ờng để bảo vệ quyền lợi của mình, thậm chí còn sợ việc ra công đ-ờng. Do tính chất cộng đồng của con ng-ời Tổ quốc luận, ng-ời Việt Nam có cả một truyền thống “*hoà*”. “*Hoà*” là bản sắc văn hoá, là đặc thù của tâm lý dân tộc. Trong tam tài (thiên thời, địa lợi, nhân hoà), ng-ời Việt Nam h-óng về tài “*nhân hoà*”. Ng-ời Việt Nam trong truyền thống th-ờng giải quyết xung đột, các tranh chấp theo lối “*hoà cả lsàng*”. Có việc gì cũng chủ tr-ong

• Trong truyền thống, pháp luật đ-ợc ng-ời dân ta quan niệm là hình phạt. Chính vì vậy, ng-ời dân có thái độ chống đối với pháp luật, sợ pháp luật, không muốn sống theo pháp luật⁹

¹² PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung. Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy nhà n-ớc. NXB Giao thông vận tải, H, 2001, tr45.

“đóng cửa bảo nhau”, “chín bỏ làm mười”, “dĩ hoà vi quý”.

Hơn nữa, lối sống trọng tình nghĩa, lại đ-ợc hỗ trợ bởi những chuẩn mực Nho giáo, nên ng-ời Việt cổ truyền không đ-ợc khuyến khích chấp nhận những ý t-ởng đối lập, cò xét giữa những quan điểm khác nhau. Chủ hoà, tôn trọng tôn ty trật tự là những giá trị đ-ợc bảo vệ hơn là chấp nhận những mâu thuẫn. Chính vì vậy, ng-ời dân ta không thích kiện cáo.

Lại nữa, Nho giáo giữ vị thế quan trọng trong nền văn hoá Việt Nam. Theo chuẩn mực “tam c-ong, ngũ th-ờng” của Nho giáo, cá nhân phải có nghĩa vụ phục tùng nhà n-ớc, còn nhà n-ớc lại có độc quyền đối với cá nhân. Nho giáo không dạy dân kiện quan. Vì vậy, nền quân chủ Nho giáo tồn tại ở Việt Nam vào thế kỷ XV, XVIII đã tạo cho ng-ời dân tâm lý phụ thuộc vào nhà n-ớc, không dám đứng ngang bằng với nhà n-ớc để kiện lại những hành vi vi phạm pháp luật của các quan chức nhà n-ớc.

Những đặc điểm nói trên của văn hoá tổ tụng trong truyền thống Việt Nam còn ảnh hưởng không nhỏ đến việc phát huy vai trò của toà án trong việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền Việt Nam hiện nay.

Do chi phối của truyền thống “hoà” nên còn nhiều tr-ờng hợp ng-ời dân vẫn ch-a có thói quen xử lý tranh chấp bằng con đ-ờng toà án, sợ việc “ra toà”. Chính điều này nhiều khi ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Ở n-ớc ta th-ờng có tr-ờng hợp: nhiều ng-ời tiêu dùng mua phải hàng giả, hàng không bảo đảm chất l-ợng nh-ng không khởi kiện nhà sản xuất, kinh doanh ra toà; bị

6 Toà Hành chính đ-ợc lập ra để “dân kiện quan”, nh-ng Toà Hành chính của ta vẫn còn nhàn rỗi. Nguyên nhân một phần vì ng-ời Việt không có truyền thống kiện lại nhà n-ớc”

vi phạm bản quyền nh-ng ng-ời bị vi phạm vẫn không khởi kiện... Trong các cơ quan nhà n-ớc, cũng có nhiều tr-ờng hợp vi phạm pháp luật, đáng lẽ phải đ-a ra toà án để giải quyết thì lại đ-ợc giữ lại để xử lý nội bộ. Vì, do truyền thống “hoà”, ng-ời ta không muốn những “điều tiếng” cho đ-ơng sự khi vụ việc đ-ợc đ-a ra xét xử tr-ớc vành móng ngựa... Rồi vấn đề hiệu quả của Toà Hành chính. Toà Hành chính đ-ợc lập ra để “dân kiện quan”, nh-ng Toà Hành

chính của ta vẫn còn nhàn rỗi. Nguyên nhân một phần vì ng-ời Việt không có truyền thống kiện lại nhà n-ớc.

4. Để có một “cấu trúc thu nạp”

Ưu thế của các định chế phi quan ph-ong so với pháp luật trong truyền thống của ng-ời Việt đã có tác động nh- một lực cản của tiến trình xây dựng nhà n-ớc pháp quyền Việt Nam hiện nay. Thói quen sống theo các quy phạm xã hội, coi pháp luật nh- là đối lập với mình đã tạo ra những trở ngại cho việc thực hiện nguyên tắc về sự ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của công dân. Ng-ời dân ta vẫn ch-a có thói quen sống theo pháp luật, ch-a có thói quen làm việc với luật s-, ch-a thật sự có nhu cầu cao về trợ giúp pháp lý... Việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam phải có những cơ chế để điều chỉnh thói quen trọng lệ hơn luật vốn đ-ợc tạo dựng bởi truyền thống.

Tuyên truyền pháp luật

Đối với việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở ph-ong Tây, để thực hiện yêu cầu của nhà n-ớc pháp quyền về sự ngự trị của pháp luật trong đời sống công dân, vấn đề đặt ra với

họ là phải ban hành những đạo luật tốt. Còn làm sao để pháp luật đi vào cuộc sống không phải là vấn đề lớn đối với ng-ời ph-ơng Tây vì nh- đã nói, họ coi sống theo pháp luật cũng tất yếu nh- sống phải thờ. Vì vậy, ng-ời ph-ơng Tây không biết đến việc “*tuyên truyền pháp luật*”. Nh-ng trong tiến trình xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam, bên cạnh việc ban hành những đạo luật tốt, thì một vấn đề không kém phần quan trọng, không muốn nói là quan trọng hơn, là *đ-a pháp luật vào cuộc sống*. Nh-ng d-ờng nh- Việt Nam mới chỉ quan tâm đến vấn đề đầu tiên: làm luật. Cho nên không phải vô lý khi đã có cả “*rừng luật*” nh-ng nhiều ng-ời dân vẫn hành xử theo “*luật rừng*”. Chúng ta cần phải coi trọng hơn nữa vấn đề đ-a luật vào cuộc sống vì dân ta ch-a thật sự sống theo luật. Đối với Việt Nam hiện nay, ban hành ra một đạo luật không khó bằng việc đ-a luật đó vào cuộc sống. Nhà n-ớc cần phải đầu t- thích đáng, thậm chí còn phải nhiều hơn việc làm luật, cho việc tổ chức đ-a luật vào cuộc sống: tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật, thiết lập những cơ chế để nhân dân dễ tiếp cận với pháp luật, và dễ sử dụng pháp luật. Nhà n-ớc phải có trách nhiệm h-ớng dẫn dân sử dụng pháp luật. Có thể coi đây là công việc đặc biệt của việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam.

Hạn chế chữ... “cấm”

Ng-ời Việt Nam vốn ghét chữ “cấm”. Đối với ng-ời dân ta, hễ “cấm” là “cứ”¹³. Cho nên, việc xây dựng pháp luật ở Việt Nam cần phải tính đến đặc điểm này. Pháp luật Việt

Nam không nên đặt ra quá nhiều quy định cấm. Chúng ta “cấm” đăng ký xe máy, dân sẽ có cách của họ để “cứ” đăng ký xe máy. Lão Tử có câu: “*Thiên hạ càng nhiều lệnh cấm thì dân càng nghèo*”¹⁴. Pháp luật càng nhiều quy

định cấm càng giới hạn hành vi của ng-ời dân, nên tiềm lực trong nhân dân không đ-ợc phát huy. Nh- vậy, không những dân nghèo mà n-ớc cũng nghèo. Do đó, chúng tôi đề nghị khi xây dựng luật, nhất là trong lĩnh vực luật t-,

các nhà lập pháp nên chú ý cân nhắc giảm thiểu những quy phạm cấm đoán. Chúng ta nên quy định theo cách ghi nhận quyền và xác lập trình tự thực hiện quyền, hơn là việc quy định cấm thực hiện quyền.

Cân nhắc giữa “lý” và “tình”

Đối với những nh-ợc điểm của truyền thống, cách xử lý tốt nhất không phải chỉ là loại bỏ mà vẫn có thể khai thác vì sự phát triển trong xã hội hiện đại. Chúng ta vẫn có thể khai thác phong tục, tập quán, đạo đức, h-ơng-ớc, luật tục... giữ gìn sự ổn định và tạo điều kiện cho sự phát triển của nông thôn Việt Nam. Trong thời gian tới, bên cạnh pháp luật, đây vẫn là các định chế cần thiết đối với xã hội Việt Nam. Cho nên cũng không nên cứng nhắc vô hiệu hoá khả năng điều chỉnh xã hội của các định chế phi quan ph-ơng mà cần kết hợp pháp luật và các định chế phi quan ph-ơng với mức độ, phạm vi phù hợp với đặc điểm của xã hội Việt Nam. Thói quen sống “*trọng lệ hơn luật*” phản ánh lối sống trọng tình cảm của ng-ời Việt. Vì vậy, đối với

¹³ GS. Vũ Minh Giang. *Bài giảng Lịch sử nhà n-ớc và pháp luật Việt Nam tại lớp Cao học K7- Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, ngày 25/3/2003.*

¹⁴ *Thiên hạ đa kỳ huý nhi dân di bản- Đạo đức kinh, ch-ơng 57*

những lĩnh vực quan hệ xã hội mang tính tình cảm tế nhị nên để cho các định chế phi quan ph-ong điều chỉnh, pháp luật chỉ nên xác lập những khuôn khổ ở tầm vĩ mô.

Mềm dẻo

Đối với thói mà Giáo s-Trần Quốc V-ong gọi là “*vô kỷ luật*” của ng-ời dân ta, pháp luật cũng cần phải có những cách thức quy định cho phù hợp. Thực ra, trên ph-ong diện nào đó, thói quen đó của ng-ời Việt phản ánh đặc tr-ng “*tính n-óc*”. N-óc thì mềm dẻo, linh hoạt, dễ ứng biến. Cho nên pháp luật phải quy định sao cho phù hợp với “*tính n-óc*” của văn hoá Việt Nam, lối sống linh hoạt, năng động, dễ ứng biến của ng-ời Việt. Để phản ánh đặc tr-ng văn hóa này, pháp luật nên định ra những khung rộng rãi cho ng-ời dân có nhiều cơ hội lựa chọn cách hành xử, không nên giới hạn hành vi của ng-ời dân bằng những quy định quá chi tiết. Lão Tử nói rằng: “*Chính lệnh rõ ràng (chi li, tỉ mỉ) thì dân hoá ra kiêu bạc*”¹⁵. Pháp luật càng chi tiết thì càng giới hạn hành vi của ng-ời dân, và dân dễ trở nên chống đối lại pháp luật. Một hành lang pháp lý rộng rãi sẽ là cần thiết cho việc thực hiện các quyền của ng-ời dân. “*Áo tay rộng thì dễ múa*”.

“Hoà” trong tố tụng

Tiến trình cải cách t- pháp của Việt Nam đang đặt ra vấn đề chuyển từ thủ tục tố tụng xét hỏi sang thủ tục tố tụng tranh tụng. Cần phải dự trù tâm lý truyền thống của ng-ời Việt không có thói quen chấp nhận những ý t-ong mâu thuẫn, cò xát, đối lập, đó sẽ là một yếu tố văn hoá tạo khó khăn cho việc thực hiện tố

6 Không nên cứng nhắc vô hiệu hoá khả năng điều chỉnh xã hội của các định chế phi quan ph-ong mà cần kết hợp pháp luật và các định chế phi quan ph-ong với mức độ, phạm vi phù hợp với đặc điểm của xã hội Việt Nam⁹

tụng tranh tụng ở Việt Nam.

Nh-ng chúng ta cũng có thể khai thác truyền thống “*hoà*” của dân tộc theo h-ớng tích cực. Truyền thống “*hoà*” trong tâm lý dân tộc, về mặt pháp lý có những tác động tích cực nhất định đến thời hiện đại. Chẳng hạn nh- truyền thống hoà là một điều kiện văn hoá thuận lợi cho việc thực hiện hoà giải ở cơ sở, hoạt động hoà giải của Trọng tài kinh tế, hoạt động hoà giải của toà án trong giải quyết các vụ án dân sự,

hôn nhân gia đình, kinh tế...

*

* *

Trên đây là một vài sự tìm hiểu b-óc đầu của chúng tôi về ảnh h-ớng của văn hoá truyền thống Việt Nam đối với việc xây dựng nhà n-óc pháp quyền. Thiết nghĩ rằng: để xây dựng thành công nhà n-óc pháp quyền ở Việt Nam chúng ta không chỉ nghiên cứu lý thuyết về nhà n-óc pháp quyền mà còn phải nghiên cứu những yếu tố nội sinh của xã hội Việt Nam tác động đến quá trình xây dựng nhà n-óc pháp quyền ở n-óc ta hiện nay. Trên cơ sở đó, để nhận thức đ-ợc chúng ta cần bổ sung những điều gì vào học thuyết nhà n-óc pháp quyền, chúng ta có những điều kiện thuận lợi nào cho việc xây dựng nhà n-óc pháp quyền, và những gì đang là lực cản của tiến trình xây dựng nhà n-óc pháp quyền ở n-óc ta./.

Khoa luật- Đại học Quốc gia Hà Nội

¹⁵ Kỳ chính sát sát, kỳ dân khuyết khuyết. Đạo đức kinh, ch-ong 58

Đặt vấn đề

Xung quanh những khái niệm “*giám sát*”, “*kiểm tra*”, “*kiểm sát*”, “*thanh tra*” có nhiều bàn luận nhằm phân biệt nội hàm quyền lực và trách nhiệm của những cơ quan có các quyền nói trên. Ngôn ngữ “*dân gian*” lại hiểu những khái niệm trên gần giống nhau và cho rằng có vẻ cơ chế hiện nay có quá nhiều “*ng-ời lo*” mà thiếu cả “*một kho ng-ời làm*”. Bài viết này xem xét “*giám sát*” của Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách theo quan niệm Hiến định về “*quyền giám sát tối cao*”; theo đó, giám sát tối cao không phải là giám sát mọi việc, và cũng không phải làm thay trách nhiệm của cơ quan bị giám sát, mà là sự giám sát ở góc độ trách nhiệm chính trị.

Theo quan niệm phổ biến ở n-ớc ta hiện nay, quyền lực nhà n-ớc không phân chia và tập trung vào cơ quan quyền lực, có sự phân công nhiệm vụ. Quyền giám

TỪ THẨM QUYỀN NGÂN SÁCH TỚI GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

NGUYỄN CHÍ DŨNG*

Thẩm quyền ngân sách của Quốc hội bao gồm quyền đặt ra thuế, quyết định dự toán ngân sách quốc gia, phân bổ ngân sách trung-ong, phê chuẩn báo cáo quyết toán ngân sách nhà n-ớc và một số vấn đề khác liên quan tới sử dụng ngân sách nhà n-ớc. Trong giám sát tối cao của Quốc hội bao hàm giám sát hiệu quả sử dụng tài chính quốc gia cho các mục đích phát triển. Bài viết bàn về thẩm quyền ngân sách của Quốc hội trong mối quan hệ là nền tảng của giám sát tài chính - một lĩnh vực hoạt động cần đ-ợc tăng c-ờng. Một số vấn đề về quy trình ngân sách, vai trò của các cơ quan th-ờng trực của Quốc hội, các cơ quan kiểm toán, kiểm tra, thanh tra của chính phủ cũng đ-ợc đề cập đ-ối góc độ so sánh với nghị viện một số n-ớc có thực tiễn thực hiện giám sát chính trị qua giám sát tài chính

sát việc thực hiện quản lý nhà n-ớc, vì thế đ-ợc trao cho Quốc hội và Hội đồng nhân dân là các cơ quan quyền lực nhà n-ớc, còn cơ chế kiểm tra trao cho các cơ quan hành chính và chấp hành. Bài viết này chỉ tập trung vào phân tích cơ chế giám sát ngân sách của nghị viện một số n-ớc trên thế giới và so sánh với cơ chế t-ơng tự ở Việt Nam hiện nay và đề xuất một

số giải pháp đổi mới quy trình ngân sách của Quốc hội ta.

I. Thẩm quyền ngân sách

Một trong những thẩm quyền và công cụ hoạt động quan trọng và hữu hiệu nhất của nghị viện trong giai đoạn đ-ong đại là thẩm quyền ngân sách. Nghiên cứu của IPU¹, của Nghị viện Hoa Kỳ² coi thẩm quyền ngân sách của nghị viện nh- một chức năng quan trọng sánh

¹ *The parliaments in the world, IPU, 1986*

² *The monetary power of the congress, CRS, - Hội thảo về quyền ngân sách của nghị viện- VPQH 2000.*

ngang với chức năng lập pháp và giám sát. Những nhà nghiên cứu nghị viện Anh và Nghị viện Hoa Kỳ còn dùng khái niệm “*quyền lực tài chính*” của nghị viện, coi thẩm quyền ngân sách của nghị viện nh- tiên đề, công cụ hữu hiệu thực hiện chức năng giám sát và quyền lực nhà n-ớc.

Hiến pháp và thẩm quyền ngân sách của Quốc hội

Hiến pháp 1992 của Việt Nam ta quy định về thẩm quyền ngân sách của Quốc hội ít nhất ở hai điều với hai phạm vi, một là thẩm quyền quyết định nhiệm vụ chi nói tại Điều 83 và điểm 3 Điều 84 và hai là thẩm quyền cân đối nguồn thu và bố trí ngân sách chi để thực hiện các nhiệm vụ chi. Mối quan hệ giữa hai thẩm quyền này rất quan trọng vì a) đây là các quyền chỉ Quốc hội mới có (đối với các nhiệm vụ quốc gia), và chỉ có Hội đồng nhân dân mới có (đối với các nhiệm vụ địa ph-ơng); b) thẩm quyền thứ nhất (giao nhiệm vụ chi), và thẩm quyền thứ hai (bố trí nguồn tài chính) quan hệ chặt chẽ với nhau, và c) thẩm quyền thứ hai là cơ sở nền tảng để thực hiện giám sát tài chính.

1. Nghị viện quyết định dự toán ngân sách: cho phép chính phủ hành động

Ngân sách quốc gia là sự đánh giá tổng các nhu cầu tài chính của Nhà n-ớc và tổng các nguồn trang trải chi tiêu và các mục chi, kế hoạch chi, thời hạn chi trong một giai đoạn nhất định. Dự toán ngân sách hàng năm chính là sự phê chuẩn của nghị viện đối với ch-ơng trình hành động của Chính phủ trong năm, là sự trao quyền và công cụ tài chính cho chính phủ thực hiện các nhiệm vụ và chỉ tiêu kinh tế-xã hội của quốc gia. Thông qua quyết định

dự toán ngân sách, thì quan hệ giữa nghị viện và chính phủ có thể khái quát thành một số đặc điểm nh- sau:

1.1. Quyền ấn định thuế của nghị viện: Lấy thuế là nguồn thu chủ yếu của ngân sách, quyền đặt ra các loại thuế do đó phải đ-ợc Nghị viện phê chuẩn. Nguyên tắc này đ-ợc thừa nhận ở hầu hết các quốc gia, và thông qua cách này, Nghị viện thực hiện th-ờng niên việc kiểm tra các hoạt động của cơ quan hành pháp. Quốc hội n-ớc ta không quyết định thuế hàng năm mà quy định bằng các luật thuế.

1.2. Nghị viện trao quyền chi tiêu cho cơ quan hành pháp: Thông qua việc phê chuẩn ngân sách, Nghị Viện trao quyền chi tiêu cho Hành pháp trên nguyên tắc bảo đảm cân đối ngân sách và thực hiện chỉ tiêu phát triển. Nghị viện Anh, Thụy Điển và nhìn chung nghị viện các n-ớc ph-ơng Tây còn quy định rõ cả cách thức chi tiêu (đấu thầu, chỉ định thầu, phát hành công trái, chi theo dự án hoặc theo các chuẩn mực riêng). Mức độ chi tiết của việc trao quyền chi tiêu qua dự toán ngân sách quyết định mức độ cụ thể của tiêu chuẩn đánh giá thực hiện ngân sách. Đó là cơ sở của giám sát tài chính.

• Theo nguyên tắc cơ quan quyền lực cao nhất, Quốc hội có thể làm đ-ợc tất cả những gì Quốc hội muốn về ngân sách; tuy nhiên nếu làm máy móc nh- thế sẽ lâm vào tình trạng ôm đồm quá nhiều quyền mà không thực thi đ-ợc⁹

1.3. Thẩm quyền ngân sách của nghị viện có giới hạn: Thông thường càng thể hiện quyền chi tiết thì nghị viện càng củng cố quyền lực của mình; nh-ng mặt khác lại làm nghị viện dễ bị sa vào cụ thể mà sao lãng các công việc khác. Bởi vậy nhiều n-ớc trên thế giới bàn về giới hạn của thẩm quyền ngân sách của nghị viện; trong đó có ý kiến đặt vấn đề là nghị viện chỉ nên biểu quyết các khoản chi tiêu cho khu hành chính sự nghiệp và chi tiêu công, chi theo dự án quốc gia. Ở n-ớc ta, Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã định rõ giới hạn này bằng việc Quốc hội chỉ quyết định phân bổ ngân sách trung -ong, giao lại quyền phân bổ ngân sách địa ph-ong cho cơ quan quyền lực địa ph-ong. Có ý kiến nêu ra rằng nên lấy lại quyền lập dự toán ngân sách về Quốc hội. D-ới đây sẽ trình bày lập luận không nên theo ý kiến này.

2. Chính phủ chuẩn bị dự toán ngân sách- Nghị viện phê chuẩn

Ở hầu hết các nước trên thế giới, cơ quan hành pháp đ-ợc trao nhiệm vụ chuẩn bị ngân sách. Điều này cũng đúng với ở Việt Nam và đ-ợc lý giải bằng các lý do sau: *Thứ nhất* và tr-ớc tiên, ngân sách là một công cụ chính sách của Chính phủ để thực hiện ch-ong trình hành động và các lĩnh vực cần -u tiên của Chính phủ. Vì vậy, cơ quan hành pháp nên tự chủ trong đề xuất ph-ong án. *Thứ hai:* Dự toán Ngân sách là một văn bản kỹ thuật và Chính phủ có đủ công cụ trong tay để soạn thảo văn bản đó (thống kê, tài chính, kiểm toán v.v...). Tuy nhiên, để có cơ sở thẩm định các dự toán của Chính phủ, Quốc hội cũng cần có công cụ của riêng mình. Ví dụ ở Hộp 1 minh hoạ cho sự trăn trở của Nghị viện Hoa

Hộp 1:

Hợp chúng quốc Hoa Kỳ tr-ớc cải cách lập pháp năm 1921 tuân thủ nghiêm ngặt cơ chế tam quyền phân lập và kiểm chế đối trọng. Do đó Nghị viện giành quyền chuẩn bị dự toán ngân sách. Khi đó, mỗi bộ và cơ quan của Chính phủ đều chuẩn bị dự toán chi tiêu trình lên Nghị viện thông qua Bộ tr-ợng Tài chính là nơi tổng hợp số liệu. Do đó, ngân sách không phải là bảng dự kiến cân đối chi tiêu mà chỉ đơn thuần là tổng số những nhu cầu của riêng các bộ. Bảng dự kiến này đ-ợc từng tiểu ban của mỗi Viện xem xét riêng rẽ. Các quyết định này không h-ớng về hiệu quả, hoặc không đánh giá đúng về tổng chi ngân sách, mà chỉ chú trọng tìm nguồn để trang trải số tiền thiếu hụt do chi lớn hơn thu. Vào năm 1909, Nghị viện Hoa Kỳ giao cho Tổng thống quyền chuẩn bị đạo luật về ngân sách liên bang, kèm theo nỗi lo ngại rằng cơ quan hành pháp sẽ trở nên quá mạnh. Vào năm 1921, Nghị viện Hoa Kỳ chính thức giao cho Tổng thống nhiệm vụ chuẩn bị và trình ngân sách tài chính liên bang. Đạo luật này đồng thời cũng thiết lập Văn phòng ngân sách (Budget Office) trực thuộc Bộ Tài chính. Trong vòng 18 năm, Văn phòng này quan tâm hơn tới tính tiết kiệm trong chi tiêu và các giới hạn của việc đánh thuế. Năm 1939, Nghị viện Hoa Kỳ phê chuẩn thành lập Văn phòng Ngân sách trực thuộc Tổng thống. Năm 1973, Nghị viện Hoa Kỳ thành lập một cơ quan mới của hai viện, đó là Văn phòng ngân sách thuộc Quốc hội (Congressional Budget Office). Tài liệu do Văn phòng này cung cấp là nguồn tin cậy để Nghị viện Hoa Kỳ thẩm tra dự thảo ngân sách của Tổng thống và đánh giá hiệu quả tài chính của các ch-ong trình ngân sách (Nguồn: CBO, 1997).

Kỳ từ vị trí giành quyền soạn thảo dự luật ngân sách chuyển sang vị trí thẩm tra và giám sát ngân sách.

Trong ví dụ trên, Nghị viện Hoa Kỳ chọn h-ớng tăng c-ờng năng lực t- vấn về nghiên cứu ngân sách để nắm thực quyền trong thẩm tra dự toán ngân sách và giám sát ngân sách. Quy trình mới không làm cơ quan lập pháp sa đà vào chi tiết, nh-ng cũng không bỏ qua chi tiết mà chú ý nhấn mạnh chất l-ợng thẩm tra dựa trên năng lực phân tích của chuyên gia trong dự báo phát triển và đánh giá hiệu quả đầu t- qua cơ quan độc lập của Nghị viện (CBO), đồng thời sử dụng quyền lực chính trị (quyền quyết định dự toán và chuẩn chi).

Ở n-ớc ta, cả hai cơ quan t- vấn của Chính phủ và Quốc hội đều không có, thay vào đó là Bộ Tài chính (cơ quan vừa lập dự toán, vừa thẩm định) và Vụ Kinh tế - Ngân sách, Văn phòng Quốc hội (vừa phục vụ chung cho Ủy ban Kinh tế - Ngân sách vừa phục vụ thẩm tra dự toán và quyết toán). Khi cần có ý kiến thẩm tra, Ủy ban Kinh tế - Ngân sách vừa dựa vào Vụ giúp việc, vừa dựa vào Bộ Tài chính và các cơ quan khác của Chính phủ (các bộ liên quan, Ngân hàng nhà n-ớc). Thời gian dành cho thẩm tra lại có hạn, ý nghĩa thẩm tra do đó bị hạn chế và từ đó thiếu cơ sở để giám sát hiệu quả chi tiêu công.

3. Nghị viện tập trung vào thẩm tra và giám sát tài chính

Ví dụ về sự lựa chọn của Nghị viện Hoa Kỳ là một ví dụ khá phổ biến. Nghị viện giao việc

chuẩn bị ngân sách cho cơ quan hành pháp, đồng thời tăng c-ờng năng lực thẩm tra và giám sát ngân sách. Hiện nay, ở Việt Nam, khi Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đang thảo luận về quy trình xem xét và thông qua ngân sách nhà n-ớc, thì có ít nhất hai đề xuất gây sự chú ý: *một là* nên giành thực quyền về cho Quốc hội trong giai đoạn lập dự toán ngân sách (trong đó có cân nhắc mức độ tham gia ý kiến xây dựng dự toán ngân sách của các ủy ban và các đoàn đại biểu Quốc hội tới mức nào là vừa phải); và *hai là* phải tổ chức giám sát hiệu quả sử dụng ngân sách nhà n-ớc như thế nào? Về vấn đề này, ở các n-ớc theo truyền thống thông luật (Anh - Mỹ) và các n-ớc Tây Âu, thì ý kiến của các nghị sĩ không đ-ợc đề cập tới trong giai đoạn đầu của quy trình ngân sách³ (soạn thảo). Chủ thuyết của nguyên tắc này là do quyền chủ động của hành pháp trong lập dự toán nh- đã phân tích ở trên. Về mặt lịch sử, thì Nghị viện truyền thống ở Anh Quốc chỉ có quyền cắt giảm ngân sách do Hoàng gia đề xuất, mà không có quyền tự ý tăng. Trong thủ tục hoạt động của nghị viện hầu hết các n-ớc hiện nay, thì nghị sĩ đ-ợc thừa nhận có quyền đ-a ra kiến nghị liên quan tới thu-chi công, nếu có đủ số đại biểu nhất định ủng hộ. Nh- vậy, nhìn chung Nghị viện chỉ sửa đổi các dự toán ngân sách do Chính phủ đệ trình trong những điều kiện chặt chẽ và chỉ xảy ra trong giai đoạn thẩm tra để Chính phủ có thời gian cân đối lại. Nh- vậy, nhìn bề ngoài thì Nghị viện từ bỏ quyền lập dự toán, nh-ng khi sử dụng quyền chuẩn chi, xét quyết toán thì Nghị viện lại nắm toàn

³ IPU. 1986 sách đã dẫn, bình luận về quyền ngân sách.

quyền và các uỷ ban đều quan tâm nhiều tới chất lượng thẩm tra hiệu quả sử dụng ngân sách đúng mục đích của Chính phủ.

Trong thực tiễn quy trình ngân sách tại n-ớc ta, Chính phủ phải báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội để cho ý kiến về định mức phân bổ ngân sách tr-ớc ngày 1 tháng 5 năm tr-ớc để ban hành làm căn cứ xây dựng dự toán ngân sách nhà n-ớc năm sau. Ủy ban Kinh tế và Ngân sách cũng có chủ tr-ong tham gia sớm với Bộ Tài chính trong giai đoạn lập dự toán ngân sách để có cơ sở thẩm tra, bởi vì thời gian lập xong dự toán trình Quốc hội thường sát nút thời gian tổ chức kỳ họp cuối năm của Quốc hội, nên thời gian dành cho thẩm tra không còn là bao (tr-ớc ngày mùng năm tháng m-ời hàng năm). Tuy nhiên, chúng tôi hiểu rằng sự tham gia của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách là tham gia để nắm thông tin chuẩn bị thẩm tra chứ không phải có ý nghĩa quyết định trong lập dự toán.

Hoạt động giám sát đánh giá hiệu quả thực hiện dự toán ngân sách cũng tập trung vào phiên họp cuối năm của Quốc hội ta,

“ Quốc hội không nên dành quyền lập dự toán ngân sách mà nên tập trung ở giai đoạn thẩm tra dự toán và giám sát hiệu quả chi tiêu ”

cùng lúc với việc thảo luận thông qua dự toán ngân sách năm sau. Việc Quốc hội quyết định dự toán ngân sách và phê chuẩn quyết toán tài chính hàng năm cũng là thông lệ trên thế giới nhằm bảo đảm sự giám sát thường xuyên đối với toàn bộ hoạt động của Chính phủ t-ong ứng với năm tài chính phải quyết toán và cho phép dự báo chính xác nền tài chính quốc gia trong một thời gian ngắn. Tuy nhiên đối với một số dự án, ch-ơng trình quốc gia kéo dài qua nhiều năm tài chính, thì bên cạnh đánh giá hàng năm cũng cần có đánh giá tổng thể của cả ch-ơng trình. Ở các n-ớc cho phép có các ch-ơng trình đầu t-dài hạn, không phù hợp với cơ cấu hạn chế của ngân sách từng năm, thì nghị viện thường ban hành những luật tài chính riêng đối với các ch-ơng trình này.

II. Thẩm tra và xem xét ngân sách tại nghị viện

1. Có nên sửa đổi dự toán tại kỳ họp?

Nghị viện xem xét ngân sách theo những thủ tục t-ong tự nh- đối với các dự án luật thông thường. Nghị viện có thể sửa đổi dự thảo luật của chính phủ tr-ớc khi thông qua hoặc hoãn lại một dịp khác; nh-ng đối với dự toán ngân sách thì không thể hoãn đ-ợc. Điểm khác trong quy trình thông qua dự toán ngân sách là có một số giới hạn về quyền sửa đổi dự toán ngân sách của Chính phủ tại kỳ họp để bảo đảm tính đồng bộ và cân bằng của hệ thống số liệu.

Trong quy trình thẩm tra và xem xét dự toán ngân sách của nghị viện nhiều n-ớc, các nghị sỹ chủ yếu thảo luận khái quát, chứ

‘ Căn cứ vào thực trạng tình hình của n-ớc ta, Quốc hội nên tránh sửa đổi dự toán ngân sách tại kỳ họp’

không đi sâu vào chi tiết các điều khoản ngân sách và cũng ít khi có những sửa đổi chi tiết tại kỳ họp. Chúng tôi cho rằng, mức độ này là thích hợp, và để tránh sửa đổi dự toán của Chính phủ tại kỳ họp, thì việc sửa đổi này nên đ-ợc thuyết phục ở giai đoạn Ủy ban và Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội. Muốn vậy phải thiết kế quy trình thích hợp để có nhiều thời gian hơn cho thẩm tra.

Các đại biểu Quốc hội ở n-ớc ta có quyền thay đổi dự toán của Chính phủ hay không? Quy chế hoạt động của Quốc hội và các ủy ban đều không hạn chế quyền này. Tuy nhiên, Quốc hội có đặc điểm hoạt động trên cơ sở th-ơng l-ợng và thống nhất ý chí cao (qua cơ chế thảo luận tổ, đoàn, họp tr-ởng đoàn v.v...), do đó tất nhiên dẫn đến sửa đổi dự toán của Chính phủ tại kỳ họp. Những sửa đổi này th-ờng dựa trên những lý do chính trị và quyết sách vĩ mô, nh-ng lại có nh-ợc điểm là trong thời gian ngắn tại kỳ họp, thiếu việc nghiên cứu kỹ, nên việc chỉnh sửa một khoản mục không kịp xem xét trong mối quan hệ chung, dễ dẫn đến đảo lộn sự cân bằng ngân sách mà Chính phủ đã mất công sức thiết kế. Căn cứ vào thực trạng tình hình của n-ớc ta: a) khi Quốc hội ch-a có một cơ quan t- vấn chuyên môn về ngân sách có đủ năng lực xem xét dự

toán một cách tổng thể để đảm bảo cân bằng ngân sách, và b) chúng ta đang phải chi tiêu nhiều khoản mục theo ch-ơng trình quốc gia, ch-ơng trình đầu t- trọng điểm, dài hạn mà nhiều năm sau mới đ-ợc thu hồi và thanh quyết toán; c) mặt khác thực trạng nền kinh tế còn yếu, thu luôn không bù đủ chi phát triển và trả nợ, và d) kế hoạch kinh tế xã hội- cơ sở của chi tiêu- đ-ợc Quốc hội ban hành 5 năm và từng năm, độc lập với việc thông qua dự toán ngân sách, vì vậy Quốc hội nên tránh sửa đổi dự toán ngân sách tại kỳ họp, mà nên dành tập trung vào giám sát ngân sách.

Quyền của Hạ viện Anh đối với dự toán ngân sách

Đã hơn 2 thế kỷ nay, Hạ viện Anh thực tế đã nh-ờng lại cho cơ quan hành pháp quyền đề xuất các dự luật tài chính. Ngay từ năm 1714 đã có quy định rằng “*Hạ viện không xem xét các đề nghị chi tiêu, cũng không biểu quyết về trợ cấp trích từ công quỹ nếu không có đề nghị của Nữ hoàng*”. Từ đó có thể suy ra rằng con số (thu-chi) mà Chính phủ đề xuất phải đ-ợc coi là mức tối đa. Nét độc đáo trong nguyên tắc của ng-ời Anh là Nghị viện chỉ có thể giảm mà không đ-ợc tăng các khoản chi và các khoản thu, kể cả tăng thêm các khoản thuế, nếu Nữ hoàng không đề nghị (theo đề xuất của Chính phủ- Bộ tr-ởng Bộ Tài chính). Xuất xứ của vấn đề là do tiền lệ Hạ viện chỉ xem xét những yêu cầu trợ cấp của Nữ hoàng và hạn chế tới mức thấp nhất các khoản yêu cầu. Ngày nay, Nghị viện n-ớc Anh vẫn tôn trọng tiền lệ và thủ tục đó: Nghị viện không biểu quyết về những khoản chi v-ợt quá mức đề xuất của Chính phủ nh-ng thỉnh thoảng đòi giảm để lấy cơ buộc Chính phủ phải công khai giải thích tr-ớc khi các khoản chi đ-ợc phê duyệt (giám sát tài chính).

Theo nguyên tắc cơ quan quyền lực cao nhất, Quốc hội có thể làm đ-ợc tất cả những gì Quốc hội muốn về ngân sách; tuy nhiên nếu làm máy móc nh- thế sẽ lâm vào tình trạng ô m đ-ôm quá nhiều quyền mà không thực thi đ-ợc. Lý do mà chúng tôi đề nghị Quốc hội nên từ bỏ can thiệp vào dự toán ngân sách mà tập trung hơn vào giám sát ngân sách bởi vì ngân sách là một kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội tổng thể, trong đó các mắt xích (khoản chi và mục đích) gắn liền với nhau. Ngân sách, do đó mang bản chất là một ph-ơng tiện hành động chủ yếu của hành pháp và chính với danh nghĩa đó, Quốc hội nên dành cho hành pháp quyền độc lập nhất định trong dự toán và dự toán này cần đ-ợc Quốc hội xem xét nhiều hơn ở góc độ hiệu

‘ Ở n-ớc ta, sớm nhất vào khoảng tháng 9 hàng năm mới có số liệu chính thức của Chính phủ về dự toán ngân sách năm sau- tức là một tháng tr-ớc khi Quốc hội họp. Đó chính là sự khác biệt bất lợi so với các n-ớc’

quả thi hành (giám sát). Nhiệm vụ giám sát tài chính của Quốc hội cũng không nên hiểu máy móc là xem xét chi tiết từng góc cạnh kỹ thuật và các con số cân đối chi phí-hiệu quả, mà là đ-a ra một nhận định chính trị, là sự biểu hiện của chính sách, xem việc chi tiêu có đạt mục đích chính trị không. Chúng tôi

cho rằng việc Quốc hội “tự” hạn chế quyền can thiệp vào dự toán của Chính phủ không có nghĩa là từ bỏ quyền lực tài chính, mà là một hành động thận trọng. Nếu phát hiện những bất hợp lý trong dự toán, thì phải giải quyết trong giai đoạn thẩm tra để Chính phủ có đủ thời gian điều chỉnh kịp thời giữ sự cân bằng tổng thể. Và cuối cùng, quyền lực tài chính của Quốc hội thể hiện chính là ở quyền xem xét đánh giá mục đích, hiệu quả chi tiêu công trên cơ sở dự toán của Chính phủ và kể cả tính năng động của Chính phủ trong điều chỉnh chi tiêu đáp ứng nhu cầu linh hoạt của tình hình.

2. Vai trò của các Ủy ban trong quy trình xem xét dự toán ngân sách

Ở n-ớc ta, trong quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban, có đề cập tới vai trò của các cơ quan này trong việc cho ý kiến vào dự toán ngân sách liên quan tới lĩnh vực chuyên môn của ủy ban mình phụ trách và giám sát thi hành. Ủy ban Kinh tế và Ngân sách đóng vai trò chủ trì thẩm tra. Cách tổ chức này t-ơng tự nh- ở nghị viện các n-ớc Châu Âu (không kể Hạ viện Anh, nơi các ủy ban có rất ít vai trò về ngân sách)⁵. Giai đoạn ủy ban trong quy trình thẩm tra ngân sách có tác dụng đặc biệt quan trọng vì hầu hết các đề nghị sửa đổi, bổ sung vào dự toán đ-ợc đ-a ra vào giai đoạn này để phiên họp của Quốc hội thông qua dự toán không bị bất ngờ do những sửa đổi mà Chính phủ khó có thể cân đối ngay đ-ợc. Điều khác biệt với các n-ớc khác là thời gian dành cho giai đoạn ủy ban của ta quá ngắn.

⁵ Đã dẫn

Ở các n-ớc Châu Âu thì uỷ ban phụ trách vấn đề tài chính có vị trí đặc biệt quan trọng trong việc xem xét tr-ớc toàn bộ tài liệu về ngân sách và có ảnh h-ớng lớn tới tranh luận tại phiên họp toàn thể. Theo thống kê của IPU, trong số 87 nước điều tra thì có 30 n-ớc, dự thảo dự toán ngân sách đ-ợc giao cho các uỷ ban xem xét theo lĩnh vực của mình để nêu vấn đề ra thảo luận tại kỳ họp. 19 n-ớc lại giao việc xem xét vấn đề ngân sách cho một uỷ ban của toàn Nghị viện. Nh- vậy, vai trò của các uỷ ban trong thẩm tra dự toán ngân sách là phổ biến. Tuy nhiên, ở những n-ớc này, nghị viện hoạt động thường xuyên và các uỷ ban có điều kiện thời gian nhiều hơn để xem xét dự toán ngân sách của Chính phủ. Ở n-ớc ta, sớm nhất vào khoảng tháng 9 hàng năm mới có số liệu chính thức của Chính phủ về dự toán ngân sách năm sau- tức là một tháng tr-ớc khi Quốc hội họp. Đó chính là sự khác biệt bất lợi so với các n-ớc (*Xem hộp 2*).

(Tiếp kỳ sau: Đánh giá hiệu quả các khoản chi ngân sách)

** Tổng Biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*

Hộp 2:

- Theo quy trình ngân sách của Quốc hội Thụy Điển, thì quy trình thẩm tra dự toán chia ra làm hai kỳ họp, kỳ thứ nhất vào tháng 4 hàng năm, Chính phủ báo cáo Quốc hội về tình hình kinh tế của đất n-ớc để Quốc hội thảo luận về quan điểm ngân sách của Quốc hội và quyết định mang tính chất h-ớng dẫn về chính sách kinh tế và quyết định mức trần chi tiêu của ngân sách cấp trung -ơng. Uỷ ban tài chính của Quốc hội Thụy Điển đóng vai trò chủ trì thẩm tra báo cáo này và tổng hợp ý kiến của các uỷ ban khác và của nghị sỹ. Sau phiên họp tháng t-, Quốc hội nghỉ hè, thì Chính phủ chỉnh sửa dự toán ngân sách để chuẩn bị báo cáo Quốc hội quyết định ngân sách vào kỳ họp tháng 8.

- Nghị viện CHLB Đức xem xét về dự toán ngân sách của Chính phủ trong tổng thời gian là 03 tháng; trong đó có 8 ngày họp phiên toàn thể và thời gian còn lại là tại các Uỷ ban chuyên môn. Quốc hội Đức nhận đ-ợc Bản dự thảo kế hoạch ngân sách do Chính phủ trình cho năm sau vào đầu tháng 9 của năm tr-ớc. Sau đó, Nghị viện họp toàn thể, xen kẽ họp các uỷ ban. Các đề xuất của nghị sỹ và các uỷ ban về sửa đổi dự thảo của Chính phủ đ-ợc tập hợp thành một báo cáo chi tiết làm cơ sở cho cuộc họp toàn thể Nghị viện lần thứ hai vào giữa tháng 12, sau đó là giai đoạn thảo luận và th-ơng thuyết tại các uỷ ban và kết quả đ-ợc báo cáo tại phiên toàn thể lần thứ 3 (một ngày) để quyết định cuối cùng.

- Quy trình xem xét kế hoạch ngân sách hàng năm tại Quốc hội Hoa Kỳ cũng kéo dài khoảng 3 tháng, bắt đầu từ tháng hai hàng năm, kết thúc vào 15 tháng 4. Thông th-ơng, vào ngày thứ Hai đầu tiên của tháng 2 Tổng thống sẽ đệ trình lên Quốc hội dự thảo kế hoạch ngân sách của Chính phủ cho năm tài chính sắp tới (Chính phủ phải bắt đầu làm việc với chính quyền các bang để soạn dự toán ngân sách từ đầu mùa xuân của năm tr-ớc). Trong tháng 3, Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của mỗi Viện dựa trên cơ sở tờ trình dự thảo ngân sách của Tổng thống, các nguồn thông tin thu thập đ-ợc, ý kiến của các Uỷ ban và Báo cáo phân tích của Văn phòng Ngân sách của Quốc hội (CBO) sẽ họp công khai để thảo luận về kế hoạch ngân sách này, nhất là về Tổng ngân sách.

TÍNH KINH TẾ TRONG VIỆC THAY ĐỔI CƠ CẤU BỘ MÁY CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ N-ỚC

VÕ KIM SƠN*

Để việc thay đổi, sắp xếp lại cơ cấu, tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà n-ớc và hành chính nhà n-ớc đem lại hiệu quả cao thì có nhiều vấn đề phải đ-ợc tính toán, cân nhắc. Trong đó cần xem xét tính kinh tế của hoạt động này, bao gồm hiệu lực và hiệu quả của nó; tần suất thay đổi; phân tích nhu cầu, cơ cấu, công việc để thay đổi cho thích hợp; tính toán các chi phí thay đổi; và cuối cùng là các tiêu chí để đánh giá hiệu quả của sự thay đổi.

1. Khái niệm hiệu lực và hiệu quả

Trong hoạt động quản lý hiện nay, hai khái niệm đ-ợc sử dụng để đánh giá mức độ hoàn thiện của hoạt động quản lý là hiệu lực và hiệu quả. Thay đổi cơ cấu tổ chức của hệ thống các cơ quan nhà n-ớc nói chung và hệ thống hành chính nhà n-ớc nói riêng thông qua các quyết định cũng phải đ-ợc nghiên cứu, xem xét trên khía cạnh kết quả và hiệu quả.

Hiệu lực

Hiệu lực trong hoạt động quản lý đ-ợc hiểu nh- là kết quả của việc thực hiện một quyết định quản lý hay chính là kết quả tạo ra đ-ợc của một công vụ, một quyết định quản lý hành chính nhà n-ớc đ-ợc ban hành ra¹.

Tuy nhiên, để đạt đ-ợc mục tiêu đó, việc triển khai thực hiện đóng vai trò rất quan trọng và quyết định. Kết quả (hay hiệu lực) của quyết

định đó phụ thuộc cả hai nhóm yếu tố: ng-ời quyết định và những ng-ời thực thi quyết định. Về ph-ơng diện lý luận, điều đó là hiển nhiên. Nh-ng trên thực tế, kết hợp đ-ợc cả hai nhóm yếu tố đó để làm cho một quyết định đạt đ-ợc kết quả mong muốn là một vấn đề rất phức tạp. Bản thân các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách, ra quyết định trong môi tr-ờng hoàn toàn khác với môi tr-ờng thực thi. Đó cũng là nguyên nhân cơ bản làm cho các quyết định quản lý hành chính nhà n-ớc không đi đến đích mong muốn của các nhà hoạch định chính sách.

Hiệu quả

Điều mà công dân ở các n-ớc đều mong muốn chính phủ phải làm rõ là: Thuế công dân nộp cho nhà n-ớc đã đ-ợc sử dụng nh- thế nào và th-ớc đo giữa chi phí mà nhà n-ớc đã bỏ ra và kết quả mà nhà n-ớc đem lại nh- thế nào?

¹ *Hiệu lực và có hiệu lực cần phân biệt nhằm tránh hiểu sai về từ hiệu lực đ-ợc bàn đến ở đây.*

Trong nhiều thập kỷ qua, nhiều n-ớc ch-a thực sự quan tâm đến vấn đề này. Đó cũng chính là câu trả lời tại sao trong những năm cuối của thế kỷ XX, nhiều tr-ờng phái cải cách hành chính nhà n-ớc nhấn mạnh đến cách thức tiếp cận quản lý hoạt động sản xuất, kinh doanh trong hoạt động quản lý nhà n-ớc, nhấn mạnh đến hiệu quả của việc tiêu tiền của chính phủ. Đã đến lúc các nhà quản lý phải suy nghĩ đến câu hỏi về chi tiền và kết quả đạt đ-ợc (Xem hộp 1).

Tuy nhiên, trong hoạt động quản lý, do tính không hoàn chỉnh của các loại sản phẩm đ-ợc tạo ra so với sản xuất, nếu nửa chừng không tiếp tục chi phí, có thể những loại chi phí đã bỏ ra tr-ớc đó có thể trở thành lãng phí. Nghị định 36/CP

6 Trong những năm cuối của thế kỷ XX, nhiều tr-ờng phái cải cách hành chính nhà n-ớc nhấn mạnh đến cách thức tiếp cận quản lý hoạt động sản xuất, kinh doanh trong hoạt động quản lý nhà n-ớc, nhấn mạnh đến hiệu quả của việc chính phủ tiêu tiền

ban hành từ năm 1996; hàng năm chúng ta có tháng an toàn giao thông. Thực tế, những ngày của tháng an toàn giao thông chúng ta huy động một lực l-ợng khá lớn nguồn nhân lực xã hội cần cho việc “lập lại trật tự kỷ c-ong giao thông đô thị”. Nh-ng sau đó hình nh- mọi vấn đề lại quay trở lại ban đầu. Hiện nay, có thể nói trật tự kỷ c-ong đô thị (trong đó có cả giao thông) đã b-ớc đầu có những chuyển biến

tích cực. Vấn đề đặt ra là liệu duy trì trật tự đó nh- thế nào nếu chúng ta rút bớt lực l-ợng tham gia lập lại trật tự kỷ c-ong đô thị. Tại những ngã ba, ngã t- không có công an, hiện t-ợng v-ợt đèn đỏ, đèn vàng vẫn xảy ra.

2. Các yêu cầu khi thay đổi cơ cấu tổ chức

Các nhà cải cách, các nhà thiết kế tổ chức đều mong muốn tổ chức mới ra đời đáp ứng đ-ợc những đòi hỏi nhất định của tổ chức. Do đó, một trong những nội dung quan trọng của công tác tổ chức và thiết kế tổ chức là xác định mục tiêu của việc thành lập một tổ chức mới (mới ra đời, sáp nhập, bổ sung...). Về nguyên lý của thiết kế tổ chức, đây là một trong những yêu cầu đầu tiên, không thể thiếu đ-ợc. Nh-ng trên thực tế của các cơ quan nhà n-ớc, sự ra đời một tổ chức mới trong không ít tr-ờng hợp lại không theo cơ chế đó. Mục tiêu của tổ chức mới ít đ-ợc bàn đến một cách cụ thể và do đó khó đánh giá đ-ợc hiệu quả của sự ra đời một tổ chức mới.

Hộp 1: Để thực hiện Nghị định 36/CP cũng nh-triển khai Nghị quyết 13 của Chính phủ (2003), các nhà quản lý cần trả lời một số câu hỏi sau:

- Bao nhiêu chi phí để có đ-ợc một quyết định (bao gồm cả chi phí trực tiếp, gián tiếp, chi phí vật chất, lao động...)?

- Bao nhiêu chi phí nhà n-ớc đã bỏ ra để thực hiện quyết định đó (bao nhiêu cảnh sát đã đ-ợc huy động nhiều hơn so với tr-ớc đây; bao nhiêu lực l-ợng xã hội khác cùng tham gia vào thực hiện quyết định...)?

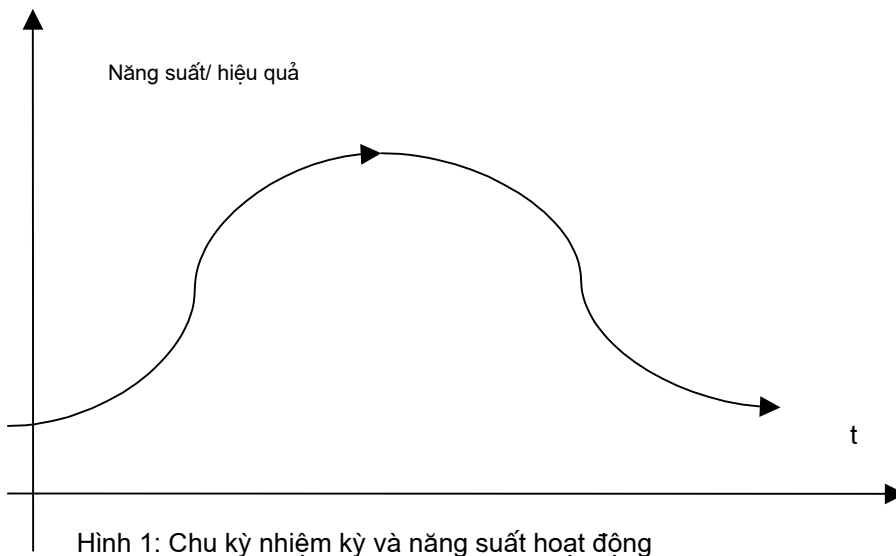
- Chi phí xã hội nói chung để làm cho quyết định đó có hiệu lực (bao nhiêu tiền xã hội đã phải chi ra để tất cả ai ngồi trên xe gắn máy đều phải có mũ bảo hiểm)?

- Những chi phí nếu nh- không phải chi cho việc thực thi những quyết định đó có thể đ-a vào sử dụng cho những mục đích khác đem lại lợi ích cho xã hội?

Tần suất thay đổi cơ cấu

Pháp luật của các n-ớc đều quy định tần suất của sự thay đổi hệ thống, cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà n-ớc. Tần suất của sự thay đổi rất khác nhau giữa các n-ớc. Có thể 3 năm, 4 năm, 5 năm, thậm chí có thể 7 năm. Một trong những câu hỏi lớn đặt ra khi nghiên cứu tần suất thay đổi là bao nhiêu năm là hợp lý? Nếu ngắn quá sẽ rất tốn kém cho việc thay đổi; nh-ng nếu dài quá có thể tốn kém do hậu quả của hoạt động thiếu hiệu quả của bộ máy đang có. Bộ máy sẽ rơi vào sự trì trệ, bảo thủ. Trong một nhiệm kỳ, nếu không có những chế tài cụ thể để kiểm soát sự hoạt động, năng suất có thể giảm theo thời gian nhiệm kỳ (xem sơ đồ hình vẽ 1).

Xác định tần suất nhiệm kỳ phụ thuộc vào nhiều yếu tố: thông lệ, thói quen; chi phí; môi trường chính trị, kinh tế, văn hoá quốc gia; mối t-ong quan của các nhóm lợi ích. Xác định tần suất thay đổi cũng nhằm đến mục tiêu là làm cho hoạt động của tổ chức tốt hơn, nh-ng cũng không hiếm các trường hợp, sự thay đổi không mang lại kết quả mong muốn. Bộ máy mới ra đời có thể hoạt động gặp nhiều trục trặc hơn, hiệu quả thấp hơn so với tr-ớc đây.



Phân tích các khía cạnh tổ chức

a) Phân tích nhu cầu thay đổi

Các nhà thiết kế tổ chức thường phải trả lời câu hỏi: tại sao phải ra đời (hay sáp nhập, giải thể...) tổ chức. Đây là một câu hỏi thường ít đ-ợc chú ý để đ-a ra đ-ợc một câu trả lời đúng bản chất.

Về lý luận, khi tiến hành thay đổi cơ cấu tổ chức hoặc thành lập một tổ chức mới, các nhà thiết kế tổ chức phải tiến hành phân tích nhu cầu để trả lời câu hỏi trên. Phân tích nhu cầu là một công việc phức tạp, mang tính kỹ thuật đòi hỏi sự phối hợp của các nhà thiết kế tổ chức và các nhà quản lý.

b) Phân tích cơ cấu hiện hành

Phân tích cơ cấu hiện hành của tổ chức gắn liền với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của tổ chức cũng nh- các tổ chức con trong tổ chức². Phải xác định đ-ợc công việc, mô tả đ-ợc nhiệm vụ cụ thể của từng tổ chức và từng vị trí công việc. Phân tích công việc trả lời các câu hỏi: công việc gì đang làm; nhiệm vụ chính là gì; các nhiệm vụ cụ thể chi tiết là gì. Nếu không làm đ-ợc điều đó, mỗi ng-ời trong tổ chức sẽ không hiểu rõ mình phải làm gì; một tổ chức mới ra đời không hiểu rõ nhiệm vụ (chính, cụ thể...) mà họ phải đảm nhận là gì.

c) Phân tích công việc

Phân tích công việc nhằm chỉ ra mức độ “bận rộn” của một vị trí công

việc và từ đó có thể trả lời: cần giao thêm hay bớt đi một số nhiệm vụ cụ thể cho vị trí công việc đó hoặc bỏ vị trí đó hay bổ sung thêm một vị trí mới. Ví dụ, hai vị trí công việc A và B. Qua phân tích công việc có thể khẳng định sự tồn tại đồng thời của cả A và B. Nh-ng cũng có thể phải sáp nhập A vào với B hoặc ng-ợc lại; cũng có thể phải ra đời vị trí C.

Phân tích công việc là b-ớc cần thiết để xác định kiến thức và kỹ năng cần có của công chức ứng với từng vị trí nhằm bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ đ-ợc giao. Đồng thời xác định đ-ợc sự hẫng hụt giữa đòi hỏi phải có và thực tế của đội ngũ cán bộ, công chức hiện tại. Nếu thiếu những b-ớc chuẩn bị trên, một tổ chức mới ra đời ch-a thể đáp ứng đ-ợc đòi hỏi thực thi các nhiệm vụ.

Phân tích công việc là cách thức tốt nhất để trả lời các câu hỏi:

- Những công việc nào hiện nay làm ch-a tốt?
- Công việc mới đặt ra với tổ chức là gì?
- Những khó khăn để thực hiện công việc mới?

Các chi phí

Chi phí giải thể

Một tổ chức phải thay đổi cơ cấu thông qua việc sáp nhập hay giải thể đòi hỏi tốn một l-ợng chi phí nhất định - “*chi phí giải thể*”. Trong không ít tr-ờng hợp, hình nh- không ai quan tâm đến loại chi phí này. Thực tế của nhiều n-ớc trong đó có cả Việt Nam, chi phí

6 Giải thể, sáp nhập là công việc không hấp dẫn, do đó ít ai quan tâm đến tính toán những tổn thất do hoạt động này để lại cho bộ máy hành chính. Nh-ng đó là một loại chi phí không nhỏ²

giải thể cũng ảnh h-ởng lớn đến chi tiêu của chính phủ. Đó là những loại chi phí liên quan đến những con ng-ời của tổ chức bị sáp nhập, giải thể; chi phí cho việc thôi việc, chuyển công tác; chi phí đào tạo lại; chi phí chờ việc mới. Một số loại chi phí liên quan đến vật chất nh- l-ãng phí các loại trang thiết bị. Nhiều loại chi phí vô hình hoặc không tính đ-ợc thành tiền nh- việc

chờ đợi các thủ tục để giải thể, sáp nhập. Nhiều ng-ời cho rằng, giải thể, sáp nhập là công việc không hấp dẫn do đó ít ai quan tâm đến tính toán những tổn thất do hoạt động này để lại cho bộ máy hành chính. Nh-ng đó là một loại chi phí không nhỏ.

Chi phí thành lập mới

Ng-ợc với giải thể, sáp nhập (tức xoá bỏ một đơn vị đã có) là việc thành lập một đơn vị mới. Gắn liền với nó là “*chi phí thành lập*” mới. Hàng năm, bộ máy nhà n-ớc nói chung và hành chính nói riêng đều có những tổ chức mới ra đời. Danh mục chi cho việc thành lập một tổ chức mới trong bộ máy hành chính nhà n-ớc không đ-ợc liệt kê vì đó là những khoản chi phí mang tính th-ờng xuyên của hoạt động quản lý và có lẽ ch-a ai có một phép tính cụ thể cho việc hình thành một tổ chức mới trong hệ thống hành chính.

Chi phí thành lập các tổ chức mới không đ-ợc tính toán một cách cụ thể khi xem xét

² Trong thiết kế tổ chức, các văn bản của Việt Nam th-ờng sử dụng cụm từ: chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn. Tuy nhiên, làm rõ nội dung của cả ba cụm từ trên là một vấn đề đ-ợc quan tâm. Đa số các tr-ờng hợp đều nhấn mạnh đến tính không rõ ràng, trùng lặp, chồng chéo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn.

hoạt động của tổ chức mới hay tổ chức bị giải thể, sáp nhập. Các tổ chức cần hạch toán để biết ra đời tổ chức mới, nhà n-ớc đã phải chi bao nhiêu tiền (trực tiếp và gián tiếp) hay “*chi phí thành lập*” tổ chức là bao nhiêu.

Chi phí thành lập một tổ chức mới cần tính đến cả những yếu tố chậm trễ của sự vận hành thông suốt tổ chức đó. Một số tổ chức đ-ợc thành lập, nh-ng có “*độ trễ*” để hoạt động bình th-ờng nên gây tổn thất nhất định cho xã hội. Ví dụ, sau bầu cử, Ủy ban nhân dân các cấp đi vào hoạt động bình th-ờng có thể mất vài ba tháng; một bộ mới đ-ợc thành lập đi vào hoạt động bình th-ờng nh- một bộ thực sự cũng mất thời gian t-ong tự. Nhiều tổ chức phục vụ công dân, nếu độ trễ đó quá lớn sẽ ảnh hưởng rất nghiêm trọng đến sự hoạt động bình th-ờng của xã hội công dân. Đó là một loại chi phí xã hội cần tính đến.

Chi phí cho việc thành lập mới một tổ chức sẽ ít ng-ời bàn đến nếu nh- tổ chức mới giải quyết đ-ợc những vấn đề đặt ra trong phân tích công việc đã nêu trên, giải quyết đ-ợc những lỗ hổng trong hoạt động của tổ chức tr-ớc đây. Thông th-ờng đánh giá hiệu quả của sự thay thế tổ chức này bằng một tổ chức khác hoặc sự ra đời một tổ chức đều nhằm đến giải quyết các vấn đề đặt ra với tổ chức (đang có hoặc ch-a có).

Mong muốn của nhà thiết kế tổ chức khi đ-a ra ph-ơng án sáp nhập ba bộ (hoặc nhiều hơn) thành một bộ mới là chuyển tất cả những điểm mạnh về hoạt động quản lý của bộ A,B,C sang bộ mới, những điểm yếu của các bộ đó không chuyển về thành những điểm yếu của bộ mới thành lập. Về lý t-ởng, điểm mạnh sẽ đ-ợc nhân lên, trong khi đó các điểm yếu sẽ bị triệt tiêu, loại bỏ. Trên thực tế, khó có thể tạo ra đ-ợc một cơ cấu lý t-ởng đó. Đây cũng

chính là hạn chế của việc sáp nhập nhiều tổ chức thành một tổ chức lớn hơn nếu không nghiên cứu cụ thể mô hình tổ chức. Nhiều khi một số tổ chức mới không những không xoá đ-ợc những điểm yếu của tổ chức tr-ớc đây mà chính những điểm yếu đó càng sâu sắc thêm ở đơn vị mới.

3. Tiêu chí đánh giá

Đánh giá hiệu quả của một ph-ơng thức hoạt động quản lý mới cũng nh- một cơ cấu tổ chức mới trên ph-ơng diện kinh tế đối với các tổ chức nhà n-ớc là một công việc rất phức tạp do thiếu một hệ thống các tiêu chí để đánh giá. Trong xu h-ớng cải cách hiện nay, việc đ-a vào các ph-ơng thức quản lý mới cũng gặp sự phản ứng từ hai phía: ủng hộ, đánh giá cao và không ủng hộ do đánh giá đó là một cách lãng phí, không kinh tế. Một ví dụ hiện nay đang đ-ợc nhiều n-ớc nói đến là chính phủ điện tử (Xem hộp 2).

Nhiều nghiên cứu mong muốn tìm ra một cách thức để đánh giá tính kinh tế của sự thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà n-ớc. Tuy nhiên, đây là một vấn đề khó khăn. Khó khăn cơ bản thuộc về tính phức tạp của các hoạt động do các tổ chức hành chính (đã có, sáp nhập, mới thành lập) tiến hành. Để đánh giá đ-ợc tính kinh tế hay hiệu quả hoạt động của một tổ chức hành chính nói riêng và của các cơ quan nhà n-ớc nói chung, có thể dựa vào một số tiêu chí sau:

Thứ nhất, đầu vào cần thiết để cho tổ chức đó hoạt động bao gồm những gì (Inputs)? Đó chính là nguồn lực mà tổ chức cần để tạo ra những sản phẩm hàng hoá và dịch vụ cung cấp cho xã hội. Mỗi một tổ chức hoạt động trong những điều kiện cụ thể đòi hỏi đầu vào khác nhau. Một tổ chức mới ra đời cũng sẽ có

Hộp 2: Nhiều ý kiến đánh giá khác nhau về việc áp dụng công nghệ thông tin (ICT) trong hoạt động quản lý nhà nước. Những người theo xu hướng ủng hộ tích cực cho rằng đây là một trong những xu hướng cần hết sức quan tâm do hiệu quả kinh tế của chính phủ điện tử trong hoạt động quản lý. Nhiều kỳ vọng có được từ chính phủ điện tử đã được đưa ra như: mở rộng dân chủ do gia tăng sự tham gia của công dân trong quá trình chính sách; công khai hoạt động của chính phủ và do đó người dân kiểm soát dễ hơn hoạt động của chính phủ và hạn chế tệ quan liêu, tham nhũng; tiết kiệm chi phí của công dân khi không cần phải đi đến các công sở nhà nước để giải quyết các công việc, chỉ cần tiếp xúc cổng Internet của các cơ quan nhà nước.

Nhưng cũng không ít người cho rằng, chính phủ điện tử là một sự tốn kém. Đó là một khoản đầu tư nhưng hiệu quả của đầu tư không xác định. Chính phủ điện tử phục vụ một bộ phận công dân trong khi đó chi phí rất lớn. Người dân đến với chính phủ điện tử rất hạn chế. Mặt khác, các nhà quản lý thường có nhiều lý do để không cung cấp thông tin mà công dân cần nhất là mạng; nhiều loại dịch vụ mang tính chất pháp lý của nhà nước mà người dân cần nhất, thường xuyên nhất lại chưa được đưa lên mạng; độc quyền của những công chức trên một số lĩnh vực luôn là hạn chế của chính phủ điện tử; công chức không thường xuyên cập nhật thông tin lên mạng và do đó mạng chỉ có ý nghĩa ở giai đoạn “khai trương”, rất tốn kém, nhưng sau đó không duy trì, nhiều trang web trở thành sản phẩm dở dang.

những đòi hỏi riêng của mình về đầu vào. Đầu vào trong hoạt động của các tổ chức hành chính nhà nước bao gồm cả con người, cơ sở vật chất, trang thiết bị cần thiết. Mỗi một loại đầu vào đều có những giá trị xã hội nhất định và điều đó được phản ánh bởi chi phí phải trả cho các yếu tố đầu vào đó. Các nhà nghiên

cứu tổ chức phải quan tâm đến tính kinh tế của các yếu tố đầu vào này trên nguyên tắc cung cấp đủ, đúng nhu cầu nhưng giá thành phải thấp. Một trong những yếu tố lo lắng nhất hiện nay được đề cập đến vẫn là yếu tố con người - cán bộ, công chức trong bộ máy. Chi phí công chức trong bộ máy gia tăng hàng năm theo chu trình tăng lương, thâm niên. Nhưng liệu với một tổ chức bao gồm tất cả những người có thâm niên cao, lương cao (do gia tăng theo thâm niên) có thể hoạt động tốt hơn so với các tổ chức trẻ hơn hay không lại là một câu hỏi chưa có câu trả lời. Đầu vào cũng gắn liền với việc gia tăng trang thiết bị “xịn” cho các tổ chức chưa tương xứng với sự gia tăng chất lượng phục vụ của các tổ chức.

Thứ hai, sản phẩm tạo ra của các cơ quan hành chính nhà nước (outputs)? Ví dụ, số quyết định hành chính được ban hành; số vụ buôn lậu bị bắt; số vụ khiếu nại hành chính được giải quyết. Tuy nhiên, khó đánh giá tính kinh tế trong hoạt động của tổ chức hành chính dựa trên tiêu chí này. Nhiều tổ chức hành chính có nhiệm vụ chủ yếu là ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khi làm báo cáo tổng kết thường đưa ra con số bao nhiêu văn bản quy phạm đã tham gia soạn thảo để đánh giá thành tích. Nhưng trên đây nêu, chưa ai tính

‘ Chính phủ điện tử được đánh giá là tốt, nhưng nếu chính phủ không thay đổi ngay chính hoạt động của mình thì dù công nghệ tốt đến đâu cũng không thể đem lại hiệu quả ’

hết chi phí cho một văn bản đó ra đời mất bao nhiêu tiền và do đó để có thể tính “*giá của quyết định đó theo giá thị trường*”. Quyết định hành chính khó có thể l-ợng hoá chi tiết chi phí và không có khả năng tính chi phí cho một đơn vị quyết định do sự khác nhau rất lớn giữa chi phí cho các loại quyết định đó.

Yếu tố thứ ba dùng để đánh giá tính kinh tế của hoạt động quản lý hành chính nhà n-ớc là kết quả của hoạt động (outcomes). Đó chính là mục tiêu, mục đích hoạt động của cơ quan hành chính mới đ-ợc thành lập (hoặc sáp nhập...); sự tác động của hoạt động đến nhiều khía cạnh khác nhau của xã hội. Ví dụ, số vụ buôn lậu bị bắt và việc giảm, tiến đến xoá bỏ đ-ợc buôn lậu. Mục tiêu mong muốn của những tổ chức chống buôn lậu đ-ợc thành lập ra (với cơ cấu, bộ máy, trang thiết bị...) không phải là bắt đ-ợc nhiều hay ít vụ buôn lậu mà phải giảm và tiến tới không còn buôn lậu. Nếu số vụ buôn lậu bị bắt gia tăng với tốc độ gia tăng của buôn lậu, coi nh- chúng ta ch-a thành công trong việc thành lập một tổ chức mới về chống buôn lậu nếu xét về ph-ơng diện kinh tế. Với một số dịch vụ (sản phẩm) đ-ợc tạo ra, đánh giá tính kinh tế của tổ chức chính là đánh giá khía cạnh tác động của các sản phẩm đó đến mục tiêu của tổ chức. Nh- trên đã nêu, một tổ chức mới ra đời cần làm rõ mục đích, mục tiêu hoạt động của tổ chức để từ đó có thể xác định rõ hơn hiệu quả hoạt động của nó theo mục tiêu đề ra.

6 Tác động của việc thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà n-ớc lên hiệu quả hoạt động phụ thuộc vào tính hệ thống của sự thay đổi

Thứ t-, quy trình tạo ra các sản phẩm và tác động của hoạt động đến các khía cạnh khác nhau của xã hội. Nhiều hoạt động của tổ chức hành chính chỉ có thể đ-ợc xem xét trong cả quá trình, không thể chỉ sử dụng một chỉ số riêng lẻ nào. Ví dụ, mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạch định chính sách không chỉ dừng lại ở một hoạt động mà phải xem xét cả quy trình. Nhiều sự thay đổi trong cơ cấu tổ chức có thể tác động rất lớn đến sự vận hành chung của các bộ máy, nh-ng lại khó có thể đánh giá ngay chính hiệu quả của yếu tố này. Đó cũng chính là đặc tr-ng khó có thể đánh giá đúng bản chất tính kinh tế của chi phí trong việc sắp xếp lại cơ cấu tổ chức bộ máy nhà n-ớc nói chung và hành chính nhà n-ớc nói riêng. Không có quy

lệnh chung cho các n-ớc khi thiết lập cơ cấu tổ chức hệ thống hành pháp; cũng không có một cơ cấu duy nhất hiệu quả cho mọi giai đoạn; ít đâu mới ch-a chắc đã tốt hơn nhiều đâu mới, nếu nh- cách thức vận hành của ít đâu mới không bảo đảm tính hiệu quả. Chính phủ điện tử đ-ợc đánh giá là tốt, nh-ng nếu chính phủ không thay đổi ngay chính hoạt động của mình thì dù công nghệ tốt đến đâu cũng không thể đem lại hiệu quả. Tác động của việc thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà n-ớc lên hiệu quả hoạt động phụ thuộc vào tính hệ thống của sự thay đổi./.

* PGS.TS. Học viện Hành chính Quốc gia

HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT ĐẦU T- N-ỚC NGOÀI

PHAN TRUNG CHÍNH * - NGUYỄN VĂN HÙNG **

Theo các tác giả, muốn cải thiện môi trường đầu t-, thu hút nhiều hơn nữa đầu t- n-ớc ngoài, trên bình diện pháp luật, về lâu dài cần tiến tới ban hành một đạo luật áp dụng chung cho cả đầu t- n-ớc ngoài và đầu t- trong n-ớc. Nh-ng tr-ớc mắt, cần khắc phục 8 điểm bất cập của pháp luật đầu t- n-ớc ngoài hiện nay và chú trọng đến 5 giải pháp hoàn thiện hệ thống đó

1. Những vấn đề đặt ra

Luật Đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam đ-ợc ban hành lần đầu vào tháng 12 năm 1987, đã đ-ợc điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung bốn lần (năm 1990, 1992, 1996 và 2001). Luật đã chú ý đến một số điều chỉnh căn bản theo h-ớng phù hợp với chủ tr-ong của một nền kinh tế mở, với xu thế của tình hình mới, đảm bảo lợi ích kinh tế – xã hội của n-ớc ta và đ-ợc các nhà đầu t- n-ớc ngoài đánh giá cao.

Tuy nhiên, cho đến nay, nhìn chung pháp luật về đầu t- n-ớc ngoài vẫn còn thiếu tính đồng bộ, ổn định và cụ thể, thậm chí có những quy định còn mâu thuẫn nhau. Nguyên nhân là do “môi trường pháp lý còn đang trong quá trình hoàn thiện”¹ thể hiện trên một số vấn đề chủ yếu sau:

Thứ nhất, phạm vi quản lý hoạt động đầu t- n-ớc ngoài ít đ-ợc đề cập cụ thể trong luật. Phần lớn các văn bản pháp luật mới chỉ tập trung vào giai đoạn cấp giấy phép đầu t-, ch-a

quy định cụ thể phạm vi và đối t-ợng quản lý trong quá trình hoạt động của đầu t- n-ớc ngoài giai đoạn sau cấp phép. Dẫn đến tình trạng các cơ quan quản lý không nắm đ-ợc thực trạng kinh doanh của khu vực này mà cứ phải “bận bịu” với những thủ tục hành chính quá phiền hà và phức tạp, nhất là các thủ tục liên quan đến triển khai dự án đầu t- n-ớc ngoài nh- về đất đai, xây dựng xuất nhập khẩu, hải quan... Có những vấn đề rất lớn đòi hỏi vai trò quản lý của Nhà n-ớc nh- việc kiểm tra, giám sát sử dụng máy móc thiết bị, ph-ong tiện vận chuyển, vật t-, nguyên liệu miễn thuế nhập khẩu để xây dựng cơ bản v.v... hiện nay lại ch-a có bộ, ngành nào chịu trách nhiệm quản lý.

Thứ hai, ch-a bảo đảm tính ổn định trong các quy định của pháp luật về đầu t- n-ớc ngoài. Do Việt Nam ch-a có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này nên quá trình điều hành vĩ mô còn lúng túng, ch-a chủ động và còn có tính chất đối phó, dẫn đến tình trạng

¹ Nghị quyết 09 của Chính phủ về tăng c-ờng thu hút và nâng cao hiệu quả ĐTTNN thời kỳ 2001-2005.

trong thời gian ngắn, Chính phủ, cũng như các bộ, các ngành, thậm chí cả các cơ quan quản lý ở địa phương ban hành quá nhiều văn bản pháp quy. Đáng chú ý là những quy định trong các văn bản pháp quy mới có khi lại phủ nhận quy định trong các văn bản trước đó nên vừa không tạo điều kiện thuận tiện cho nhà đầu tư nước ngoài làm ăn nghiêm chỉnh, vừa tạo kẽ hở cho một số nhà đầu tư nước ngoài có ý đồ lợi dụng gây ra nhiều tiêu cực đáng tiếc.

Thứ ba, pháp luật về đầu tư nước ngoài đôi khi còn chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau, thiếu đồng bộ, không nhất quán về chủ trương, thậm chí nhiều vấn đề còn bỏ ngỏ, như việc xử lý giá trị quyền sử dụng đất trong trường hợp giải thể, phá sản doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không còn phù hợp. Nhiều vấn đề xung quanh việc phá sản doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà pháp luật hiện hành chưa xử lý được. Theo Luật Đầu tư nước ngoài (được sửa đổi, bổ sung năm 2001, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được thế chấp quyền sử dụng đất cho ngân hàng hoạt động tại Việt Nam. Nhưng theo hướng dẫn của ngân hàng thì doanh nghiệp chưa được thế chấp. Đây có thể là thách thức lớn đối với chúng ta trong quá trình hợp tác đầu tư với nước ngoài.

Thứ tư, phần nhiều văn bản pháp luật về đầu tư nước ngoài còn dừng lại ở các quy định khung, các nguyên tắc cơ bản, chưa thể hiện được tính rõ ràng và cụ thể. Vì vậy, việc áp dụng trực tiếp gặp rất nhiều khó khăn, phải chờ đợi các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành. Trong khi đó sự rõ ràng, cụ thể, chính xác luôn là những thuộc tính không thể thiếu được trong văn bản pháp luật.

Đến nay, đã có trên 120 văn bản liên quan hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam². Trong nhiều trường hợp, văn

bản hướng dẫn còn ban hành chậm và trái với quy định của luật hoặc mở rộng phạm vi so với luật khung quy định, thậm chí cả các cơ quan quản lý ở cấp địa phương cũng hướng dẫn thi hành luật nên dẫn tới sự áp dụng không thống nhất.

Còn không ít các quy định của các văn bản pháp luật liên quan đến đầu tư nước ngoài chưa đáp ứng được các yêu cầu như: các tiêu chí cấp phép và hạn chế cấp phép đối với nhà đầu tư nước ngoài vẫn còn quy định theo nguyên tắc chung chung, thiếu minh bạch, làm cho nhà đầu tư nước ngoài không xác định được dự án của mình có thuộc diện không được cấp phép hay không. Điều này, một mặt làm cho nhà đầu tư không chủ động được, mặt khác dẫn đến sự thiếu nhất quán, cùng một vấn đề nhưng mỗi nơi, mỗi ngành, mỗi địa phương giải quyết một khác, tùy thuộc vào chủ quan của người áp dụng luật.

Thứ năm, việc thi hành pháp luật, chính sách khá tùy tiện, không nhất quán, còn tình trạng “phép vua thua lệ làng” ở một số địa phương. Thực tế cho thấy, việc thi hành Luật Đầu tư nước ngoài trong những năm qua chưa được thi hành nghiêm chỉnh. Các tranh chấp về đầu tư, kinh doanh không được giải quyết kịp thời và có hiệu quả, thiếu cơ chế cho việc bảo đảm thi hành luật pháp đã gây ảnh hưởng bất lợi cho môi trường đầu tư ở nước ta và cản trở việc thu hút đầu tư nước ngoài.

Trong khi chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước ta là tạo điều kiện cho việc thu hút đầu tư nước ngoài thì ở cấp thực thi lại có những quy định thắt chặt lại hoặc mang tính cục bộ. Biểu hiện rõ nhất cho nhận định này là việc triển khai thực hiện Danh mục lĩnh vực đầu tư có điều kiện và Danh mục lĩnh vực không cấp phép đầu tư nước ngoài ban hành kèm theo Nghị định số 24/2000/NĐCP của

² Tìm hiểu Luật đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam, Nxb TP HCM, 2001, tr 390

Chính phủ. Nhưng một số văn bản gần đây đã đưa ra những điều kiện thắt chặt hơn rất nhiều so với Nghị định 24, chẳng hạn như việc quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ hàng hải, chủ trương thực hiện dự án cấp nước theo phương thức xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT), sản xuất xi măng, sắt thép...

Thứ sáu, hình thức đầu tư và loại hình doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đa dạng và đa đáp ứng yêu cầu mở rộng các phương thức huy động vốn đầu tư nước ngoài. Theo Luật Đầu tư nước ngoài, chỉ có ba hình thức đầu tư, đó là: hình thức liên doanh; hình thức 100% vốn đầu tư nước ngoài; hợp đồng hợp tác kinh doanh. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được phép thành lập và tổ chức hoạt động theo hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn chứ không được thành lập theo hình thức công ty cổ phần. Công ty hợp danh như các doanh nghiệp trong nước³. Những mô hình này chỉ phù hợp trong giai đoạn đầu thực hiện chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tuy nhiên, với quy mô ngày càng lớn, nhu cầu thu hút vốn đầu tư trong nước của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng gia tăng nhanh. Điều này cho thấy cần thiết phải mở rộng các loại hình doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, mở rộng các hình thức đầu tư và cho phép nhà đầu tư nước ngoài có quyền lựa chọn trong số các hình thức đầu tư được pháp luật cho phép tại Việt Nam.

Thứ bảy, nguyên tắc “nhất trí” - một trong những quy định của pháp luật đầu tư nước ngoài ở Việt Nam gây nhiều tranh cãi và bị cho rằng không phù hợp với thông lệ quốc tế, đó là việc thực hiện nguyên tắc “nhất trí” đối với những vấn đề quan trọng trong doanh nghiệp liên doanh, như: Tổng Giám đốc hoặc Phó Tổng Giám đốc thứ nhất

phải là người của bên Việt Nam và là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam; Phó Tổng Giám đốc thứ nhất người Việt Nam có quyền hạn hầu như ngang với Tổng Giám đốc của bên nước ngoài...⁴.

Thực chất của quy định này nhằm dành cho bên Việt Nam với tỷ lệ vốn góp thường là thấp nhưng vẫn có quyền quyết định những vấn đề xét thấy không có lợi cho mình. Trên thực tế, quy định này đã phần nào làm hạn chế tính chủ động của nhà đầu tư, không phù hợp với cơ chế thị trường.

Khí đốt Nam Côn Sơn, một trong những dự án đầu tư nước ngoài

³ Xem các quy định pháp luật về ĐTNN tại Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr 11-12.

⁴ Xem các quy định pháp luật về ĐTNN tại Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr 33-34.

Thứ tám, hiện còn tồn tại song song hai đạo luật đầu t- áp dụng cho đầu t- trong n-ớc và đầu t- n-ớc ngoài. Sự tồn tại của hai đạo luật này đã tạo nên môi trường pháp lý phức tạp, chồng chéo và đặc biệt tạo ra một môi trường cạnh tranh bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Bên cạnh đó, sự thiếu vắng của những luật quan trọng như Luật Chứng khoán và thị trường chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán, nhằm hỗ trợ về các vấn đề cạnh tranh, chống độc quyền, bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp, bảo hộ ng-ời tiêu dùng..., đến nay vẫn ch-a đ-ợc ban hành hoặc đã ban hành nh-ng hiệu lực thi hành không cao dẫn đến hạn chế trong liên doanh, liên kết giữa doanh nghiệp trong n-ớc với các nhà đầu t- n-ớc ngoài.

Những vấn đề trên đã và đang đặt ra đối với Việt Nam, cần thiết phải có ngay các giải pháp để khắc phục những tồn tại đó của pháp luật đầu t- n-ớc ngoài như Văn kiện Đại hội IX của Đảng và Nghị quyết số 09 của Chính phủ về tăng c-ờng thu hút và nâng cao hiệu quả đầu t- trực tiếp n-ớc ngoài thời kỳ 2001-2005 đã nhấn mạnh: *“Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế chính sách về đầu t- trực tiếp n-ớc ngoài”*⁵; *“Giảm mạnh, tiến tới xoá bỏ sự phân biệt về chính sách và pháp luật giữa đầu t- trong n-ớc và đầu t- n-ớc ngoài”*⁶.

2. Một số giải pháp

Kinh nghiệm của các n-ớc đi tr-ớc và thực tế của Việt Nam đã cho thấy để nâng cao hiệu quả thu hút đầu t- n-ớc ngoài, hệ thống pháp luật nói chung và về lĩnh vực này nói riêng

phải đảm bảo các yêu cầu: nhất quán về chủ tr-ong đ-ờng lối; đồng bộ giữa các cấp, các ngành quản lý; đầy đủ, rõ ràng và rành mạch; ổn định trong thời gian dài để nhà đầu t- có đủ thời gian thực hiện chiến lược kinh doanh; và cuối cùng phải đ-ợc các cơ quan chức năng thi hành đúng đắn.

• Nên giao cho một số viện nghiên cứu, hoặc cơ quan t- vấn thực hiện việc rà soát các văn bản pháp luật liên quan đến đầu t- n-ớc ngoài

Nh- đã đề cập, ở Việt Nam hiện đang tồn tại Luật Đầu t- n-ớc ngoài và Luật Khuyến khích đầu t- trong n-ớc, nên còn có nhiều chênh lệch trong các chính sách -u đãi đối với hai loại hình đầu t- này. Từ vài năm gần đây đã có ý định về xây dựng một luật

chung cho cả hai loại hình đầu t- trực tiếp n-ớc ngoài và đầu t- trong n-ớc. Điều đó là cần thiết, nh-ng cần một thời gian để giảm dần sự phân biệt về cơ chế chính sách đối với đầu t- trong n-ớc và đầu t- n-ớc ngoài. Do vậy, nên tiến hành theo hai b-ớc sau:

B-ớc thứ nhất: trong lúc chờ đợi để có Luật đầu t- thống nhất cả trong và ngoài n-ớc, thì cần hoàn thiện Luật đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam theo hướng tạo đ-ợc sự hấp dẫn, thông thoáng, chặt chẽ, nhất quán, rõ ràng, ổn định, bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa đầu t- n-ớc ngoài và đầu t- trong n-ớc, trên cơ sở tham khảo chính sách mới của các n-ớc để lựa chọn những vấn đề cần thiết phải đ-a vào Luật, nhằm bảo đảm lợi thế cạnh tranh của Việt Nam. Ở b-ớc này cần chú trọng các vấn đề sau:

Một, tiến hành rà soát tất cả các văn bản pháp luật liên quan đến đầu t- n-ớc ngoài để

⁵ Nghị quyết 09 của Chính phủ về tăng c-ờng thu hút và nâng cao hiệu quả ĐTTNN thời kỳ 2001-2005.

⁶ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001 tr 200.

điều chỉnh những nội dung không thống nhất, bãi bỏ những quy định trái với chính sách hoặc với luật, những thủ tục gây phiền hà, không phù hợp với cơ chế mới của bất kỳ cơ quan nào. Đây là một công việc không đơn giản, nếu giao cho các cơ quan chức năng tiến hành, thì thực tế đã chỉ ra là rất khó thực hiện hoặc là làm rất chậm, vì thiếu tính khách quan khi xem xét các quy định hiện hành, thậm chí không muốn sửa đổi những nội dung liên quan đến quyền hạn và lợi ích của mình. Nên giao cho một số viện nghiên cứu, hoặc cơ quan tư vấn thực hiện việc rà soát các văn bản pháp luật liên quan đến đầu tư nước ngoài như một đề tài nghiên cứu khoa học. Đồng thời cũng phải có chế tài nghiêm cấm các cơ quan quản lý và chức năng không được tự ý đặt ra bất kỳ quy định nào khác đối với đầu tư nước ngoài và xử lý nghiêm hiện tượng lạm quyền trong việc ban hành các quy định, cũng như thực hiện pháp luật của Nhà nước.

Hai, tập trung vào giải quyết những khó khăn vướng mắc. Trong tình hình hiện nay, vẫn còn nhiều vướng mắc có liên quan đến các Bộ, ngành chức năng làm cho các nhà đầu tư nước ngoài phải chờ đợi khá lâu. Các Bộ, ngành quản lý có liên quan cần gấp rút nghiên cứu, nhanh chóng áp dụng các giải pháp hợp lý để tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong từng trường hợp cụ thể như: xử lý các khó khăn, vướng mắc về thị trường, về vốn vay, về nợ thuế; điều chỉnh giảm mức tiền thuê đất cho nhà đầu tư nước ngoài gặp tình huống bất khả kháng trong kinh doanh; giải quyết nhanh cho nhà đầu tư thuê thêm đất để mở rộng sản xuất – kinh doanh; thực hiện

điều chỉnh giấy phép đầu tư, lĩnh vực hoạt động cho doanh nghiệp.

Ba, đa dạng hoá các hình thức đầu tư, cho phép thành lập công ty quản lý vốn, thành lập mô hình kinh tế mới. Cần có chính sách và tạo điều kiện cho thành phần kinh tế tư nhân liên doanh với nước ngoài; đẩy nhanh việc thí điểm cổ phần hoá doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tổng kết kinh nghiệm rồi tiến tới thực hiện cổ phần hoá doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để có thể huy động được nhiều nguồn vốn với mọi loại quy mô vốn cho sự phát triển nền kinh tế; thực hiện nhất quán chính sách một giá đối với nhà đầu tư nước ngoài.

Bốn, đổi mới quy trình làm luật. Pháp luật chỉ có hiệu lực thực tế trong cuộc sống nếu nó phản ánh đúng thực trạng cuộc sống, giải đáp những vấn đề bức xúc của cuộc sống đang đặt ra. Do vậy, một trong những nội dung của việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, cũng như hệ thống pháp luật liên quan đến hoạt động đầu tư nước ngoài là thay đổi quy trình xây dựng pháp luật

theo kiểu từ trên xuống bằng quy trình từ dưới lên. Các sáng kiến pháp luật, nội dung các quy phạm pháp luật phải bắt nguồn từ chính hoạt động đầu tư nước ngoài và quay trở lại phục vụ hoạt động đầu tư nước ngoài.

Năm, luật hoá tất cả những nội dung có thể ở các văn bản dưới luật để đưa vào Luật Đầu tư nước ngoài. Xu hướng quản lý hiện đại đòi hỏi các bộ luật phải được xây dựng theo hướng chi tiết, cụ thể hoá, có thể điều chỉnh được các hành vi của xã hội. Mọi lĩnh vực hoạt động đều phải dựa theo luật, tránh tình

“Các sáng kiến pháp luật, nội dung các quy phạm pháp luật phải bắt nguồn từ chính hoạt động đầu tư nước ngoài và quay trở lại phục vụ hoạt động đầu tư nước ngoài”

• **Đ-a những nội dung chủ yếu đ-ọc quy định tại các Nghị định của Chính phủ, thậm chí tại Thông t- h-óng dẫn của các Bộ, ngành về đầu t- n-ớc ngoài, trở thành nội dung của Luật Đầu t- n-ớc ngoài?**

trạng luật quy định chung chung, kéo theo phải có rất nhiều văn bản h-óng dẫn thi hành luật. Trong lĩnh vực hoạt động đầu t- n-ớc ngoài cũng vậy, nếu những quy định trong luật vẫn theo kiểu chung chung, mâu thuẫn, thì không những gây khó khăn cho các cơ quan quản lý của Nhà n-ớc mà còn làm ảnh h-ởng cả đến hoạt động đầu t- n-ớc ngoài. Nhà đầu t- không biết nên thực hiện theo quy định của luật nào, văn bản nào, từ đó sẽ dẫn đến ách tắc trong hoạt động đầu t- n-ớc ngoài, làm mất thời gian, chi phí và cơ hội đối với nhà đầu t-, tạo điều kiện cho các hiện t-ợng tiêu cực phát triển.

Để tránh tình trạng hệ thống các văn bản d-ới luật lại có giá trị pháp lý cao hơn luật, dẫn đến hiện t-ợng “*trên thoáng, d-ới không thông*”, cản trở chủ tr-ơng thu hút đầu t- n-ớc ngoài, phải đ-a những nội dung chủ yếu đ-ọc quy định tại các Nghị định của Chính phủ, thậm chí tại Thông t- h-óng dẫn của các Bộ, ngành về đầu t- n-ớc ngoài, trở thành nội dung của Luật Đầu t- n-ớc ngoài. Có nh- vậy, hiệu lực pháp luật sẽ đ-ọc nhận thức và áp dụng đúng nh- vốn có, mà không bị các văn bản d-ới luật giải thích không phù hợp với luật, và việc thi hành luật bảo đảm đúng thời hạn do cơ quan lập pháp quy định, không phụ thuộc vào công việc của cơ quan hành pháp.

Bên cạnh đó, Quốc hội và Nhà n-ớc cần xác định một ch-ơng trình xây dựng pháp luật cho cả những năm tr-ớc mắt và giai đoạn sau này

nhằm xây dựng hệ thống pháp luật đầu t- n-ớc ngoài thống nhất, đồng bộ; tạo lập môi tr-ờng pháp lý thông thoáng và chặt chẽ, phù hợp với thông lệ quốc tế để thu hút đ-ọc nhiều nguồn vốn đầu t- trực tiếp n-ớc ngoài ngày càng tăng cả về số l-ợng và chất l-ợng.

B-ớc thứ hai: tiến tới ban hành một bộ luật áp dụng chung cho cả đầu t- n-ớc ngoài và đầu t- trong n-ớc. Hiện đang có nhiều luật điều chỉnh hoạt động đầu t- n-ớc ngoài và đầu t- trong n-ớc, sự tồn tại của nhiều luật điều chỉnh một hành vi đã tạo ra sự khác biệt đến mức thiếu bình đẳng giữa các doanh nghiệp trong các thành phần kinh tế khác nhau. Việc này có thể hình dung nh- trên một sân bóng đá, mỗi đội bóng đá theo một luật chơi riêng. Do vậy, Việt Nam cần thành lập ngay một bộ phận chuyên trách nghiên cứu về dự án Luật Đầu t-, tr-ớc mắt thu thập tất cả các luật, pháp lệnh, nghị định, thông t- liên quan đến hoạt động đầu t- n-ớc ngoài và khuyến khích đầu t- trong n-ớc, nghiên cứu một cách có hệ thống, trên cơ sở đó đ-a ra một Bộ luật Đầu t- để đến tr-ớc năm 2005, n-ớc ta có một luật chung điều chỉnh hoạt động của tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

Hy vọng rằng, cùng với quá trình đổi mới và tiến trình phát triển của đất n-ớc, khu vực kinh tế có vốn đầu t- n-ớc ngoài - một bộ phận cấu thành quan trọng trong nền kinh tế thị tr-ờng định h-óng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, sẽ không ngừng hoàn thiện, phát triển và tự khẳng định mình, góp phần vào sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất n-ớc và đ-a Việt Nam b-ớc lên một tầm cao mới./.

* TS, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

** ThS, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

CHỌN LUẬT ÁP DỤNG ĐỐI VỚI QUAN HỆ DÂN SỰ CÓ YẾU TỐ N-ỐC NGOÀI

NGUYỄN TIẾN VINH*

Điều 827 của Bộ luật Dân sự Việt Nam quy định, đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài có thể áp dụng pháp luật dân sự Việt Nam, điều -ớc quốc tế của Việt Nam, pháp luật n-ớc ngoài hoặc tập quán quốc tế. Phân tích điều luật này và một số quy định liên quan, tác giả trình bày những bất cập, dẫn đến mâu thuẫn và ách tắc khi chọn luật áp dụng cho các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài theo quy định liên quan hiện hành.

Một trong những nội dung quan trọng nhất của Phần bảy Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995 là xác định các nguồn pháp luật và căn cứ áp dụng các nguồn pháp luật đó đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Theo quy định của Điều 827 BLDS, đối với một quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài thì tùy từng tr-ờng hợp, có thể áp dụng một trong bốn nguồn pháp luật sau đây: pháp luật dân sự Việt Nam; điều -ớc quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia; pháp luật n-ớc ngoài; tập quán quốc tế. Các nội dung này đ-ợc h-ớng dẫn thực hiện trong 4 điều, từ Điều 2 đến Điều 5 của Nghị định 60/CP. Trong bài viết này chúng tôi xin lần l-ợt bàn về các quy định của Điều 827 BLDS và các nội dung h-ớng dẫn có liên quan của Nghị định 60/CP, nhằm đóng góp thêm một số ý kiến lý luận phục vụ cho quá trình sửa đổi, bổ sung BLDS nói chung và Phần bảy BLDS nói riêng.

1. Về áp dụng pháp luật Việt Nam, khoản 1 Điều 827 quy định:

“Các quy định của pháp luật dân sự Cộng hoà xã hội chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam đ-ợc áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, trừ tr-ờng hợp Bộ luật này có quy định khác”

Chúng tôi cho rằng điều khoản này còn thể hiện nhiều bất cập. Có thể giải thích nhận định này thông qua một số điểm sau:

Điểm bất cập thứ nhất, thuật ngữ “*Các quy định của pháp luật dân sự CHXHCN Việt Nam*” trong điều khoản này là không chính xác. Trên ph-ong diện khoa học t- pháp quốc tế, khi pháp luật của một quốc gia đ-ợc áp dụng để điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, thì phải hiểu đó là cả hệ thống pháp luật chứ không phải một đạo luật hoặc một ngành luật cụ thể của quốc gia đó đ-ợc áp dụng¹. Do vậy,

¹ Xem : Viện Nghiên cứu Nhà n-ớc và pháp luật, *Một số vấn đề lý luận cơ bản về Luật quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1994, 236 đến 243; Đoàn Năng (chủ biên), *Giáo trình T- pháp quốc tế*, Khoa Luật - Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Hà Nội 1996, tr.51 đến tr.59; Nguyễn Bá Điển (chủ biên), *Giáo trình T- pháp quốc tế*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2001, tr. 85 đến 89.

nếu pháp luật Việt Nam đ-ợc xác định áp dụng thì phải hiểu đó là pháp luật Việt Nam nói chung, chứ không chỉ là pháp luật dân sự Việt Nam. Điều này đ-ợc thể hiện rõ, khi các điều khoản tiếp sau của Phần bảy đều sử dụng thuật ngữ “*Pháp luật CHXHCN Việt Nam*” mà không dùng thuật ngữ “*pháp luật dân sự Việt Nam*”. T-ong tự nh- vậy, các điều khoản khác khi nói đến tr-ờng hợp pháp luật n-ớc ngoài đ-ợc áp dụng cũng đều sử dụng thuật ngữ “*pháp luật n-ớc ngoài*”, chứ không sử dụng thuật ngữ “*pháp luật dân sự n-ớc ngoài*”.

Tuy nhiên, có thể có ý kiến khác về lý do sử dụng thuật ngữ này: với t- cách là một điều khoản của BLDS, khoản 1 này không quy định về việc áp dụng pháp luật Việt Nam nói chung, mà chỉ dừng lại quy định về hiệu lực áp dụng của pháp luật dân sự Việt Nam. Nếu hiểu theo cách này thì sẽ dẫn đến một số mâu thuẫn: *một mặt*, hiệu lực của BLDS đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài đã đ-ợc quy định tại khoản 4, Điều 15 của cùng Bộ luật; *mặt khác*, bản thân thuật ngữ “*pháp luật dân sự Việt Nam*” cũng đã có nội hàm rộng hơn thuật ngữ “*BLDS*”. Nói cách khác, bằng việc sử dụng thuật ngữ “*pháp luật dân sự Việt Nam*”, khoản 1 cũng đã đề cập đến hiệu lực của các quy định nằm ngoài cả BLDS. Hơn nữa, việc sử dụng thuật ngữ “*pháp luật dân sự Việt Nam*” vô hình trung cũng làm cho điều luật này trở nên đơn độc, không có ý nghĩa, khi tất cả các điều khoản về sau chỉ nói đến việc áp dụng “*pháp luật Việt Nam*”, mà

không hề nói đến áp dụng “*pháp luật dân sự Việt Nam*”.

Điểm bất cập thứ hai, quy định pháp luật dân sự Việt Nam đ-ợc áp dụng đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, “*trừ tr-ờng hợp Bộ luật này có quy định khác*” nh- trong khoản 1 cũng gây ra mâu thuẫn, khó giải thích trong bối cảnh chung của Bộ luật.

Cần phải hiểu đầu là những tr-ờng hợp Bộ luật có quy định khác? Có hai cách hiểu về đoạn này, tuy nhiên cả hai đều không đ-a lại nội dung xác định:

Theo cách hiểu thứ nhất: “*quy định khác*” là các quy định tại khoản 2, 3, 4 tiếp theo của cùng Điều 827 quy định về tr-ờng hợp áp dụng điều -ớc quốc tế, pháp luật n-ớc ngoài và tập quán quốc tế. Cách hiểu này đ-ợc Nghị định 60/CP h-ớng dẫn tại Điều 2. Nếu hiểu theo cách này, đoạn điều kiện “*trừ tr-ờng hợp Bộ luật này có quy định khác*” cần phải đ-ợc sửa lại là “*trừ các tr-ờng hợp quy định tại các*

khoản 2, 3, 4 của điều này”. Tuy nhiên, nếu chấp nhận cách giải thích này theo quy định của Nghị định 60/CP thì sẽ dẫn đến một chuỗi các mâu thuẫn khi giải thích Khoản 2, Điều 827 BLDS và Điều 3 Nghị định 60/CP (xem phần bình luận Khoản 3, Điều 827 Áp dụng điều -ớc quốc tế).

Theo cách hiểu thứ hai: đoạn “*trừ tr-ờng hợp Bộ luật này có quy định khác*” là có ý viện dẫn trở lại Điều 15 nói về hiệu lực của Bộ luật. Chấp nhận cách hiểu này, thì vấn đề lại

‘Trên ph-ong diện t- pháp quốc tế, khi pháp luật của một quốc gia đ-ợc áp dụng để điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, thì phải hiểu đó là cả hệ thống pháp luật chứ không phải một đạo luật hoặc một ngành luật cụ thể của quốc gia đó’

càng phức tạp hơn. Bởi vì, Khoản 4, Điều 15 quy định: “*BLDS cũng đ-ợc áp dụng đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, trừ tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà n-ớc CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác*”. Nh- vậy, Khoản 4, Điều 15 này chỉ đề cập đến việc áp dụng của BLDS Việt Nam, chứ không nói đến việc áp dụng của pháp luật dân sự Việt Nam hay pháp luật Việt Nam nói chung.

2. Về việc áp dụng các quy định của điều -ớc quốc tế đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, Khoản 2, Điều 827 quy định:

“Trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà n-ớc CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác với quy định của Bộ luật này, thì áp dụng quy định của điều -ớc quốc tế”

Bàn luận về điều khoản này, chúng tôi có một số ý kiến nh- sau:

Thứ nhất, Có hai cách hiểu về điều khoản này, hoặc căn cứ vào lời văn của điều khoản, hoặc căn cứ vào nội dung h-ớng dẫn của Điều 3 Nghị định 60/CP. Cả hai cách hiểu này đều thể hiện những bất cập của Khoản 2, Điều 827 và sự không thống nhất giữa Khoản 2, Điều 827 này và Điều 2, Điều 3 của Nghị định 60/CP.

a) *Nếu căn cứ vào lời văn,* điều khoản này quy định nguyên tắc -u tiên áp dụng các quy định của điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết so với các quy định của BLDS, trong tr-ờng hợp có sự khác biệt giữa các quy định của điều -ớc quốc tế đó với quy định của Bộ luật. Đây là một dạng điều khoản đ-ợc quy định phổ biến trong các văn bản pháp luật của Việt Nam hiện nay. Với nội dung đó, Khoản 2, Điều 827 là một quy định về hiệu lực áp

dụng của BLDS nói chung, trong mối liên hệ với các quy định của điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết. Tuy nhiên, nh- đã trích dẫn ở trên, Khoản 4, Điều 15 lại quy định “*BLDS cũng đ-ợc áp dụng đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, trừ tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà n-ớc CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác*”. So sánh về nội dung thì hai quy định trên đây đều đ-a ra một nguyên tắc thống nhất là -u tiên áp dụng quy định của điều -ớc quốc tế. Sự khác biệt duy nhất là Khoản 2, Điều 827 quy định phạm vi áp dụng nguyên tắc đó rộng hơn (cho tất cả các vấn đề của Bộ luật) còn Khoản 4, Điều 15 chỉ quy định áp dụng nguyên tắc đó cho các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Điều này cho thấy việc bố trí hai điều khoản ở hai vị trí nh- hiện nay là trái ng-ợc nhau: Khoản 2, Điều 827 nói về hiệu lực của BLDS nói chung thì đ-ợc xếp trong Phần bảy của Bộ luật (về quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài); khoản 4 Điều 15 nói về hiệu lực của BLDS đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài nói riêng thì lại đ-ợc xếp nằm trong điều 15 (về hiệu lực của Bộ luật nói chung).

Với những lý do trên đây, chúng tôi cho rằng nếu giải thích Khoản 2, Điều 827 theo lời văn thì trong lần sửa đổi tới đây, cần hoán đổi vị trí của điều khoản này cho Khoản 4, Điều 15. Trong tr-ờng hợp cho rằng việc áp dụng nguyên tắc -u tiên áp dụng điều -ớc quốc tế cho toàn bộ Bộ luật là quá rộng, thì giữ nguyên Khoản 4, Điều 15 và xóa bỏ Khoản 2, Điều 287 để tránh trùng lặp. Nh- vậy, nguyên tắc -u tiên áp dụng điều -ớc quốc tế chỉ đ-ợc áp dụng đối tr-ờng hợp khi điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài.

b) Nếu giải thích Khoản 2, Điều 827 trên đây **theo nội dung h-ớng dẫn của Điều 3**

Nghị định 60/CP cũng sẽ dẫn đến những mâu thuẫn không nhỏ. Điều 3 Nghị định quy định:

“Áp dụng điều -ớc quốc tế

Trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định về việc áp dụng pháp luật khác với quy định của BLDS Việt Nam, các văn bản pháp luật khác của Việt Nam, thì áp dụng theo quy định của điều -ớc quốc tế”.

Theo lời văn, có thể thấy nội dung của Điều 3 đề cập đến một vấn đề hoàn toàn khác so với Khoản 2, Điều 827. Nh- đã phân tích ở trên, Khoản 2, Điều 827 đ-a ra nguyên tắc -u tiên áp dụng điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết so với các quy định của BLDS. Nh- vậy, những quy định của điều -ớc quốc tế trong tr-ờng hợp này bao gồm cả quy phạm pháp luật nội dung và quy phạm pháp luật xung đột (quy phạm xác định pháp luật áp dụng). Trong khi đó, Điều 3 Nghị định 60/CP lại chỉ đề cập đến việc -u tiên áp dụng các “*quy định về việc áp dụng pháp luật*”, có nghĩa là các quy phạm xung đột của điều -ớc quốc tế khi có sự khác biệt. Nh- vậy, phạm vi điều chỉnh của khoản 2 Điều 827 đã bị thu hẹp theo h-ớng dẫn của Điều 3 Nghị định 60/CP. Mặt khác, Khoản 2, Điều 827 chỉ quy định nguyên tắc -u tiên áp dụng của điều -ớc quốc tế trong mối quan hệ với BLDS, trong khi đó, Điều 3 Nghị định 60/CP lại mở rộng ra cả đối với “*các văn bản pháp luật khác của Việt Nam*”. Từ hai điểm trên, có thể nhận định rằng Điều 3 Nghị định 60/CP hiện nay đã v-ợt quá chức năng là văn bản “*h-ớng dẫn thực hiện*” cho Khoản 2, Điều 827.

Nếu đặt Điều 3 trên đây trong mối quan hệ với Điều 2 của cùng Nghị định, sự bất cập còn đ-ợc thể hiện rõ hơn. Theo quy định của Điều 2 Nghị định 60/CP, một trong những tr-ờng hợp không áp dụng pháp luật dân sự Việt Nam đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài là tr-ờng hợp “*áp dụng điều -ớc*

quốc tế theo quy định của Điều 3”. Tuy nhiên, nh- vừa phân tích ở phần trên, “*áp dụng điều -ớc quốc tế theo quy định của Điều 3”* lại chỉ hạn chế đối với các “*quy định về việc áp dụng pháp luật*”, có nghĩa là chỉ áp dụng các quy

◦ Về việc áp dụng các quy định của điều -ớc quốc tế đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, Khoản 2, Điều 827 cần hoán đổi vị trí với Khoản 4, Điều 15 của BLDS. Còn giữa Khoản 2, Điều 827 và Điều 2, Điều 3 của Nghị định 60/CP có mâu thuẫn không nhỏ ◦

phạm xung đột pháp luật. Kết hợp cả Điều 2 và Điều 3 của Nghị định 60/CP thì có thể đi đến kết luận là: đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, chỉ có những quy định về áp dụng pháp luật (quy phạm xung đột hay quy phạm xác định pháp luật áp dụng) trong điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã là bên ký kết mới có thể đ-ợc áp dụng. Kết luận này loại trừ việc áp dụng các quy định của điều -ớc quốc tế điều chỉnh trực tiếp các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài (các quy phạm thực chất thống nhất). Điều này là hoàn toàn trái với thực tế hiện nay và trái với nội dung của Khoản 2, Điều 827 BLDS.

Thứ hai, về mặt thuật ngữ, cho đến nay việc dùng khái niệm “*điều -ớc quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia*” nh- trong Khoản 2, Điều 827 và trong các điều khoản khác của BLDS là

không chính xác. Bối cảnh khi dùng khái niệm này trong các văn bản pháp luật nói chung của Việt Nam là nhằm ghi nhận sự -u tiên áp dụng các quy định của điều -ớc quốc tế ràng buộc đối với Việt Nam, là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc “*Pacta Sunt Servanda - tự nguyện thực hiện các cam kết quốc tế*” trong Công pháp quốc tế. Theo quy định của pháp luật quốc tế, một quốc gia có thể bị ràng buộc bởi một điều -ớc quốc tế thông qua một hoặc một số các hành vi nh-: ký, phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập. Khoản 1, Điều 2 Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế của Việt Nam hiện hành² chính thức sử dụng thuật ngữ “*Điều -ớc quốc tế mà n-ớc CHXHCN Việt Nam là một bên ký kết*” để chỉ những điều -ớc có ràng buộc pháp lý đối với Việt Nam. Hơn nữa, Việt Nam cũng đã chính thức gia nhập Công -ớc Viên năm 1969 về Luật điều -ớc quốc tế³. Trong Công -ớc, thuật ngữ “*bên ký kết*” cũng đ-ợc định nghĩa là bên bị ràng buộc bởi điều -ớc quốc tế (thông qua hành vi ký, phê chuẩn, phê duyệt hoặc gia nhập). Do vậy thuật ngữ “*điều -ớc quốc tế mà CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia*” trong Khoản 2, điều 827 cần sửa lại là “*Điều -ớc quốc tế mà n-ớc CHXHCN Việt Nam là một bên ký kết*” để đảm bảo sự thống nhất với pháp luật chuyên ngành và điều -ớc quốc tế.

3. Về việc áp dụng tập quán quốc tế đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, Khoản 4, Điều 827 quy định:

“Trong tr-ờng hợp quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài không đ-ợc Bộ luật này, các văn bản pháp luật khác của CHXHCN Việt Nam, điều -ớc quốc tế mà CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia hoặc hợp đồng dân sự giữa

các bên điều chỉnh thì áp dụng tập quán quốc tế, nếu việc áp dụng hoặc hậu quả của việc áp dụng không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật CHXHCN Việt Nam”.

Theo lời văn nh- trên, chỉ có thể áp dụng tập quán quốc tế đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, khi đáp ứng hai yêu cầu sau: *thứ nhất*, quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài đó không đ-ợc BLDS, các văn bản pháp luật khác của Việt Nam điều chỉnh, cũng không đ-ợc điều chỉnh bởi các quy định trong các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết, và cũng không đ-ợc điều chỉnh bởi hợp đồng giữa các bên có liên quan; *thứ hai*, việc áp dụng và hậu quả của việc áp dụng không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam. Nh- vậy, điều khoản này có nội dung hoàn toàn t-ơng tự nh- nội dung của Điều 14 BLDS, chỉ có điều Điều 14 có phạm vi rộng hơn, áp dụng đối với tập quán nói chung và liên quan đến tất cả các vấn đề của BLDS. Điều 14 quy định:

“Trong tr-ờng hợp pháp luật không quy định và các bên không có thỏa thuận, thì có thể áp dụng tập quán (...), nh-ng không đ-ợc trái với những nguyên tắc quy định trong Bộ luật này”.

Với cách hiểu nh- trên, tập quán quốc tế chỉ có thể là nguồn có tính chất bổ trợ, cuối cùng. Với những điều kiện nh- phân tích ở trên, các bên trong quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, không có quyền tự do thỏa thuận áp dụng tập quán quốc tế. Theo chúng tôi, quan điểm nh- vậy của Khoản 4, Điều 827 là quá hạn hẹp. Đối với quan hệ dân sự, đặc biệt là đối với quan hệ hợp đồng dân sự có tính

² Pháp lệnh số 07/1998/PL-UBTVQH10, ngày 20 tháng 8 năm 1998.

³ Việt Nam gia nhập Công -ớc Viên ngày 10/10/2001; Công -ớc bắt đầu có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 9/11/2001 (Công văn của Bộ Ngoại giao số 1601-CV/NG-LQT ngày 7/5/2002 về việc Thông báo hiệu lực của các ĐUQT đa ph-ơng).

chất quốc tế, sự tự do ý chí của các bên chủ thể cần phải đ-ợc tôn trọng một cách tối đa. Sự tự do ý chí của các bên không chỉ đ-ợc thể hiện ở việc các bên có quyền thỏa thuận về nội dung hợp đồng, mà còn thể hiện ở việc các bên có quyền tự do lựa chọn pháp luật áp dụng cho quan hệ hợp đồng của mình. Trên thực tế, Khoản 2, Điều 827 đã thừa nhận các bên có quyền tự do thỏa thuận về nội dung hợp đồng, tự do lựa chọn pháp luật n-ớc ngoài áp dụng cho quan hệ hợp đồng, vậy tại sao lại không thừa nhận khả năng các bên có quyền tự do lựa chọn tập quán quốc tế nh- là nguồn luật áp dụng cho quan hệ hợp đồng giữa họ? Theo chúng tôi, ít nhất đối với quan hệ hợp đồng có yếu tố n-ớc ngoài, pháp luật nên thừa nhận họ có quyền tự do lựa chọn tập quán quốc tế để điều chỉnh quan hệ giữa họ, quyền tự do lựa chọn tập quán quốc tế cần phải đ-ợc thừa nhận t-ơng tự nh- quyền tự do lựa chọn pháp luật n-ớc ngoài. Mặt khác, việc cho phép áp dụng tập quán quốc tế đối với quan hệ hợp đồng theo sự thỏa thuận giữa các bên cũng không gây ph-ơng hại đến thẩm quyền điều chỉnh của pháp luật Việt Nam, bởi ngay tại đoạn cuối của khoản 4 Điều 827 đã đ-a ra điều kiện rất chặt chẽ rằng việc áp dụng tập quán quốc tế hoặc hậu quả của việc áp dụng “*không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật CHXHCN Việt Nam*”.

Nghiên cứu Nghị định 60/CP, lại một lần nữa cho thấy Nghị định đã h-ớng dẫn khác với nội dung của Khoản 2, Điều 827 trên đây. Điều 4 của Nghị định về áp dụng tập quán quốc tế quy định:

“Trong tr-ờng hợp BLDS Việt Nam, các văn bản pháp luật khác của Việt Nam, điều

-ớc quốc tế mà CHXHCN Việt Nam ký kết hoặc tham gia không quy định, hợp đồng dân sự không có thỏa thuận về pháp luật áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, thì áp dụng tập quán quốc tế về chọn luật áp dụng...”

Nh- vậy, t-ơng tự nh- Điều 3 của Nghị định khi h-ớng dẫn áp dụng Khoản 2, Điều 827 BLDS, Điều 4 của Nghị định chỉ giới hạn khả năng áp dụng các quy định của tập quán quốc tế đối với vấn đề lựa chọn pháp luật áp dụng. Về khả năng áp dụng các quy định của tập quán quốc tế điều chỉnh trực tiếp quyền và nghĩa vụ của các bên, Điều 4 Nghị định 60/CP không đề cập đến. Thông qua việc quy định nh- vậy, Điều 4

‘ Còn khá nhiều sự không thống nhất giữa các quy định trong bản thân BLDS, trong bản thân Nghị định 60/CP và giữa hai văn bản đó với nhau’

Nghị định 60/CP đã giới hạn phạm vi áp dụng các quy định tập quán hẹp hơn rất nhiều so với Khoản 4, Điều 827 mà nó có nhiệm vụ h-ớng dẫn thực hiện.

4. Về việc áp dụng pháp luật n-ớc ngoài, theo quy định của Khoản 3, Điều 827 thì pháp luật n-ớc ngoài đ-ợc áp dụng khi:

- Đ-ợc BLDS hoặc các văn bản pháp luật khác của Việt Nam quy định, hoặc
- Điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết quy định, hoặc
- Do các bên thỏa thuận trong hợp đồng.

Điều khoản này đ-ợc quy định t-ơng đối rõ ràng. Theo đó, chỉ có ba tr-ờng hợp pháp luật n-ớc ngoài có thể đ-ợc áp dụng để điều chỉnh

quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Điều 5 Nghị định 60/CP cũng h-ớng dẫn thống nhất với ba tr-ờng hợp nêu trên. Tuy nhiên, nếu liên hệ với Điều 4 của Nghị định, sự bất hợp lý sẽ xuất hiện. Theo quy định của Điều 4 Nghị định 60/CP, thì pháp luật n-ớc ngoài cũng có thể đ-ợc áp dụng trên cơ sở các quy định của “*tập quán quốc tế về chọn luật áp dụng*”. Nh- vậy, thông qua quy định này, Nghị định 60/CP đã quy định thêm một tr-ờng hợp mà pháp luật n-ớc ngoài có thể đ-ợc áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài so với quy định của Điều 827 BLDS. Nh- vậy, lại một lần nữa cho thấy sự không thống nhất giữa sự giải thích, h-ớng dẫn của các quy định của Nghị định 60/CP so với các quy định của BLDS về nguồn luật áp dụng cho các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài.

Kết luận

Qua việc tìm hiểu các quy định của BLDS và của Nghị định 60/CP về pháp luật áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, có thể đi đến một số nhận xét nh- sau:

Thứ nhất, pháp luật áp dụng đối với các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài có thể là một trong các loại nguồn sau: pháp luật dân sự Việt Nam (mà chúng tôi hiểu là pháp luật Việt Nam); điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là bên ký kết; tập quán quốc tế; pháp luật n-ớc ngoài; ngoài ra, các bên cũng có quyền tự do thỏa thuận trong hợp đồng về quyền và nghĩa vụ của mỗi bên.

Thứ hai, căn cứ và giới hạn áp dụng các nguồn pháp luật nói trên đ-ợc quy định khác nhau, theo từng tr-ờng hợp. Điều quan trọng cần ghi nhận là theo các quy định của Nghị định 60/CP, việc áp dụng điều -ớc quốc tế, tập quán quốc tế chỉ giới hạn ở các quy định về xác định pháp luật áp dụng. Trái lại, theo quy định của BLDS thì việc áp dụng điều -ớc quốc

tế, tập quán quốc tế cần phải hiểu bao gồm cả các quy định về xác định pháp luật áp dụng và các quy định điều chỉnh trực tiếp quyền và nghĩa vụ của các bên chủ thể (quy phạm thực chất thống nhất).

Thứ ba, còn khá nhiều sự không thống nhất giữa các quy định trong bản thân BLDS, trong bản thân Nghị định 60/CP và giữa hai văn bản đó với nhau. Ở đây, nổi bật nên câu hỏi là với những sự khác biệt quá lớn giữa Nghị định 60/CP so với các quy định của BLDS, liệu Nghị định 60/CP còn giữ đúng vai trò là văn bản h-ớng dẫn thi hành BLDS nữa không. Với những phân tích ở trên, chúng tôi cho rằng khó có thể nói những nội dung trên của Nghị định 60/CP là “*h-ớng dẫn thi hành*” các quy định t-ong ứng của BLDS.

Những hạn chế, bất cập nêu trên của BLDS và Nghị định 60/CP, theo chúng tôi, có nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm cả quan niệm, kỹ thuật lập pháp và mục đích điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài tồn tại vào thời điểm xây dựng BLDS. Ở đây, chúng tôi cho rằng, cần nhấn mạnh đến các nguyên nhân nh-: các quy định có liên quan của BLDS còn quá chung chung, không quy định một cách trực tiếp và dành quyền “*h-ớng dẫn thi hành*” quá lớn cho các văn bản d-ới luật (trong tr-ờng hợp này là Nghị định 60/CP); ch-a có sự phân định rõ giữa nhiệm vụ quy định về nguồn luật áp dụng và quy định nguyên tắc -u tiên áp dụng các nguồn luật (đối với tr-ờng hợp của điều -ớc quốc tế và tập quán quốc tế), cả trong BLDS và Nghị định 60/CP/.

* *Khoa luật- Đại học Quốc gia Hà Nội*

MỘT ĐIỂN HÌNH CỦA VIỆC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THEO H-ÓNG HỘI NHẬP

D-ÔNG ĐĂNG HUỆ*

Pháp lệnh Trọng tài th-ơng mại đã đ-ợc Ủy ban th-ơng vụ Quốc hội thông qua ngày 26/2/2003. Pháp lệnh đã khắc phục những khiếm khuyết của Nghị định 116/CP (1994) và hoàn thiện theo h-ớng hội nhập, làm cho pháp luật về Trọng tài của n-ớc ta trở nên phù hợp hơn với các thông lệ chung của pháp luật nhiều n-ớc trên thế giới. Tác giả phân tích những điểm mới trong Pháp lệnh trên cơ sở so sánh với Nghị định 116 và gọi đây là một điển hình của việc xây dựng pháp luật theo h-ớng hội nhập

Trọng tài Kinh tế ở n-ớc ta đã có lịch sử tồn tại hơn 40 năm nay. Tuy nhiên, Trọng tài theo nghĩa đích thực của nó lại có lịch sử ngắn hơn nhiều vì với t- cách là một tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Trọng tài ở n-ớc ta chỉ mới xuất hiện từ năm 1993 khi Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam đ-ợc thành lập và sau đó là sự ra đời của một số Trung tâm Trọng tài Kinh tế nội địa đ-ợc thành lập và hoạt động theo Nghị định 116/CP ngày 5/9/1994 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Nghị định 116/CP).

Nếu nhận xét về thực trạng của pháp luật Trọng tài ở n-ớc ta trong gần 10 năm qua thì có thể nói rằng, bên cạnh những -u điểm, lĩnh vực pháp luật này vẫn còn một số nh-ợc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, các văn bản pháp luật về Trọng tài chủ yếu do các cơ quan hành pháp ban hành, do đó, giá trị pháp lý ch-a cao;

Thứ hai, pháp luật về Trọng tài ch-a tạo thành một chỉnh thể thống nhất, vì các Trung tâm Trọng tài đ-ợc thành lập và hoạt động theo các văn bản có giá trị pháp lý khác nhau;

Thứ ba, nhiều nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Trọng tài Kinh tế Việt Nam có nội dung không phù hợp với bản chất của Trọng tài, không phù hợp với thông lệ chung của pháp luật nhiều n-ớc trên thế giới.

Những nh-ợc điểm cơ bản nh- vừa nêu trên cộng với những nguyên nhân khách quan và chủ quan khác đã làm cho Trọng tài Kinh tế n-ớc ta hoạt động rất kém hiệu quả.

Nhận thức đ-ợc vai trò quan trọng của Trọng tài phi Chính phủ trong nền kinh tế thị tr-ờng, trên cơ sở phát hiện đ-ợc các nguyên nhân, nhất là những nguyên nhân về mặt pháp lý đã ảnh h-ởng xấu đến hoạt động của Trọng tài trong thời gian qua, để tạo cơ sở pháp lý mới, khoa học, tiến bộ, phù hợp hơn với thông lệ quốc tế cho Trọng tài hoạt động, ngày 26/2/2003, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội n-ớc ta đã ban hành Pháp lệnh Trọng tài Th-ơng mại (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh).

1. Vấn đề thẩm quyền của Trọng tài

Năm 1994, do bị ảnh h-ởng bởi quan điểm cho rằng, nếu đã là cơ quan tài phán trong một lĩnh vực (lĩnh vực kinh tế) thì thẩm quyền của Trọng tài kinh tế và thẩm quyền của Tòa Kinh tế phải là nh- nhau nên Nhà n-ớc đã xây dựng thẩm quyền của Trọng tài Kinh tế theo h-ớng Tòa Kinh tế có thẩm quyền làm việc gì thì Trọng tài Kinh tế có thẩm quyền làm việc ấy, trừ việc giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản doanh nghiệp. Sự trùng hợp về mặt thẩm quyền này giữa hai cơ quan tài phán kinh tế nêu trên đ-ợc thể hiện trong Điều 1 Nghị định 116/CP, theo đó, Trọng tài Kinh tế n-ớc ta chỉ đ-ợc quyền giải quyết 3 loại tranh chấp, đó là:

Thứ nhất, tranh chấp liên quan đến việc ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế;

Thứ hai, tranh chấp phát sinh giữa các thành viên của công ty với nhau, giữa các thành viên của công ty với công ty, phát sinh trong quá trình thành lập, hoạt động, giải thể công ty;

Thứ ba, tranh chấp liên quan đến việc mua bán cổ phiếu, trái phiếu.

‘ **Pháp lệnh không chỉ tạo thêm “công ăn việc làm” cho các Trung tâm Trọng tài mà còn góp phần làm cho Trọng tài n-ớc ta xích lại gần hơn với pháp luật về Trọng tài trên thế giới về mặt thẩm quyền** ’

Trọng tài là một loại hình cơ quan tài phán. Do đó, vấn đề đầu tiên mà n-ớc nào cũng phải quan tâm giải quyết là vấn đề về thẩm quyền của Trọng tài.

Theo quy định của NĐ116/CP, rất nhiều loại tranh chấp phát sinh trong hoạt động sản xuất, kinh doanh giữa các th-ơng nhân với nhau đã bị loại ra khỏi phạm vi giải quyết của Trọng tài. Điều này đã dẫn đến một đặc điểm rất cơ bản của Trọng tài Kinh tế n-ớc ta là tính hạn hẹp về mặt thẩm quyền. Đặc điểm này, nh- một số ng-ời nhận xét, chính là một trong những nguyên nhân cơ bản nhất làm hạn chế vai trò, tác dụng cũng nh- tính hấp dẫn của Trọng tài Kinh tế n-ớc ta trong thời gian qua.

Về vấn đề thẩm quyền của Trọng tài, pháp luật nhiều n-ớc trên thế giới và pháp luật quốc tế về trọng tài có cách giải quyết hoàn toàn khác với Việt Nam. Quan điểm chung của họ là, Trọng tài có thể giải quyết các tranh chấp phát sinh trong mọi lĩnh vực hoạt động sản xuất, kinh doanh, miễn là đ-ợc các bên thoả thuận yêu cầu và việc giải quyết chúng bằng Trọng tài là không bị cấm bởi pháp luật. Tóm lại, trong khi Trọng tài Kinh tế n-ớc ta có thẩm quyền rất hẹp thì Trọng tài Th-ơng mại

các nước lại có thẩm quyền rất rộng.

Để khắc phục nhược điểm về tính hạn hẹp về mặt thẩm quyền và bảo đảm sự tương thích về mặt thẩm quyền của Trọng tài ở Việt Nam với Trọng tài ở nhiều nước trên thế giới, Pháp lệnh đã đưa ra một khái niệm mới là khái niệm “*hoạt động thương mại*” và cho phép Trọng tài giải quyết mọi tranh chấp phát sinh trong hoạt động này. Theo Khoản 3, Điều 2 của Pháp lệnh thì khái niệm “*hoạt động thương mại*” được hiểu theo một nghĩa rất rộng, bao gồm hầu như toàn bộ các lĩnh vực hoạt động của thương nhân, từ sản xuất đến lưu thông, phân phối; từ sản xuất hàng hoá đến cung cấp dịch vụ; từ hoạt động kinh doanh thông thường đến các hoạt động kinh doanh có tính chất đặc thù; từ tranh chấp trong hợp đồng đến tranh chấp ngoài hợp đồng. Nói cách khác, thuật ngữ “*hoạt động thương mại*” trong Pháp lệnh có nội hàm tương tự khái niệm “*Thương mại*” trong Luật mẫu về Trọng tài của UNCITRAL và khái niệm “*kinh doanh*” trong Luật Doanh nghiệp năm 1999. Như vậy, với việc quy định mới này thì Pháp lệnh không chỉ tạo thêm “*công ăn việc làm*” cho các Trung tâm Trọng tài mà còn góp phần làm cho Trọng tài nước ta xích lại gần hơn với pháp luật về Trọng tài trên thế giới về

mặt thẩm quyền.

2. Vấn đề thoả thuận Trọng tài

Thoả thuận Trọng tài là vấn đề then chốt và có vai trò quyết định đối với việc áp dụng Trọng tài như một phương thức giải quyết tranh chấp trong kinh doanh. Nói cách khác, không có thoả thuận Trọng tài thì không có việc giải quyết tranh chấp bằng Trọng tài. Vì có vị trí, vai trò quan trọng như vậy nên pháp luật các nước cũng như pháp luật quốc tế đều dành cho thoả thuận Trọng tài một sự quan tâm đặc biệt, thể hiện ở chỗ, trong các đạo

Trọng tài viên đang hoà giải một vụ tranh chấp tại Trung tâm trọng tài kinh tế Sài Gòn

luật về Trọng tài thường có một chương riêng về vấn đề này. Trong khi đó, Nghị định 116/CP của Nhà nước ta chỉ có một câu liên quan đến thoả thuận Trọng tài với nội dung: “*Trung tâm Trọng tài kinh tế chỉ nhận đơn yêu cầu giải quyết các tranh chấp kinh tế được quy định tại Điều 1 Nghị định này, nếu trước hoặc sau khi xảy ra tranh chấp, các bên đã có*

thoả thuận bằng văn bản về việc đ-a vụ tranh chấp ra giải quyết tại chính Trung tâm Trọng tài kinh tế đó” (Khoản 2, Điều 3, Nghị định 116/CP). Như vậy là, hàng loạt các vấn đề liên quan đến khái niệm, bản chất, nội dung, hình thức, điều kiện có hiệu lực của thoả thuận Trọng tài đã không đ-ợc

ghi nhận trong pháp luật n-ớc ta. Đây là lý do gây nên tình trạng “lấn quyền” của Tòa án đối với Trọng tài trong thời gian qua.

Nhiều người cho rằng, quy định nh- trong Khoản 2, Điều 3 của Nghị định 116/CP nêu trên có nghĩa là, một thoả thuận Trọng tài chỉ có hiệu lực nếu trong đó các bên đã nói rõ là họ chọn đích danh một Trung tâm Trọng tài kinh tế cụ thể nào đó, còn nếu họ chỉ thoả thuận một cách chung chung là chọn Trọng tài kinh tế thì trong tr-ờng hợp đó, thoả thuận Trọng tài là vô hiệu và vì vậy, nếu có yêu cầu của một bên thì Tòa án sẽ có quyền thụ lý giải quyết vụ tranh chấp. Trên thực tế, quan điểm này đã trở thành quan điểm chính thống trong cách hiểu và trong việc vận dụng pháp luật về mối quan hệ về thẩm quyền giữa Tòa án và Trọng tài trong suốt 10 năm qua. Hậu quả là, thẩm quyền của Trọng tài kinh tế n-ớc ta vốn đã quá hẹp lại càng bị thu hẹp hơn. Pháp lệnh đã chấm dứt sự “lấn quyền” này của Tòa án đối với Trọng tài bằng cách đ-a ra một loạt các quy định liên quan đến thoả thuận Trọng

6 Pháp lệnh đã chấm dứt sự “lấn quyền” này của Tòa án đối với Trọng tài bằng cách đ-a ra một loạt các quy định liên quan đến thoả thuận Trọng tài⁹

tài. Theo các quy định này thì thoả thuận Trọng tài không chỉ đ-ợc khẳng định nh- là một nguyên tắc nền tảng của việc giải quyết tranh chấp bằng Trọng tài (Khoản 1, Điều 3) mà còn làm rõ hơn rất nhiều về hình thức của thoả thuận trọng tài (Điều 9), về các tr-ờng hợp Thoả thuận Trọng tài bị

coi là vô hiệu (Điều 10). Những quy định chặt chẽ, hợp lý và khoa học này cùng với nguyên tắc Tòa án phải từ chối nhận đơn kiện trong tr-ờng hợp đã có thoả thuận trọng tài hợp lệ (Điều 5) đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc và đầy đủ cho việc khẳng định ranh giới rạch ròi giữa Tòa án và Trọng tài và bằng cách này, Pháp lệnh đã góp phần mở rộng thêm phạm vi hoạt động cho Trọng tài ở n-ớc ta từ nay về sau.

3. Điều kiện trở thành Trọng tài viên

Trọng tài nh- một ph-ơng thức giải quyết tranh chấp chỉ có thể đ-ợc các nhà kinh doanh -a dùng khi có một đội ngũ Trọng tài viên đông đảo về số l-ợng, đa dạng về chuyên môn, nghiệp vụ. Để thoả mãn yêu cầu này thì điều kiện để trở thành Trọng tài viên phải đ-ợc quy định càng đơn giản càng tốt. Xuất phát từ yêu cầu nh- vậy, pháp luật Trọng tài các n-ớc nhìn chung không quy định điều kiện để trở thành Trọng tài viên, lại càng không quy định bất cứ một thủ tục tuyển chọn

chặt chẽ nào. Tuy nhiên, vấn đề này lại đ-ợc pháp luật n-ớc ta giải quyết một cách rất đặc thù. Theo Điều 8 của Nghị định 116/CP thì để trở thành Trọng tài viên, công dân Việt Nam phải có hai tiêu chuẩn rất cơ bản: *thứ nhất* là phải có trình độ đại học luật (chứ không phải là bất cứ trình độ đại học nào); và, *thứ hai* là phải có 8 năm liên tục làm công tác kinh tế và pháp luật. Hậu quả của việc áp dụng tiêu chuẩn thứ nhất là, chúng ta chỉ có đ-ợc một đội ngũ Trọng tài viên toàn là các luật gia, trong khi đó, việc giải quyết các tranh chấp kinh tế vốn rất đa dạng, trong nhiều tr-ờng hợp lại rất cần đến kinh nghiệm và học vấn của một chuyên gia kinh tế hơn là một chuyên gia pháp lý. Với điều kiện thứ hai thì không phải bất cứ luật gia nào cũng có thể trở thành Trọng tài viên đ-ợc vì không mấy khi họ có đủ cả thời gian làm công tác kinh tế và thời gian làm công tác pháp luật. Tóm lại, việc quy định các điều kiện đa dạng và chặt chẽ nh- vậy đã gây ra không ít khó khăn cho những ai muốn trở thành Trọng tài viên.

Ngoài việc quy định các điều kiện làm Trọng tài viên rất chặt chẽ nh- vừa nêu trên, Nghị định 116/CP và các văn bản h-ớng dẫn thi hành còn quy định một thủ tục xét chọn Trọng tài viên rất phức tạp. Ng-ời muốn trở thành Trọng tài viên phải làm hồ sơ, phải qua kỳ thi tuyển chuyên môn d-ới hình thức viết do Bộ T- pháp tổ chức. Quy trình lựa chọn nh- vậy rõ ràng cũng là một khó khăn không nhỏ vì không phải bất cứ ai, nhất là các chuyên gia pháp lý cao tuổi đều có thể thực hiện các công việc nêu trên một cách tốt đ-ợc.

Xuất phát từ đặc thù kinh tế - xã hội của đất n-ớc ta nên Pháp lệnh đã không hoàn toàn đi theo cách làm của nhiều n-ớc trên thế giới. Pháp lệnh vẫn duy trì một số điều kiện nhất định đối với ng-ời muốn làm Trọng tài viên. Tuy nhiên, so với Nghị định 116/CP thì các điều kiện này đã đ-ợc đơn giản hoá rất nhiều. Với sự ra đời của Pháp lệnh thì cơ hội trở thành Trọng tài viên đã đ-ợc mở rộng một cách đáng kể, vì theo quy định mới tại Điều 12 thì điều kiện về thâm niên công tác đã đ-ợc giảm từ 8 năm xuống còn 5 năm; yêu cầu về sự bắt buộc phải có cả thời gian làm công tác kinh tế và thời gian làm công tác pháp luật trong 5 năm đó cũng không đ-ợc Pháp lệnh đặt ra nh- tr-ớc đây. Pháp lệnh vẫn đặt vấn đề về trình độ chuyên môn của ng-ời muốn làm Trọng tài viên. Nh-ng khác với tr-ớc đây, từ nay, mọi chuyên môn đều đ-ợc công nhận, tức là, ng-ời muốn trở thành Trọng tài viên chỉ cần có trình độ đại học, bất luận đó là trình độ đại học nào mà không nhất thiết phải có trình độ đại học luật. Với quy định mới này thì chắc chắn chúng ta sẽ có một đội ngũ Trọng tài viên không chỉ đông về số l-ợng mà còn đa dạng về năng lực chuyên môn và đó chính là yếu tố quan trọng nhất đảm bảo cho Trọng tài n-ớc ta hoạt động có hiệu quả hơn trong t-ơng lai.

Việc thi tuyển, xét chọn Trọng tài viên nh- tr-ớc đây cũng đã đ-ợc Pháp lệnh đơn giản hoá. Theo tinh thần của Pháp lệnh thì một thủ tục gọn nhẹ trong việc công nhận Trọng tài viên sẽ đ-ợc các Trung tâm Trọng tài quy định trong Điều lệ hoạt động riêng của mình.

4. Hình thức Trọng tài và quyền chọn Trọng tài viên của các bên tranh chấp

Xuất phát từ nguyên tắc phải tạo điều kiện thuận lợi nhất cho việc giải quyết tranh chấp trong kinh doanh, pháp luật các n-ớc đã thừa nhận cả hai hình thức Trọng tài là Trọng tài thể chế và Trọng tài vụ việc (Trọng tài Ad-hoc). Trọng tài thể chế là Trọng tài có trụ sở riêng, có bộ máy th-ờng trực, có danh sách Trọng tài viên và có quy tắc tổ tụng riêng, còn Trọng tài vụ việc là Trọng tài do các bên thành lập để giải quyết một vụ tranh chấp cụ thể nào đó và sẽ tự giải thể ngay sau khi vụ tranh chấp đã đ-ợc giải quyết xong. Trong lịch sử 10 năm qua, pháp luật Trọng tài n-ớc ta chỉ thừa nhận Trọng tài th-ờng trực mà không thừa nhận Trọng tài vụ việc. Đây có thể coi là một hạn chế đáng kể đối với quyền tự do thành lập Trọng tài của các bên tranh chấp. Với sự ra đời của Pháp lệnh thì hạn chế này đã đ-ợc

Ở Việt Nam ta, từ năm 1994 đến nay, theo quy định của pháp luật thì các bên tranh chấp có quyền chọn Trọng tài viên cho mình nh-ng với điều kiện là, Trọng tài viên đó phải nằm trong danh sách trọng tài viên của Trung tâm Trọng tài mà họ đã lựa chọn. Nói cách khác, các bên không thể chọn bất cứ ng-ời nào mà chỉ đ-ợc chọn trọng tài viên của Trung tâm Trọng tài mà họ đã cam kết trong thoả thuận trọng tài. Đó là hạn chế thứ nhất trong pháp luật tr-ớc đây liên quan đến quyền chọn Trọng tài viên. Hạn chế thứ hai là, theo Nghị định 116/CP, nếu các bên tranh chấp là tổ chức, cá nhân Việt Nam thì họ không đ-ợc chọn trọng tài viên là ng-ời n-ớc ngoài để giải quyết tranh chấp cho mình.

6. Pháp luật Trọng tài các n-ớc nhìn chung không quy định điều kiện để trở thành Trọng tài viên, lại càng không quy định bất cứ một thủ tục tuyển chọn chặt chẽ nào?

khắc phục. Theo Điều 19, từ nay Trọng tài vụ việc đã đ-ợc thừa nhận ở n-ớc ta.

Về quyền chọn Trọng tài viên, Pháp lệnh cũng có nhiều quy định mới, tiến bộ hơn tr-ớc. Với những quy định của Pháp lệnh, quyền lựa chọn Trọng tài viên của họ đã đ-ợc bảo đảm ở mức độ cao hơn. Theo khoản 4, Điều 26 của Pháp lệnh, ngay cả trong tr-ờng hợp chọn trọng tài viên để lập hội đồng Trọng tài vụ việc thì các bên tranh chấp cũng có quyền chọn trọng tài viên trong hoặc ngoài trung tâm. Tóm lại, quyền tự do thành lập Hội đồng Trọng tài bao gồm quyền chọn hình thức Trọng tài và quyền chọn Trọng tài viên của các bên tranh chấp đã đ-ợc thể chế hoá một cách đầy đủ trong Pháp lệnh và đó chính là một trong những cơ sở pháp lý để chúng ta có thể nhận định rằng, pháp luật Trọng tài của n-ớc ta đã đạt “trình độ quốc tế” trong việc ghi nhận quyền lựa chọn hình thức Trọng tài và Trọng tài viên cho các bên tranh chấp.

5. Mối quan hệ giữa Toà án với Trọng tài

Trọng tài là thiết chế phi Chính phủ nên để

cho Trọng tài hoạt động đ-ợc tốt hơn thì giữa nó với Nhà n-ớc, mà trực tiếp là với Toà án, phải thiết lập đ-ợc những mối quan hệ phù hợp. Đánh giá một cách khái quát thì có thể nói rằng, mối quan hệ giữa Toà án và Trọng tài là có tính chất tất yếu và nội dung cơ bản của nó là Toà án phải hỗ trợ và giám sát đối với Trọng tài trong một số tr-ờng hợp do pháp luật quy định. Mối quan hệ này từ lâu đã đ-ợc ghi nhận trong pháp luật của các n-ớc trên thế giới. Tuy nhiên, tr-ớc đây, Nghị định 116/CP đã đ-ợc xây dựng trên một quan điểm hoàn toàn xa lạ với thông lệ quốc tế, theo đó, Trọng tài Kinh tế là một thiết chế tài phán phi Chính phủ, do đó, nó phải đ-ợc thiết kế sao cho có thể tồn tại một cách độc lập với Toà án. Hậu quả là, giữa Trọng tài và Toà án ở n-ớc ta trong thời gian qua không hề tồn tại bất cứ một mối quan hệ pháp lý nào và đây chính là một trong những nguyên nhân cơ bản nhất làm suy yếu sức mạnh của Trọng tài.

Khắc phục nh-ợc điểm nêu trên, Pháp lệnh đã quy định một cách chính thức và đầy đủ các hình thức hỗ trợ và giám sát mà Toà án phải dành cho Trọng tài, cụ thể là:

Thứ nhất, Toà án giúp các bên trong việc chọn trọng tài viên trong những tình huống cần thiết.

Về nguyên tắc, việc lựa chọn Trọng tài viên là quyền của các bên tranh chấp. Tuy nhiên, không phải bao giờ các bên cũng có thể cùng nhau lựa chọn đ-ợc một Trọng tài viên duy

nhất hoặc chọn đ-ợc một Trọng tài viên thứ ba làm Chủ tịch Hội đồng Trọng tài để giải quyết tranh chấp cho mình. Trong những tr-ờng hợp này, sự hỗ trợ của Toà án là hết sức cần thiết. Ví dụ, khi hai bên tranh chấp chọn Trọng tài vụ việc thì tr-ớc hết nguyên đơn phải gửi đơn kiện cho bị đơn và trong một khoảng thời gian nhất định, bị đơn phải chọn và thông báo cho nguyên đơn tên của Trọng tài viên mà mình đã chọn. Trong tr-ờng hợp hết thời hạn quy định mà bên bị đơn không thông báo cho bên nguyên đơn biết tên của Trọng tài viên mà mình đã chọn thì làm sao có thể thành lập đ-ợc Hội đồng Trọng tài một cách kịp thời?

Để đáp ứng yêu cầu nêu trên, pháp luật các n-ớc nói chung và Pháp lệnh Trọng tài Th-ơng mại n-ớc ta nói riêng đã ghi nhận một cơ chế, theo đó, nguyên đơn có quyền yêu cầu Toà án nơi bị đơn có trụ sở hoặc nơi c- trú chỉ định Trọng tài viên cho bị đơn (khoản 1, Điều 26 của Pháp lệnh). Sau khi đ-ợc chọn, hai Trọng tài viên này phải thống nhất chọn một trọng tài viên thứ ba làm Chủ tịch Hội đồng Trọng tài. Tuy nhiên, không phải lúc nào họ cũng đạt đ-ợc sự thống nhất ý chí trong việc lựa chọn ng-ời thứ ba này. Lúc này lại xuất hiện nhu cầu hỗ trợ của Toà án với t- cách là cơ quan công quyền. Theo quy định của nhiều n-ớc, trong tr-ờng hợp này, Toà án sẽ chỉ định cho họ một Trọng tài viên thứ ba làm Chủ tịch Hội đồng. Thông lệ này cũng đã đ-ợc ghi nhận trong khoản 3, Điều 26 trong Pháp lệnh.

Thứ hai, Toà án ra quyết định áp dụng các

¹ Xem: Điều 50 và Điều 54 của Pháp lệnh Trọng tài th-ơng mại

biện pháp khẩn cấp tạm thời nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho Trọng tài hoạt động.

Trong quá trình giải quyết tranh chấp có thể phát sinh nhiều vấn đề mà nếu không đ-ợc xử lý kịp thời thì chúng sẽ ảnh h-ởng xấu đến việc giải quyết tranh chấp của Trọng tài. Ví dụ, các Trọng tài viên sẽ rất khó giải quyết tranh chấp và rất khó bảo đảm cho việc thi hành quyết định Trọng tài sau này nếu các tài liệu, giấy tờ nằm trong tay ng-ời thứ ba không đ-ợc thu thập; tài sản của con nợ không đ-ợc kê biên; tài khoản tại Ngân hàng không đ-ợc phong toả kịp thời... Do tính chất phi Chính phủ của Trọng tài nên các Trọng tài viên không có quyền tự mình thực hiện hoặc ra lệnh cho ng-ời khác thực hiện các công việc nêu trên. Các công việc này chỉ có thể đ-ợc thực hiện trên cơ sở có quyết định của Toà án. Vì vậy, sự hỗ trợ của Toà án trong việc thực hiện các biện pháp khẩn cấp tạm thời là hết sức cần thiết.

Thứ ba, Toà án giúp Trọng tài trong việc l-u giữ hồ sơ (Điều 48 của Pháp lệnh).

Nghị định 116/CP chỉ quy định về Trọng tài thể chế nên tuy không nói gì nh-ng mọi ng-ời đều có thể hiểu rằng, việc l-u giữ hồ sơ trọng tài là nhiệm vụ đ-ơng nhiên của các Trung tâm Trọng tài. Pháp lệnh hiện nay quy định

thêm một hình thức Trọng tài là Trọng tài vụ việc, do đó, đ-ơng nhiên phải có quy định về việc l-u trữ hồ sơ do Hội đồng Trọng tài vụ việc giải quyết. Vì Hội đồng Trọng tài do các bên thành lập sẽ giải tán ngay sau khi ra quyết định, nên Pháp lệnh đã quy định rằng, hồ sơ của các vụ tranh chấp này sẽ đ-ợc l-u giữ tại Toà án nơi Hội đồng Trọng tài vụ việc ra quyết định. Đây cũng là một hình thức thể hiện mối quan hệ hỗ trợ của Toà án đối với Trọng tài.

Thứ t-, ngoài chức năng hỗ trợ, Toà án còn có chức năng giám sát đối với hoạt động của Trọng tài. Chức năng này thể hiện ở nhiều hành vi, trong đó, đáng l-u ý nhất là việc Toà án có quyền xem xét lại quyết định của Hội đồng Trọng tài về tính hợp pháp của thoả thuận Trọng tài.

Nh- đã phân tích ở trên, thoả thuận Trọng tài là cơ sở có tính chất nền tảng của thủ tục Trọng tài. Tuy nhiên, trong thực tiễn, không phải mọi thoả thuận Trọng tài đều đ-ợc thể hiện một cách chuẩn xác, theo đúng quy định của pháp luật và do đó, không thể tránh khỏi tranh chấp giữa các bên về hiệu lực của thoả thuận này. Trong tr-ờng hợp có tranh chấp về vấn đề này thì ai sẽ là ng-ời cuối cùng có thể can thiệp để giúp các bên giải quyết dứt điểm sự bất đồng quan điểm về thoả thuận Trọng tài? Trong thực tiễn, Toà án là cơ quan phù hợp nhất

6 Toà án giúp các bên chọn trọng tài viên trong những tình huống cần thiết; Ra quyết định áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời; Giúp Trọng tài l-u giữ hồ sơ; Giám sát hoạt động của Trọng tài

để đ-ợc giao nhiệm vụ này và do đó đã đ-ợc ghi nhận trong Luật về Trọng tài của nhiều n-ớc trên thế giới và ở Việt Nam ta là khoản 2, Điều 30 của Pháp lệnh. Sự can thiệp này của Tòa án là cần thiết nhằm giúp cho việc giải quyết tranh chấp của Trọng tài đ-ợc tiến hành một cách bình th-ờng, không bị gián đoạn một cách đáng tiếc.

Ngoài ra, Tòa án còn có một quyền giám sát nữa đối với Trọng tài, đó là quyền huỷ quyết định Trọng tài theo yêu cầu của bên không đồng ý với quyết định đó¹.

6. Tính bảo đảm thi hành của các quyết định Trọng tài

Do bản chất phi quyền lực nhà n-ớc của mình nên các quyết định do Trọng tài đ-a ra không đ-ợc bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh c-ỡng chế của Nhà n-ớc. Tuy nhiên, khi đã thừa nhận sự tồn tại của Trọng tài thì Nhà n-ớc phải có cơ chế để bảo đảm tính thực thi của các quyết định của Trọng tài. Chính trên quan điểm nh- vậy mà pháp luật các n-ớc đều ghi nhận nguyên tắc, theo đó, khi quyết định Trọng tài đã có hiệu lực pháp luật thì các bên phải có trách nhiệm thi hành và trong tr-ờng hợp ng-ợc lại thì họ sẽ bị Nhà n-ớc c-ỡng chế. Thủ tục và điều kiện thực hiện việc c-ỡng chế thi hành quyết định Trọng tài đ-ợc quy định ở các n-ớc khác nhau là khác nhau. Có n-ớc, để quyết định Trọng tài có thể đ-ợc

c-ỡng chế thi hành thì nó phải đ-ợc Tòa án phê chuẩn. Ở một số n-ớc khác thì thủ tục phê chuẩn của Tòa án không đặt ra vì ng-ời ta quan niệm rằng, bản thân quyết định Trọng tài khi đã có hiệu lực pháp luật thì cần phải đ-ợc nhà n-ớc ứng xử nh- một quyết định của Tòa án, tức là, bản án đ-ợc thi hành nh- thế nào thì quyết định Trọng tài phải đ-ợc thi hành nh- thế ấy.

Tuy nhiên, do nhận thức ch-a đầy đủ nên

Nghị định 116/CP đã đ-a ra một quy định rất đặc thù, theo đó, trong tr-ờng hợp bên thua kiện không tự nguyện thi hành quyết định trọng

tài thì bên thắng kiện không có cách nào khác để bảo vệ lợi ích của mình ngoài quyền đ-ợc khởi kiện vụ án lại từ đầu tại Tòa án theo thủ tục tố tụng kinh tế. Nói cách khác, khi Trọng tài ra quyết định mà các bên không chấp hành thì vụ tranh chấp có thể sẽ đ-ợc đ-a ra Tòa án để xét xử một lần nữa. Nh- vậy, một nguyên tắc rất quan trọng của tố tụng Trọng tài là nguyên tắc quyết định Trọng tài có tính chất chung thẩm, các bên phải thi hành đã không đ-ợc tuân thủ ở n-ớc ta trong thời gian qua.

Để khắc phục sai sót này, Pháp lệnh đã đ-a ra quy định, theo đó, quyết định của Trọng tài không những có tính chất chung thẩm, các bên phải thi hành (Điều 6) mà còn đ-ợc cơ quan thi hành án dân sự cấp tỉnh c-ỡng chế thi

‘ Nguyên tắc rất quan trọng của tố tụng Trọng tài là quyết định Trọng tài có tính chất chung thẩm, các bên phải thi hành ’

hành nếu bên thua kiện không thực hiện nghĩa vụ của mình một cách tự nguyện (khoản 1, Điều 57). Với quy định này thì uy tín và sức mạnh của Trọng tài n-ớc ta sẽ đ-ợc củng cố một b-ớc và chắc chắn sẽ đ-ợc các nhà kinh doanh tin t-ởng hơn.

7. Vấn đề thành lập các Trung tâm Trọng tài

Trên thế giới, các Trung tâm Trọng tài th-ong mại th-ờng không nhiều và th-ờng đ-ợc thành lập tại các trung tâm kinh tế – th-ong mại lớn. Lý do là ở chỗ, Trọng tài chỉ có thể tồn tại theo yêu cầu tự nguyện của các nhà kinh doanh mà các nhà kinh doanh thì lại tập trung chủ yếu ở những nơi có hoạt động sản xuất, kinh doanh phát triển. Tuy nhiên, tình hình thành lập các Trung tâm Trọng tài ở Việt Nam ta trong thời gian qua lại không hoàn toàn đi theo quy luật này và đó là hậu quả không thể tránh khỏi của một số quy định không chặt chẽ trong Nghị định 116/CP, nhất là quy định, theo đó, bất cứ ở đâu, nếu có đủ 5 Trọng tài viên trở lên là có thể thành lập đ-ợc Trung tâm Trọng tài.

Để khắc phục tình trạng này, Pháp lệnh đã đ-a ra 2 cơ chế mới. *Thứ nhất*, việc ở địa ph-ong nào đ-ợc thành lập Trung tâm Trọng tài là do Chính phủ quy định mà không thể tùy tiện nh- tr-ớc đây (Điều 14 của Pháp lệnh). *Thứ hai*, tr-ớc đây, ng-ời có thẩm quyền cho phép thành lập Trung tâm Trọng tài là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tuy trong cơ chế này có đ-a ra yêu cầu về việc tr-ớc khi ra quyết định cho phép thành lập, Chủ tịch Ủy

ban nhân dân cấp tỉnh phải có đ-ợc sự đồng ý của Bộ tr-ởng Bộ T- pháp, nh-ng nhìn chung, cơ chế cũ vẫn là cơ chế mà theo đó, quyền quyết định cuối cùng trong việc thành lập Trung tâm Trọng tài vẫn thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Để góp phần khắc phục tình trạng thành lập quá nhiều các Trung tâm Trọng tài trong t-ong lai, Pháp lệnh đã quy định cơ chế thứ hai, theo đó, ng-ời duy nhất có quyền quyết định việc cho phép thành lập Trung tâm Trọng tài thuộc về Bộ tr-ởng Bộ T- pháp với sự giới thiệu của Trung -ong Hội Luật gia Việt Nam.

*

* *

Với sự ra đời của Pháp lệnh thì pháp luật về trọng tài của n-ớc ta đã b-ớc sang một trang mới. Mặc dù vẫn còn một số quy định ch-a hoàn toàn phù hợp với thông lệ chung của pháp luật nhiều n-ớc cũng nh- pháp luật quốc tế về Trọng tài nh-ng với những gì đã đ-ợc nêu ở trên, chúng ta có thể khẳng định rằng: Pháp lệnh Trọng tài Th-ong mại năm 2003 đã thực sự trở thành một ví dụ điển hình cho việc xây dựng pháp luật theo h-ớng bảo đảm hội nhập khu vực và quốc tế của Nhà n-ớc ta.

* TS, Bộ T- pháp

Tiếng nói địa phương

BẢY GIẢI PHÁP CHO ĐẦU TƯ - XÂY DỰNG CƠ BẢN Ở HÀ NỘI

Cải cách hành chính trong đầu tư xây dựng cơ bản; điều chỉnh cơ cấu đầu tư; linh hoạt hoá các hình thức đầu tư; đẩy nhanh tốc độ giải phóng mặt bằng; tuân thủ quy trình đầu tư; nâng cao hiệu quả kế hoạch hoá vốn đầu tư; hoàn thiện cơ chế đánh giá hiệu quả đầu tư - đó là 7 giải pháp mà tác giả đề xuất để đầu tư xây dựng cơ bản ở Hà Nội đạt hiệu quả cao hơn

CÁN QUANG TUẤN*

Việc đổi mới cơ chế quản lý đầu tư xây dựng trong thời gian gần đây đã tạo cho môi trường đầu tư - kinh doanh ở nước ta nói chung và Hà Nội nói riêng thuận lợi, thông thoáng hơn. Song thực tế cho thấy từ luật và cơ chế chính sách đến thực tế vẫn còn khoảng cách nhất định. Do vậy, để nâng cao hiệu quả khai thác và sử dụng vốn đầu tư, đặc biệt là vốn đầu tư xây dựng cơ bản (XD CB) tập trung đối với thủ đô Hà Nội, cần coi trọng những giải pháp sau:

1. Tiếp tục cải cách hành chính trong đầu tư - XD CB

Cải thiện và đơn giản hóa các thủ tục, cấp giấy phép đầu tư, cấp đất, cấp giấy phép xây dựng, các quy định trong thủ tục hải quan, thanh tra, kiểm tra... đối với các dự án đầu tư. Tróc mắt, cụ thể thành phố cần tập trung thực hiện:

Công khai hóa thủ tục đầu tư

Trên cơ sở hệ thống lại toàn bộ các thủ tục đầu tư, cơ quan chủ trì quản lý vốn đầu

t- của thành phố (Sở Kế hoạch và Đầu tư) lập danh mục chi tiết thủ tục đầu tư, có hướng dẫn cụ thể và công khai hóa danh mục này đối với doanh nghiệp, chủ đầu tư. Nội dung danh mục phải bao gồm trách nhiệm của đơn vị và cá nhân trong xử lý thủ tục đầu tư nếu gây khó khăn, chậm trễ cho doanh nghiệp và nhà đầu tư. Để làm được việc này, thành phố phải có văn bản quy chế hóa trách nhiệm trong việc xử lý thủ tục đầu tư.

Một đầu mối tiếp nhận, xử lý (thẩm định và phê duyệt) các dự án đầu tư

Sớm khắc phục tình trạng chủ đầu tư phải đi gõ cửa quá nhiều cơ quan khác nhau như xin giới thiệu địa điểm và thoả thuận quy hoạch, kiến trúc (Văn phòng Kiến trúc thành phố); thoả thuận về môi trường (Sở Khoa học công nghệ và môi trường); thoả thuận về phòng cháy chữa cháy (Công an phòng cháy chữa cháy)...

Điều phối các nguồn vốn

Việc phối kết hợp các nguồn vốn trong đầu tư là cần thiết nên phải thông qua một đầu mối duy nhất để điều phối. Sớm khắc phục tình trạng tách biệt, phân tán giữa sử dụng vốn đầu tư XDCB với vốn sự nghiệp đầu tư, giữa vốn đầu tư với vốn tín dụng, giữa nguồn vốn đầu tư trực tiếp của ngân sách với vốn hỗ trợ lãi suất vay như hiện nay. Cơ quan đứng ra quản lý, điều hoà sự phối kết hợp các nguồn vốn trong đầu tư phát triển phải là Sở Kế hoạch và Đầu tư thành phố.

Lập ra đường dây nóng

Lập ra “đường dây nóng” thuộc lãnh đạo ủy ban nhân dân thành phố để tiếp nhận mọi

thông tin liên quan đến những vướng mắc của doanh nghiệp và nhà đầu tư trong việc thực hiện thủ tục đầu tư để xử lý nhanh nhất. “Đường dây nóng” có nhân viên trực liên tục trong ngày để nhận thông tin phản ánh, yêu cầu của doanh nghiệp và nhà đầu tư. Việc xử lý các thông tin thông qua “đường dây nóng” có thể bằng nhiều cách phù hợp:

- Gửi trực tiếp đến cơ quan liên quan yêu cầu xử lý và trả lời.

- Thông qua công văn, ý kiến của Ủy ban nhân dân thành phố.

- Giải thích trực tiếp nếu có thể.

2. Điều chỉnh cơ cấu đầu tư

Theo định hướng phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2005, thì cơ cấu kinh tế của thủ đô Hà Nội vẫn là công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp. Cho nên, cơ cấu đầu tư trong thời gian tới cần:

- Tăng tỷ trọng đầu tư cho các ngành sản xuất trực tiếp tạo ra tổng sản phẩm quốc nội (GDP) và giảm mạnh tỷ trọng đầu tư cho các ngành phi sản xuất vật chất.

Trong công nghiệp: quy mô và tỷ trọng đầu tư cho công nghiệp tăng nhanh hơn giai đoạn 1996 - 2000, nên chuyển dần sang ưu tiên cho các ngành công nghệ cao, công nghiệp cơ - kim khí, điện - điện tử và công nghệ tin học, các ngành công nghiệp sản xuất sản phẩm xuất khẩu, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ sản xuất sản phẩm xuất khẩu, thu hút nhiều lao động. Về cơ cấu đầu tư theo lãnh thổ, hướng đầu tư vào lấp đầy khu công nghiệp, khu chế xuất, mở mang thêm một số

khu công nghiệp vừa và nhỏ.

Trong dịch vụ: đầu t- phát triển du lịch, văn hóa gắn liền với môi trường sinh thái và bảo vệ bản sắc dân tộc của thủ đô. Phát triển các dịch vụ tài chính và thị trường chứng khoán. Đồng thời thành phố cần tập trung đầu t- mạnh để hỗ trợ sự nghiệp giáo dục đào tạo, y tế, văn hóa và thể dục thể thao.

Trong nông nghiệp: tập trung đầu t- chế biến nông sản thực phẩm, chuyển dịch kinh tế nông nghiệp và nông thôn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Về cơ cấu đầu t- theo vùng, lãnh thổ: Cần tăng mạnh đầu t- phát triển các thị trấn, thị tứ và mở rộng đầu t- ra ngoài thành.

Việc thực hiện cơ cấu đầu t- cho dù theo nguồn vốn đầu t- hay theo ngành và lãnh thổ cũng còn phải đặc biệt lưu ý cơ cấu kỹ thuật vốn đầu t-. Thành phố cần có quy định rõ mức đáp ứng cơ cấu kỹ thuật của vốn đầu t- đối với từng loại dự án đầu t-. Các dự án đầu t- sản xuất, nếu vốn thiết bị có tỷ trọng d-ới 50% cần nên xem xét cụ thể mới quyết định đầu t-.

3. Linh hoạt hóa hình thức đầu t-

Về cơ chế, lâu nay việc sử dụng vốn đầu t- do thành phố quản lý đang có xu hướng chuyển dần từ hình thức cấp phát không hoàn lại sang hình thức cấp phát có hoàn lại (tín dụng đầu t-). Trong cấp phát không hoàn lại, chủ yếu đ-ợc cấp phát để thực hiện dự án đầu t-, nh-ng từ năm 1998, thành phố đã vận dụng hình thức cấp phát sau khi chủ dự án đã thực hiện dự án đầu t-. Trong cơ cấu vốn đầu t- vào một dự án đầu t-, vừa qua đã xuất hiện một số dự án có cơ cấu vốn đầu t- tổng hợp,

đa dạng: vốn cấp phát (đầu t- XDCB tập trung), vốn tín dụng đầu t-, vốn tích lũy của doanh nghiệp, vốn huy động của các thành phần kinh tế và dân c-, vốn trong n-ớc và vốn ODA. Tuy vậy, sắp tới việc tiếp tục vận dụng linh hoạt hình thức đầu t- để nâng cao hơn hiệu quả đầu t- là việc cần đ-ợc thành phố lưu ý. Trong đó cần mở rộng các hình thức:

- Đầu t- vốn “môi” để xây dựng cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp và khu chế xuất. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nếu hình thành các khu công nghiệp, khu chế xuất có quy mô quá lớn, chỉ phù hợp thu hút

các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài, thì nguồn vốn đầu t- vào cơ sở hạ tầng đòi hỏi rất lớn. Do vậy phải kéo dài thời gian xây dựng cơ sở hạ tầng, làm giảm hiệu quả vốn đầu t-. Cần tiếp tục hình thành một số khu công nghiệp nhỏ (diện tích 10 - 15ha) vừa đủ khả năng tập trung vốn đầu t- để hoàn thiện cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện sớm thu hút các nhà đầu t- lắp đặt dự án.

- Đầu t- vốn “môi” để xây dựng cơ sở hạ tầng nông nghiệp và nông thôn. Nhà n-ớc chỉ đầu t- xây dựng các công trình hạ tầng đến điểm đầu mối còn công trình từ điểm đầu mối đến ng-ời sử dụng có thể huy động các nguồn vốn khác. Hình thức đầu t- này phù hợp với

• Bên cạnh các khu công nghiệp có quy mô lớn, cần tiếp tục hình thành một số khu công nghiệp nhỏ (diện tích 10-15 ha)⁹

6 Để xây dựng cơ sở hạ tầng nông nghiệp và nông thôn, Nhà nước chỉ cần đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng đến điểm đầu mối, còn công trình từ điểm đầu mối đến người sử dụng có thể huy động các nguồn vốn khác

xây dựng các công trình như: trạm điện, đường giao thông liên huyện và liên xã, trạm cấp nước, kênh mương tiêu úng chính.

- Ngân sách địa phương bảo lãnh cho các chủ dự án đầu tư vay vốn ngân hàng thương mại, huy động vốn của dân cư để đầu tư vào dự án.

- Đầu tư vốn vào các quỹ đầu tư của thành phố trên nguyên tắc bảo toàn và phát triển vốn. Đây cũng là hình thức đầu tư vốn "môi" gián tiếp, hình thành vốn điều lệ để các quỹ đầu tư huy động các nguồn vốn khác và đầu tư vào các dự án đầu tư.

- Đầu tư bằng quỹ đất, quỹ nhà vào các dự án đầu tư thông qua đấu thầu.

- Đầu tư nguồn nhân lực cho các dự án đầu tư thông qua các dự án hợp tác đào tạo nhân lực.

- Đầu tư vào các dự án quản lý và giải phóng mặt bằng xây dựng đô thị. Lâu nay chi phí đầu tư giải phóng mặt bằng được cơ cấu trong tổng dự toán đầu tư của dự án đầu tư. Việc này không những phản ánh không chính xác tổng quan suất đầu tư của từng dự án đầu tư khác nhau mà vấn đề còn ở chỗ:

+ Do phải có vốn mới tổ chức đền bù được nên dẫn đến công tác giải phóng mặt bằng chậm.

+ Do việc xác định chi phí đền bù để lập dự toán đầu tư thường không chính xác nên phải điều chỉnh mức vốn đầu tư.

+ Ngoài ra, do không được tổ chức quản lý mặt bằng theo quy hoạch và giải phóng mặt bằng sớm đã dẫn đến tình trạng lấn chiếm, xây dựng sai quy hoạch gây khó khăn cho công tác giải phóng mặt bằng trước thi công.

4. Đẩy nhanh tốc độ giải phóng mặt bằng xây dựng

Để cải thiện và đẩy nhanh tốc độ giải phóng mặt bằng góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư, thành phố cần tập trung vào một số biện pháp:

- *Kiện toàn và nâng cao năng lực Ban quản lý giải phóng mặt bằng các cấp của thành phố.*

+ Để hoạt động có hiệu quả, Ban này có cơ cấu đủ chuyên môn và đại diện ủy ban nhân dân quận, huyện. Trong đó phải có bộ phận chuyên trách.

+ Nguồn tài chính phục vụ hoạt động của Ban từ kinh phí ngân sách thành phố và tiền phạt hành chính vi phạm quy hoạch đô thị theo nguyên tắc quản lý tài chính Nhà nước.

- *Rà soát lại toàn bộ các văn bản về cơ chế chính sách quy định liên quan đến giải phóng mặt bằng trên địa bàn thành phố, để điều chỉnh, sửa đổi, cụ thể hóa các văn bản ch-a đủ đáp ứng (trong thẩm quyền của thành phố) hoặc đề nghị Chính phủ cho ý kiến. Đặc biệt,*

trong việc hoàn thiện văn bản cần l-u ý:

+ Phân loại đất đảm bảo cơ sở khoa học và sát thực tiễn.

+ Giá đất nông nghiệp trong quá trình nông thôn chuyển sang đô thị hóa phải nâng lên mức cao hơn, mức chênh lệch giữa giá đất đền bù và giá đất trong dự án đầu t- (đã thu hồi) hiện nay là quá cao nên khó khăn cho việc thu hồi đất.

+ Mốc lịch sử để tính giá đất và cấp quyền sử dụng đất không nên chia ra nhiều giai đoạn nh- hiện nay.

- *Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả công tác quy hoạch xây dựng*

Thời gian qua, công tác quy hoạch ch-a quan tâm đúng mức đến tính phức tạp của giải phóng mặt bằng dẫn đến chi phí đền bù lớn, hiệu quả của dự án sau đầu t- thấp nh-ng trách nhiệm của cơ quan quy hoạch ch-a đ-ợc quan tâm đúng mức.

- *Lập quy hoạch các khu đất phục vụ dân dân, di dân, xây dựng các khu tái định c- và định c- tạm thời phục vụ giải phóng mặt bằng, đồng thời bố trí một l-ợng vốn đầu t- đáng kể để thực hiện các dự án đầu t- phục vụ tái định c- do giải phóng mặt bằng.*

- *Hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp*

Đa số ng-ời dân có nhà mặt tiền bị giải tỏa

sau khi tái định c- phải chuyển đổi nghề nghiệp kinh doanh. Thực tế này đòi thành phố không chỉ quan tâm đến số tiền đền bù là nhà, đất mà cần tính đến có sự hỗ trợ nhất định cho các hộ dân khi tái định c- phải chuyển đổi nghề nghiệp.

- *Công khai hóa cơ chế chính sách đền bù và nâng cao công tác tuyên truyền, vận động*

Việc không công khai hóa cơ chế chính sách đền bù vô hình trung tạo cơ hội nảy sinh các hiện t-ợng tham nhũng, tiêu cực. Mặt khác, điều đó dẫn đến sự hiểu biết, vận dụng thực hiện khác nhau giữa các địa ph-ơng gây nghi ngờ cho nhân dân. Vì vậy, trên cơ sở cơ chế chính sách, quy định về giải phóng mặt bằng phải tổ chức tuyên truyền, công khai rộng rãi, vận động nhân dân tự nguyện chấp hành việc giải tỏa.

- *Áp dụng biện pháp c-ỡng chế*

Trong công tác giải phóng mặt bằng, việc giải tỏa nhà ở của dân c- không thể nói 100% là “*thông đồng bén giọt*”. Vì vậy, biện pháp cuối cùng khi đã sử dụng mọi biện pháp cần thiết mà ng-ời dân không tự nguyện thực hiện là sử dụng biện pháp c-ỡng chế. Song việc c-ỡng chế phải thực hiện đúng nơi, đúng chỗ, đúng thời điểm và theo pháp luật.

5. Bảo đảm quy trình đầu t-

Theo cơ chế quản lý đầu t- xây dựng hiện hành, thì trình tự đầu t- gồm 3 giai đoạn: chuẩn bị đầu t-; thực hiện đầu t-; kết thúc xây

6. Cần phân loại đất khi giải phóng mặt bằng; nâng giá đất nông nghiệp lên cao hơn; không nên chia mốc lịch sử để tính giá đất và cấp quyền sử dụng đất ra nhiều giai đoạn nh- hiện nay

dụng, đ-a dự án vào khai thác, sử dụng.

Có nhiều biện pháp cần tăng cường để bảo đảm quy trình đầu tư - nh-ng ở đây chúng tôi muốn nhấn mạnh, cần thực hiện nghiêm túc các quy định về đấu thầu và chỉ định thầu. Nghị định 88/NĐ-CP và Nghị định 14/NĐ-CP đã quy định chặt chẽ việc thực hiện quy trình đấu thầu và chỉ định thầu. Tuy vậy, cụ thể hóa hơn nữa một số điểm cần thiết ở cấp thành phố là việc nên làm bảo đảm nguyên tắc không gây phiền hà thủ tục cho nhà đầu tư. Đơn cử ra đây một vài vấn đề cần có văn bản cụ thể hóa hơn:

- Về giá xét thầu, quy chế mới đã bỏ giá sàn và chỉ có giá trần và tổng mức đầu tư của dự án, đây là “móc” quan trọng để xem xét kết quả trúng thầu. Nh-ng thực tế nhiều đơn vị dự thầu chỉ bỏ thầu với giá từ 60 - 65% giá trần. Đây là phá giá và chắc chắn gây tổn hại đến công trình. Việc này cần có quy định cụ thể hơn khi xem xét đơn giá của từng gói thầu.

- Về chỉ định thầu, cần có quy định cụ thể là chủ đầu tư phải làm rõ một số vấn đề trước khi quyết định chỉ định thầu, nh-: Lý do chỉ định thầu, vì sao chọn đơn vị được chỉ định thầu, trách nhiệm của chủ đầu tư đối với chủ thầu, các dự án có xây lắp nhất thiết phải có thiết kế dự án được duyệt.

6. Nâng cao hiệu quả kế hoạch hóa vốn đầu tư

Đối với các nguồn vốn khác do thành phố quản lý, nhìn chung việc triển khai kế hoạch hóa vốn đầu tư còn nhiều phức tạp, khó khăn. Chất lượng công tác kế hoạch hóa vốn đầu tư

ch-a cao trong thời gian qua tác động không nhỏ đến việc nâng cao hiệu quả khai thác và sử dụng vốn đầu tư tập trung do thành phố quản lý. Để cải thiện hiệu quả công tác kế hoạch hóa vốn đầu tư do thành phố quản lý trong thời gian tới, cần lưu ý:

Định hướng đầu tư từng thời kỳ (giai đoạn 5 năm)

Trên cơ sở định hướng để xây dựng các chương trình, cụm công trình đầu tư trọng điểm gắn liền với chương trình phát triển kinh tế - xã hội mà Hội đồng nhân dân thành phố đã thông qua, và trên cơ sở cân đối, sắp xếp các dự án trọng điểm ưu tiên đầu tư, hình thành danh mục đầu tư cho cả giai đoạn và từng năm để xây dựng kế hoạch huy động, khai thác nguồn vốn đầu tư đáp ứng. Dĩ nhiên, việc lựa chọn dự án đầu tư phải trên cơ sở cân đối với khả năng huy động và nguồn vốn đầu tư.

Bố trí vốn đầu tư

Trên cơ sở điều kiện ghi vốn đầu tư theo cơ chế quản lý vốn đầu tư của Chính phủ, Thành phố phải:

- Kiên quyết loại khỏi danh mục bố trí vốn hàng năm đối với các dự án ch-a đủ thủ tục đầu tư (trừ ngoại lệ đối với một số dự án đặc thù theo quy định), và dự án hiệu quả kinh tế - xã hội ch-a rõ ràng. Ưu tiên các dự án đầu tư thực hiện tiến độ nhanh để dứt điểm, rút ngắn thời gian thực hiện đầu tư. Về quan điểm, việc bố trí kế hoạch vốn đầu tư phải căn cứ cả tiến độ thực hiện dự án để xem xét.

- Hạn chế tối đa việc bố trí vốn dàn trải và kéo dài nhiều năm. Các dự án nhóm C chỉ nên

tối đa là 2 năm. Việc bố trí kế hoạch vốn đầu t- phải có cơ cấu hợp lý tạo nguồn chảy nhanh giai đoạn chuẩn bị đầu t-, trong đó tập trung xử lý vốn giải phóng mặt bằng.

Phạm vi kế hoạch hóa vốn đầu t-

- Để chủ động cân đối khả năng huy động vốn và sử dụng vốn đầu t- ĐT XDCHB tập trung, phát triển kinh tế - xã hội thủ đô Hà Nội, yêu cầu công tác kế hoạch hóa vốn đầu t- do thành phố quản lý phải đ-ợc thực hiện

trên tất cả các nguồn vốn do thành phố quản lý. Ngoài ra ở cấp thành phố phải tổng hợp đ-ợc khả năng huy động và nhu cầu sử dụng vốn đầu t- từ các nguồn vốn khác trên địa bàn.

6. Kiên quyết loại khỏi danh mục bố trí vốn hàng năm đối với các dự án ch-a đủ thủ tục đầu t- (trừ ngoại lệ đối với một số dự án đặc thù theo quy định), và dự án hiệu quả kinh tế - xã hội ch-a rõ ràng

- Kế hoạch hóa vốn đầu t- phải đ-ợc tập trung về một đầu mối theo dõi ở

thành phố nh-ng nguyên tắc là đ-ợc xây dựng từ cấp cơ sở. Cấp trên chỉ tham gia định hướng đầu t- cho cấp d-ới chứ không ấn định dự án đầu t- cho cấp d-ới.

Hiện nay các nguồn vốn đầu t- do thành phố quản lý đang có 5 đầu mối tổng hợp xét duyệt kế hoạch là: Sở Kế hoạch và Đầu t-, Sở Tài chính và Vật giá, Chi nhánh Quỹ hỗ trợ

phát triển, Chi nhánh Ngân hàng Đầu t- và Phát triển, Kho bạc nhà n-ớc Hà Nội. Với việc này, vừa gây khó khăn cho công tác tổng hợp thực hiện kế hoạch vốn đầu t- kịp thời để cung cấp số liệu và có căn cứ làm tham m-u cho Ủy ban nhân dân thành phố, vừa gây khó khăn cho các sở, quận, huyện và chủ đầu t- trong việc chấp hành cơ chế quản lý vốn đầu t- của Nhà n-ớc. Vì vậy thiết nghĩ thành phố phải xử lý sớm, và nên quy định Sở Kế hoạch và Đầu t- là đầu mối của thành phố trong việc thực hiện kế hoạch hóa vốn đầu t- do thành phố quản lý.

7. Hoàn thiện cơ chế đánh giá hiệu quả đầu t-

Việc đánh giá hiệu quả đầu t- là khâu cực kỳ quan trọng trong quá trình quản lý đầu t-. Trong thời gian tới, cần coi trọng hơn các nội dung và khía cạnh sau:

Tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu t-

Quy mô và cơ cấu vốn đầu t- (tỷ trọng của Hà Nội và so với cả n-ớc); tốc độ tăng tr-ởng nguồn vốn và sử dụng vốn đầu t-; tỷ trọng thực hiện kế hoạch vốn đầu t-; số l-ợng và cơ cấu dự án đầu t-, đối tác đầu t-.

Các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu t-

Tổng sản phẩm quốc nội (GDP), GDP/ng-ời, doanh thu, lợi nhuận, nộp ngân sách, số lao động thu hút, thu nhập của ng-ời lao động, chỉ số ICORs.

Thời gian đánh giá hiệu quả đầu t-

Đánh giá theo kỳ kế hoạch, đánh giá 6 tháng, quý và phạm vi cho phép và đánh giá

Việc đánh giá hiệu quả đầu tư lâu nay chỉ được đề cập đến khi thẩm định dự án đầu tư để quyết định đầu tư. Mà ở giai đoạn này cơ quan thẩm định chỉ tập trung thẩm định:

- Đối với dự án đầu tư có hoàn vốn (sử dụng vốn vay) thì, cơ quan cho vay tập trung thẩm định hiệu quả tài chính của dự án đầu tư có bảo đảm khả năng hoàn vốn.

- Đối với dự án đầu tư XDCB tập trung (sử dụng vốn cấp phát của ngân sách) thì, cơ quan quản lý cấp phát với tập trung thẩm định hiệu quả kinh tế - xã hội một cách chung chung.

- Các dự án sử dụng vốn sự nghiệp hoặc dự án nhóm C có tổng dự toán thấp thường không thẩm định hoặc thẩm định còn sơ sài. Cơ quan quản lý bị động trong việc cung cấp số liệu cho cấp trên chỉ đạo, điều hành quản lý vốn đầu tư. Số liệu không được cập nhật đầy đủ và kịp thời, nên chất lượng phân tích hiệu quả đầu tư chưa cao.

Do không theo dõi, phân tích kịp thời hiệu quả của dự án đầu tư trong quá trình thực hiện nên không đủ thông tin để kiên quyết dừng bố trí vốn đối với dự án biểu hiện hiệu quả kinh tế - xã hội chưa rõ ràng. Không đánh giá cụ thể được hiệu quả sau đầu tư của từng dự án đầu tư đã gây ra sự thiếu vắng luồng thông tin tin cậy nhất phục vụ điều chỉnh cơ cấu đầu tư phù hợp. Thiếu thông tin đồng bộ để đánh giá công tác quản lý vốn đầu tư XDCB tập trung của thành phố; sở, ngành; quận, huyện và chủ đầu tư.

thường xuyên đối với các dự án đầu tư trong quá trình thực hiện.

Trách nhiệm của các cấp quản lý và cơ quan liên quan

Quy định đầu mối đánh giá hiệu quả đầu tư; trách nhiệm thống kê, tổng hợp, theo dõi, phân tích và đánh giá của cơ quan đầu mối quản lý vốn đầu tư (bao gồm đầu mối thành phố; từng sở, ngành; quận, huyện; cơ chế thưởng, phạt trong việc hoàn thành nhiệm vụ theo dõi, đánh giá hiệu quả vốn đầu tư.

Cơ chế thưởng phạt trong quản lý đầu tư

Cơ sở để thưởng phạt là mức độ hiệu quả đầu tư đã được đánh giá; nguồn ngân sách để chi thưởng: trích một tỷ lệ nhất định nguồn vốn đầu tư của ngân sách thành phố để hình thành Quỹ thưởng phạt mức độ đạt hiệu quả đầu tư; thu từ tiền phạt không đạt hiệu quả đầu tư và nguồn khác (nếu có); đối tượng thưởng, phạt: chủ dự án đầu tư; đơn vị và cá nhân trong bộ máy quản lý vốn đầu tư từ thành phố đến xã, thị trấn.

Tóm lại, để nâng cao hiệu quả vốn đầu tư XDCB trên địa bàn thủ đô, cần có sự tham gia đồng bộ và phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, ngành và trong tất cả các khâu liên quan đến huy động và sử dụng vốn ĐT XDCB, mà 7 giải pháp trên chỉ là những nội dung quan trọng nhất ./.

** ThS, Ban Kinh tế ngân sách, Văn phòng HĐND và UBND Thành phố Hà Nội*

HIẾN PHÁP THÁI LAN VÀ VIỆC CHỐNG THAM NHŨNG

VÕ TRÍ HẢO*

Vào thập kỷ 90 của thế kỷ 20, có lúc Thái Lan bị đánh giá là n-ớc có tình trạng tham nhũng cao thứ hai khu vực Đông Á (đứng sau Indonesia, thời kỳ Tổng thống Surharto). Tham nhũng đã làm mục ruỗng bộ máy nhà n-ớc Thái Lan, cộng thêm cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ năm 1997 đã dẫn đến khủng hoảng chính trị ở Thái Lan. Song song với việc khắc phục hậu quả của khủng hoảng tài chính tiền tệ, Thái Lan đã nỗ lực đấu tranh nhằm chống tham nhũng, ổn định chính trị. Một trong những cố gắng đó là quy định trực tiếp các vấn đề chống tham nhũng trong bản Hiến pháp đ-ợc thông qua năm 1997

1. Chế độ bất khả kiêm nhiệm

Chế độ bất khả kiêm nhiệm trong Hiến pháp Thái Lan áp dụng đối với cả công chức và các chức vụ chính trị¹ (Xem hộp 1). Ngoài ra, công chức cũng nh- những ng-ời giữ các chức vụ chính trị nói chung không đ-ợc tham gia những hoạt động có lợi ích mâu thuẫn với công vụ mà mình đang đảm nhiệm hoặc đã từng đảm nhiệm.

Hộp 1: Theo Điều 109, những ng-ời sau sẽ không có quyền ứng cử vào Hạ nghị viện:

- Đang là quan chức của Chính phủ nắm giữ một chức vụ th-ờng xuyên hoặc nhận l-ơng, trừ các công chức mang tính chính trị;
 - Đang là thành viên của hội đồng địa ph-ơng hay đang là quan chức hành chính địa ph-ơng;
 - Đang là th-ợng nghị sỹ;
 - Đang là công chức, nhân viên của cơ quan nhà n-ớc, doanh nghiệp nhà n-ớc, tổ chức chính quyền địa ph-ơng hoặc là các quan chức khác;
 - Đang là thành viên của Ủy ban bầu cử, thanh tra viên, thành viên của Ủy ban nhân quyền, thẩm phán của Tòa Hiến pháp, thẩm phán của Tòa Hành chính, thành viên của Ủy ban chống tham nhũng, thành viên của Ủy ban kiểm toán;
 - Một ng-ời đang là nghị sỹ sẽ chấm dứt t- cách thành viên nghị viện của mình khi đ-ợc bổ nhiệm làm Thủ t-ớng, bộ tr-ởng (Điều 118, khoản 6);
- Những ng-ời sau đây cũng không đ-ợc ứng cử vào Hạ nghị viện (Điều 126):
- Đang là thành viên hoặc nắm giữ các vị trí trong các đảng phái chính trị;
 - Đang là thành viên Hạ viện hoặc đã từng là thành viên Hạ viện và chấm dứt t- cách thành viên Hạ viện ch-a đầy một năm tính đến ngày nộp đơn ứng cử;
 - Đang là hoặc đã là th-ợng nghị sỹ theo các quy định của Hiến pháp trong nhiệm kỳ của Th-ợng viện ngay tr-ớc khi nộp đơn ứng cử;

Những điều kiện trên đây cũng áp dụng đối với việc ứng cử vào Th-ợng nghị viện.

Hoặc theo Điều 228, một công chức Chính phủ giữ một chức vụ th-ờng xuyên hoặc nhận l-ơng và không phải là công chức chính trị sẽ không đ-ợc đồng thời là công chức chính trị hoặc giữ các chức vụ chính trị khác.

¹ Chế độ bất khả kiêm các chức vụ chính trị bắt nguồn từ học thuyết tam quyền phân lập của Montesquieu. Còn chế độ bất khả kiêm nhiệm của các công chức xuất phát từ nguyên tắc chuyên nghiệp của công chức

Việc áp dụng bất khả kiêm nhiệm, ngoài các lý do trên còn có tác dụng đáng kể trong việc chống tham nhũng và tạo điều kiện để các cơ quan lập pháp, hành pháp, t- pháp cũng như các cơ quan khác giám sát lẫn nhau. Nếu vừa là bộ tr-ởng, quan chức hành pháp vừa là thành viên của nghị viện thì cơ chế giám sát của nghị viện đối với hành pháp sẽ dễ bị vô hiệu hoá.

Chế độ bất khả kiêm nhiệm không chỉ áp dụng trong tr-ờng hợp một ng-ời giữ đồng thời hai chức vụ mà trong một số tr-ờng hợp còn áp dụng đối với các chức vụ sau đó trong một thời gian nhất định. Ví dụ: theo khoản 6, Điều 206, một ng-ời sẽ không đ-ợc bổ nhiệm làm bộ tr-ởng nếu đang là th-ợng nghị sỹ hoặc đã chấm dứt t- cách th-ợng nghị sỹ ch-a đ-ợc 1 năm tính đến ngày có thể đ-ợc bổ nhiệm làm bộ tr-ởng.

2. Chế độ tài chính

Hiến pháp Thái Lan quy định công khai và minh bạch hoá tài chính của các công chức, đặc biệt là những ng-ời giữ các chức vụ chính trị. Theo Điều 291, những ng-ời giữ các chức vụ sau đây sẽ phải kê khai với Uỷ ban chống tham nhũng quốc gia danh mục tài sản và các nghĩa vụ² của họ, của vợ hoặc chồng và con ch-a thành niên vào lúc nhậm chức và khi thôi giữ chức vụ:

- Thủ t-ớng;
- Các bộ tr-ởng;
- Các thành viên Hạ viện;
- Th-ợng nghị sỹ;

- Các công chức chính trị khác;

- Các nhà hành pháp địa ph-ơng và các thành viên của hội đồng địa ph-ơng theo quy định của luật.

Danh mục nói trên phải gửi kèm theo các tài liệu chứng minh

sự tồn tại thực của các tài sản và nghĩa vụ đó cũng nh- bản copy của thuế thu nhập cá nhân của năm tài chính liền tr-ớc. Ng-ời kê khai phải cam kết sự chính xác của danh mục tài sản kê khai và bản sao của các tài liệu kèm theo bằng cách ký xác nhận vào từng trang tài liệu.

Việc kê khai tài sản, các khoản nợ, các nghĩa vụ của những ng-ời nói trên tr-ớc khi nhậm chức có tác dụng kiểm soát hiện t-ợng giàu lên bất th-ờng khi mà các biện pháp chống tham nhũng khác tỏ ra không hiệu quả. Không chỉ dừng lại đó, Hiến pháp Thái Lan quy định rất chi tiết thủ tục, chủ thể tiến hành việc kê khai tài sản và các chế tài đối với những ng-ời không hoàn thành nghĩa vụ. Theo đó, danh mục kê khai sẽ liệt kê các tài sản cụ thể và các nghĩa vụ thực sự tồn tại cho đến ngày kê khai và phải đ-ợc tiến hành trong khoảng thời gian sau đây:

- Trong tr-ờng hợp nhậm chức, trong vòng

‘ **Hiến pháp Thái Lan quy định rất chi tiết thủ tục, chủ thể tiến hành việc kê khai tài sản và các chế tài đối với những ng-ời không hoàn thành nghĩa vụ**’

² Th-ờng là các nghĩa vụ dân sự, các khoản nợ.

30 ngày kể từ ngày nhậm chức;

- Trong tr-ờng hợp thôi giữ chức vụ, trong vòng 30 ngày kể từ ngày thôi giữ chức vụ;

- Trong tr-ờng hợp những ng-ời theo Điều 291 (đã liệt kê ở trên), đã kê khai tài sản và nghĩa vụ khi nhậm chức, mà bị chết khi đang giữ chức vụ hoặc, sau khi thôi giữ chức vụ bị chết mà ch-a kê khai tài sản, nghĩa vụ, thì ng-ời thừa kế hoặc ng-ời quản lý tài sản của ng-ời đó phải làm thủ tục kê khai tài sản và nghĩa vụ tồn tại lúc ng-ời đó chết trong vòng 90 ngày kể từ ngày ng-ời đó chết.

Ngoài việc kê khai tài sản nh- trên, những ng-ời giữ chức vụ Thủ t-ớng, bộ tr-ởng, nhà hành pháp địa ph-ơng, thành viên của hội đồng địa ph-ơng hoặc những ng-ời giữ các chức vụ chính trị khác nh-ng đã thôi giữ chức vụ, phải tiếp tục trình bản kê khai tài sản và nghĩa vụ trong vòng 30 ngày kể từ ngày hết thời hạn 1 năm kể từ khi thôi giữ chức vụ.

Khi nhận đ-ợc bản kê khai tài sản và nghĩa vụ và các tài liệu liên quan, Chủ tịch Ủy ban chống tham nhũng quốc gia hoặc thành viên Ủy ban chống tham nhũng quốc gia đ-ợc Chủ tịch Ủy ban Ủy quyền sẽ ký vào từng trang tài liệu (Điều 293).

Danh mục kê khai tài sản, nghĩa vụ và các tài liệu kèm theo do Thủ t-ớng, bộ tr-ởng đ-

trình sẽ đ-ợc công bố cho công chúng trong vòng 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn đ- trình bản kê khai.

Bản kê khai tài sản của những ng-ời giữ các chức vụ khác sẽ không đ-ợc công bố cho bất kỳ ng-ời nào, trừ khi việc công bố sẽ có ích cho việc xét xử các vụ án hoặc cho việc ra các quyết định và đ-ợc các toà án hoặc Ủy ban kiểm toán nhà n-ớc yêu cầu.

Chủ tịch Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ triệu tập ngay phiên họp của Ủy ban để kiểm tra sự chính xác và sự tồn tại thực của các tài sản và nghĩa vụ.

Trong tr-ờng hợp việc kê khai tài sản đ-ợc thực hiện vì lý do thôi giữ chức vụ hoặc chết của bất kỳ ng-ời nào giữ các chức vụ chính trị, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ điều tra việc thay đổi tài sản và nghĩa vụ của ng-ời đó và chuẩn bị bản báo cáo. Bản báo cáo đó sẽ đ-ợc công bố trên công báo.

Trong tr-ờng hợp thấy tài sản tăng lên bất th-ờng, Chủ tịch Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ gửi tất cả các tài liệu và báo cáo điều tra cho Tổng công tố tiến hành khởi tố tr-ớc Toà hình sự (thuộc Toà công lý tối cao) xét xử. Các tài sản tăng bất minh sẽ đ-ợc giao cho nhà n-ớc (Điều 294).

Bất kỳ ng-ời giữ chức vụ chính trị nào cố ý không thực hiện kê khai tài sản và nghĩa vụ

6 Bất kỳ ng-ời giữ chức vụ chính trị nào cố ý không thực hiện kê khai tài sản hoặc cố tình cung cấp số liệu sai sự thật, che dấu sự thật mà bị phát hiện thì sẽ bị buộc thôi giữ chức vụ và sẽ bị cấm giữ các chức vụ chính trị trong vòng 5 năm kể từ ngày thôi giữ chức vụ⁹

và các tài liệu liên quan theo quy định Hiến pháp, hoặc cố tình cung cấp số liệu sai sự thật, che giấu sự thật mà bị phát hiện thì sẽ bị buộc thôi giữ chức vụ kể từ ngày hết thời hạn đệ trình bản kê khai nói trên hoặc kể từ ngày hành động gian dối bị phát hiện, và ng-ời đó sẽ bị cấm giữ các chức vụ chính trị trong vòng 5 năm kể từ ngày thôi giữ chức vụ. Khi vụ việc xảy ra, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ chuyển cho Tòa Hiến pháp xem xét và quyết định.

Sau khi kết thúc nhiệm kỳ, những ng-ời giữ chức vụ chính trị có thể lại quay về công việc kinh doanh của họ. Nhằm bảo vệ quyền lợi của họ, đồng thời kiểm soát tham nhũng, Điều 209 của Hiến pháp Thái Lan quy định: bộ tr-ởng không đ-ợc là thành viên hoặc cổ đông của công ty hợp danh hay của các công ty khác hoặc chỉ đ-ợc duy trì t- cách thành viên hoặc t- cách cổ đông của các công ty nói trên với những điều kiện hạn chế do luật định.

3. Các thiết chế chống tham nhũng

Nghị viện

Theo Điều 182, Điều 183 của Hiến pháp Thái Lan, Th-ợng viện và Hạ viện Thái Lan đ-ợc trao quyền kiểm soát việc quản lý các công việc của Nhà n-ớc. Mọi thành viên của Hạ viện hoặc của Th-ợng viện có quyền chất vấn các bộ tr-ởng về bất cứ vấn đề gì thuộc phạm vi thẩm quyền của họ, nh-ng bộ tr-ởng có quyền từ chối trả lời nếu Chính phủ cho rằng vấn đề không đ-ợc phép công khai vì

liên quan đến an ninh hoặc các lợi ích sống còn của Nhà n-ớc.

Sự giám sát này làm tăng trách nhiệm của Chính phủ tr-ớc Nghị viện, đồng thời cũng hạn chế nguy cơ vụ lợi riêng từ các thông tin chính sách (tham nhũng chính sách)³.

Thanh tra nhà n-ớc

Thanh tra nhà n-ớc ở Thái Lan có quyền và nghĩa vụ sau:

a. Xem xét và tiến hành điều tra theo đơn khiếu nại đối với các tr-ờng hợp sau đây:

- Không thực hiện các nghĩa vụ luật định hoặc thực hiện v-ợt quá quyền hạn luật đã quy định đối với các công chức chính phủ, nhân viên cơ quan nhà n-ớc, doanh nghiệp nhà n-ớc, cơ quan chính quyền địa ph-ơng;

- Thực hiện hoặc không thực hiện nghĩa vụ của các công chức chính phủ, nhân viên cơ quan nhà n-ớc, doanh nghiệp nhà n-ớc, chính quyền địa ph-ơng dẫn đến sự bất công làm tổn hại đến lợi ích của ng-ời khiếu nại hay lợi ích công cộng bất kể hành vi của những ng-ời nói trên có hợp pháp hay không;

- Những tr-ờng hợp khác theo quy định của luật.

b. Chuẩn bị báo cáo và đệ trình các ý kiến theo đề nghị của Nghị viện (Điều 197).

Trong tr-ờng hợp thanh tra nhà n-ớc cho rằng các quy định của luật, các quy tắc, quy định hoặc bất cứ hành vi của bất kỳ ng-ời nào có dấu hiệu vi hiến, Thanh tra nhà n-ớc sẽ đệ

³ Tham nhũng chính sách đ-ợc hiểu là dùng quyền lực, các đặc quyền do mình đang nắm giữ để tác động vào việc hoạch định chính sách nhằm thu lợi bất chính (đa số các n-ớc đều coi là bất hợp pháp). Ví dụ: một quan chức làm rò rỉ thông tin (không thuộc bí mật nhà n-ớc và không thuộc bí mật công tác) cho các doanh nhân để thu lợi về cho mình. Vận động hành lang cũng có thể dẫn đến tham nhũng chính sách – Tg.

trình vụ việc và ý kiến lên Toà Hiến pháp hoặc Toà Hành chính theo thủ tục tố tụng của các Tòa án này để xem xét.

Thanh tra nhà nước là một thiết chế thường thấy trong bộ máy nhà nước của các quốc gia. Nhà nước thanh tra ở Thái Lan là một cơ quan hiến định, chứng tỏ vai trò của thanh tra rất được nhấn mạnh. Thanh tra không phải là một cơ quan thuộc Chính phủ, có chức năng tư vấn giải quyết khiếu nại, tố cáo như ở Việt Nam mà là một cơ quan bảo đảm pháp chế và có thể xem là một cơ quan “*tiền tố tụng*” của tố tụng hành chính, tố tụng hiến pháp, tố tụng hình sự.

Toà án

Việc truy tố và xét xử những người có chức vụ, đặc biệt là những người giữ chức vụ chính trị gặp rất nhiều khó khăn. Họ có thể lợi dụng chức vụ quyền hạn của mình để khống chế cơ quan tố tụng, hoặc chạy tội. Sự khó khăn không chỉ từ chính người bị buộc tội mà từ những đồng nghiệp của người đó, từ đảng phái chính trị mà người đó là thành viên, họ không muốn việc buộc tội diễn ra vì sẽ ảnh hưởng đến uy tín của đảng đó. Vì vậy, Hiến pháp Thái Lan quy định thành lập Tòa hình sự riêng thuộc Tòa công lý tối cao để xét xử những người giữ các chức vụ chính trị, gồm 9 thẩm phán (Điều 272). Tòa hình sự này có thẩm quyền xét xử đối với các trường hợp Thủ tướng, bộ trưởng, thành viên của Hạ viện, thượng nghị sĩ hoặc các công chức chính trị khác bị buộc tội về việc giàu lên bất thường hoặc có hành vi phi pháp trong khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ – mà theo Luật hình sự là tội phạm, hoặc hành vi thiếu

6 Hiến pháp Thái Lan quy định thành lập Tòa hình sự riêng thuộc Tòa công lý tối cao để xét xử những người giữ các chức vụ chính trị bị buộc tham nhũng

trung thực trong việc thực thi chức năng, nhiệm vụ hoặc tham nhũng theo các luật khác.

Việc xét xử những người giữ chức vụ chính trị còn áp dụng một thủ tục tố tụng riêng nhằm loại bỏ những tác động của các chức vụ chính trị đối với sự độc lập của Tòa án.

Khi xét xử, Tòa hình sự về những người giữ chức vụ chính trị sẽ căn cứ vào hồ sơ do Ủy ban chống tham nhũng quốc gia trình lên và có thể tiến hành điều tra thu thập thêm chứng cứ nếu thấy cần thiết. Các quy định về quyền miễn trừ của thành viên Hạ viện và thượng nghị sĩ sẽ không áp dụng khi xét xử tại Tòa này (Điều 310).

Phán quyết của Tòa này theo nguyên tắc đa số. Các lệnh và các quyết định của Tòa này sẽ được công bố công khai và có hiệu lực cuối cùng (Điều 311).

Ủy ban chống tham nhũng quốc gia

Ủy ban chống tham nhũng quốc gia gồm Chủ tịch và 8 thành viên được Nhà vua bổ nhiệm theo nhiệm kỳ 9 năm theo sự đề cử của Thượng viện. Việc lựa chọn các thành viên vào danh sách đề cử sẽ do Ủy ban lựa

chọn các thành viên Ủy ban chống tham nhũng quốc gia thực hiện⁴.

Ủy ban chống tham nhũng quốc gia có các quyền và nghĩa vụ sau đây:

a. Điều tra sự thật, tổng kết vụ việc và chuẩn bị ý kiến đệ trình lên Thượng viện;

b. Điều tra sự thật, tổng kết vụ việc và chuẩn bị ý kiến đệ trình lên Tòa hình sự về những ng-ời giữ chức vụ chính trị thuộc Tòa công lý tối cao;

c. Điều tra và kết luận về việc một công chức nhà n-ớc giàu lên một cách bất th-ờng hoặc đã có hành vi tham nhũng, hành vi phi pháp trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình hoặc trong hoạt động t- pháp của mình⁵ theo các luật về chống tham nhũng;

d. Điều tra về tính chính xác, sự tồn tại thực cũng nh- việc thay đổi tài sản, nghĩa vụ dân sự của những ng-ời giữ chức vụ chính trị thuộc diện phải kê khai tài sản khi nhậm chức về những danh mục kê khai và các tài liệu liên quan đ-ợc đệ trình;

e. Đệ trình hàng năm báo cáo điều tra và báo cáo về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ với các kiến nghị lên Chính phủ, Hạ viện, Thượng viện và công bố, phổ biến bản báo cáo đó.

4. Tăng c-ờng sự minh bạch trong hoạt động của Nhà n-ớc, mở rộng quyền tự do ngôn luận, tăng c-ờng sự giám sát của nhân dân

Để tăng c-ờng sự minh bạch, tất cả các hoạt động của Nhà n-ớc, về nguyên tắc, đều phải công khai, cho phép các tổ chức báo chí, truyền thông giám sát hoạt động. Theo Điều 93, Hiến pháp Thái Lan, thì một dự luật, sau khi đ-ợc Nghị viện thông qua và đ-ợc Nhà vua phê chuẩn, sẽ có hiệu lực sau khi đăng công báo. Cùng với sự minh bạch hoá, các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí đ-ợc bảo đảm. Tự do ngôn luận và tự do báo chí trở thành công cụ đắc lực trong đấu tranh chống tham nhũng và hạn chế những chính sách sai lầm, những khuất tất trong hoạt động của các cơ quan công quyền, loại bỏ những chính phủ kém năng lực⁶. Thông qua quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do thông tin nên ng-ời dân biết đ-ợc những điều cần biết chứ không chỉ dừng lại ở những gì cơ quan công quyền cho biết⁷.

Sự minh bạch còn đ-ợc bảo đảm thông qua thể chế tài chính. Thái Lan có hệ thống ngân hàng khá phát triển, làm giảm l-ợng tiền mặt trong giao dịch. Vì vậy, qua các tài khoản của ngân hàng, dễ dàng theo dõi đ-ợc hiện t-ợng giàu lên bất th-ờng, hay các giao dịch gian dối. Bên cạnh đó, mạng Internet rất

⁴ Ủy ban này bao gồm 15 thành viên, gồm Chánh án Tòa án Công lý tối cao, Chánh án Tòa án Hiến pháp, Chánh án Tòa án hành chính tối cao; bầu chọn ra 5 ng-ời trong các hiệu tr-ởng của tất cả các cơ sở công lập đào tạo đại học, sau đại học và là ng-ời có chuyên môn luật học; mỗi đảng phái chính trị có thành viên trong Hạ viện đ-ợc cử một đại diện và trong số họ bầu chọn ra 5 ng-ời. Chủ tịch Thượng viện sẽ trực tiếp ký lệnh bổ nhiệm Chủ tịch và các thành viên của Ủy ban chống tham nhũng quốc gia (Điều 297, 298).

⁵ Theo pháp luật Thái Lan có công chức t- pháp t-ơng ứng với Khoản 4 Điều 1 Pháp lệnh Cán bộ, công chức Việt Nam 1998.

⁶ Ở Thái Lan áp dụng chế độ bất tín nhiệm tập thể đối với Chính phủ.

⁷ Thái Lan cho phép Báo chí t- nhân hoạt động vì lợi nhuận, và chịu trách nhiệm tr-ớc pháp luật về tính xác thực thông tin, phải cung cấp những gì độc giả cần.

• **Sự minh bạch còn đ-ợc bảo đảm thông qua thể chế tài chính. Thái Lan có hệ thống ngân hàng khá phát triển, làm giảm l-ợng tiền mặt trong giao dịch. Vì vậy, qua các tài khoản của ngân hàng, có thể dễ dàng theo dõi hiện t-ợng giàu lên bất th-ờng, hay các giao dịch gian dối**

phát triển và buộc tất cả các tổ chức công quyền và các tổ chức kinh doanh phải đ-a lên mạng một số thông tin cơ bản về giao dịch, và phải cung cấp cho cơ quan kiểm toán các thông tin cần thiết. Internet đã giúp các cơ quan kiểm toán, các cơ quan thanh tra, cơ quan điều tra có thể kiểm soát các giao dịch trên phạm vi toàn quốc một cách dễ dàng.

5. Cách chức, bãi miễn

Th-ợng viện áp dụng thủ tục cách chức đối với Thủ t-ớng, bộ tr-ởng, thành viên của Hạ viện, th-ợng nghị sỹ, Chánh án Tòa Công lý tối cao, Chánh án Tòa án Hiến pháp, Chánh án Tòa án Hành chính tối cao, Tổng công tố khi họ giàu lên bất th-ờng mà có biểu lộ dấu hiệu tham nhũng, có hành vi phi pháp trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, hoặc cố tình thực hiện quyền lực trái với các quy định của Hiến pháp hoặc luật. Thủ tục này cũng áp dụng đối với thành viên Ủy ban bầu cử, thanh tra viên thanh tra nhà n-ớc, thành viên của Ủy ban kiểm toán nhà n-ớc;

thẩm phán, công tố viên, các công chức cao cấp khác theo quy định của luật chống tham nhũng.

Một nhóm từ 1/4 tổng số thành viên Hạ viện trở lên hoặc một nhóm cử tri từ 35.000 ng-ời trở lên có quyền trình lên Th-ợng viện yêu cầu áp dụng thủ tục nói trên (Điều 303). Khi nhận đ-ợc yêu cầu này, Chủ tịch Th-ợng viện sẽ chuyển ngay cho Ủy ban chống tham nhũng quốc gia điều tra. Khi kết thúc điều tra, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ chuẩn bị bản báo cáo về vấn đề đó trình lên Th-ợng viện (Điều 305). Trong bản báo cáo này phải nêu rõ yêu cầu buộc tội, có chứng cứ rõ ràng hay không và phạm vi của việc buộc tội. Trong tr-ờng hợp Ủy ban chống tham nhũng quốc gia cho rằng vấn đề truy tố rất quan trọng, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia có thể đ-a ra một bản báo cáo riêng về việc buộc tội chuyển tr-ớc cho Th-ợng viện. Nếu Ủy ban chống tham nhũng quốc gia thông qua nghị quyết cho rằng vụ việc bị buộc tội là một vụ việc có chứng cứ rõ ràng, thì ng-ời giữ chức vụ bị buộc tội buộc phải tạm đình chỉ công tác cho đến khi Th-ợng viện thông qua nghị quyết cuối cùng về vấn đề này.

Chủ tịch Ủy ban chống tham nhũng quốc gia sẽ trình bản báo cáo, các tài liệu hiện có và ý kiến của Ủy ban cho Chủ tịch Th-ợng viện để tiến hành thủ tục tiếp theo và tới Tổng công tố để truy tố ra tr-ớc Tòa hình sự về những ng-ời giữ chức vụ chính trị. Trong tr-ờng hợp Tổng công tố có ý kiến cho rằng, không đủ cơ sở để tiến hành truy tố thì Tổng công tố sẽ thông báo cho Ủy ban chống tham nhũng quốc gia để tiến hành các thủ tục tiếp

theo để hoàn thành những điểm cần thiết nhằm thực hiện việc truy tố. Trong tr-ờng hợp đó, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia và Tổng công tố sẽ thành lập một *Ban làm việc* bao gồm số l-ợng bằng nhau đại diện của mỗi bên để thu thập đầy đủ chứng cứ và trình lên Tổng công tố để truy tố tiếp. Nếu *Ban làm việc* không thể đạt đ-ợc quyết định truy tố, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia có quyền tự mình truy tố hoặc bổ nhiệm một công tố viên nhân danh Ủy ban chống tham nhũng quốc gia.

Ngay sau khi nhận đ-ợc báo cáo của Ủy ban chống tham nhũng quốc gia nói trên, Chủ tịch Th-ợng viện sẽ triệu tập phiên họp của Th-ợng viện để xem xét. Trong tr-ờng hợp không vào thời gian họp của Th-ợng viện, Chủ tịch Th-ợng viện sẽ thông báo cho Chủ tịch Hạ viện để thỉnh cầu Nhà vua ban hành Lệnh hoàng gia triệu tập kỳ họp bổ sung của Nghị viện.

Ng-ời bị cách chức sẽ thôi giữ chức vụ hoặc chấm dứt hoạt động công vụ kể từ ngày Th-ợng viện thông qua nghị quyết cách chức. Ng-ời đó sẽ bị t-ớc quyền nắm giữ các chức vụ chính trị hoặc tham gia hoạt động công vụ trong vòng 5 năm.

Nghị quyết của Th-ợng viện về vấn đề này là cuối cùng và không đ-ợc yêu cầu cách chức ng-ời đó với cùng lý do theo một thủ tục khác. Tuy nhiên, Tòa hình sự về những ng-ời giữ chức vụ chính trị thuộc Tòa công lý tối cao vẫn có thẩm quyền xét xử riêng đối với những ng-ời bị Th-ợng viện cho thôi chức nh-ng không xét xử lại những hành vi đã đ-ợc Th-ợng viện xem xét, quyết định.

6. Các ph-ơng thức khác

Ngoài 5 ph-ơng thức trên, Hiến pháp Thái Lan còn sử dụng trực tiếp hoặc gián tiếp các ph-ơng thức khác:

Sử dụng cơ chế kìm chế, đối trọng

Hiến pháp Thái Lan không chỉ sử dụng cơ chế kìm chế, đối trọng giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp, t- pháp mà còn sử dụng cơ chế kìm chế, đối trọng trong hệ thống đảng phái chính trị. Theo Điều 120, sau khi Chính phủ nắm quyền quản lý các công việc của nhà n-ớc, Nhà vua sẽ bổ nhiệm một ng-ời làm lãnh đạo của phái đối lập trong Hạ viện. Ng-ời đó phải là thành viên Hạ viện và là lãnh đạo của một đảng chính trị không đ-ợc phân bổ ghế Bộ tr-ởng nào. Ngoài ra đảng chính trị đó phải là đảng có thành viên trong Hạ viện nh-ng không đ-ợc phân bổ ghế Bộ tr-ởng và số thành viên của đảng này không ít hơn một phần năm tổng số thành viên của Hạ viện.

Trong tr-ờng hợp không có đảng phái nào thỏa mãn các tiêu chí ở trên, tất cả các thành viên Hạ viện thuộc các đảng chính trị không đ-ợc phân bổ ghế bộ tr-ởng sẽ nhóm họp và bầu ra lãnh đạo của phái đối lập theo nguyên tắc đa số th-ờng. Trong tr-ờng hợp có hai ng-ời nhận đ-ợc số phiếu nh- nhau thì sẽ rút thăm.

Cơ chế kìm chế, đối trọng này có tác dụng giám sát lẫn nhau giữa các đảng phái. Đây thực sự là một thiết chế giám sát có hiệu quả, vì chủ thể giám sát và đối t-ợng bị giám sát có lợi ích cơ bản đối lập nhau. Các đảng đối lập sẽ tích cực phát hiện những hành vi sai trái của đảng cầm quyền. Trong tr-ờng hợp này, nhân dân nh- là ng-ời chủ, ng-ời trọng

• **Nhà n-ớc chỉ cung cấp những dịch vụ công nào mà các tổ chức phi nhà n-ớc không đủ sức cung cấp, hoặc họ không muốn thực hiện do lợi nhuận thấp, hoặc nếu để các tổ chức phi nhà n-ớc cung cấp sẽ dẫn đến các hiện tượng tiêu cực, không hiệu quả?**

tài, lựa chọn, phân xử giữa hai lợi ích đối lập, trên cơ sở lợi ích của nhân dân. Thiết chế này trong Hạ viện có tác dụng rất lớn trong việc hạn chế tham nhũng chính sách.

T- nhân hoá việc cung cấp dịch vụ công ở mức độ thích hợp

Hiến pháp Thái Lan coi Nhà n-ớc “*thiết lập sự cai trị trên cơ sở sự đồng ý của những người bị cai trị*”, coi Nhà n-ớc nh- là sản phẩm của dân, do dân, vì dân đ-ợc thành lập ra qua “*khế-ớc xã hội*”. Việc cung cấp dịch vụ công không phải là đặc quyền của Nhà n-ớc. Nhà n-ớc chỉ cung cấp những dịch vụ công nào mà các tổ chức phi nhà n-ớc không đủ sức cung cấp, hoặc họ không muốn thực hiện do lợi nhuận thấp, hoặc nếu để các tổ chức phi nhà n-ớc cung cấp sẽ dẫn đến các hiện tượng tiêu cực, không hiệu quả. Vì vậy, Hiến pháp Thái Lan (Điều 81, Điều 82, Điều 84) trực tiếp quy định nguyên tắc cung cấp dịch vụ công trên nguyên tắc hiệu quả và liệt kê cụ thể một số lĩnh vực mà các tổ chức t-

nhân có quyền cung cấp dịch vụ công nh- giáo dục, y tế... Việc xã hội hoá cung cấp dịch vụ công không chỉ có ý nghĩa về kinh tế, mà qua đó giảm tham nhũng, vốn dễ xảy ra trong lĩnh vực này.

Thiết chế Nhà vua

Thiết chế Nhà vua Thái Lan là vấn đề lịch sử để lại chứ không phải là một sản phẩm sáng tạo của các nhà lập hiến Thái Lan, nh-ng Nhà vua đã góp phần đáng kể trong việc hạn chế tham nhũng. Nhà vua, với t-cách là nguyên thủ quốc gia, có quyền bổ nhiệm các chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà n-ớc, có quyền giải tán hạ viện theo yêu cầu của chính phủ, triệu tập, khai mạc phiên họp của Nghị viện... Không giống nh- những người giữ chức vụ chính trị khác, Nhà vua và Hoàng gia là tr-ờng tồn, có lợi ích gắn liền với sự phát triển của quốc gia; tham nhũng là một yếu tố trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích này. Nhà vua sẽ không hy sinh các lợi ích dài hạn của quốc gia để đổi lấy lợi ích ngắn hạn của mình nh- những quan chức tham nhũng thường làm.

Ngoài ra, Hiến pháp Thái Lan cũng quy định các phẩm chất, điều kiện của công chức, của các chức vụ chính trị; những điều không đ-ợc làm⁸; vai trò chống tham nhũng của Toà hành chính, của Kiểm toán nhà n-ớc./.

** Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội*

⁸ *T-ong tự Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 của Việt Nam*