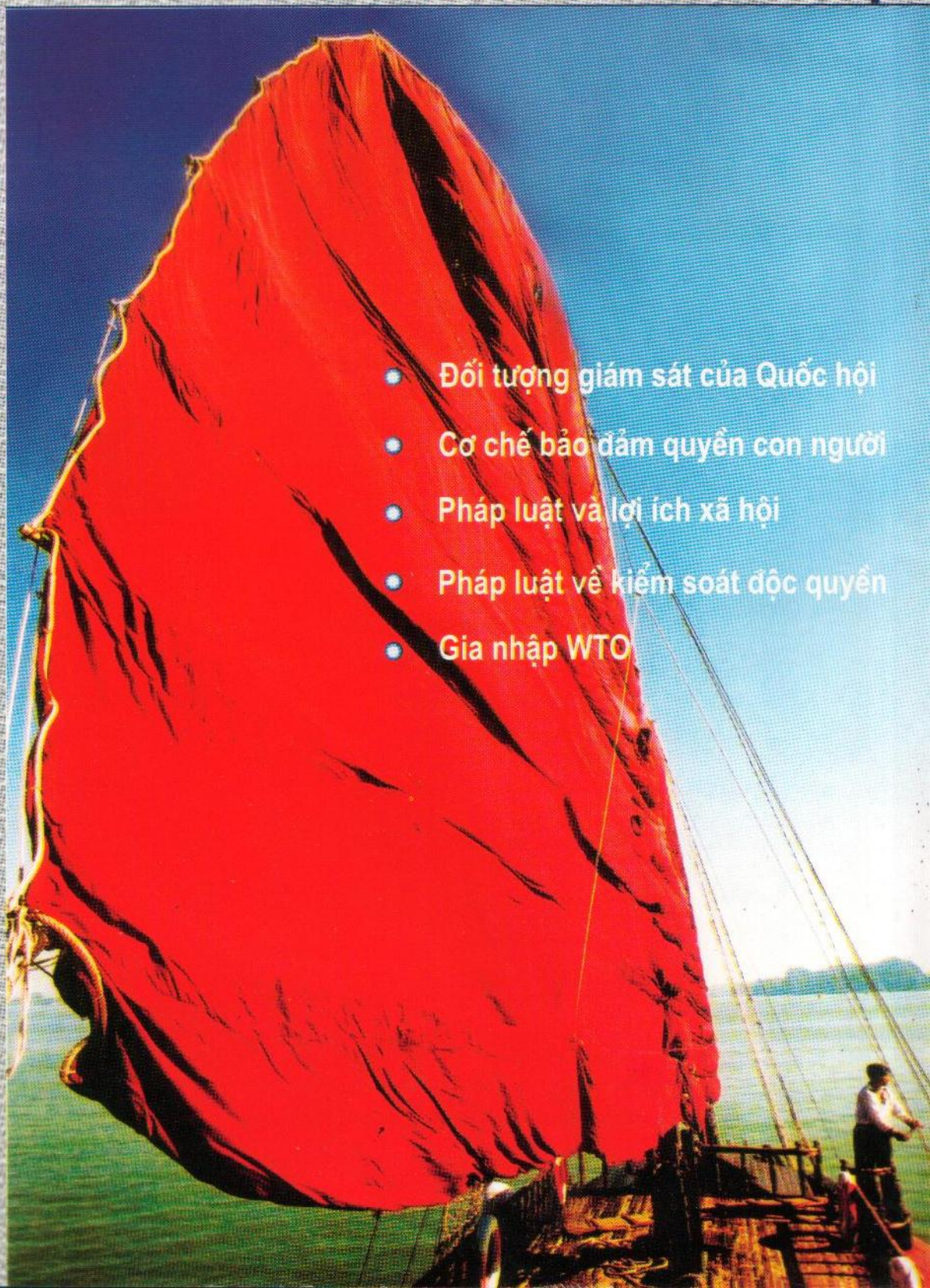


2
2003

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE



- Đối tượng giám sát của Quốc hội
- Cơ chế bảo đảm quyền con người
- Pháp luật và lợi ích xã hội
- Pháp luật về kiểm soát độc quyền
- Gia nhập WTO

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 Đông
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

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

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

Đổi mới- Một kỳ họp mùa xuân	<i>Nguyễn Nh- Du</i>	5
Phiên họp của UBTVQH	<i>Khánh Vân</i>	7
Giám sát các hoạt động t- pháp của Quốc hội-		
Còn nhiều câu hỏi	<i>Khánh Linh</i>	10

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

Quyền lực nhà n-ớc- Thống nhất và phân công	<i>Lê Quốc Hùng</i>	14
Đổi t-ợng giám sát của Quốc hội	<i>ThS. Trần Thanh H-ơng</i>	22
Nhà n-ớc- Cơ chế bảo đảm quyền con ng-ời	<i>ThS. T-ờng Duy Kiên</i>	28
Tổ chức và hoạt động của các ban của Hội đồng nhân dân	<i>TS. Tr-ơng Đắc Linh</i>	33

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

Pháp luật và lợi ích xã hội	<i>TS. Nguyễn Văn Luyện- PGS.TS. Võ Khánh Vinh</i>	38
Pháp luật kiểm soát độc quyền: Đổi t-ợng điều chỉnh và cơ chế bảo đảm thi hành	<i>ThS. Phạm Hoàng Giang</i>	46
Oan và sai trong tố tụng hình sự	<i>TS. Nguyễn Ngọc Chí- CN. Đào Thị Hà</i>	54

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

Gia nhập WTO- Những cơ hội và thách thức	<i>ThS. Mai Ph-ơng Hoa</i>	61
---	----------------------------	----

LỊCH SỬ NHÀ N-ỚC VÀ PHÁP LUẬT

H-ơng -ớc- Một hình thức pháp luật đặc thù của Việt Nam	<i>PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng</i>	66
--	--------------------------------	----

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

Án lệ và hệ thống toà án của n-ớc Anh	<i>Nguyễn Văn Nam</i>	71
--	-----------------------	----

Bản phân công thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh 2002-2007

Gặp mặt đầu năm với Cộng tác viên

Ngày 24/1/2003, tại Hà Nội, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (NCLP) đã tổ chức buổi gặp mặt đầu năm với các tác giả và cộng tác viên trong suốt 2 năm qua của Tạp chí. Tới dự buổi gặp mặt này có đông đảo các nhà nghiên cứu, các luật gia, các nhà hoạch định chính sách, các nhà hoạt động thực tiễn. Nhiều đại biểu cho rằng Tạp chí đã có những đóng góp rất tích cực vào công tác nghiên cứu lý luận về nhà nước và pháp luật,

►► Trang 4

Tọa đàm "Th-ơng mại toàn cầu và chính sách v-ợt qua nghèo đói"

Đây là một tiêu điểm trong chương trình hoạt động của Chính phủ ta trong cam kết "phát triển vì ng-ời nghèo" (Development pro-poor). Thực tế cho thấy quá trình hội nhập đã tác động mạnh đến nền kinh tế Việt Nam, nh-ng sự chuẩn bị bằng chính sách còn nhiều hạn chế. Nhận biết những thách thức của th-ơng mại toàn cầu đối với chủ trương phát triển vì ng-ời nghèo là nhu cầu bức thiết.

►► Trang 4

PHÓ CHỦ TỊCH QUỐC HỘI TR-ƠNG QUANG Đ-ỢC ĐẾN THĂM VÀ LÀM VIỆC VỚI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



Đồng chí Tr-ơng Quang Đ-ợc (giữa) đang làm việc với Tạp chí Nghiên cứu lập pháp tại trụ sở Tòa soạn

Nhằm kiểm tra nắm tình hình hoạt động của các đơn vị thuộc Văn phòng Quốc hội, ngày 10/2/2003, đồng chí Tr-ơng Quang Đ-ợc, Ủy viên Bộ Chính trị- Phó chủ tịch Quốc hội đã đến thăm và nói chuyện với cán bộ, nhân viên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - Văn phòng Quốc hội.

Tại buổi nói chuyện, đồng chí Tr-ơng Quang Đ-ợc nghe những tâm sự về thuận lợi và khó khăn của Tạp chí trong hoạt động nghề nghiệp. Đó là trọng trách của Tạp chí trong việc nghiên cứu, cung cấp thông tin giúp Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thực hiện nhiệm vụ của mình; những khó khăn về phạm vi, đối tượng tác động của Tạp chí và một số khó

khăn trong công tác cán bộ... Đồng chí Tr-ơng Quang Đ-ợc hoan nghênh những cố gắng đáng khích lệ trong hoạt động nghề nghiệp mà Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã làm đ-ợc trong hai năm non trẻ của mình đồng thời cũng nêu ra một số điều cần l-u ý nhằm xây dựng Tạp chí ngày càng lớn mạnh và hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ đ-ợc giao, trong đó nhấn mạnh một số điểm nh-: định h-ớng về chức năng, nhiệm vụ; cơ cấu tổ chức và cán bộ để bảo đảm chức năng, nhiệm vụ đ-ợc giao; vấn đề quản lý nội bộ và quản lý thông tin... Đồng chí Phó chủ tịch khẳng định, Tạp chí có nhiệm vụ giới thiệu và cung cấp thông tin nghiên cứu

►► Trang 4

Trang 3 ▶▶ Gặp mặt...

phục vụ cho hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, ngày càng đ-ọc nhiều tác giả có tên tuổi, có học vị cao tham gia viết, đ-ọc bạn đ-ọc h-ớng ứng nhiệt tình, có những bài viết góc cạnh, chững chạc. Bên cạnh đó, các đại biểu cũng có những đóng góp để nâng cao hơn nữa chất l-ợng nh-: nên quan tâm kinh nghiệm lập pháp của những n-ớc có b-ớc chuyển đổi gần ta, trong đó cần đặc biệt coi trọng kinh nghiệm của Trung quốc từ kinh tế đến chính sách; Tạp chí nên có nhiều hơn những bài viết về chính sách...

Ông Nguyễn Chí Dũng-Tổng biên tập Tạp chí NCLP đã bày tỏ sự cảm kích tr-ớc những lời động viên, khích lệ quý báu, những lời góp ý chân thành của các cộng tác viên, đồng thời cũng chỉ rõ những mặt còn tồn tại mà Tạp chí cần phải khắc phục trong thời gian tới. Diễn đàn NCLP rất mong nhận đ-ọc nhiều bài viết hơn nữa cho các mảng, các đề tài. Cuối cùng, ông Dũng khẳng định: *“Chúng tôi sẽ cố gắng giữ gìn bản sắc đặc thù của diễn đàn này-là diễn đàn của công chúng-tức là của mọi ng-ời, từ nhiều góc độ, với những cách tiếp cận khác nhau...”*./.

NCLP

Trang 3 ▶▶ Toạ đàm...

Không thể để nghèo thêm vì hội nhập. Vì vậy, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp phối hợp với Tổ chức phi chính phủ OXFAM GB tổ chức một cuộc toạ đàm chính sách về **“Th-ong mại toàn cầu và chính sách v-ợt qua nghèo đói”**, dự kiến vào ngày 21/3/2003.

Tại cuộc toạ đàm này, chuyên gia của Oxfam GB sẽ giới thiệu một số điều tra, nghiên cứu, đánh giá những tác động, thách thức của việc toàn cầu hoá th-ong mại đến ng-ời nghèo ở Việt Nam, những nghiên cứu dựa trên các tr-ờng hợp cụ thể của ng-ời sản xuất, kinh doanh nông thuỷ sản Việt Nam (những ng-ời nuôi cá ba sa, cá tra, nuôi tôm; ng-ời trồng lúa ở đồng bằng sông Cửu Long, số phận của ng-ời trồng cà phê, cacao ở Tây Nguyên) và một số ngành kinh tế khác... Các đại diện của các ngành kinh tế này sẽ cùng các chuyên gia trao đổi để tìm ra các giải pháp thích hợp và thiết thực để có thể biến thách thức thành cơ hội phát triển./.

NCLP

Trang 3 ▶▶ Phó chủ tịch Quốc hội...

cho đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, vì vậy, phải định h-ớng nghiên cứu theo đúng và sát với ch-ơng trình làm việc của Quốc hội để việc thực hiện nhiệm vụ cho có hiệu quả và thiết thực, nhất là trong giai đoạn Nhà n-ớc ta đang thực hiện đổi mới và ban hành luật để bảo đảm thực hiện Nhà n-ớc pháp quyền XHCN của dân, do dân, và vì dân.

Muốn tăng c-ờng nội lực để tránh phụ thuộc và bị động vào đội ngũ cộng tác viên, Tạp chí cần có những cây bút thực sự làm nòng cốt, đảm nhiệm những mảng quan trọng. Chính vì vậy, đồng chí Phó chủ tịch Quốc hội l-u tâm đến các chính sách khuyến khích, đãi ngộ, sử dụng cán bộ hợp lý cũng nh- việc quy hoạch, đào tạo đội ngũ cán bộ của Tạp chí để trong giai đoạn hiện nay, tr-ớc những thuận lợi và khó khăn chung, Tạp chí có thể xây dựng tập thể mình trở thành một *“cơ thể sống”* sinh động với nội dung và hình thức phong phú, bắt mắt và có bản lĩnh hơn, góp phần tích cực làm cho luật gắn với đời sống, giải quyết những bức xúc trong đời sống th-ờng nhật và phục vụ nhân dân, phục vụ sự phát triển bền vững của đất n-ớc./.

NCLP



Ảnh: Hoàng Chung - TXNVV

ĐỔI MỚI

Một kỳ họp mùa xuân

NGUYỄN NH- DU

Từ một nghị quyết của Quốc hội...

Năm 1986, Đại hội lần thứ VI của Đảng khởi xướng đ-ờng lối đổi mới. Nghị quyết của Đại hội đã chỉ rõ: “*Nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà n-ớc. Nêu cao vị trí và vai trò của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện cho các cơ quan dân cử thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo Hiến pháp quy định. Tăng c-ờng pháp chế xã hội chủ nghĩa và quản lý xã hội bằng pháp luật...*”. Trên b-ớc đ-ờng triển khai thực hiện nghị quyết của Đại hội, tháng 4/1987, cử tri cả n-ớc đã bỏ phiếu bầu 496 đại biểu Quốc hội khoá VIII, mở đầu

nhiệm kỳ đầu tiên đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp, nhiệm kỳ của Quốc hội là 5 năm. Theo quy định ấy, Quốc hội khoá VIII họp kỳ cuối cùng, kỳ họp thứ 10, vào cuối năm 1991 - thế nh-ng, cho đến lúc này, dù đã làm đ-ợc rất nhiều việc lớn cho sự nghiệp đổi mới, vẫn còn một số việc hệ trọng ch-a thể kết thúc đ-ợc, đặc biệt là việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1980 - Vấn đề đặt ra là phải có thêm thời gian cần thiết để hoàn thiện những việc hệ trọng ấy.

Tại kỳ họp thứ 10, sau khi thảo luận, ngày 26/12/1991, Quốc hội khoá VIII đã nhất trí thông qua nghị quyết về việc kéo dài nhiệm kỳ thêm ba tháng. Trên cơ sở đó,

Quốc hội đã tiến hành thêm kỳ họp thứ 11 vào mùa xuân năm 1992, từ ngày 23/3 đến ngày 15/4, tức là vào giữa mùa xuân năm âm lịch, từ ngày 20/3 đến ngày 13/3 năm Nhâm Thân.

Thế là sau nhiều năm, Quốc hội có thêm một kỳ họp đặc biệt đ-ợc tiến hành vào mùa xuân, đặc biệt về mốc thời gian diễn ra kỳ họp và cả về nội dung kỳ họp.

... Đến việc thông qua Hiến pháp năm 1992

B-ớc vào thời kỳ đổi mới, với những thay đổi quan trọng về diễn biến kinh tế-xã hội, xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ đất n-ớc, nội dung của Hiến pháp năm 1980 có những điểm không còn phù hợp,

đòi hỏi phải đ-ọc sửa đổi để tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới.

Tr-ớc khi sửa đổi Hiến pháp năm 1980 một cách cơ bản và toàn diện, do yêu cầu cấp bách, Quốc hội khoá VIII đã hai lần sửa đổi, bổ sung một số vấn đề của Hiến pháp. Tại kỳ họp thứ t-, ngày 22/12/1988, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về việc sửa Lời nói đầu của Hiến pháp cho phù hợp với đ-ờng lối đối ngoại của Đảng và Nhà n-ớc ta trong tình hình mới. Tiếp đó, tại kỳ họp thứ năm, ngày 30/6/1989, Quốc hội lại thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung 7 điều của Hiến pháp (các điều 115,116,118,122,123,125) nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, chuẩn bị một b-ớc cho tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp nhiệm kỳ 1989 - 1994.

Cũng tại kỳ họp thứ năm, Quốc hội khoá VIII quyết định thành lập Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp. Sau gần ba năm làm việc liên tục, khẩn tr-ong, bám sát quan điểm, đ-ờng lối đổi mới của Đảng và thực tiễn cách mạng, Uỷ ban đã trình Quốc hội bản dự thảo Hiến pháp sửa đổi để Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 11.

Thế là, sau sáu năm Đảng khởi x-ong đ-ờng lối đổi mới, đất n-ớc ta đã có bản Hiến pháp mới đ-ọc sửa đổi, bổ sung một cách cơ bản

toàn diện, “là kết quả của sự đóng góp trí tuệ, là biểu hiện của ý thức làm chủ đất n-ớc, của tinh thần phấn đấu xây dựng của toàn Đảng, toàn dân, tr-ớc hết là của các vị đại biểu Quốc hội. Vấn đề là phải làm sao để Hiến pháp đ-ọc chấp hành nghiêm chỉnh, thực sự là cơ sở pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện mà nhân dân cả n-ớc ta đang tiến hành d-ới sự lãnh đạo của Đảng”¹.

...Và xem xét, quyết định một số vấn đề quan trọng khác

Ngoài nội dung chủ yếu về xem xét, thông qua Hiến pháp năm 1992, tại kỳ họp thứ 11 vào mùa xuân năm Nhâm Thân, Quốc hội khoá VIII đã tiến hành xem xét, quyết định một số vấn đề quan trọng khác.

Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá VIII vào cuối năm 1991, Quốc hội đã tiến hành tổng kết công tác nhiệm kỳ khoá VIII. Các báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Quốc hội, Hội đồng bộ tr-ởng, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đ-ọc trình Quốc hội xem xét đã đánh giá kết quả, xác định -u điểm, thiếu sót tồn tại về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc. Trên cơ sở những bài học kinh nghiệm đ-ọc rút ra từ tổng kết công tác cả nhiệm kỳ và những quy định của Hiến pháp năm 1992, tại kỳ họp thứ 11, Quốc

hội đã thông qua hai đạo luật quan trọng: Luật tổ chức Quốc hội năm 1992, định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong thời kỳ đổi mới; Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1992.

Quốc hội cũng đã chất vấn và nghe trả lời chất vấn, xem xét về chủ tr-ong xây dựng hệ thống tải điện 500 KV Bắc Nam, về cải cách chế độ tiền l-ong và giải quyết đời sống, về các biện pháp xử lý, việc bán hoá giá nhà cấp 1, cấp 2, chung c-, c- xá và biệt thự tại TP. Hồ Chí Minh...

*
* *
* *

Kỳ họp mùa xuân năm ấy đã thực hiện nhiệm vụ hết sức quan trọng. Hiến pháp năm 1992 đã thể chế hoá về mặt nhà n-ớc đ-ờng lối đổi mới của Đảng đã đ-ọc hoạch định từ Đại hội VI, tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh công cuộc xây dựng và phát triển đất n-ớc. Kỳ họp mùa xuân năm ấy cũng đã kết thúc nhiệm kỳ đổi mới đầu tiên về tổ chức, hoạt động của Quốc hội, góp phần tích cực vào việc thay đổi diện mạo đất n-ớc, đ-a n-ớc ta từng b-ớc thoát khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế-xã hội chuẩn bị tiền đề vững chắc cho hoạt động của Quốc hội những nhiệm kỳ tiếp theo, mở ra một thời kỳ mới của đất n-ớc, của dân tộc./.

¹ *Tờ trình về bản dự thảo IV sửa đổi Hiến pháp 1980 - Võ Chí Công, Chủ tịch Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp*

PHIÊN HỌP THỨ 5 CỦA UBTVQH

Phiên họp thứ 5 của Ủy ban thường vụ Quốc hội diễn ra từ ngày 7-10/1/2002 với những nội dung chính sau: cho ý kiến về dự án Pháp lệnh phòng, chống tệ nạn mại dâm; về dự thảo Nghị định của Chính phủ về chuyển đổi một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần; thông qua chương trình công tác của UBTV Quốc hội; đánh giá, rút kinh nghiệm kỳ họp thứ 2 và cho ý kiến báo cáo về việc chuẩn bị kỳ họp thứ 3 của Quốc hội; thông qua Pháp lệnh Dân số... Sau đây là một số nội dung của phiên họp:

KHÁNH VÂN

Thông qua Pháp lệnh Dân số

Đa số ý kiến của các thành viên trong Ủy ban thường vụ Quốc hội nhất trí thông qua Pháp lệnh dân số mà Ủy ban Dân số - Kế hoạch hoá gia đình trình tại phiên họp. Vấn đề được thảo luận nhiều nhất khi xem xét, thông qua Pháp lệnh này chính là mối quan hệ giữa Pháp lệnh và dự thảo Nghị định của Chính phủ về vấn đề dân số sao cho phù hợp và thống nhất. Nếu theo Tờ trình của Ủy ban Dân số - Kế hoạch hoá gia đình thì Pháp lệnh Dân số và dự thảo Nghị định có một số điểm còn mâu thuẫn (Điều 18 Pháp lệnh và Điều 22 của Nghị định). Các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội sau khi cân nhắc, xem xét đã đề nghị Ban soạn thảo cần sửa nội dung mâu thuẫn trong Nghị định cho phù hợp với Pháp lệnh nhằm bảo đảm tính hợp lý, hợp pháp của Pháp lệnh. Các ý kiến cũng đề nghị Ban soạn thảo nên xử lý linh

hoạt, mềm dẻo hơn nữa việc quy định số con đẻ sinh của một gia đình tại Pháp lệnh và Nghị định, tránh tình trạng có trường hợp lợi dụng kẽ hở của hai văn bản trên để vi phạm pháp luật.

Cho ý kiến về Dự án pháp lệnh phòng, chống mại dâm

Sau khi nghe Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Dự án *Pháp lệnh phòng, chống tệ nạn mại dâm* và báo cáo thẩm tra của Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội, các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có nhiều ý kiến đóng góp cho dự thảo Pháp lệnh, trong đó tập trung vào những vấn đề như: tên gọi, phạm vi điều chỉnh, một số vấn đề liên quan đến việc xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống tệ nạn mại dâm, thảo luận về một số cách giải thích từ ngữ trong dự thảo Pháp lệnh...

Có rất nhiều ý kiến thảo luận sôi nổi về tên gọi của dự thảo pháp lệnh này. Tên gọi ban đầu của dự thảo là *“Pháp lệnh phòng, chống tệ nạn mại dâm”*.

Có ý kiến cho rằng nên giữ nguyên tên gọi như dự thảo vì như thế bao gồm cả phòng, chống mua - bán dâm và các hoạt động khác có liên quan đến tệ nạn mại dâm. Tuy nhiên, cũng nhiều ý kiến đề nghị chỉ nên dừng lại ở tên gọi *“Pháp lệnh phòng, chống mại dâm”* như báo cáo thẩm tra của Ủy ban các vấn đề xã hội, bởi vì bản thân mại dâm đã là tệ nạn, nhất là một số hành vi quy định trong pháp lệnh thuộc phạm trù tội phạm chứ không chỉ dừng lại ở nghĩa tệ nạn. Qua thảo luận và cân nhắc, Ủy ban thường vụ Quốc hội đi đến thống nhất là lấy tên *“Pháp lệnh phòng, chống mại dâm”* và đề nghị Ban soạn thảo xem xét, nghiên cứu.

Vấn đề được các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội quan tâm trong dự thảo pháp lệnh là một số nội dung liên quan đến việc xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống tệ nạn mại dâm (Điều 26, 27 Dự án Pháp lệnh). Tại các Điều này của Dự thảo

pháp lệnh quy định: “*những đối tượng bị vi phạm pháp luật về phòng chống tệ nạn mại dâm thì thông báo cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi cư trú... đồng thời áp dụng biện pháp giáo dục tại xã phường*”. Đối với cư dân nước ngoài nếu vi phạm, Dự án cũng quy định bên cạnh hình thức xử phạt hành chính, có thể có hình thức trục xuất tùy theo tính chất, mức độ vi phạm... Sau khi thảo luận, đa số các ý kiến của các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội cho rằng không nên áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường và thông báo cho địa phương nơi cư trú vì điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hạnh phúc gia đình và danh dự cá nhân của cư dân nước ngoài. Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị chỉ nên thông báo cho thủ trưởng cơ quan nơi cư trú vì phạm làm việc nếu đó là cán bộ, công chức..., trong đó các ý kiến nhấn mạnh việc cần cần nhắc nhở hình thức xử lý vi phạm áp dụng cho đối tượng là cư dân nước ngoài.

Xác định tầm quan trọng của *Pháp lệnh phòng, chống mại dâm*, Ủy ban thường vụ Quốc hội đều nhất trí cao về quan điểm, sự cần thiết ban hành Pháp lệnh. Tuy nhiên, đa số thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội còn băn khoăn về tính hiện thực và hiệu lực của Pháp lệnh. Pháp lệnh ch-a nêu trúng được những

nguyên nhân gây ra tệ nạn đồng thời những biện pháp đ-a ra ch-a thực sự đủ mạnh và nghiêm khắc để phòng, chống được vấn đề này. Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị Ban soạn thảo cần nhắc, hoàn chỉnh thêm về nội dung và kỹ thuật của dự án Pháp lệnh để có thể thông qua trong thời gian tới.

Đánh giá kết quả kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khóa XI và một số vấn đề chuẩn bị cho kỳ họp thứ 3

Về vấn đề này, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho rằng kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khóa XI đã có chuyển biến rõ nét, được tiến hành dân chủ, thẳng thắn, nghiêm túc, thể hiện tính thống nhất cao, chất lượng nội dung kỳ họp được nâng lên so với các kỳ trước. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm mạnh, các ý kiến còn nêu lên những thiếu sót, tồn tại của kỳ họp. Đó là tình trạng chất vấn còn dài, ch-a có chất lượng, nặng tính báo cáo; tài liệu gửi chậm không đủ thời gian cho đại biểu Quốc hội chuẩn bị chu đáo; cần có sự tham gia tích cực hơn nữa của các đại biểu chuyên trách trong thảo luận công trình xây dựng luật...

Các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng cho ý

kiến về một số nội dung chuẩn bị cho kỳ họp thứ 3 của Quốc hội khóa XI, nh-: nội dung và thời gian tiến hành kỳ họp, công tác xây dựng pháp luật, một số vấn đề liên quan khác...

Ch-ong trình công tác của UBNDTVQH

Những nội dung được các thành viên quan tâm nhất trong công trình công tác năm 2003 của Ủy ban thường vụ Quốc hội là công tác giám sát, công tác xây dựng pháp luật, sự phối hợp điều hoà giữa các Ủy ban...

Giám sát

Đây là vấn đề được Ủy ban thường vụ Quốc hội xác định phải làm mạnh nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội vì lợi ích của nhân dân. Nhận thấy công tác này trong năm vừa qua tuy tiếp tục được đẩy mạnh nhưng vẫn tồn tại tình trạng chông chéo nhiệm vụ, các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội cho rằng cần tạo một bước chuyển biến rõ nét trong hoạt động giám sát vào năm tới, làm rõ các hoạt động giám sát thuộc phạm vi, quyền hạn của thường vụ, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban, trong đó Ủy ban

thường vụ Quốc hội nhấn mạnh về hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc và các

“ Hình thức được các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội đặc biệt chú trọng trong hoạt động giám sát là chất vấn và trả lời chất vấn ”

Ủy ban của Quốc hội.

Hình thức đ-ọc các thành viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đặc biệt chú trọng trong hoạt động giám sát là chất vấn và trả lời chất vấn. Các ý kiến đều cho rằng, cần phải nâng cao chất l-ợng chất vấn và trả lời chất vấn tại Quốc hội hơn nữa, đồng thời Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cũng đ-a ra một số ý kiến định h-ớng cho vấn đề này.

Cần chú trọng hơn nữa tới đại biểu chuyên trách

Vấn đề đại biểu chuyên trách vẫn là mối quan tâm lớn tại phiên họp này của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội. Các ý kiến đều cho rằng, trong thời gian vừa qua, đại biểu chuyên trách ch-a thực sự đ-ọc quan tâm đúng mức, nhất là với các đại biểu chuyên trách làm việc tại các địa ph-ơng. Để phát huy đ-ợc tốt nhất năng lực, trình độ, trí tuệ của các đại biểu, các thành viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội xác định cần phải chú trọng h-ớng dẫn, sắp xếp công việc cho đối t-ợng này.

Bên cạnh đó, với mục đích nâng cao chất l-ợng sinh hoạt của Quốc hội, đa số các thành viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cũng khẳng định cần nêu cao tính độc lập của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, đề cao trách nhiệm của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban

tr-ớc Quốc hội.

Cho ý kiến về việc chuyển đổi một số doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài sang hình thức công ty cổ phần

Tại phiên họp, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đã nghe Chính phủ trình về việc ban hành Nghị định của Chính phủ về chuyển đổi một số doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần. Xác định đây là một vấn đề rất mới, táo bạo đang trong giai đoạn thí điểm, các ý kiến của các thành viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội tập trung vào những vấn đề còn ch-a nêu rõ trong tờ trình của Chính phủ, nh-: *nên để văn bản d-ới hình thức một nghị định của Chính phủ hay một quyết định của Thủ t-ớng Chính phủ? Là thí điểm nhất thiết phải có số l-ợng công ty thí điểm, thời hạn thực hiện và làm rõ đ-ợc tính chất thí điểm; Ban soạn thảo nên cân nhắc khi lựa chọn luật áp dụng cho hình thức này, tạo sự thống nhất giữa các văn bản luật...*

Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội sau khi xem xét và cân nhắc quyết định giao cho Chính phủ và Thủ t-ớng lựa chọn hình thức văn bản phù hợp nhất, tuy nhiên phải thể hiện đ-ợc tính h-ớng dẫn đầy đủ của văn bản. Đồng thời, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội cũng yêu cầu Chính phủ nghiên

cứu, tổ chức một Ban chỉ đạo chặt chẽ cho vấn đề này và có báo cáo đầy đủ về tình hình thực hiện nội dung nói trên.

Một số nội dung quan trọng khác

Cũng tại phiên họp này, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đã xem xét, phê chuẩn danh sách ủy viên Hội đồng tuyển chọn thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, thẩm phán Tòa án quân sự trung -ơng; quyết định thành lập Hội đồng tuyển chọn Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Viện kiểm sát quân sự trung -ơng; thông qua hai Nghị quyết quy định về trang phục đối với cán bộ, công chức ngành kiểm sát, giấy chứng minh kiểm sát viên và quy định về trang phục đối với Thẩm phán, cán bộ, công chức ngành Tòa án và đối với Hội thẩm, giấy chứng minh Thẩm phán và giấy chứng minh Hội thẩm...

Đã có không biết bao nhiêu hội thảo, tọa đàm, đề tài nghiên cứu khoa học, khảo sát trong n-ớc, ngoài n-ớc... về hoạt động giám sát của Quốc hội, nh-ng cho đến nay, vấn đề này d-ờng nh- vẫn là một ẩn số, và ng-ời ta vẫn tranh luận với nhau về những vấn đề với những ý kiến nh-cách đây hàng chục năm. Trong khi ấy, việc thông qua dự án Luật giám sát đã đ-ợc đ-a vào ch-ong trình kỳ họp Quốc hội thứ ba Quốc hội khoá XI (tháng 5 năm 2003). Trong bối cảnh ấy, trong các ngày mùng 7 - 8 /1/2003, Ủy ban pháp luật của Quốc hội đã tổ chức cuộc hội thảo tại Thành phố Lạng Sơn với chủ đề “Nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của các cơ quan t-pháp” góp phần thực hiện Nghị quyết 08 của Bộ Chính trị và hoàn chỉnh dự thảo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG T- PHÁP CỦA QUỐC HỘI

Còn nhiều câu hỏi



Chánh án TANDTC Nguyễn Văn Hiện và Viện trưởng VKSNDTC Hà Mạnh Trí đọc báo cáo tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI

KHÁNH LINH

Giám sát là gì?

Theo PGS TS Trần Ngọc Đ-ờng và một số đại biểu khác, chỉ đ-ợc coi là hoạt động giám sát tối cao khi đó là hoạt động giám sát của tập thể Quốc hội tại phiên họp Quốc hội, còn các hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội không phải là hoạt động giám sát tối cao.

Tuy nhiên, có khá nhiều ý kiến không đồng tình với quan điểm này. Loại ý kiến này cho rằng, hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm cả giám sát của tập thể Quốc hội tại phiên họp Quốc hội, giám sát của các cơ quan của Quốc hội

và hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội.

Theo ông Trần Thế V-ong, Phó chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội, ng-ời chủ trì cuộc hội thảo thì: *Giám sát tại phiên họp Quốc hội muốn tiến hành đ-ợc thì phải dựa trên hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội và của đại biểu Quốc hội và ng-ợc lại. Do vậy, không nên tuyệt đối hoá hoạt động giám sát tối cao chỉ là của tập thể Quốc hội tại phiên họp Quốc hội.*

Ai làm?

Khi bàn về phạm vi các chủ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội, vấn đề Đoàn đại biểu Quốc hội địa ph-ong

có thẩm quyền này hay không là vấn đề gây nhiều tranh cãi nhất. Những loại ý kiến trái ng-ợc nhau đã từng đ-ợc nêu lên tại các buổi thảo luận của Kỳ họp thứ hai Quốc hội khoá XI về Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội một lần nữa lại đ-ợc “hâm nóng” lên tại hội thảo. Vẫn có hai loại ý kiến: Một loại ý kiến cho rằng, xét cả về lý luận cũng nh- thực tiễn, Đoàn đại biểu Quốc hội không phải là một cơ quan của Quốc hội nên không thể giao thẩm quyền giám sát; nếu giao thẩm quyền này cho Đoàn đại biểu Quốc hội thì sẽ làm ảnh hưởng tới vai trò giám sát của các cá nhân đại biểu Quốc hội. *Loại ý kiến khác* cho rằng, theo quy định hiện hành cũng nh- trên thực tế, Đoàn đại biểu Quốc hội có đầy đủ t- cách của một chủ thể độc lập nh-: có trụ sở, có tài khoản riêng, có bộ máy làm việc, có con dấu riêng (thậm chí là dấu có hình quốc huy)...thì phải có nhiệm vụ và quyền hạn độc lập, trong đó có thẩm quyền giám sát; hơn nữa, trong điều kiện thực tế hiện nay, việc từng đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát là rất khó khăn nên cần có cơ chế để Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát...

Trong kết luận hội thảo, ông Trần Thế V-ợng cho rằng, vấn đề Đoàn đại biểu Quốc hội có là chủ

thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội hay không “là vấn đề rất khó, phải để Quốc hội quyết định khi xem xét, thông qua Luật giám sát của Quốc hội tại kỳ họp tới”.

Làm vì mục đích gì?

Theo ông Phạm Văn Hùng, mục đích giám sát của Quốc hội là nhằm hoàn thiện chính sách và hệ thống pháp luật. Ý kiến này đ-ợc một số đại biểu đồng tình. Tuy nhiên, PGS TS Phạm Hồng Hải lại

Các cơ quan nhà n-ớc nói chung d-ờng nh- vẫn còn có tâm lý ch-a thực sự tin vào dân nên th-ờng có tình trạng “khép kín” trong các hoạt động, có vấn đề gì có vẻ “cộm” một chút là “bí mật”, đi giám sát nh-ng chủ yếu chỉ là nghe đối t-ợng chịu sự giám sát báo cáo kiểu “c-õi ngựa xem hoa” mà không dựa vào “tai, mắt” nhân dân nên “giám” mà chẳng “sát”

cho rằng quan điểm này là không đúng vì theo ông, giám sát của Quốc hội tr-ớc hết nhằm để phát hiện sai lầm, vi phạm trong hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc và để xử lý những sai lầm, vi phạm đó sao cho hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc phải tuân thủ đúng Hiến pháp, pháp luật.

Làm đến đâu?

Từ mục đích đó, theo ông Phạm Hồng Hải, Quốc hội cần và phải giám sát mọi hoạt động của các cơ quan t- pháp ở tất cả các cấp, chứ không chỉ giới hạn trong các hoạt động t- pháp của các cơ

quan này. Trong khi đó, theo các ông Trần Ngọc Đ-ờng, Phạm Văn Hùng, thì phạm vi giám sát của Quốc hội chỉ nên dừng ở hoạt động của các cơ quan t- pháp ở trung -ong, nh- Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... Theo các ông này, vì điều kiện thực tế của Quốc hội không cho phép Quốc hội thực hiện việc giám sát toàn bộ hoạt động của các cơ quan t- pháp ở tất cả các cấp. Đồng thời, đây không chỉ còn là

chuyện “liệu cơm mà gắp mắm”, xét về mặt lý luận, nó còn liên quan tới những vấn đề rất cơ bản về quyền lực và tổ chức quyền lực nhà n-ớc.

Một số đại biểu cho rằng, Quốc hội chỉ nên giám sát

việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, không nên giám sát các hoạt động áp dụng pháp luật. Trong khi đó, đa số ý kiến tại Hội thảo lại cho rằng, Quốc hội cần giám sát tất cả các hoạt động của các cơ quan t- pháp, từ việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật tới việc áp dụng pháp luật. Thậm chí, Quốc hội cần phải giám sát cả các vấn đề nằm ngoài hoạt động t- pháp của các cơ quan này nh-: công tác tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự..., nh- ý kiến của ông Phạm Hồng Hải.

Về vấn đề này, ông Đỗ Tiến

Dũng, Ủy viên Ủy ban pháp luật của Quốc hội cho rằng: ch-a kể các đoàn thể, tổ chức xã hội, mỗi ng-ời dân hiện nay có tới 4 ng-ời (cơ quan) đại diện cho mình là: Quốc hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp huyện, Hội đồng nhân dân cấp xã. Vì vậy, theo ông, cần xác định rõ sự phân quyền giám sát cho mỗi cấp đại diện đó đến đâu. Nghĩa là, Quốc hội và từng cấp Hội đồng nhân dân có thẩm quyền giám sát đến đâu phải rõ, tránh quy định chung chung hoặc trùng lặp.

Làm nh- thế nào?

Đây là vấn đề đ-ợc tất cả các ý kiến phát biểu tại hội thảo đề cập đến. Có ý kiến cho rằng, Quốc hội chỉ nên xem xét các báo cáo công tác của các cơ quan chịu sự giám sát về những vấn đề có tính vĩ mô (nh- ý kiến của các ông Trần Ngọc Đ-ờng, Phạm Văn Hùng) nh-ng có loại ý kiến khác cho rằng, Quốc hội phải áp dụng nhiều cách thức giám sát, nh-: xem xét báo cáo công tác, xem xét việc trả lời chất vấn, tổ chức đoàn giám sát thực tế, thậm chí là vẫn phải tiếp nhận và xử lý đơn th- khiếu nại tố cáo của công dân... Vì, theo ông Trần Thế V-ợng, “*Chúng ta không thể nói với ng-ời dân (khi họ gửi đơn khiếu nại, tố cáo tới) rằng: chúng tôi không quan tâm tới*

những vụ việc cụ thể, chúng tôi chỉ quan tâm tới những vấn đề về chính sách vĩ mô...”. Tuy nhiên, ông V-ợng cũng cho rằng, nếu tiếp tục xem xét các vụ việc cụ thể nh- hiện nay thì Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội sẽ gặp rất nhiều khó khăn, nh- thực tiễn thời gian qua đã cho thấy.



Từ vụ án Huỳnh Văn Nam, hiện nay ở Việt Nam đang tranh luận nhiều về thẩm quyền của UBTV Quốc hội trong việc giải quyết oan sai. Trong ảnh: Đoàn công tác của Ủy ban pháp luật, Quốc hội khoả X bên gi-ờng bệnh Huỳnh Văn Nam

Có một vấn đề đ-ợc các đại biểu dành nhiều thời gian trao đổi là: có nên giao cho Ủy ban th-ợng vụ Quốc hội thẩm quyền xem xét lại các bản án của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (theo quy định của Hiến pháp là cấp có thẩm quyền xét xử cao nhất) hay không? Và, nếu thấy có dấu hiệu oan sai thì cơ quan này xử lý nh- thế nào? Nên có quyền yêu cầu Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử lại hay nên có quyền yêu cầu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện tr-ợng

Viện kiểm sát nhân dân tối cao kháng nghị để Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử lại? Hai ph-ơng án này đều đ-ợc nêu ra với những lập luận riêng nh-ng cũng có ý kiến cho rằng, nếu trao cho Ủy ban th-ợng vụ Quốc hội thẩm quyền này thì e rằng khó bảo đảm đ-ợc tính độc lập của toà án trong hoạt động xét xử.

Tại sao cần phải đưa vào dân?

Trong phát biểu của nhiều đại biểu đề cập đến vấn đề này. Nhiều đại biểu cho rằng, nếu các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội “*đơn th-ợng độc mã*” trong hoạt động giám sát thì không thể có hiệu quả. Kinh nghiệm ở nhiều n-ớc (nh- Thụy điển, Canada...) cho thấy, nếu các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội dựa vào nhân dân, phát huy sức mạnh của công luận, sử dụng công luận nh- một vũ khí quan trọng hỗ trợ cho mình trong giám sát thì hiệu quả sẽ đ-ợc nâng lên rõ rệt. Thanh tra Quốc hội ở các n-ớc này, khi xem xét một vụ việc, đ-a ra các kiến nghị yêu cầu đối t-ợng bị giám sát giải quyết mà không đ-ợc đáp ứng thì vấn đề sẽ đ-ợc đ-a ra công luận và đ-ờng nh- cơ quan, tổ chức và cá nhân nào cũng phải “*ngại*” công luận.

Nguồn ảnh: T- liệu Pháp luật TP. HCM

Trao đổi bên lề hội thảo, một số đại biểu cho rằng: trong hoạt động giám sát nói riêng và trong nhiều hoạt động khác của các cơ quan nhà nước nói chung dường như vẫn còn có tâm lý ch-a thực sự tin vào dân nên các cơ quan này dường như có tình trạng “*khép kín*” trong các hoạt động, có vấn đề gì có vẻ “*cộm*” một chút là “*bí mật*”, đi giám sát nh-ng chủ yếu chỉ là nghe đối tượng chịu sự giám sát báo cáo kiểu “*c-ỡi ngựa xem hoa*” mà không dựa vào “*tai, mắt*” nhân dân nên “*giám*” mà chẳng “*sát*”.

Chuyện nói thêm

Từ phía ng-ời giám sát

Một nội dung quan trọng trong lĩnh vực giám sát t- pháp của Quốc hội là tiếp nhận, xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực t- pháp. Theo ông Lê Duy Quân, Phó vụ trưởng Vụ pháp luật, - đơn vị đ-ọc giao giúp việc cho Ủy ban pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ này thì công việc của Vụ ông luôn trong tình trạng quá tải. Tuy nhiên, với cơ chế xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo nh- hiện nay thì, điều chưa chất nhất, nh- ông Quân nói, chỉ là “*Đánh bùn sang ao*”, “*Đánh trống bỏ dùi*”... Thực tế này cần đ-ọc thẳng thắn nhìn nhận và sớm tìm ra biện pháp giải quyết.

Từ phía bị giám sát

Ít có chuyện phía cơ quan bị giám sát lại mong và đề nghị đ-ọc giám sát. Thế nh-ng, đó lại là câu chuyện mà đại biểu Phạm Đức

Chấn, Phó Cục trưởng Cục quản lý trại giam, Bộ Công an đ-a ra. Ông Chấn đ-a ra những số liệu đáng phải lo ngại về tình hình thi hành án phạt tù (tất nhiên là kèm với lời cảnh báo không đ-a tin trên báo chí) để cho thấy rằng, cần có sự giám sát của Quốc hội về thực trạng này nhằm sớm có những biện pháp chấn chỉnh tr-ớc khi quá muộn.

Ai làm thay Viện kiểm sát nhân dân?

Mặc dù Hiến pháp năm 1992 vừa qua đ-ọc sửa đổi đã bỏ chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật (kiểm sát chung) và điều chỉnh một số nhiệm vụ của ngành kiểm sát; Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân cũng đã đ-ọc sửa đổi theo h-ớng này nh-ng dường như điều này ch-a đạt đ-ợc sự “*tâm phục khẩu phục*” của nhiều nhà nghiên cứu cũng nh- ng-ời làm công tác thực tiễn. Bài gửi tham luận tại hội thảo của TS Nguyễn Thái Phúc, nguyên Ủy viên Ủy ban pháp luật của Quốc hội khóa X, Phó hiệu trưởng Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh đã phản ánh tình trạng này. Hàng loạt câu hỏi đ-ọc nêu lên mà ch-a có sự trả lời: “*Quốc hội sẽ bù đắp sự thiếu hụt thông tin đầy đủ về tình hình pháp chế trong phạm vi cả nước nh- thế nào, khi mà Viện trưởng*

Viện kiểm sát nhân dân sẽ chỉ báo cáo tr-ớc Quốc hội về tình hình đấu tranh chống tội phạm và pháp chế trong các hoạt động tố tụng?”,

“*Liệu số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách mới tăng thêm ở các Ủy ban của Quốc hội có thể thay thế cho cả*

hệ thống Viện kiểm sát ở các cấp (61 tỉnh, thành và trên 500 quận, huyện) trong giám sát việc tuân theo Hiến pháp, luật trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật?”, “*Liệu có sự thiếu nhất quán trong t- duy lập pháp của Quốc hội hay không khi mà mấy năm tr-ớc đó chúng ta chủ trương hạn chế sự tham gia của Viện kiểm sát vào những lĩnh vực liên quan đến lợi ích cá nhân...thì bây giờ chúng ta lại mở rộng tới đa và buộc Viện kiểm sát phải dàn trải hoạt động của mình vào những lĩnh vực này?*”...

*

* *

Trên đây chỉ là một số trong rất, rất nhiều ý kiến đ-ọc nêu ra trong cuộc hội thảo. Xin phản ánh lại và mong có nhiều ý kiến trao đổi trên diễn đàn *Nghiên cứu lập pháp* về những vấn đề này để giúp cho Quốc hội có thêm thông tin tr-ớc khi thông qua dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội tại kỳ họp thứ 3 trong tháng 5 tới./.

QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC thống nhất và phân công

LÊ QUỐC HÙNG*

Sự thống nhất quyền lực nhà nước

Quyền lực nhà nước là thống nhất. Về vấn đề này cần xem xét trên hai phương diện.

Thống nhất nh- thể nào?

Một là, về chính trị, nền tảng của sự thống nhất đó là quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân, của nhân dân. Nhân dân là nguồn, là chủ thể của quyền lực nhà nước. Nòng cốt của phạm trù “*nhân dân*” là “*liên minh giữa giai cấp công nhân, nông dân và đội ngũ trí thức*”. Điều 2 Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*”.

Mặt khác, quyền lực nhà nước là ý chí của giai cấp cầm quyền đ-ợc thực hiện thông qua Nhà nước. Ở Việt Nam, giai cấp công nhân là giai cấp cầm quyền nh-ng liên minh chặt chẽ với nông dân và trí thức. Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, không chỉ đại diện cho quyền lợi giai cấp mình mà còn đại diện cho quyền lợi của nhân dân lao động, và của cả dân tộc. Nhân dân là chủ thể thống nhất của quyền lực nhà nước đặt d-ới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Điều 4 Hiến pháp ghi nhận: “*Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác-Lênin và t- t-ởng Hồ Chí Minh, là lực l-ợng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*”.

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi) đã ghi nhận nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp”. Vậy thống nhất nh- thể nào, vào đâu, phân công và phối hợp thực hiện quyền lực đó ra sao để luôn bảo đảm rằng quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân và thuộc về nhân dân?

Quyền lực thuộc về nhân dân đ-ợc nhà t- t-ởng ng-ời Pháp Rousseau đ-a ra từ thế kỷ XVIII. Ông cho rằng, sự thoả hiệp của con ng-ời là cơ sở của mọi quyền lực, sự thoả hiệp đó đ-ợc thể hiện bằng khế -ớc của xã hội. Mọi quyền lực bắt nguồn từ chủ thể, mà chủ thể đó đ-ợc hình thành bởi toàn bộ thành viên của khế -ớc xã hội. Nh- vậy,

Ảnh: TTXVN



Nhân dân bầu ra Quốc hội chính là uỷ quyền cho Quốc hội thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Trong ảnh: Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XI, đơn vị bầu cử ph-ờng Trần H-ng Đạo, Hà Nội

mọi quyền lực thuộc về nhân dân. Chủ nghĩa Mác Lênin đã chứng minh rằng: Nhà n-ớc là sản phẩm của đấu tranh giai cấp và Nhà n-ớc đ-ợc thành lập bởi ý chí của giai cấp thống trị, nh-ng cơ sở của xã hội là nhân dân. VI.Lênin trong các bài viết nhiều lần khẳng định cách mạng là sự nghiệp của quần chúng nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh trong bài báo dân vận viết vào giữa thế kỷ XX đã tuyên bố: “mọi quyền lực đều ở nơi dân”. Nh- vậy, Nhà n-ớc là do nhân dân thành lập nên và quyền lực nhà n-ớc luôn luôn thuộc về nhân dân.

Hai là, về ph-ong diện pháp lý, quyền lực nhà n-ớc gồm 3 yếu tố không thể phân chia là quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp giống nh-

quyền lực gồm 3 nhánh. Ba thứ quyền này tồn tại đồng thời từ khi xuất hiện Nhà n-ớc. Nhà n-ớc ban hành pháp luật, Nhà n-ớc thực hiện pháp luật và Nhà n-ớc bảo vệ pháp luật. Ba hoạt động này là cùng tồn tại trong một quá trình khép kín của hoạt động Nhà n-ớc. Sở dĩ d-ới chế độ chủ nô và phong kiến, ng-ời ta không đề cập đến ba quyền này vì cả ba quyền này đều tập trung vào tay nhà Vua. Nhà Vua thu tóm toàn bộ quyền lực nhà n-ớc và không chia sẻ cho bất kỳ ai. Nhà Vua ban hành luật, nhà Vua thực hiện luật và nhà Vua bảo vệ luật. Mục đích của thuyết phân quyền t- sản cũng chỉ để chống lại sự lạm dụng quyền lực, thu tóm quyền lực nhà n-ớc dẫn đến tụy tiện. Phân

quyền t- sản thực chất là sự phân biệt các chức năng của quyền lực nhà n-ớc, sự phân bổ thẩm quyền. Ph.Ăng ghen đánh giá: “Sự phân quyền...trên thực tế chỉ là một sự phân công lao động bình thường trong công nghiệp, đ-ợc vận dụng vào bộ máy nhà n-ớc nhằm mục đích đơn giản hoá và kiểm tra”¹. Ở Việt Nam, quyền lực thuộc về nhân dân và để thực hiện quyền lực nhà n-ớc thống nhất đó chúng ta cần xác lập cơ chế thực hiện quyền lực: phân công, phối hợp các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp.

Thống nhất vào đâu?

Trên diễn đàn khoa học có hai quan điểm khác nhau về vấn đề này:

Một là, một số nhà luật học đề nghị cần phải hiểu quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào nhân dân chứ không phải thống nhất vào Quốc hội. Tiến sỹ Lê Minh Thông viết: “Đối với nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc là thống nhất, nh-ng có sự phân công, phối hợp giữa ba quyền đòi hỏi phải khắc phục quan niệm cũ về nguyên tắc tập quyền, với ý t-ởng toàn bộ quyền lực nhà n-ớc tập trung vào Quốc hội... Nếu tồn tại một nguyên

¹ C. Mác - Ăng ghen toàn tập, tập 5, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996, tr 244.

tắc tập quyền thì chính là sự biểu đạt của t- t-ởng: Toàn bộ quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân, chứ không thể toàn bộ quyền lực nhà n-ớc thuộc về Quốc hội nh- đã từng đ-ợc quan niệm”². Khi trả lời câu hỏi quyền lực nhà n-ớc tập trung thống nhất vào đâu, Tiến sỹ Nguyễn Cửu Việt khẳng định “chỉ có thể kết luận rằng quyền lực nhà n-ớc tập trung thống nhất vào tay nhân dân mà không thể có câu trả lời khác”³. Đã có ý kiến xác định Quốc hội không phải là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất. Tiến sỹ Vũ Hồng Anh trong bài “Về cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc ở n-ớc ta” viết: “Trong cơ cấu quyền lực nhà n-ớc, Quốc hội chỉ có thể là cơ quan có quyền cao nhất chứ không thể là cơ quan quyền

lực nhà n-ớc cao nhất”⁴. Từ đó, các nhà luật học theo quan điểm này cho rằng, cần phải đổi mới nhiều quy định về thẩm quyền và mối quan hệ giữa Quốc hội, Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo h-ớng phân quyền “chỉ cần quy định Chính phủ là cơ quan hành chính Nhà n-ớc cao nhất, không cần ghi là cơ quan chấp hành của Quốc hội... nên quy định chế định bất tín nhiệm Chính phủ”⁵.

Hai là, các nhà luật học khác cho rằng quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào Quốc hội. Giáo s- Đào Trí Úc khẳng định: “quyền lực nhà n-ớc không phân chia của nhân dân ta đ-ợc trao cho Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp”⁶. PGS.TS Trần Ngọc Đ-ờng đánh giá

“Từ bộ máy Nhà n-ớc theo Hiến pháp năm 1946 cho đến bộ máy Nhà n-ớc theo Hiến pháp năm 1992 hiện nay đều thể hiện nhất quán t- t-ởng tr-ớc sau nh- một của Đảng ta là đề cao vị trí, vai trò của cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất, coi trọng hình thức dân chủ đại diện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà n-ớc”⁷. T.S Bùi Xuân Đức viết: “Quốc hội... thống nhất mọi quyền lực nhà n-ớc của nhân dân (nhân dân uỷ quyền duy nhất cho Quốc hội)”⁸.

Nh- đã phân tích ở trên, quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân đ-ợc khẳng định trong Điều 2 của Hiến pháp. Mặt khác, Điều 6 của Hiến pháp quy định rất cụ thể: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà n-ớc thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân...”. Với quy định đó, rõ ràng quyền lực nhà n-ớc tập trung vào Quốc hội. Mặc dù ở n-ớc ta “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân” nh-ng nhân dân không và khó có thể thực hiện

Chủ tịch Hồ Chí Minh trong bài báo dân vận viết vào giữa thế kỷ XX đã tuyên bố: “mọi quyền lực đều ở nơi dân”. Nh-vậy, Nhà n-ớc là do nhân dân thành lập nên và quyền lực nhà n-ớc luôn luôn thuộc về nhân dân

² Lê Minh Thông, Một số vấn đề về các cơ sở Hiến định của tổ chức bộ máy nhà n-ớc ở n-ớc ta hiện nay, trong sách “Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 2001, tr.38.

³ Nguyễn Cửu Việt, Một số vấn đề về cải cách bộ máy nhà n-ớc, Sđd. tr.71.

⁴ Vũ Hồng Anh, Về cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc ở n-ớc ta, Sđd. tr.93

⁵ Nguyễn Cửu Việt, Sđd. tr.74.

⁶ Đào Trí Úc, Nhà n-ớc và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 1997, tr.79.

⁷ Trần Ngọc Đ-ờng, Tìm hiểu các quan điểm cải cách bộ máy nhà n-ớc theo Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VIII, trong sách “Đại hội VIII Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về nhà n-ớc và pháp luật”, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 1997, tr.116.

⁸ Bùi Xuân Đức, Vấn đề nhận thức và vận dụng nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện hiện nay, Sđd, tr.56.

đ-ợc quyền lực nhà n-ớc một cách trực tiếp, nên đã trao quyền lực cho Quốc hội bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín. Chúng tôi hiểu rằng, các tác giả tuyên bố quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào nhân dân là muốn vận dụng mạnh mẽ nguyên tắc phân quyền vào quá trình xây dựng bộ máy nhà n-ớc ta, theo đó nhân dân thông qua sự biểu quyết phê chuẩn Hiến pháp, sẽ là ng-ời duy nhất có quyền

hợp pháp phân công việc thực hiện ba quyền: Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao là

những cơ quan cao nhất của từng loại quyền lực nhà n-ớc, và các cơ quan hành pháp, t-pháp có sự độc lập nhất định đối với Quốc hội.

Song, theo chúng tôi, phân quyền là cách tổ chức quyền lực của nhà n-ớc t- sản, ở đó phạm trù nhân dân bao gồm nhiều giai cấp, nhiều tầng lớp với các lợi ích khác nhau. Phân quyền giúp ngăn chặn sự chiếm đoạt quyền lực của thể lực này để áp chế thể lực khác. Còn d-ới chế độ xã hội chủ nghĩa, phạm trù nhân dân gồm các giai cấp lao động có cùng lợi ích cơ bản, đặt d-ới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản thì cần thiết phải có một

cơ quan đại diện quyền lực thống nhất đó. Đ-ơng nhiên, không phải tất cả mọi công việc đều dồn hết vào cơ quan đại diện quyền lực, mà cần có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Vì những lẽ đó, chúng tôi đồng tình với quan điểm cho rằng quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào Quốc hội và đồng thời chia sẻ những phân tích của các nhà luật học

Quan điểm về quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào nhân dân đ-ợc hiểu là nhân dân thông qua phê chuẩn Hiến pháp sẽ là ng-ời duy nhất có quyền hợp pháp phân công việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và t- pháp

chứng minh cho quan điểm này. Nhân đây, xin đ-ợc nhấn mạnh thêm một số ý nhằm làm sáng tỏ thêm quan điểm thống nhất quyền lực nhà n-ớc vào Quốc hội.

Tr-ớc hết, nói quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào Quốc hội là dựa trên cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn. Về mặt chính trị, quyền lực nhà n-ớc ở Việt Nam là ý chí thống nhất của nhân dân lao động đ-ợc thực hiện thông qua Nhà n-ớc. Đó là ý chí chung của nhân dân đặt d-ới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Về mặt pháp lý, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất do nhân dân cả n-ớc bầu ra thông qua

phổ thông đầu phiếu bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Bằng một cuộc bầu cử dân chủ nh- vậy, cứ 5 năm một lần nhân dân ta trao cho Quốc hội thực hiện quyền lực nhà n-ớc của mình. Về mặt thực tiễn, Quốc hội của Việt Nam ngay từ khi ra đời đến nay luôn luôn đ-ợc tổ chức theo cơ cấu một viện thống nhất. Tất cả các Đại biểu Quốc hội đều do nhân dân trực tiếp bầu ra chứ không phải tổ chức theo cơ cấu 2 viện

nh- Nghị viện t- sản trong đó nhân dân chỉ bầu Hạ viện còn Th-ợng viện không do nhân dân bầu. Điều đó nói lên rằng, Quốc hội

của Việt Nam là cơ quan đại diện cho toàn thể nhân dân thống nhất, còn Nghị viện t- sản không thể là cơ quan đại diện cho toàn thể nhân dân đ-ợc. Nhân dân đã tổ chức ra Quốc hội có cơ cấu một viện thống nhất và tất cả đại biểu Quốc hội đều do nhân dân bầu ra để thay mặt nhân dân nắm giữ quyền lực nhà n-ớc.

Mặt khác, các Hiến pháp Việt Nam đều quy định một nhiệm kỳ thống nhất cho các cơ quan tối cao thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Tại Điều 85, Điều 102, Điều 113, Điều 128, Điều 138 của Hiến pháp năm 1992 quy định nhiệm kỳ của Quốc hội là 5 năm và

nhệm kỳ của Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đều “*theo nhiệm kỳ của Quốc hội*”. Như vậy, tính thống nhất quyền lực của Quốc hội Việt Nam thể hiện rất rõ ở chỗ Chủ tịch n-ớc, Chính Phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đều do Quốc hội của nhiệm kỳ đó cử ra. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ thì các cơ quan đó cũng hết nhiệm kỳ. Ở các n-ớc t- sản phân quyền không có sự thống nhất này, ví dụ Điều 6 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp quy định nhiệm kỳ của Tổng thống là 7 năm do nhân dân bầu theo thể thức bầu cử hai vòng, trong khi tại Điều 56 lại quy định nhiệm kỳ Hội đồng Bảo hiến là 9 năm, và Điều 25 quy định Quốc hội theo thể thức cải tân toàn diện và từng phần của Hạ nghị viện và Thượng nghị viện (cứ sau hai năm lại bầu lại hầu hết hay một phần Hạ nghị sĩ và Thượng nghị sĩ). Hay như Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, tại Điều 1 quy định nhiệm kỳ Hạ nghị viện là hai năm, Thượng nghị viện là 6 năm, trong khi đó tại Điều 2 quy định nhiệm kỳ của Tổng thống là 4 năm, tại điều 3 quy định nhiệm kỳ của các thẩm phán là suốt đời. Lý do của việc quy định nhiệm kỳ

không thống nhất của các cơ quan nhà n-ớc “*tối cao*” chỉ có thể đ-ợc giải thích là nhằm để thực hiện đối trọng, chế-ớc lẫn nhau trong quá trình thực hiện quyền lực nhà n-ớc theo yêu cầu và nội dung của nguyên tắc tam quyền phân lập t- sản.

Nhà n-ớc xã hội chủ nghĩa Việt Nam không thể tổ chức theo nguyên tắc phân quyền bởi vì quyền lực nhà n-ớc thống nhất là của nhân dân không thể phân chia cho các nhánh quyền lực, vì nếu chia nh- thế thì dẫn đến kiềm chế và triệt tiêu nhau làm cho quyền lực nhân dân sẽ bị phân tán, không bảo đảm đ-ợc tính thống nhất. Vì vậy, để bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà n-ớc thì phải tập trung vào cơ quan đại diện quyền lực nhà n-ớc duy nhất và cao nhất do nhân dân bầu ra, và trong quan niệm của C.Mác đó là Công xã, của V.I Lênin là Xô viết và trong t- t-ởng của Hồ Chí Minh là Quốc hội có cơ cấu một viện thống nhất.

Để thực hiện đ-ợc sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, t- pháp chúng ta phải xây dựng đ-ợc cơ chế thực hiện quyền lực nhà n-ớc, trong đó xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan cả theo

h-ớng phân công, cả theo h-ớng phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện các quyền.

Phân công thực hiện quyền lực nhà n-ớc

Quốc hội

Cả 4 bản Hiến pháp Việt Nam đều quy định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất của n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thống nhất mọi quyền lực nhà n-ớc của nhân dân nh-ng đ-ợc phân công thực hiện quyền lập pháp. Tuy Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội rất rộng, nh-ng theo sự phân công, Quốc hội chủ yếu tập trung vào hai lĩnh vực:

- *Một là*, thực hiện quyền lập hiến và lập pháp. Hiến pháp năm 1992 đã quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Việc khẳng định cơ quan đại biểu của toàn dân - Quốc hội có thẩm quyền lập pháp, trong đạo luật cơ bản của Nhà n-ớc cho thấy quyền lực nhà n-ớc của nhân dân tập trung vào Quốc hội. Cùng với việc quy định quyền lập hiến và lập pháp thuộc về Quốc hội, bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959 đã ghi nhận: Cơ quan th-ờng vụ của Quốc hội có quyền giải thích Hiến pháp, các đạo luật

và ra pháp lệnh. Để tập trung quyền lập pháp vào Quốc hội, Hiến pháp 1992 đã thu hẹp phạm vi thẩm quyền ban hành Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội: “*Ra pháp lệnh về những vấn đề đ-ợc Quốc hội giao*”.

- Hai là, thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 thì: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy Nhà n-ớc*” (Điều 83); “*Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao*” (Điều 84). Qua những quy định đó, ta thấy rõ quyền lực nhà n-ớc tập trung thống nhất vào Quốc hội. Đối với từng cơ quan nhà n-ớc, có thể nhiều cơ quan, tổ chức đ-ợc giao thực hiện hoạt động giám sát nh-: Nhân dân, Mặt trận tổ quốc, Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Nh-ng chỉ có Quốc hội mới có quyền giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà n-ớc.

Chủ tịch n-ớc là ng-ời

đứng đầu Nhà n-ớc, thay mặt n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại, song về chức năng và nhiệm vụ cụ thể không nguyên thủ quốc gia ở các n-ớc phân quyền. Nh- trên đã khẳng định, quyền lực nhà n-ớc thống nhất vào Quốc hội, vì vậy về nguyên tắc, các chức năng của Nguyên thủ quốc gia đ-ợc thực hiện bởi chính Quốc hội và cơ quan Thường vụ của nó - Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Hiến pháp năm 1992 đã

Tuy Điều 84, Hiến pháp năm 1992 quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội rất rộng, nh-ng theo sự phân công, Quốc hội chủ yếu tập trung vào hai lĩnh vực: lập hiến, lập pháp và giám sát

quy định vị trí pháp lý của *Chủ tịch n-ớc gắn liền với Quốc hội*, cùng với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện các chức năng của nguyên thủ quốc gia: Chủ tịch n-ớc do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác tr-ớc Quốc hội, công bố Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh và một số Nghị quyết có tính quy phạm của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, công bố quyết định tuyên bố

tình trạng chiến tranh, quyết định đại xá (Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội), ra lệnh tổng động viên, ban bố tình trạng khẩn cấp (Căn cứ vào Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại Pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Pháp lệnh đ-ợc thông qua, và nếu Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn biểu quyết tán thành mà Chủ tịch n-ớc không nhất trí thì trình Quốc hội quyết định. Chủ tịch n-ớc còn tham gia nhất định vào tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc khác nh- Chính phủ, Tòa án nhân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Vị trí của Chủ tịch n-ớc đ-ợc xác định nh- trong Hiến pháp hiện nay theo tôi là phù hợp với sự phân công quyền lực nhà n-ớc trong cơ chế tập quyền. Có ng-ời cho rằng “*Nên quy định quyền hạn của Chủ tịch n-ớc theo hướng là trung tâm quyết sách, lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ*”⁹, theo tôi là không phù hợp với cơ chế quyền lực nhà n-ớc tập trung thống nhất vào Quốc hội nh- đã phân tích ở trên.

⁹ Nguyễn Thị Hồi, Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc ở một số n-ớc trên thế giới, Sđd, tr.193.

Chính phủ

Chính phủ do cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội lập ra. Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Nhiệm kỳ của Chính phủ theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Chính phủ được phân công thực hiện quyền hành pháp: Là cơ quan chấp hành của Quốc hội, là cơ quan hành chính cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ có quyền ban hành các văn bản pháp quy trên cơ sở để thi hành Hiến pháp và pháp luật. Chính phủ có quyền thành lập và giải thể các cơ quan trực thuộc trong hệ thống của mình, tổ chức mọi hoạt động quản lý và chấp hành của cơ quan dưới quyền mình, trong đó có Ủy ban nhân dân các cấp. Như vậy, Chính phủ thống nhất nắm giữ quyền hành pháp. Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 đã được xây dựng theo hướng tập trung vào lĩnh vực hành chính nhà nước, quản lý điều hành đất nước một cách chủ động, độc lập tương đối. Theo hướng này, đã có những sửa đổi quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ như: Chính phủ do Quốc hội bầu và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Phó thủ tướng và

các Bộ trưởng không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội. Đây là những bảo đảm quan trọng cho sự tăng cường hoạt động hành chính nhà nước tương đối độc lập của Chính phủ.

Có ý kiến cho rằng, cần tăng cường tính độc lập của Chính phủ, coi Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất, nghĩa là đứng đầu quyền hành pháp - một nhánh quyền độc lập - không bị ràng buộc bởi tính chất chấp hành trước Quốc hội, và đề nghị bỏ quy định này ở trong điều 109 Hiến pháp năm 1992. Chúng tôi cho rằng, ý kiến này không phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất vào Quốc hội như đã được phân tích ở phần trên.

Cơ quan tư pháp

Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao được phân công nắm giữ quyền tư pháp, trong đó Toà án thực hiện hoạt động xét xử, còn Viện kiểm sát thực hiện quyền công tố Nhà nước và giám sát hoạt động tư pháp.

Phối hợp thực hiện quyền lực nhà nước

Trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất của nhân dân thì sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là yếu tố không thể thiếu nhằm mục đích thực hiện đầy đủ và đúng

đúng các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiến pháp năm 1992 đã xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp; quyết định các vấn đề đối nội, đối ngoại; thành lập và miễn nhiệm các chức vụ cơ quan nhà nước ở trung ương và bãi bỏ các văn bản sai trái của các cơ quan nhà nước.

Trong lĩnh vực lập pháp

Luật do Quốc hội thông qua, song việc soạn thảo thường là do Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội thông qua và cuối cùng là được Chủ tịch nước công bố. Quy trình này hiện tại về cơ bản là phù hợp.

Pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, song chỉ quy định những vấn đề được Quốc hội giao và được Chủ tịch nước công bố. Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh nếu thấy cần thiết (Điều 103 Hiến pháp 1992, Điều 50, 51 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Về điểm sau này, quy định cho Chủ tịch nước quyền yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh (và một số nghị quyết có tính quy phạm) do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành trong khi Chủ tịch nước

th-ờng xuyên tham dự các phiên họp của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội (Điều 105 Hiến pháp 1992) có lẽ là không cần thiết, vì nếu có ý kiến gì khác thì Chủ tịch n-ớc đã nêu ra tại phiên họp Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội tr-ớc đó.

Nghị định của Chính phủ về một số vấn đề hết sức cần thiết, nh-ng ch-a đủ điều kiện ban hành bằng luật hoặc pháp lệnh thì phải đ-ợc sự đồng ý của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội.

Trong lĩnh vực quyết định các vấn đề cơ bản về đối nội và đối ngoại của các cơ quan nhà n-ớc cấp cao

Các quyết định của Quốc hội về vấn đề chiến tranh và hoà bình, đại xá; quyết định của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội về tổng động viên hoặc động viên cục bộ, ban bố tình trạng khẩn cấp do Chủ tịch n-ớc công bố, ban bố hoặc ra lệnh. Đối với quyết định của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội về việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi n-ớc nhà bị xâm l-ợc (trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội) thì phải đ-ợc Chủ tịch n-ớc nhất trí và Quốc hội phê chuẩn trong kỳ họp gần nhất hoặc Quốc hội họp bất th-ờng theo yêu cầu của Chủ tịch n-ớc để quyết định. Sự phối hợp này là cần thiết bảo đảm cho Ủy

ban th-ờng vụ Quốc hội khi giải quyết những nhiệm vụ đ-ợc Quốc hội giao giữa hai kỳ họp đ-ợc chính xác.

Trong việc thành lập, miễn nhiệm các chức vụ cao cấp trong các cơ quan nhà n-ớc

Quốc hội bầu Chủ tịch n-ớc theo đề nghị của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội. Điều này thể hiện sự gắn bó giữa Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và Chủ tịch n-ớc.

Quốc hội bầu Thủ t-ớng chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo đề nghị của Chủ tịch n-ớc. Đây là điểm mới so với Hiến pháp tr-ớc, bảo đảm sự phối hợp giữa Quốc hội và Chủ tịch n-ớc trong việc thành lập và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc khác. Phó thủ t-ớng, Bộ tr-ởng và các thành viên khác của Chính phủ do Thủ t-ớng đề nghị Quốc hội phê chuẩn và Chủ tịch n-ớc bổ nhiệm. Trong thời gian giữa hai kỳ họp thì trình Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội phê chuẩn.

Việc miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch n-ớc, Thủ t-ớng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội quyết định tại kỳ họp.

Các Phó thủ t-ớng, Bộ tr-ởng và thành viên khác của Chính phủ cũng chịu trách nhiệm tr-ớc Quốc hội và Thủ t-ớng Chính phủ.

Trong việc bãi bỏ văn bản sai trái

Quốc hội bãi bỏ văn bản của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và Nghị quyết của Quốc hội.

Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội bãi bỏ; bãi bỏ các văn bản của các cơ quan trên trái với pháp lệnh, nghị quyết của mình.

Thủ t-ớng Chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông t- của Bộ tr-ởng, các thành viên khác của Chính phủ trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên./.

** Chủ nhiệm ngành kinh tế – th-ơng mại, Đại học Dân lập Đông Đô*

ĐỐI T-ỢNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội dự kiến sẽ đ-ợc xem xét và thông qua tại kỳ họp thứ 3 của Quốc hội khoá XI vào đầu năm 2003. Song cho đến nay vẫn còn một số vấn đề có ý kiến khác nhau, trong đó có đối t-ợng của quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Bài này nêu lên một số kiến liên quan đến vấn đề nói trên mà xác định đúng về nó thì mới có thể bàn đến việc nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát- mục đích ra đời của đạo luật này

TRẦN THANH H-ỢNG*

Một trong những yêu cầu của việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền XHCN Việt Nam là phải đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc, trong đó có hoàn thiện hệ thống kiểm tra, giám sát việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Trong hệ thống kiểm tra, giám sát này, sự giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan nhà n-ớc giữ vị trí đặc biệt quan trọng vì thông qua đó, sự giám sát của nhân dân, của xã hội đối với hoạt động của Nhà n-ớc đ-ợc thể hiện một cách rõ nhất, có hiệu quả nhất.

1. Sự cần thiết của việc xác định đối t-ợng giám sát

Hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu quả chỉ khi xác định một cách rõ ràng đối t-ợng thuộc quyền giám sát của Quốc hội. Điều 83 của Hiến pháp quy định: "...Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc", và Điều 84 của Hiến pháp tiếp tục xác định: "Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết

của Quốc hội...". Tuy nhiên, các điều khoản khác của Hiến pháp cũng nh- Luật tổ chức Quốc hội không xác định rõ ràng và cụ thể đối t-ợng chịu sự giám sát của Quốc hội. Chính vì vậy mà có những cách hiểu khác nhau về vấn đề này¹.

Một số ng-ời cho rằng, Quốc hội có quyền giám sát tối cao nghĩa là về mặt nguyên tắc Quốc hội có quyền giám sát hoạt động của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trên lãnh thổ n-ớc CNXHCN Việt Nam nh-ng tr-ớc hết và chủ yếu chỉ tập trung vào việc giám sát các cơ quan nhà n-ớc quan trọng nhất nh-: Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Quan điểm thứ hai lại khẳng định rằng, quyền giám sát của Quốc hội bao gồm quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan nhà n-ớc cấp cao nh- Chủ tịch n-ớc, Chủ tịch Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngoài ra, còn có những ng-ời cho rằng, "quyền giám sát tối cao của Quốc hội là giám sát toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà n-ớc"².

¹Xem: Nguyễn Đăng Dung, *Quốc hội n-ớc CHXHCN Việt Nam*, Nxb Pháp lý, Hà nội, 1992, tr.2; Nguyễn Hoài Nam, *Bàn về hoạt động giám sát của Quốc hội tại kỳ họp*, *Tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật*, số 5/200; Lê Minh Thông, *Quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà n-ớc*, *Tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật*, số 12/2002, tr8-17

² Xem: "Ai có quyền giám sát và giám sát ai", *Báo Pháp luật TP. Hồ Chí Minh*, 16/12/2002

Nh- vậy, cho đến nay, ở n-ớc ta còn có những ý kiến rất khác nhau về đối t-ợng thuộc quyền giám sát của Quốc hội. Nếu không có sự thống nhất trong việc xác định đối t-ợng giám sát của Quốc hội thì khó có thể giải quyết đ-ợc các vấn đề quan trọng nh- chủ thể, nội dung, hình thức, chế tài... của quyền giám sát tối cao của Quốc hội, và cũng không phân biệt rõ đ-ợc hoạt động giám sát của Quốc hội với các hoạt động giám sát khác.

Các nguyên tắc xác định đối t-ợng giám sát

Theo chúng tôi, nói đến đối t-ợng chịu sự giám sát của Quốc hội là nói đến các cá nhân hoặc tổ chức mà Quốc hội có quyền theo dõi, xem xét, kiểm tra và nếu cần thiết thì nhận xét, đánh giá và áp dụng chế tài pháp lý trong tr-ờng hợp có vi phạm của các chủ thể đó nhằm bảo đảm cho hoạt động của các chủ thể đ-ợc tiến hành theo đúng mục đích, chức năng, phạm vi quyền hạn theo quy định của pháp luật, chống sự lạm quyền của các chủ thể đó.

Việc xác định đối t-ợng giám sát của Quốc hội phải dựa trên sự thống nhất một số nội dung cơ bản có tính chất nhận thức sau đây:

Thứ nhất, đối t-ợng giám sát của Quốc hội (các cá nhân, tổ chức, cơ quan) phải là những chủ thể có mối liên hệ trực tiếp với Quốc hội trong cách thức thành lập hoặc trong hoạt động

Theo Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, hoạt động của Quốc hội chỉ tác động trực tiếp đến những đối t-ợng cấp cao nhất nh- Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thể hiện qua quyền thành lập, theo dõi hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc này; quyền bãi bỏ các văn bản trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTV Quốc hội;

Thông th-ờng ở các n-ớc cho rằng, để xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền nhất thiết phải có một “hệ thống kiểm soát và cân bằng” quyền lực, trong đó không một nhánh quyền lực nào đ-ợc coi là tối cao, đứng trên các nhánh quyền lực khác, nghĩa là các nhánh quyền lực phải chế -ớc, kiểm soát lẫn nhau

quyền bãi nhiệm, miễn nhiệm hay bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh nhà n-ớc cao cấp... Còn hoạt động của các tổ chức, các cá nhân khác không có mối liên hệ trực tiếp với Quốc hội, nghĩa là theo pháp luật Quốc hội không có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định trực tiếp đến các cá nhân, cơ quan, tổ chức này nếu nh- không phải là việc Quốc hội tạo ra một chính sách chung thể hiện bằng hình thức

ban hành quy phạm pháp luật. Chính vì thế mà cần cho rằng “*giám sát tối cao*”, nếu nh- cụm từ này chỉ dùng cho giám sát của Quốc hội, phải đ-ợc hiểu theo nghĩa chủ yếu, nếu không muốn nói là nghĩa duy nhất, là giám sát các thiết chế cao nhất của Nhà n-ớc.

Thứ hai, đối t-ợng giám sát của Quốc hội phải t-ong xứng với vị trí pháp lý cao nhất của nó và phù hợp với xu h-ớng chung của sự phân công nhiệm vụ, quyền hạn và phân cấp rõ ràng giữa các cơ quan nhà n-ớc

Nên hiểu giám sát tối cao là giám sát cao nhất nh-ng không nên hiểu là giám sát mang tính bao trùm, giám sát tất cả mọi cơ quan và tổ chức. Việc Quốc hội chỉ giám sát một số cơ quan nhà n-ớc cấp cao nhất không có nghĩa là các cơ quan nhà n-ớc

khác không chịu sự giám sát, kiểm tra nào mà chính là tránh đ-ợc sự giám sát chông chéo, ôm đồm dẫn đến mất hiệu quả, mất chất l-ợng mà lại không quy kết đ-ợc trách nhiệm giám sát. Thông th-ờng các nhà n-ớc cho rằng, để xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền nhất thiết phải có một “*hệ thống kiểm soát và cân bằng*”³ quyền lực, trong đó không nhánh quyền lực nào đ-ợc coi là tối

³ “A system of checks and balances”

cao, đứng trên các nhánh quyền lực khác, nghĩa là các nhánh quyền lực phải chế - ớc, kiểm soát lẫn nhau. Ở n-ớc ta, cứ cho rằng với truyền thống dân chủ XHCN và với bản chất nhân dân của Nhà n-ớc nên Hiến pháp xác định “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất” song điều này không có nghĩa là Quốc hội có quyền giám sát đối với mọi chủ thể trong xã hội. Cho đến nay, ngoài Quốc hội thì hoạt động của bất kỳ cơ quan nhà n-ớc nào cũng d-ới sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà n-ớc khác qua cơ chế kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, và có sự phân công, phân cấp nhất định. Ví dụ nh-, các cơ quan nhà n-ớc địa ph-ong chịu sự giám sát của các cơ quan dân cử địa ph-ong, cơ quan nhà n-ớc cấp trên kiểm tra, theo dõi hoạt động của cơ quan nhà n-ớc cấp d-ới... Quốc hội không thể kiểm tra, theo dõi hoạt động của từng chủ tịch huyện hay chủ tịch xã và áp dụng các chế tài pháp lý xuống đến các đối t-ợng này.

Thứ ba, việc xác định đối t-ợng giám sát của Quốc hội phải phù hợp với đội ngũ, lực l-ợng, ph-ong tiện, khả năng, trình độ chuyên môn... của Quốc hội

Về nguyên tắc, không một cơ quan nhà n-ớc nào có khả năng giám sát mọi chủ thể trong xã hội hay giám sát toàn bộ bộ máy nhà n-ớc từ trung -ong tới cấp tỉnh, huyện và xã.

Tr-ớc đây, Viện kiểm sát nhân dân có hoạt động kiểm sát bao trùm lên một phạm vi chủ thể rộng và giám sát bằng cả một hệ thống hàng ngàn ng-ời, nh-ng các cơ quan cao cấp nhất trong bộ máy nhà n-ớc cũng phải nằm ngoài hệ thống các đối t-ợng này. Còn hiện nay, đối t-ợng chịu sự kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân đ-ợc thu hẹp lại theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung) và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002. Có nhiều lập luận khác nhau lý giải sự chuyển đổi, cải cách trên nh-ng nhìn chung đây là xu h-ớng hợp lý và bình th-ờng trong thực hiện quyền lực nhà n-ớc.

Đ-ợng nhiên, giám sát của Quốc hội và của Viện kiểm sát mang hai nội dung không giống nhau nh-ng điều đáng nói ở đây là phải coi trọng một cơ chế để không một cơ quan nào trong bộ máy nhà n-ớc lại không chịu sự kiểm soát của cơ quan nhà n-ớc khác, chứ không phải một cơ quan nhà n-ớc lại có quyền giám sát tất cả các cơ quan nhà n-ớc còn lại.

Việc quy định Quốc hội có thể yêu cầu bất cứ cơ quan tổ chức, cá nhân nào giải trình, báo cáo công tác tr-ớc Quốc

hội về những vấn đề liên quan đến việc thi hành Hiến pháp, luật và Nghị quyết của Quốc hội là hoàn toàn cần thiết. Điều 98 của Hiến pháp xác định: “Đại biểu QH có quyền yêu cầu cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời về những vấn đề mà đại biểu quan tâm. Ng-ời phụ trách của các cơ quan, tổ chức, đơn vị này có trách nhiệm trả lời về những vấn đề mà đại biểu yêu cầu trong thời gian luật định”. Tuy nhiên, hiểu đúng quy định này là một việc không đơn giản vì nó liên quan đến việc phân biệt đối t-ợng giám sát và ph-ong

thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Quốc hội hay đại biểu Quốc hội có thể từ việc tìm hiểu những vấn đề mình quan tâm ở bất kỳ cơ quan nhà n-ớc hay tổ chức nào để lấy thông tin, nắm bắt thực tế, sau đó có thể có những kết luận về các chính sách và việc điều hành vĩ mô của các cơ quan cao nhất của Nhà n-ớc, có nghĩa là Quốc hội giám sát bộ máy quản lý cao cấp mà thôi, chứ không phải

là giám sát mọi đối t-ợng có trách nhiệm cung cấp thông tin. Hơn nữa, thông tin đối với Quốc hội là cần thiết không chỉ phục vụ việc giám sát mà còn phục vụ cho Quốc hội thực hiện hai chức

• Điều đáng nói ở đây là phải coi trọng một cơ chế để không một cơ quan nào trong bộ máy nhà n-ớc lại không chịu sự kiểm soát của cơ quan nhà n-ớc khác, chứ không phải một cơ quan nhà n-ớc lại có quyền giám sát tất cả các cơ quan nhà n-ớc còn lại 9

năng rất quan trọng còn lại là lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước⁴.

Xác định đối t-ợng giám sát của Quốc hội

Xuất phát từ cách nhìn về đối t-ợng giám sát của Quốc hội như đã nêu trên, theo chúng tôi, nên xác định phạm vi h-ớng hoàn thiện các quy định về đối t-ợng giám sát của Quốc hội trong Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội như sau:

Một là, không nên coi Quốc hội là cơ quan có quyền giám sát đối với hoạt động của toàn bộ bộ máy nhà nước, càng không nên coi Quốc hội có quyền giám sát mọi chủ thể trong xã hội, mà nên quy định rõ rằng Quốc hội chỉ giám sát các đối t-ợng là các cơ quan cao nhất và các chức vụ cao nhất trong bộ máy hành pháp, t- pháp.

Đối t-ợng quan trọng nhất thuộc quyền giám sát của Quốc hội là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên của Chính phủ. Trong bất kỳ cách thức tổ chức quyền lực nhà nước nào ngày nay thì hành pháp cũng là nhánh quyền lực quan trọng vì hệ

thống này tập trung phần lớn bộ máy công quyền, công chức. Một chính sách hành pháp nóng vội, sai lầm ảnh hưởng khôn lường đến cả một hệ thống các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Chính phủ phải bị giám sát trong việc triển khai thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của

Ở nước ta, Chính phủ do Quốc hội thành lập với sự sắp xếp nhân sự luôn theo chỉ đạo của Đảng- Đảng duy nhất và là Đảng cầm quyền, song điều này không có nghĩa là Chính phủ không thể bị áp dụng các biện pháp chế tài bất lợi từ phía Quốc hội, trong đó nghiêm trọng nhất là bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh quan trọng

UBTV Quốc hội, trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, trong việc thực hiện các chương trình phát triển kinh tế, xã hội; thực hiện dự án... Ở nước ta, Chính phủ do Quốc hội thành lập với sự sắp xếp nhân sự luôn theo chỉ đạo của Đảng- Đảng duy nhất và là Đảng cầm quyền, song điều này không có nghĩa là Chính phủ không thể bị áp dụng các biện pháp chế tài bất lợi từ phía Quốc hội, trong đó nghiêm trọng nhất là bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh quan trọng. Trước mắt, phải nhanh chóng

cụ thể hóa hơn nữa chế định bất tín nhiệm của Quốc hội đối với Chính phủ vì đây là một chế định tiến bộ, dân chủ. Nếu Chính phủ quá xa dân, không làm được điều người dân mong đợi, không đáp ứng, điều hòa, giải quyết được lợi ích của các chủ thể trong xã hội... bằng các chính sách, chương trình thì Chính phủ mất uy tín trong nhân dân và Quốc hội phải có nhiệm vụ thấy được điều đó, thay thế các chức danh có trách nhiệm trực tiếp. Quốc hội Việt Nam có điều kiện làm việc này, vì với hệ thống chính trị nước ta thì không

thể xảy ra nguy cơ Quốc hội bị giải tán như ở số đông các nhà nước tư bản⁵.

Đối t-ợng tiếp theo mà Quốc hội giám sát trực tiếp là Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao cùng với những người đứng đầu các cơ quan nhà nước quan trọng này. Đây là các cơ quan cao cấp nhất trong các hệ thống Tòa án và Viện kiểm sát ở nước ta. Hoạt động của các cơ quan này, đặc biệt là Tòa án, theo nguyên tắc độc lập chỉ tuân theo pháp luật nên đương nhiên nội dung giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của các đối t-ợng này cần

⁴ Qua các thông tin cụ thể Quốc hội thấy nhu cầu điều chỉnh pháp luật hay sự lạc hậu, thiếu thực tế của các văn bản quy phạm pháp luật mà kịp thời sửa đổi, bổ sung. Hơn nữa, có thông tin trung thực và khách quan, Quốc hội mới có thể quyết định các vấn đề một cách đúng đắn.

⁵ Một số nhà nước cho rằng nếu có sự bất đồng, mâu thuẫn giữa chính quyền lập pháp và hành pháp cao nhất thì cuối cùng cử tri làm trọng tài giải quyết vấn đề bằng cách bầu lại Nghị viện.

giới hạn trong một chừng mực nhất định⁶.

Chủ tịch n-ớc là một trong những đối t-ợng quan trọng chịu sự giám sát của Quốc hội. Tuy hiện tại, trong thực tế Quốc hội n-ớc ta còn nhiều lý do (trong đó có cả do thói quen, tâm lý e ngại...) mà hầu nh- không quan tâm đến việc giám sát đối t-ợng Chủ tịch n-ớc⁷ nh-ng cần phải thấy rằng giám sát để giới hạn

thực hiện quyền giám sát này chính là Quốc hội.

Hai là, hoạt động của các cơ quan và chức danh quan trọng của Quốc hội nh- Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, các Hội đồng và Ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch Quốc hội cũng cần sự giám sát song cần phân biệt rằng đây là việc Quốc hội giám sát hoạt động của các tổ chức của chính mình, giám sát trong, giám sát mang tính nội

hay không phải xét trong cả một tổng thể Quốc hội nói chung bao gồm các Hội đồng, Ủy ban, các đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội (nếu coi đây là chủ thể giám sát) vì nhân dân coi các bộ phận cấu thành này cũng chính là Quốc hội và hoạt động của chúng chính là hoạt động của Quốc hội. Đối với Quốc hội, Hội đồng và các ủy ban là công cụ, ph-ơng tiện để Quốc hội giám sát các đối t-ợng



Bộ trưởng Bộ Giáo dục Nguyễn Minh Hiền, Bộ trưởng Bộ Giao thông-Vận tải Đào Đình Bình trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI. Ảnh: Lê Hoàng-Nguyễn Nam

quyền lực của Chủ tịch n-ớc là hoàn toàn phù hợp xét ở góc độ phải có một hệ thống kiểm tra, giám sát việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà n-ớc bất kể đó là loại quyền lực nào, do ai nắm giữ. Chủ thể thích hợp nhất để

bộ, không nên đồng nhất với việc Quốc hội giám sát các cơ quan nhà n-ớc khác⁸.

Đối với các cơ quan nhà n-ớc, các Ủy ban và Hội đồng của Quốc hội là các chủ thể giám sát. Đối với cử tri, việc Quốc hội giám sát có hiệu quả

khác. Giám sát hoạt động của Quốc hội đối với Nhà n-ớc, theo chúng tôi, không bao hàm giám sát hoạt động của Quốc hội đối với các cơ quan của chính mình. Có thể nói đây là việc Quốc hội tổ chức nội bộ để phục vụ việc giám sát các cơ

⁶ Nội dung giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan t- pháp lại là một vấn đề khác không đề cập ở bài viết này.

⁷ Ch-a bao giờ các Đại biểu Quốc hội chất vấn Chủ tịch n-ớc kể cả khi có vấn đề liên quan đến hoạt động của Chủ tịch n-ớc.

⁸ Đây là hình thức mà Quốc hội tự giám sát hoạt động của mình chứ không phải là thể hiện chính Quốc hội cũng bị giám sát. Thực ra, cũng có những ý kiến của các nhà khoa học, của đại biểu Quốc hội cũng nh- của cử tri bàn đến việc Quốc hội có chịu sự giám sát hay không. Vấn đề này rất lớn song nên hiểu rằng, nếu đã bàn đến việc Quốc hội cũng phải bị giám sát thì đó là việc của các cơ quan nhà n-ớc ngoài Quốc hội giám sát Quốc hội, chứ không phải nhân dân giám sát Quốc hội. Cơ chế nhân dân giám sát Quốc hội thuộc cơ chế chính trị, không phải là cơ chế nhà n-ớc.

quan khác của Nhà n-ớc. Mỗi quan hệ giám sát giữa Quốc hội và các cấu thành của mình hợp lý hơn là điều chỉnh bằng các Nội quy hoạt động chứ không phải là đ-a vào điều chỉnh trong Luật giám sát. Vì tất cả các lý do nêu trên, theo chúng tôi cần quy định về các cơ quan, tổ chức này nh- sau:

Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội là đối t-ợng giám sát của Quốc hội. Tuy Ủy ban th-ờng

đồng của Quốc hội chỉ là các tổ chức bên trong của Quốc hội, là hình thức hoạt động mà thông qua đó Quốc hội thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội không có quyền quyết định các vấn đề có tính pháp lý bắt buộc thực hiện đối với các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức có liên quan, không có quyền áp dụng các chế tài khi

Quốc hội trong hoạt động giám sát tối cao. Nếu nh- quy định nhiều quyền cho Quốc hội mà trong thực tế Quốc hội không có điều kiện, khả năng và không thực hiện hết thì quyền đó mang tính hình thức. Điều này càng làm mất niềm tin của nhân dân đối với cơ quan đại diện cao nhất của mình. Vấn đề không phải là sự phân hạng quyền lực, cơ quan nào lớn quyền, nhiều quyền



Bộ tr-ởng Bộ Th-ơng mại Tr-ong Đình Tuyển, Thống đốc Ngân hàng nhà n-ớc Lê Đức Thuý trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI

vụ Quốc hội không phải là cơ quan quản lý hay tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội song nó thực sự là một cơ quan có hoạt động mang tính quyền lực nhà n-ớc, quyết định nhiều vấn đề với t- cách là cơ quan th-ờng trực của Quốc hội, thay mặt Quốc hội giữa các kỳ họp, ban hành ra các văn bản pháp luật⁹...

Các Ủy ban khác và Hội

các đối t-ợng này không thực hiện các quyết định đơn ph-ơng đó nên không coi các cơ quan này nh- đối t-ợng giám sát của Quốc hội.

Những đề xuất trên đây về đối t-ợng giám sát của Quốc hội theo h-ớng thu hẹp lại so với tr-ớc nay nhiều ng-ời vẫn hiểu nh-ng không làm giảm quyền Quốc hội mà ng-ợc lại sẽ tăng tính thực quyền của

hơn cơ quan nào, mà vấn đề là làm sao cho việc quy định quyền phải theo nguyên tắc thống nhất, phân công rõ ràng, sử dụng quyền có hiệu quả của toàn bộ bộ máy nhà n-ớc và đúng bản chất nhân dân của quyền lực./.

** ThS, Đại học Luật – Thành phố Hồ Chí Minh*

⁹ Nội dung giám sát không phải là vấn đề bàn đến ở bài này. Tuy nhiên, trong t-ơng lai vấn đề giám sát việc ban hành văn bản của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội nói riêng, của các cơ quan nhà n-ớc nói chung, theo chúng tôi, nên đ-ợc thực hiện bởi một cơ chế t- pháp.

NHÀ N-ỚC

Cơ chế bảo đảm quyền con ng-ời

Có nhiều cơ chế bảo đảm quyền con ng-ời, trong đó Nhà n-ớc là một cơ chế quan trọng. Hơn thế, bảo đảm quyền con ng-ời là trách nhiệm tr-ớc tiên thuộc về Nhà n-ớc. Do đó, cần tăng c-ờng hiệu quả hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc, đó là: Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân

T-ÔNG DUY KIÊN*

Quyền con ng-ời, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, ở n-ớc ta đ-ợc quy định trong Hiến pháp và luật. Bảo đảm thực hiện các quyền hiến định và luật định trong điều kiện xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền của dân, do dân và vì dân có ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn. Quyền con ng-ời đ-ợc bảo đảm thực hiện trong thực tiễn cuộc sống là thước đo của nền dân chủ, văn minh, của tự do và tiến bộ xã hội; qua đó thể hiện rõ bản chất tốt đẹp của Nhà n-ớc. Từ thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm thế giới chỉ ra rằng: bên cạnh hệ thống pháp luật tiến bộ, đòi hỏi phải có một cơ chế phối hợp rất đồng bộ giữa tất cả các cơ quan nhà n-ớc, các tổ chức xã hội và chính cá nhân, công dân cũng phải biết tự mình bảo vệ các quyền của mình, đó là cơ sở để quyền con ng-ời đ-ợc bảo đảm thực hiện. Tuy vậy, trong một xã

hội dân chủ và tiến bộ, Nhà n-ớc với t- cách là cơ quan công quyền (thực hiện quyền lực do nhân dân uỷ quyền), nắm trong tay bộ máy chuyên chính thì việc bảo vệ quyền con ng-ời, các quyền tự do của công dân là trách nhiệm tr-ớc tiên thuộc về Nhà n-ớc thông qua hoạt động thực hiện chức năng của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc. Điều đó có nghĩa là cơ chế bảo đảm các quyền con ng-ời ở n-ớc ta trong giai đoạn hiện nay chính là tăng c-ờng hiệu lực và hiệu quả hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc.

Quốc hội

Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ, thúc đẩy và phát triển quyền con ng-ời. Với chức năng lập hiến và lập pháp, Quốc hội làm Hiến

pháp, sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật. Quyền con ng-ời, quyền công dân là một trong những nội dung rất quan trọng cấu thành Hiến pháp và luật. Trong mối quan hệ này, có

Việc bảo vệ quyền con ng-ời, các quyền tự do của công dân là trách nhiệm tr-ớc tiên thuộc về Nhà n-ớc thông qua hoạt động thực hiện chức năng của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc

thể nói xây dựng Hiến pháp và luật có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền con ng-ời, quyền công dân, vì “không có pháp luật thì không có quyền con ng-ời”. Do vậy,

hoạt động lập hiến và lập pháp là cơ sở ban đầu, là tiền đề pháp lý cho các hoạt động bảo đảm quyền con ng-ời tiếp theo của các cơ quan khác trong bộ máy nhà n-ớc và của chính cá nhân, công dân.

Với t- cách là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc trong

việc tuân theo Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội có liên quan đến quyền con ng-ời, quyền công dân. Các cơ quan nhà n-ớc quan trọng nhất nh-: Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có trách nhiệm báo cáo công tác của mình tr-ớc Quốc hội hoặc trong thời gian

Quốc hội không họp thì báo cáo tr-ớc Uỷ ban th-ờng vụ Quốc hội - cơ quan th-ờng trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp. Bên cạnh đó, Quốc hội còn thực hiện quyền

quyết định về các vấn đề quan trọng khác của đất n-ớc nh- chiến tranh, hoà bình; tình trạng khẩn cấp; chính sách phát triển kinh tế, xã hội; chính sách dân tộc và tôn giáo; quyết định các công trình quan trọng của đất n-ớc... Đây là những vấn đề lớn, hệ trọng có liên quan trực tiếp tới quyền con ng-ời, quyền tự do dân chủ của công dân. Vì vậy, tăng c-ờng hiệu quả hoạt động của Quốc hội trên các lĩnh vực hoạt động cũng có nghĩa là góp phần rất quan trọng trong việc bảo đảm quyền con ng-ời ở n-ớc ta hiện nay. Để làm điều này, theo chúng tôi cần đổi mới quy trình xây dựng, ban hành luật, bảo đảm sự tham gia nhiều hơn của

nhân dân trong quá trình soạn thảo và thông qua pháp luật; nâng cao vị thế, vai trò của Uỷ ban th-ờng vụ Quốc hội, của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội trong sáng quyền lập pháp; giám sát hoạt động của các cơ quan trong bộ

• Cần tăng thêm một số uỷ ban chẳng hạn nh-: Uỷ ban t- pháp nhằm giám sát hoạt động t- pháp trong việc bắt, giam, giữ, xét xử và thi hành án; Uỷ ban dân nguyện hay Thanh tra Quốc hội (Ombudman) nhằm giải quyết đơn th- khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cử tri hoặc nghiên cứu có thể thành lập Uỷ ban nhân quyền trực thuộc Quốc hội để giải quyết các vấn đề về nhân quyền

máy nhà n-ớc, đặc biệt tăng c-ờng hiệu lực và hiệu quả trong giám sát hoạt động t- pháp; tăng c-ờng việc tiếp nhận, giải quyết kịp thời, nhanh chóng đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân gửi tới Quốc hội. Đồng thời, các vấn đề quan trọng của đất n-ớc, trong khi nhân dân hay tiến tới tổ chức tr-ng câu dân ý thì đòi hỏi phải thận trọng, suy xét kỹ l-ỡng tr-ớc khi thông qua.

Tăng c-ờng cơ chế Quốc hội trong việc bảo đảm quyền con ng-ời hiện nay đặt ra nhu cầu cần nghiên cứu kinh nghiệm mô hình Quốc hội của một số n-ớc trong khu vực và trên thế giới. Nên chăng, cần

tăng thêm một số uỷ ban chẳng hạn nh-: Uỷ ban t- pháp nhằm giám sát hoạt động t- pháp trong việc bắt, giam, giữ, xét xử và thi hành án; Uỷ ban dân nguyện hay Thanh tra Quốc hội (Ombudman) nhằm giải quyết đơn th- khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cử tri hoặc nghiên cứu có thể thành lập Uỷ ban nhân quyền trực thuộc Quốc hội để giải quyết các vấn đề về nhân quyền...

Chính phủ

Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành

chính nhà n-ớc cao nhất. Hoạt động của Chính phủ có ý nghĩa quyết định trực tiếp đến việc bảo đảm thúc đẩy và phát triển quyền tự do dân chủ của công dân. Trong điều kiện hiện nay cần tiếp tục kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan bộ máy hành chính bảo đảm tinh gọn, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, mà một trong những yêu cầu đặt ra là bộ máy hoạt động của Chính phủ phải trong sạch, minh bạch, chống đ-ợc quan liêu, tham nhũng, cửa quyền, hách dịch và sách nhiễu nhân dân.

Làm đ-ợc điều đó đòi hỏi tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, loại bỏ những thủ tục phiền hà trong các khâu



Nhà n-ớc có nghĩa vụ cung cấp thông tin về hoạt động của mình cho công dân. Quyền đ-ọc tiếp cận thông tin cũng là một trong những quyền cơ bản của công dân. Ảnh: Các trang Web của các cơ quan nhà n-ớc

nh- xin phép, cấp phép. Tiến tới hành chính nhà n-ớc là phục vụ nhân dân chứ không phải là hành dân, nhân dân xin Nhà n-ớc. Đẩy mạnh và mở rộng các dịch vụ hành chính công và giảm dần việc Nhà n-ớc ôm đồm tất cả mọi việc. Nghiên cứu những vấn đề mà nhân dân có thể tự quản lý đ-ợc thì chuyển giao cho nhân dân thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp mà không cần thiết nhà n-ớc phải quản lý; đồng thời một trong những vấn đề không kém phần quan trọng nếu không nói là có tính quyết định đến toàn bộ hiệu lực và hiệu quả hoạt động của cơ quan công quyền đó là *đội ngũ cán*

bộ công chức.

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính tận tâm phục vụ nhân dân là vấn đề có ý nghĩa quyết định đối với vấn đề bảo vệ quyền con ng-ời. Cán bộ công quyền vừa là ng-ời thay mặt cho Nhà n-ớc bảo vệ quyền tự do của nhân dân, nh-ng trên thực tế, trong quá trình thực hiện công vụ lại là ng-ời dễ xâm phạm quyền tự do của nhân dân. Do vậy, một đội ngũ cán bộ có năng lực, có phẩm chất đạo đức, thực hiện nhiệm vụ biết vì dân là yêu cầu cấp bách trong việc xây dựng bộ máy nhà n-ớc trong sạch, vững mạnh. Muốn vậy, phải đặt ra yêu cầu *trách nhiệm công vụ*. Quan chức nhà n-ớc chỉ đ-ợc làm những gì mà *pháp luật quy định*. Ngoài những

quy định của pháp luật, quan chức nhà n-ớc không đ-ợc phép làm, kể cả những việc mà pháp luật ch-a quy định, ng-ợc lại công dân có quyền đ-ợc làm tất cả những gì pháp luật không cấm, mở ra chân trời rộng lớn cho quyền tự do của nhân dân.

Xây dựng trách nhiệm công vụ đối với cán bộ, công chức trong cơ quan nhà n-ớc nhằm giảm thiểu nguy cơ xâm hại quyền tự do của nhân dân đòi hỏi trong tất cả các hoạt động của cơ quan công quyền phải minh bạch, công khai hoá (trừ những vấn đề thuộc bí mật quốc gia). Trong thời điểm hiện tại, thực hiện thật tốt Quy chế dân chủ trong hoạt động của cơ quan nhà n-ớc đang đặt ra cấp bách hiện nay. Tình trạng mâu thuẫn trong nội bộ cơ quan chính là mất dân chủ, không thực hiện chế độ minh bạch, không công khai hoá.

Tất cả các hoạt động của cơ quan công quyền phải minh bạch, công khai hoá

Bảo đảm quyền con ng-ời trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà n-ớc hiện nay đòi hỏi các cơ quan công quyền, cán bộ có trách nhiệm phải giải quyết nhanh chóng, kịp thời đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân. Tăng c-ờng hiệu quả hoạt động xét xử của Tòa án hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân. Tòa án hành chính không chỉ là

công cụ của Nhà nước mà phải thực sự là *công cụ của nhân dân*. Nhân dân sử dụng Tòa án nh- là chỗ dựa tin cậy nhất để bảo vệ quyền và các lợi ích hợp pháp của mình. Muốn vậy, Tòa án hành chính phải độc lập, khách quan trong việc ra các phán quyết, không chịu bất kỳ một tác động nào của cơ quan công quyền hay từ bất kỳ thế lực chính trị nào.

Cơ quan t- pháp

Đây là những cơ quan đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền con ng-ời. Nếu nh- Quốc hội - cơ quan lập pháp bảo đảm quyền con ng-ời thông qua hoạt động thực hiện chức năng lập hiến và lập pháp, tức là xác định quyền con ng-ời phải thể chế hoá thành quyền pháp định, đ-ợc pháp luật hoá; thực hiện quyền giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất n-ớc; Chính phủ là cơ quan thực thi pháp luật, quản lý các công việc thuộc về đối nội và đối ngoại của Nhà n-ớc; Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan áp dụng pháp luật. Bảo vệ quyền con ng-ời thông qua cơ chế Tòa án và Viện kiểm sát chỉ khi có hành vi xâm phạm đến quyền, lợi ích của cá nhân công dân và lợi ích của Nhà n-ớc, của chế độ. Nghĩa là phải có sự kiện pháp lý, có hành vi vi phạm pháp luật thì các cơ quan này mới thực thi nhiệm vụ quyền

hạn của mình.

Với t- cách là cơ quan kiểm sát, Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, truy tố ng-ời vi phạm ra tr-ớc cơ quan xét xử và kiểm sát hoạt động bắt, giam, giữ, thi hành án, bảo đảm mọi hành vi vi phạm pháp luật phải đ-ợc phát hiện kịp thời và tội phạm phải bị truy tố tr-ớc pháp luật; đồng thời việc bắt để tạm giam, tạm giữ và chế độ giam giữ phạm nhân phải đúng pháp luật, tránh oan sai và đặc biệt là tôn trọng nhân phẩm con ng-ời.

Tòa án với t- cách là cơ quan xét xử của Nhà n-ớc có thẩm quyền tuyên bố một ng-ời là *có tội hay không có tội*. Vì thế, hoạt động xét xử của Tòa án có liên quan trực tiếp tới sinh mệnh, quyền tự do của con ng-ời và đó cũng là *ng-ỡng của sự có hay không có nhân quyền*. Cán bộ Tòa án phải có lòng tâm và tính trách nhiệm, tính đạo đức nghề nghiệp cao.

Do tính chất và tầm quan trọng của hoạt động t- pháp, xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền của dân, do dân và vì dân, đòi hỏi cấp thiết hiện nay là phải đẩy mạnh cải cách t- pháp, làm cho hệ thống các cơ quan t- pháp hoạt động có hiệu quả, bảo đảm tính độc lập, khách quan và vô t-. Tính độc lập, khách quan và vô t- phải trở thành nguyên tắc xuyên

suốt, nguyên tắc nền tảng trong hoạt động thực hiện chức năng kiểm sát của Viện kiểm sát và xét xử của Tòa án. Trong hoạt động, Tòa án không chịu bất kỳ một tác động nào từ phía cơ quan lập pháp cũng nh- hành pháp. Đảm bảo rằng phán quyết của Tòa án không *chỉ nhân danh quyền lực nhà n-ớc mà còn phải nhân danh công lý*. Xét xử phải đúng ng-ời, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và không làm oan ng-ời dân vô tội. Muốn vậy, sớm nghiên cứu nhằm xây dựng cơ chế trách nhiệm nghề nghiệp; cá thể hoá trách nhiệm cá nhân trong hoạt động xét xử và hoạt động kiểm sát.

Cơ chế chung

Nh- vậy, cơ chế bảo đảm quyền con ng-ời ở n-ớc ta hiện nay đòi hỏi phải có một cơ chế phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc. Bởi mỗi cơ quan đều có vị trí, vai trò và thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng biệt, nh-ng đều rất quan trọng và thống nhất ở chỗ, *đều thực hiện quyền lực nhà n-ớc để bảo đảm quyền con ng-ời*, do đó không có sự tách rời, biệt lập trong hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc. Tuy vậy, xuất phát từ trật tự hình thành các cơ quan nhà n-ớc ở n-ớc ta hiện nay, Quốc hội với tính chất là cơ quan đại

biểu cao nhất của nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra; có vị trí là cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất của cơ quan quyền lực nhà n-ớc. Hoạt động của Quốc hội là đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả n-ớc, do đó *Quốc hội là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân*. Chính phủ và Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, mặc dù có tính độc lập trong hoạt động, nh-ng là cơ quan chấp hành của Quốc hội, do đó phải có trách nhiệm báo cáo công tác tr-ớc Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo hoạt động tr-ớc Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn hoạt động của Chính phủ và Thủ t-ớng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, do đó hoạt động của các cơ quan này *không phải chịu trách nhiệm trực tiếp tr-ớc nhân dân mà chịu trách nhiệm tr-ớc Quốc hội*. Do vậy, bảo đảm quyền con ng-ời trong cơ chế Quốc hội, so với các cơ quan khác trong bộ máy Nhà n-ớc, có thể nói Quốc hội có -u thế v-ợt trội hơn cả. Chính vì vậy, trong Tuyên bố

“Tâm nhìn nghị viện về hợp tác quốc tế tr-ớc thêm thiên niên kỷ thứ ba” của hội nghị những ng-ời đứng đầu cơ quan lập pháp các n-ớc họp tại trụ sở Liên hợp Quốc, New York, Mỹ, từ ngày 30/8 - 1/9/2000 đã khẳng định: *“Nghị viện - cơ quan dân cử - đại diện cho mọi thành phần xã hội, có đầy đủ quyền lực và biện pháp để tỏ rõ ý chí của nhân dân bằng việc thông qua các đạo luật và giám sát liên tục hoạt động của chính*

Trong hoạt động, Toà án không chịu bất kỳ một tác động nào từ phía cơ quan lập pháp cũng nh- hành pháp. Đảm bảo rằng phán quyết của Toà án không chỉ nhân danh quyền lực nhà n-ớc mà còn phải nhân danh công lý

*phủ là không thể thiếu đ-ợc nhằm bảo đảm các quyền và tự do của nhân dân, duy trì hoà bình và phát triển hài hoà”*¹.

Nh- vậy, trong cơ chế bảo đảm nhân quyền trách nhiệm tr-ớc tiên thuộc về Nhà n-ớc, cụ thể là các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc, của cán bộ, công chức nhà n-ớc. Tuy vậy, Nhà n-ớc mới chỉ là một phân hệ trong hệ thống chính trị, tất nhiên là trụ cột. Ở n-ớc ta hiện nay, cơ chế bảo đảm nhân quyền có thể phải xác định rộng hơn tức là cả hệ thống chính trị. Điều đó đòi hỏi tăng

c-ờng hơn nữa việc hoạch định đ-ờng lối, chủ tr-ong chính sách về nhân quyền và có liên quan đến nhân quyền, làm chỗ dựa vững chắc về quan điểm chính trị để thể chế hoá thành pháp luật. Bên cạnh đó, tăng c-ờng và phát huy vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp - những tổ chức đại diện cho quyền lợi của một bộ phận cá nhân con ng-ời cùng cảnh ngộ, cùng lợi ích, tiến tới xây dựng xã hội dân sự phải là một trong những h-ớng -u tiên vào những năm tiếp theo². Xu h-ớng Nhà n-ớc thu hẹp dần tức không nên ôm đồm tất cả các công việc mà dần dần chuyển giao cho các tổ chức xã hội nghề nghiệp theo mô hình *“dịch vụ hành chính công”*. Tức các tổ chức xã hội phi nhà n-ớc có thể làm và đảm nhận công việc tr-ớc kia thuộc quyền quản lý của Nhà n-ớc. Đó cũng chính là cơ chế tốt trong việc bảo vệ nhân quyền hiện nay ở n-ớc ta cũng *nh- trong t-ơng lai*./.

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

¹ *Tâm nhìn nghị viện về hợp tác quốc tế tr-ớc thêm thiên niên kỷ thứ ba, Tạp chí ng-ời đại biểu nhân dân, Số 123, tháng 9/2000, tr 3.*

² *Kinh nghiệm rút ra từ hoạt động bảo vệ nhân quyền của một số n-ớc trên thế giới.*

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC BAN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

Các ban của Hội đồng nhân dân giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp. Tuy vậy, các quy định của pháp luật hiện hành cũng nh- thực tiễn tổ chức và hoạt động của các ban của Hội đồng nhân dân đã hạn chế vị trí, vai trò của các ban này và do vậy, cần có những đổi mới tổ chức và hoạt động các ban của Hội đồng nhân dân các cấp ở n-ớc ta hiện nay

TR-ÔNG ĐẮC LINH *

I. Đặt vấn đề

Khác với chế độ tự quản địa ph-ơng của một số n-ớc, theo quy định của pháp luật hiện hành, chính quyền địa ph-ơng ở n-ớc ta là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà n-ớc thống nhất, bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp - cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ơng do nhân dân địa ph-ơng trực tiếp bầu ra và các cơ quan, tổ chức khác đ-ợc thành lập trên cơ sở các cơ quan quyền lực Nhà n-ớc này theo quy định của pháp luật (Ủy ban nhân dân (UBND), các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Th-ờng trực HĐND, các ban của HĐND), nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa ph-ơng, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa giữa lợi ích của nhân dân địa ph-ơng với lợi ích chung của cả n-ớc.

Điều 9 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 hiện hành cũng quy định rõ: "*Hiệu quả hoạt động của HĐND cấp*



Trụ sở Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh

Văn Khánh- TTXVN

tỉnh, cấp huyện đ-ợc bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp HĐND, hiệu quả hoạt động của Th-ờng trực HĐND, UBND, các ban của HĐND và của các đại biểu HĐND.

Nh- vậy, xét về ph-ơng diện cơ cấu tổ chức, các ban của HĐND là một bộ phận cấu thành gắn bó hữu cơ trong cơ cấu tổ chức của HĐND, đồng thời về ph-ơng diện hoạt động, hiệu quả hoạt động của các ban của HĐND là một trong những yếu tố góp phần quan trọng bảo đảm

hiệu quả hoạt động chung của HĐND các cấp.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và Quy chế hoạt động của HĐND các cấp năm 1996 đã có những quy định về việc thành lập các ban của HĐND ở cấp tỉnh và cấp huyện; về nhiệm vụ, quyền hạn của các ban; về cách thức hoạt động và các mối quan hệ công tác của các ban với HĐND và các cơ quan, tổ chức ở địa ph-ơng...

Những năm qua, các ban của HĐND ở các địa ph-ơng đã có

những đóng góp quan trọng, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, nh-: giúp HĐND thẩm tra các báo cáo, đề án trình tại kỳ họp HĐND; giúp HĐND giám sát các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị lực l-ợng vũ trang và công dân ở địa ph-ơng trong việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND; kiến nghị với HĐND về các vấn đề liên quan đến lĩnh vực hoạt động của mình.

Tuy nhiên, ở n-ớc ta hiện nay vấn đề tổ chức và hoạt động của các ban HĐND vẫn còn nhiều v-ớng mắc về mặt lý luận, sự bất cập của những quy định pháp luật, và nhất là thực tiễn tổ chức, hoạt động của các ban còn hạn chế. Trong phạm vi bài này, chúng tôi xin nêu một số ý kiến về, vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động các ban của HĐND ở n-ớc ta hiện nay.

II. Các ban của HĐND theo quy định của pháp luật hiện hành

Hiến pháp năm 1992 chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc liên quan đến việc phân chia các đơn vị hành chính-lãnh thổ địa ph-ơng; vị trí, tính chất pháp lý, cũng nh- mối quan hệ giữa HĐND với UBND cùng cấp..., còn những vấn đề khác dành cho Luật quy định.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 (sửa đổi), Quy chế hoạt động của HĐND các cấp năm 1996 quy định cụ thể về các ban của HĐND ở cấp huyện

và cấp tỉnh. Nghiên cứu các quy định của Luật và Quy chế liên quan đến các ban của HĐND, chúng tôi có một số nhận xét chủ yếu sau:

Một là, do số l-ợng đại biểu HĐND các cấp giảm đáng kể so với tr-ớc đây (cụ thể là cấp xã chỉ còn 15 đến 25 đại biểu; cấp huyện: 25 đến 35 đại biểu; cấp tỉnh: 45-75 đại biểu, riêng Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh: 85 đại biểu), nên Luật quy định HĐND cấp tỉnh chỉ thành lập 3 Ban (Ban kinh tế và ngân sách; Ban văn hóa-xã hội; Ban pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thành lập thêm Ban dân tộc). Còn HĐND cấp huyện chỉ thành lập 2 ban là: Ban kinh tế-xã hội và Ban pháp chế. Riêng HĐND cấp xã, Luật không quy định cấp này có các Ban của HĐND với lý do chính là cấp này quá ít đại biểu HĐND.

Hai là, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Quy chế hoạt động của HĐND các cấp năm 1996 hiện hành mặc dù đã có ch-ơng riêng quy định về các ban của HĐND nh-: về tên gọi của các ban; về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các ban..., trong đó có trách nhiệm thẩm tra các báo cáo, đề án trình kỳ họp HĐND, giúp HĐND giám sát hoạt động UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp. Nh-ng những quy định này vẫn còn chung chung, thiếu cụ thể, và nhất là không gắn với trách nhiệm của thủ tr-ởng các cơ quan, ban ngành có liên quan khi không

thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của các ban của HĐND.

Ví dụ, khi thực hiện nhiệm vụ giúp HĐND giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp, nếu phát hiện việc làm vi phạm pháp luật, sự trì trệ, yếu kém của các cơ quan này..., thì cả Luật và Quy chế đều không có quy định cho các ban có quyền yêu cầu hay kiến nghị ng-ời đứng đầu các cơ quan này chấm dứt việc làm vi phạm pháp luật, áp dụng các biện pháp cần thiết nhằm khắc phục, và trong thời hạn bao nhiêu ngày phải xem xét và trả lời cho các ban.

Chính vì thiếu những quy định cụ thể của pháp luật nên những năm qua ở các địa ph-ơng, các ban của HĐND khi tổ chức kiểm tra, khảo sát thực tế, đ-a ra các kiến nghị xác đáng cho các cơ quan, tổ chức hữu quan nh-ng không đ-ợc các cơ quan này xem xét, giải quyết, và cũng không có biện pháp chế tài nào có thể áp dụng đ-ợc trong các tr-ờng hợp nh- thế.

Ba là, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 đã không kế thừa các quy định của các văn bản pháp luật tr-ớc đây về các ban của HĐND nh-:

- Việc thu hút những ng-ời có trình độ chuyên môn không phải là đại biểu HĐND tham gia công tác của các ban của HĐND (Điều 30 Luật năm 1962);

- Việc trao cho các ban của HĐND quyền chất vấn UBND và

các thành viên UBND, thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND và TAND cùng cấp (Điều 28 Luật năm 1989).

Những quy định này, theo chúng tôi là rất có ý nghĩa, cần phải được kế thừa. Về vấn đề này chúng tôi sẽ trình bày ở phần sau.

III. Một số kiến nghị

Qua nghiên cứu sự hình thành và phát triển các ban của HĐND ở nước ta, cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động của các ban của HĐND các cấp, chúng tôi xin có một số kiến nghị sau:

1. Thành lập các ban của HĐND ở tất cả các cấp

Vì các ban của HĐND là hình thức tổ chức-pháp lý tập hợp các đại biểu cơ quan dân cử ở địa phương có cùng chuyên môn nghiệp vụ, hoặc am hiểu, có kinh nghiệm về một lĩnh vực nhất định nào đó để giúp HĐND thẩm tra các dự án, đề án trình tại kỳ họp HĐND; giúp HĐND kiểm tra, khảo sát thực tế việc thực hiện pháp luật và nghị quyết HĐND; cũng như kiến nghị với HĐND về những vấn đề liên quan đến lĩnh vực hoạt động tương ứng.

Đây là một trong những hình

thức tổ chức hoạt động quan trọng của HĐND, góp phần bảo đảm hiệu quả hoạt động của HĐND. Điều này xuất phát từ đặc điểm, cơ cấu thành phần đại biểu của HĐND bao gồm các đại biểu đại diện các tầng lớp nhân dân ở địa phương, đại diện các ngành, các giới khác nhau. Với việc tham gia vào các ban tương ứng của HĐND, các đại biểu sẽ phát huy hết được khả năng chuyên môn nghiệp vụ, kinh nghiệm và hiểu biết của mình đối với các lĩnh vực hoạt động của HĐND, bảo đảm cho HĐND thực hiện có hiệu quả chức năng quyết định và giám sát của mình.

Vì vậy, theo chúng tôi HĐND cấp nào cũng cần thành lập các ban, chứ không nên quy định hiện nay chỉ có HĐND cấp tỉnh và cấp huyện có các ban, còn HĐND cấp xã không thành lập ban nào.

Nếu vì số lượng đại biểu HĐND ít, theo chúng tôi, cần tăng số lượng đại biểu HĐND các cấp ít nhất như Luật bầu cử năm 1989 đã quy định (HĐND cấp xã từ 25 đến 35 đại biểu; HĐND cấp huyện, nếu vẫn duy

trì, từ 35 đến 50 đại biểu; HĐND cấp tỉnh từ 60 đến 100 đại biểu).

2. Trông các ban của HĐND hoạt động chuyên trách và đồng thời là thành viên của Thường trực HĐND cùng cấp

Vì Thường trực HĐND hiện nay chỉ có Chủ tịch và Phó Chủ tịch là quá ít, nếu có tăng thêm 1 thành viên nữa thì một số người kiến nghị cũng không giải quyết được vấn đề gì. Việc cơ cấu các Trưởng Ban của HĐND là thành viên của Thường trực HĐND, theo chúng tôi sẽ tăng cường hiệu quả hoạt động của cả Thường trực HĐND, cả các ban của HĐND, nhất là hoạt động giám sát của HĐND. Thường trực HĐND cần có ở tất cả các cấp, cần khắc phục dấu ấn của sự thỏa hiệp giữa các ý kiến khác nhau của các đại biểu Quốc hội khi thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 liên quan đến việc thành lập thường trực HĐND. Tại sao Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 đã quy định HĐND cấp xã cũng có Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND như cấp tỉnh và cấp huyện, nhưng Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND cấp xã lại không được gọi là

Trong nhiệm kỳ HĐND khóa 14 của huyện Bố Trạch tỉnh Quảng Bình, Thường trực HĐND và các ban của HĐND huyện đã tập trung giám sát 15 đợt về tình hình thực hiện nghị quyết HĐND, việc thi hành pháp luật trên địa bàn và 14 cuộc giám sát có tính chất chuyên đề thuộc các lĩnh vực kinh tế-xã hội, an ninh quốc phòng... đã đưa ra 45 kiến nghị đối với các cơ quan, ban ngành ở địa phương, trong đó có 21 kiến nghị về bảo đảm pháp chế, trong số này có 9 kiến nghị chỉ đạo các cơ quan, ban ngành có liên quan xem xét, giải quyết. Tình trạng tương tự như thế này là phổ biến ở nhiều địa phương.

(Nguồn: Thường trực HĐND tỉnh Quảng Bình, Kỷ yếu hội thảo hoạt động giám sát của HĐND các cấp tỉnh Quảng Bình, Tỉnh Quảng Bình năm 2000, tr.126 - 129)

Th-ờng trực HĐND?

Liên quan đến các ban của HĐND, theo chúng tôi cần hạn chế số thành viên của các ban HĐND là các đại biểu HĐND giữ c-ong vị lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, của Tòa án và Viện kiểm sát cùng cấp, cũng nh- những đại biểu là thành viên UBND cấp d-ới. Vì những cán bộ, công chức - đại biểu này đã nằm trong cơ chế quyền lực nhà n-ớc, là đối t-ợng hoạt động giám sát của các ban, và điều quan trọng là họ không có đủ thời gian và tâm trí dành cho hoạt động của đại biểu, cho các ban của HĐND. Những “*đại biểu - cán bộ, công chức kiêm nhiệm*” này ở các địa ph-ong hiện nay chiếm khoảng 40% tổng số đại biểu HĐND là rất bất hợp lý.

3. Vị trí pháp lý và thẩm quyền của các ban của HĐND

Trong khoa học pháp lý và thực tiễn các quy định của pháp luật hiện hành ở n-ớc ta, các ban của HĐND đ-ợc xác định là các **tổ chức nội tại** của các cơ quan dân cử ở địa ph-ong, không có thẩm quyền mang tính quyền lực nhà n-ớc vì không có quyền đơn ph-ong quyết định có tính bắt buộc thi hành đối với các cơ quan, tổ chức và các cá nhân có liên quan ở địa ph-ong.

Các ban của HĐND đ-ợc thành lập để tập hợp các đại biểu HĐND, phát huy sự đóng góp

của các đại biểu có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, có sự am hiểu và kinh nghiệm về một lĩnh vực nhất định nào đó để giúp cho HĐND thực hiện có hiệu quả chức năng quyết định những chủ tr-ong, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển các lĩnh vực kinh tế-xã hội ở địa ph-ong; giám sát việc thi hành Hiến pháp, pháp

HĐND cấp nào cũng cần thành lập các ban, chứ không nên quy định nh- hiện nay chỉ có HĐND cấp tỉnh và cấp huyện có các ban, còn HĐND cấp xã không thành lập ban nào

luật và nghị quyết của HĐND trên địa bàn thuộc thẩm quyền của HĐND.

Để thực hiện vai trò này, các ban của HĐND có các chức năng chủ yếu sau đây:

- Giúp HĐND thẩm tra các đề án, dự án và các báo cáo đ-ợc trình ra tại các kỳ họp HĐND. Điều này giúp cho các đại biểu HĐND không am hiểu lắm về những vấn đề liên quan đến các đề án, dự án, báo cáo sau khi nghe báo cáo thẩm tra do các đại biểu am hiểu, có chuyên môn nghiệp vụ là thành viên của ban t-ong ứng nhận xét, phản biện về đề án, báo cáo sẽ có căn cứ, cơ sở hơn để tập trung thảo luận và biểu quyết thông qua các đề án, báo cáo này.

- Giúp HĐND giám sát hoạt động của các cơ quan và những ng-ời là đối t-ợng thuộc quyền giám sát của HĐND theo quy

định của pháp luật, giám sát việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND thuộc phạm vi lĩnh vực hoạt động t-ong ứng của các Ban.

- Kiến nghị với HĐND về những vấn đề liên quan đến phạm vi lĩnh vực hoạt động của mình.

Để các ban HĐND thực hiện có hiệu quả các chức năng nói trên, theo chúng tôi cần giải quyết một số vấn đề sau đây:

Một là, cần quy định cho các ban của HĐND có quyền mời những ng-ời không là đại biểu HĐND, nh-ng họ là các chuyên gia, hoặc có kinh nghiệm, am hiểu sâu sắc những vấn đề liên quan đến lĩnh vực hoạt động của các ban với t- cách “*cộng tác viên của các ban*”. Những ng-ời nh- thế này ở các địa ph-ong không phải là ít. Vấn đề này Luật tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 cũng đã quy định, thiết nghĩ chúng ta nên kế thừa. Cũng cần có chế độ về vật chất và tinh thần, cũng nh- quy định trách nhiệm cụ thể đối với các cộng tác viên này của các Ban.

Hai là, để hoạt động giám sát của các ban của HĐND có hiệu quả cần quy định cụ thể hơn về đối t-ợng, nội dung, hình thức hoạt động giám sát của các ban của HĐND.

Tuy các ban HĐND không có quyền đơn ph-ong quyết định, buộc các cơ quan, tổ chức và cá

nhân có liên quan phải phục tùng, nh-ng pháp luật cần quy định rõ: khi các ban của HĐND phát hiện các văn bản của cơ quan chính quyền địa ph-ong có vi phạm pháp luật, các cơ quan, tổ chức ở địa ph-ong không thực hiện đúng nghị quyết HĐND, hoặc có những việc làm vi phạm pháp luật, sự trì trệ, yếu kém trong hoạt động của những cơ quan chính quyền địa ph-ong, các ban của HĐND có quyền yêu cầu ng-ời đứng đầu các cơ quan, tổ chức đó phải áp dụng các biện pháp cần thiết để khắc phục; cần quy định cụ thể thời gian phải trả lời, nếu không thực hiện yêu cầu của các ban cũng cần phải giải thích rõ lý do.

Nếu ng-ời có trách nhiệm không xem xét, thực hiện yêu cầu của các ban, hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ, các ban có thể đ-a vấn đề ra kỳ họp HĐND, sử dụng quyền chất vấn của các ban, nếu cơ quan, ng-ời có trách nhiệm đó là đối tượng thuộc quyền chất vấn của đại biểu HĐND. Quyền chất vấn của các ban trong tr-ờng hợp này bắt nguồn từ quyền chất vấn của chính các đại biểu là thành viên của các ban HĐND, trở thành *quyền chất vấn mang tính tập thể*, gắn với chức năng giám sát của các ban HĐND sẽ có tính chất, ý nghĩa và hiệu quả hơn so với quyền chất vấn do cá nhân đại biểu thực hiện. Điều 28 Luật tổ chức HĐND và UBND năm

1989 đã từng quy định: *các ban chuyên trách của HĐND có quyền chất vấn UBND, các thành viên của UBND, thủ tr-ởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Tòa án nhân dân cùng cấp*. Theo chúng tôi cần khôi phục lại quyền chất vấn này cho các ban của HĐND.

Trong tr-ờng hợp có vi phạm pháp luật nghiêm trọng của UBND, cơ quan chuyên môn thuộc UBND, các ban đã yêu cầu xem xét, khắc phục mà không đ-ợc những cơ quan này giải quyết thì các ban của HĐND

Điều 28 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 đã từng quy định: các ban chuyên trách của HĐND có quyền chất vấn UBND, các thành viên của UBND, thủ tr-ởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Tòa án nhân dân cùng cấp. Cần khôi phục lại quyền chất vấn này cho các ban của HĐND

thông qua Tr-ởng ban là thành viên của Th-ờng trực HĐND có quyền yêu cầu triệu tập kỳ họp *bất th-ờng, đ-a vấn đề này ra kỳ họp để HĐND xem xét và quyết định áp dụng các chế tài cần thiết thuộc thẩm quyền của HĐND* (nh-: bãi bỏ văn bản sai trái của UBND, của Chủ tịch UBND cùng cấp; bãi nhiệm các thành viên UBND; yêu cầu Chủ tịch UBND cách chức thủ tr-ởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp đ-ới trực tiếp...). Đây cũng là một trong những lý do chúng tôi kiến nghị Tr-ởng các ban của HĐND là thành viên của Th-ờng trực HĐND.

Trong tr-ờng hợp do tính chất và mức độ vi phạm của Chủ tịch UBND, các thành viên của UBND, hoặc thủ tr-ởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND ch-a đến mức phải bãi nhiệm, nh-ng trong các tr-ờng hợp đó pháp luật hiện hành lại ch-a quy định cho HĐND đ-ợc quyền áp dụng các hình thức xử lý nhẹ hơn, theo chúng tôi là một hạn chế cần phải khắc phục. Đó có thể là hình thức: *khiển trách, cảnh cáo, chú không thể chỉ phê bình, nhắc nhở, rút kinh nghiệm hoặc không xử lý gì*.

Việc quy định rõ nhiệm vụ và quyền hạn cho các ban của HĐND, quy định rõ trách nhiệm của UBND và các cơ quan chính quyền địa ph-ong khác

trong việc thực hiện các yêu cầu của các ban của HĐND, quy định bổ sung các chế tài có thể áp dụng đối với các đối tượng thuộc quyền giám sát của HĐND chính là biểu hiện tính quyền lực nhà n-ớc của HĐND nói chung, cũng nh- tính quyền lực nhà n-ớc của hoạt động giám sát do các ban của HĐND tiến hành. Vì *“kiểm tra, giám sát mà không có quyền lực chỉ là câu trống rỗng tiểu t- sản nhất”*, nh- Lê-nin đã từng nói./.

* TS, Tr-ởng Khoa luật hành chính-nhà n-ớc, Tr-ờng Đại học luật TP. Hồ Chí Minh

PHÁP LUẬT VÀ LỢI ÍCH XÃ HỘI

NGUYỄN VĂN LUYỆN* - VÕ KHÁNH VINH**

Các tác giả bàn về một vấn đề thực tế là làm sao để pháp luật phù hợp với thực tiễn và đ-ợc thực tiễn chấp nhận, xét từ góc độ lý luận của mối quan hệ biện chứng và tác động qua lại giữa pháp luật và lợi ích xã hội. Pháp luật phù hợp và cân bằng đ-ợc các lợi ích xã hội thì sẽ có tác động thúc đẩy và là định h-ớng cho sự phát triển. Các tác giả đề xuất phải có cách tiếp cận phân tích tác động xã hội của các dự án văn bản quy phạm pháp luật và điều tra thực tiễn, lấy ý kiến chuyên gia và nhân dân tr-ớc khi ban hành những văn bản pháp luật có tác động rộng

1. Vai trò của lợi ích xã hội đối với sự phát triển của pháp luật

Các quy phạm xã hội nói chung, các quy phạm pháp luật nói riêng có mối liên hệ hai chiều và phụ thuộc với lợi ích của ng-ời tham gia các quan hệ xã hội. Các quy phạm pháp luật phản ánh các nhu cầu của xã hội, mà nhu cầu này lại liên hệ phụ thuộc nhân quả trực tiếp với tính chất và sự kết hợp của các lợi ích của các chủ thể xã hội khác nhau, và mức độ phân hoá các lợi ích đó. Sự phức tạp này đặc biệt thể hiện ở xã hội có giai cấp.

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy chỉ có một loại lợi ích là lợi ích chung, vì thế, các quy phạm xã hội mang tính chất thống nhất, không phân hoá. Toàn bộ xã hội đều tuân thủ việc thực hiện các quy phạm xã hội để bảo vệ lợi ích của tất cả mọi ng-ời. Cùng với việc xã hội phân chia thành giai cấp, lợi ích chung bị phân hoá thành lợi ích của các giai cấp và điều đó đ-ợc thể hiện rất rõ trong việc phân hoá các quy phạm xã hội, trong tính chất giai cấp của các quy phạm đó. Lúc này xuất hiện tính

chất phụ thuộc đặc thù của các lợi ích cá nhân vào lợi ích của giai cấp thống trị đ-ợc thể hiện với t- cách là lợi ích chung của xã hội. Việc điều hoà các lợi ích chung và các lợi ích cá nhân và việc bảo vệ các lợi ích có sự xung đột lẫn nhau của những cá nhân riêng biệt là chức năng của giai cấp thống trị.

Với t- cách là sự phản ánh của quá trình đó, trong đời sống xã hội ra đời một loại quy phạm xã hội đặc biệt - đó là pháp luật. Pháp luật thể hiện và phản ánh lợi ích và ý chí của giai cấp cầm quyền, nh-ng lại có ý nghĩa bắt buộc thi hành chung đối với tất cả các giai cấp và cá nhân khác. Ph. Ăngghen viết: “Đối với ng-ời t- sản, đ-ơng nhiên pháp luật là thiêng liêng, vì pháp luật vốn là do nó đặt ra, đ-ợc ban bố với sự đồng ý của nó, để bảo vệ cá nhân nó và lợi ích của nó”¹. Nh-ng không chỉ trong pháp luật mà còn cả ở trong các quy phạm xã hội khác, lợi ích của giai cấp t- sản cũng đ-ợc thể hiện. C. Mác và Ph. Ăngghen đã

¹ Mác- Ph. Ăngghen. Toàn tập. T. 2, NXB Chính trị quốc gia- Sự thật, HN1995, tr.610.



Một phần vì không có những quy định pháp luật thích hợp nên nhiều căn hộ ở các khu chung cư mới xây không đến đợc tay người nghèo

chỉ rõ: “*Pháp luật, đạo đức, tôn giáo đều bị người vô sản coi là những thành kiến t-sản, che giấu những lợi ích t-sản*”².

Trong xã hội chúng ta, tuy không có mâu thuẫn đối kháng về lợi ích, nhưng vẫn còn tồn tại sự khác biệt giai cấp và xã hội, do vậy các quy phạm pháp luật vẫn mang tính phân hoá. Trong điều kiện nh-vậy, pháp luật vừa phải thể hiện lợi ích và ý chí chung của toàn thể nhân dân lao động, của toàn thể xã hội và đồng thời phải làm nhiệm vụ điều hoà, phối hợp các lợi ích xã hội khác nhau.

Dựa vào luận điểm cho rằng th-ợng tầng pháp lý - nhà n-ớc- suy cho cùng đợc quyết định bởi cơ sở hạ tầng kinh tế, và các bộ phận hợp thành của pháp luật là các

hình thức pháp lý thể hiện các lợi ích của các chủ thể xã hội khác nhau; do đó có thể kết luận rằng không thể nghiên cứu hình thức pháp lý (pháp luật) một cách độc lập và xem th-ợng các lợi ích xã hội. Chính vì các lợi ích xã hội tạo thành cơ sở khách quan để hình thành pháp luật.

Trong quá trình phát triển của mình, pháp luật không thể cao hơn trình độ phát triển các lợi ích xã hội đã đạt đợc ở giai đoạn phát triển đó. Điều đó nói lên sự tác động của nhân tố khách quan - lợi ích xã hội đối với nhân tố chủ quan (ở một nghĩa nhất định) - pháp luật. Cách tiếp cận này giúp tránh những yếu tố phiêu l-u, chủ quan duy ý chí, sự tin t-ợng vô căn cứ “*vào sức mạnh vạn năng*” của pháp luật, tránh đợc việc ban hành những quyết định pháp luật không đợc lập luận về mặt khoa học, xa thực tế.

Mối quan hệ qua lại giữa pháp luật và các lợi ích xã hội là

sự tác động lẫn nhau của hai hiện t-ợng xã hội không đồng hàng, bởi vì các lợi ích xã hội trong xu thế luôn thay đổi suy cho cùng lại quyết định hình thức pháp lý, còn hình thức pháp lý điều chỉnh các lợi ích xã hội lại có xu h-ớng lạc hậu so với nội dung của các lợi ích xã hội. Điều đó tạo ra những mâu thuẫn nhất định giữa hai yếu tố trên.

C. Mác và Ph. Ăng-ghen phát hiện nguyên nhân của những thay đổi của các đạo luật chính là do sự thay đổi của các lợi ích đã đợc thể hiện trong pháp luật hoặc trong sự xuất hiện các lợi ích giai cấp mới. Các ông viết: “*Ngày mai tự ý chí của cá nhân liệu có cảm thấy hay không cảm thấy bị áp bức bởi đạo luật mà hôm qua nó đã giúp xây dựng nên - điều đó tùy thuộc ở chỗ trong thời gian đó, những tình huống mới có xuất hiện hay không, những lợi ích có thay đổi hay không, thay đổi đến mức mà đạo luật của ngày hôm qua không còn phù hợp với những lợi ích đã thay đổi ấy nữa. Nếu nh-những tình huống mới đó đụng chạm đến những lợi ích của toàn bộ giai cấp thống trị thì giai cấp đó sẽ sửa đổi*

² Mác- Ph. Ăng-ghen. Toàn tập. T. 4, NXB Chính trị quốc gia- Sự thật, HN1995 tr. 611.

Nguồn ảnh: Báo Pháp luật



Văn ch-a có một hàng lang pháp lý cho thị trường nhà đất. Những lợi ích liên quan vì thế mà ch-a đ-ợc bảo vệ đầy đủ

đạo luật, còn nếu chúng chỉ đụng chạm đến vài cá nhân thì tất nhiên là đa số sẽ không chú ý đến sự phản kháng bên trong của họ”³. Luận điểm Mác xít đó có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất quan trọng đối với việc thực hiện nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay ở n-ớc ta.

Các loại lợi ích xã hội đang tồn tại trong xã hội ta luôn ở trong sự phát triển biến chứng. Quy phạm pháp luật, lúc đầu phản ánh các lợi ích t-ong ứng, tiếp sau đó lạc hậu và xung đột với các lợi ích khách quan mới xuất hiện. Do vậy, phải thay đổi kịp thời các quy phạm pháp luật không còn đáp ứng đ-ợc các lợi ích của xã hội và của cá nhân, không còn phù hợp

với các đòi hỏi của giai đoạn phát triển hiện nay. Đó là một trong những nhiệm vụ đặc biệt quan trọng của các cơ quan xây dựng pháp luật ở n-ớc ta hiện nay. Việc thực hiện nhiệm vụ đó gắn liền với việc soạn thảo các quy phạm pháp luật đ-ợc lập luận về mặt khoa học với mục đích làm cho các quy phạm đó phù hợp với các lợi ích của xã hội, của Nhà n-ớc và của cá nhân trong giai đoạn mới.

Lợi ích, thể hiện qua các hình thức nh-: lợi ích tinh thần, chính trị, kinh tế và ở khía cạnh quan điểm ng-ời mang các lợi ích đó phải luôn luôn đ-ợc đề cập tới trong mối liên quan với sự hình thành và phát triển của

pháp luật. Chẳng hạn, trong đời sống xã hội các nhu cầu và lợi ích mới xuất hiện hoặc đang có sự thay đổi, thì luôn đòi hỏi phải có các hình thức tổ chức mới làm thoả mãn các nhu cầu và lợi ích đó và thông thường chúng cần phải đ-ợc ghi nhận d-ới hình thức pháp lý. Việc tiếp tục phân hoá ngày càng cao các nhu cầu và lợi ích của con ng-ời làm thay đổi hệ thống các tổ chức xã hội. Điều đó đ-ợc thể hiện rất rõ ở n-ớc ta trong thời gian đổi mới vừa qua. Có nhiều loại hình tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp, hiệp hội ra đời, tham gia vào quản lý xã hội. Điều đó làm cho chủ thể pháp luật trở nên phong phú hơn.

Sự thay đổi th-ờng xuyên của các lợi ích xã hội đang tồn tại và sự xuất hiện các lợi ích mới tr-ớc đây ch-a có cần phải đ-ợc thừa nhận về mặt pháp lý làm cho hệ thống pháp luật n-ớc ta mang tính chất năng động. Bên cạnh đó, cũng phải thừa nhận phải có sự ổn định của hệ thống pháp luật, để ổn định việc điều chỉnh xã hội, tránh những thay đổi tùy tiện do các mong muốn chủ quan duy ý chí đ-a lại. Chỉ những thay đổi (sửa đổi, bổ sung)

³ C. Mác- Ăng-ghen. Toàn tập. T. 3. NXB Sự thật, HN, 1986, tr. 456 - 457.

xuất phát từ các nhu cầu và lợi ích bức thiết của sự phát triển xã hội mới coi là có căn cứ và hợp lý. Do vậy, phải có quan điểm khách quan và năng động khi lý giải để bảo đảm sự ổn định t-ong đối của hệ thống văn bản pháp luật trong mối quan hệ biện chứng với sự thay đổi và phát triển cần thiết của hệ thống pháp luật nói chung, đặc biệt là hệ thống

văn bản quy phạm pháp luật nói riêng theo cùng nhịp với sự phát triển của các quan hệ xã hội và các lợi ích xã hội.

Hai trạng thái “*năng động*” và “*ổn định*” cần phải đ-ợc th-ờng xuyên cân nhắc trong khi nghiên cứu pháp luật nói chung và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nói riêng. Tùy thuộc vào tính chất của đời sống kinh tế - xã hội và chính trị trong từng xã hội cụ thể hoặc trong từng giai đoạn phát triển cụ thể của một xã hội nhất định mà hoặc là cái ổn định hoặc là cái năng động chiếm -u thế trong pháp luật. Điều đó càng có ý nghĩa to lớn đối với n-ớc ta trong giai đoạn hiện nay - giai đoạn chuyển sang nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa. Trong giai đoạn này,

bên cạnh các quan hệ xã hội và các loại lợi ích cơ bản đã đ-ợc xác định và tồn tại, thì các quan hệ xã hội mới, các lợi ích mới hoặc sự thay đổi trong một số loại lợi ích sẽ xuất hiện. Nhiệm vụ của nhà làm luật là phải biết phát hiện, dự báo quy luật hình thành, thay đổi và phát triển của các quan hệ xã hội và các lợi ích đó để từ đó làm

Các quy phạm pháp luật phản ánh các nhu cầu của xã hội, mà nhu cầu này lại liên hệ phụ thuộc nhân quả trực tiếp với tính chất và sự kết hợp của các lợi ích của các chủ thể xã hội khác nhau, và mức độ phân hoá các lợi ích đó

cơ sở cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật n-ớc ta.

Trong điều kiện hiện nay ở n-ớc ta, pháp luật, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mang tính năng động lớn, bởi lẽ Nhà n-ớc ta và th-ợng tầng pháp lý của xã hội ta đang đứng tr-ớc những thay đổi quan trọng; các quan hệ xã hội ngày càng phát triển theo h-ớng đi vào chiều sâu và ngày càng phức tạp hơn. Từ đây cho thấy mức độ năng động cao, sự thay đổi có căn cứ là tất yếu.

Trong thời gian gần đây, Đảng và Nhà n-ớc ta ngày càng quan tâm nhiều hơn

đến việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và coi đó là một trong những nhiệm vụ đặc biệt quan trọng. Một trong những yêu cầu đạt tới sự hoàn thiện pháp luật, đó là pháp luật phải phù hợp với trạng thái các lợi ích hiện nay của xã hội, của Nhà n-ớc, của tập thể và của cá nhân. Điều đó đòi hỏi phải có sự tổ chức thực hiện mang tính khoa học.

Từ sau Đại hội VI của Đảng - Đại hội đổi mới đất n-ớc đến nay, Nhà n-ớc ta đã xây dựng và ban hành

hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mới. Đặc biệt, Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một b-ớc phát triển mới của hệ thống pháp luật n-ớc ta. Hiến pháp năm 1992 về mặt pháp lý đã ghi nhận trình độ, trạng thái mới của sự phát triển các loại lợi ích xã hội trong xã hội, làm cơ sở cho sự định h-ớng phát triển chung của các loại lợi ích đó.

2. Vai trò của pháp luật đối với sự hình thành, phát triển và thực hiện các lợi ích xã hội

Nh- chúng tôi đã nói ở trên, trong mối quan hệ qua lại giữa pháp luật và các lợi

ích xã hội thì các lợi ích xã hội đóng vai trò quyết định. Nh-ng đến l-ot mình, pháp luật, các quy phạm pháp luật tự mình cũng có ảnh h-ởng tích cực đến sự hình thành và phát triển các lợi ích xã hội. Điều đó thể hiện tính độc lập t-ong đối của các hiện t-ong pháp luật.

Khi xem xét các thiết chế pháp luật - nhà n-óc với t- cách là các bộ phận của th-ong tầng trên cơ sở hạ tầng kinh tế, chủ nghĩa Mác đồng thời cũng chỉ ra vai trò tích cực của thiết chế th-ong tầng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội. Pháp luật tác động tích cực đến các lợi ích xã hội, tạo điều kiện cho các lợi ích đó phát triển hoặc hạn chế sự phát triển của các lợi ích mâu thuẫn với các nhu cầu khách quan của xã hội. Pháp luật không tạo ra các lợi ích xã hội mới từ cái h- vô, nh-ng tạo điều kiện cho sự hình thành các lợi ích. Điều đó có nghĩa rằng pháp luật không chỉ ghi nhận các lợi ích đã đ-ợc hình thành mà còn tạo điều kiện hình thành các lợi ích xã hội mà nhà làm luật có ý thức h-ớng

đến.

Sự tác động tích cực đối với sự hình thành và phát triển các lợi ích mới có ý nghĩa về mặt xã hội là đặc điểm mang tính nguyên tắc của pháp luật xã hội chủ nghĩa. Khi điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, lối

Các lợi ích xã hội trong xu thế luôn thay đổi suy cho cùng lại quyết định hình thức pháp lý, còn hình thức pháp lý điều chỉnh các lợi ích xã hội lại có xu h-ớng lạc hậu so với nội dung của các lợi ích xã hội

sống, một mặt, pháp luật n-óc ta tạo điều kiện mở rộng các khả năng khách quan để công dân và các tập thể lao động thoả mãn các nhu cầu và lợi ích khác nhau, mặt khác, tạo ra những rào cản về tâm lý và tổ chức đối với việc thực hiện các lợi ích chống đối xã hội, tạo điều kiện khắc phục các nguyên nhân và điều kiện dẫn tới vi phạm pháp luật.

Một trong những biểu hiện của sự tác động lẫn nhau của pháp luật và các lợi ích xã hội thể hiện ở chỗ các quan điểm, lý luận pháp luật và các tổ chức, thiết chế

t-ong ứng hoặc là phát triển lạc hậu hoặc là v-ọt tr-óc so với các lợi ích xã hội. Trong xã hội chúng ta, các lợi ích xã hội với sự biểu hiện phức tạp của chúng hoàn toàn có thể đ-ợc thể hiện t-ong ứng trong pháp luật, nếu khéo tổ chức nhận biết, dự báo, đánh giá và cân nhắc những điều kiện mới phát sinh và

đề ra h-ớng sửa đổi, bổ sung pháp luật kịp thời. Thông th-ờng, pháp luật thể hiện sự mong muốn phản ánh đầy đủ hơn các lợi ích xã hội. Nh-ng điều đó không phải bao giờ cũng đạt đ-ợc. C. Mác l-u ý rằng “t- duy của con ng-ời không theo kịp tiến trình của các sự kiện”⁴. Pháp luật phản ánh các lợi ích xã hội tất nhiên là sau khi có sự thay đổi của các điều kiện kinh tế - xã hội, và nhất là phải sau đó một khoảng thời gian nhất định đủ để nhận thức, đo l-ờng và cân nhắc các điều kiện thay đổi đó. Độ dài của khoảng thời gian đó có thể khác nhau, tùy thuộc vào tính chất của các quan hệ xã hội, vào mối quan hệ và sự mong muốn của các giai cấp và vào một số nhân tố khác

⁴ C. Mác-Ph. Ăng-ghen. Toàn tập, T. 12, C. Mác-Ph. Ăng-ghen. Toàn tập, T. 12, NXB Chính trị quốc gia- Sự thật, HN1993, tr. 41.

nh- t- t-ởng và lý luận pháp luật tiên tiến, khuynh h-ớng phát triển chung của Nhà n-ớc và pháp luật đối với việc tạo ra các điều kiện thuận lợi nhất cho sự phát triển các lợi ích xã hội v.v... Hoàn toàn có thể nhìn thấy tr-ớc sự phát triển của các lợi ích chung trong chính sách pháp luật, trong hệ t- t-ởng pháp luật. Khả năng dự báo là một trong những thuộc tính quan trọng của hệ t- t-ởng chính trị - pháp lý.

Đại hội VI, VII, VIII, IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đều nhấn mạnh rằng, cần phải xem xét các hiện t-ợng của đời sống xã hội trong sự vận động của chúng và đã đ-a ra những nguyên tắc mang tính định h-ớng cho sự hoàn thiện các ngành pháp luật cụ thể. Đó là những luận điểm quan trọng làm cơ sở cho việc giải quyết những vấn đề lý luận quan trọng về pháp luật.

Do vậy, pháp luật không chỉ có khả năng theo sau và phản ánh sự vận động của các lợi ích xã hội mà còn có tác động ng-ợc lại đối với các lợi ích đó. Sự hiện có các loại hình sở hữu khác nhau và việc giải quyết các mâu thuẫn xã

hội ở n-ớc ta hiện nay xác định tính chất sáng tạo tích cực của sự tác động của pháp luật đến các lợi ích xã hội. Ph. Ăng-ghe-n viết: lĩnh vực pháp luật “*tuy nói chung phụ thuộc vào nền sản xuất và th-ơng mại nh-ng vẫn có khả năng đặc biệt tác động ng-ợc trở lại đến các lĩnh vực ấy*”⁵. Khi hình thức pháp lý phù hợp với các nhu cầu và lợi ích cơ bản, quan trọng của sự phát triển xã hội thì lúc đó hình thức

Hai trạng thái “*năng động*” và “*ổn định*” cần phải đ-ợc th-ờng xuyên cân nhắc trong khi nghiên cứu pháp luật nói chung và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nói riêng

pháp lý kích thích và thúc đẩy sự phát triển các nhu cầu và lợi ích đó. Ng-ợc lại, nếu hình thức pháp lý lạc hậu so với các nhu cầu và lợi ích cơ bản của xã hội thì khi đó hình thức pháp lý kìm hãm sự phát triển các nhu cầu và lợi ích đó. Trong xã hội chúng ta vai trò tiến bộ mang tính lịch sử của pháp luật đ-ợc quyết định bởi kiểu và tính chất của các quan hệ sản xuất đang tồn tại. Tuy vậy, điều đó không có nghĩa rằng pháp luật không bị thách thức bởi sự lạc hậu. Nhà làm luật có trách nhiệm phát hiện và cần phải khắc phục sự

lạc hậu đó.

Nh- đã nói ở trên, pháp luật là một trong những ph-ơng tiện có hiệu quả để thực hiện và cân bằng các loại lợi ích xã hội khác nhau. Các lợi ích xã hội do đ-ợc ghi nhận và phản ảnh trong các văn bản quy phạm pháp luật, nên bản thân sự ghi nhận và phản ảnh này đã mang ý nghĩa giáo dục ý thức về sự tôn trọng các lợi ích xã hội, giúp cho các chủ thể xã hội nhận thức đ-ợc một cách đúng đắn cả các lợi ích riêng của mình lẫn các lợi ích của các chủ thể xã hội khác và bảo đảm việc cân

nhắc, kết hợp hài hoà các lợi ích trong các hành vi cụ thể của họ. Điều này thể hiện sự tôn trọng thực hiện pháp luật một cách tự giác. Nhà n-ớc, thông qua công cụ pháp luật và các cơ quan bảo vệ và thực hiện pháp luật giữ vai trò điều hoà các lợi ích xã hội và giải quyết các mâu thuẫn. Chẳng hạn, Hiến pháp năm 1992 của n-ớc ta ghi nhận những lợi ích cơ bản nh- sau: Nhà n-ớc phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị tr-ờng có sự quản lý của Nhà n-ớc, theo định

⁵ Mác, Ph. Ăng-ghe-n. Toàn tập. T. 37, NXB Chính trị quốc gia- Sự thật, HN1997, tr. 679.

h-óng xã hội chủ nghĩa... (Điều 15). Mục đích chính sách kinh tế của Nhà n-ớc ta là làm cho dân giàu, n-ớc mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế... (Điều 16). Những tuyên ngôn nói trên cho thấy rằng từng thành phần kinh tế (chủ thể xã hội) càng đóng góp lớn cho sự phồn vinh của cải xã hội thì chủ thể đó thực hiện tích cực hơn sự kiểm tra, kiểm soát đối với việc sử dụng và phân phối của cải xã hội và lúc đó các điều kiện cho sự phát triển hài hoà của con ng-ời cũng đ-ợc hoàn thiện hơn. Đó là lợi ích chung của xã hội. Tuy nhiên, phải chấp nhận một thực trạng rằng không phải bao giờ hành vi cá nhân, cho dù dựa trên những quy phạm nhất định, trong mọi tr-ờng hợp đều có thể bảo đảm sự kết hợp các lợi ích của cá nhân và xã hội. Một trong những nguyên nhân, đó là do chính quy phạm pháp luật phản ánh không đúng đắn sự kết hợp và cân bằng giữa các lợi ích trong xã hội. Nh- vậy, hành vi

xử sự của cá nhân tuy rằng sẽ phù hợp với quy phạm, nh-ng về khách quan sẽ không đạt mục đích phối hợp đ-ợc các lợi ích của cá nhân và xã hội. Ví dụ này cho thấy vai trò định h-óng xử sự cá nhân của pháp luật h-óng tới sự cân đối và hài hoà giữa lợi ích cá nhân với lợi ích xã hội.

Trong quá trình phối hợp các lợi ích cá nhân và xã hội quy phạm pháp luật thể hiện nh- một mô hình lý t-ởng của

Các lợi ích xã hội với sự biểu hiện phức tạp của chúng hoàn toàn có thể đ-ợc thể hiện t-ơng ứng trong pháp luật, nếu khéo tổ chức nhận biết, dự báo, đánh giá và cân nhắc những điều kiện mới phát sinh và đề ra h-óng sửa đổi, bổ sung pháp luật kịp thời

sự t-ơng quan của các lợi ích cá nhân và xã hội. Đối với cá nhân thực hiện pháp luật, thì mô hình đó (quy phạm pháp luật) cho phép anh ta cân nhắc lựa chọn ph-ơng án hành vi của mình; nếu ph-ơng án lựa chọn kết hợp đ-ợc các lợi ích cá nhân với các lợi ích của xã hội, thì quy phạm pháp luật đạt tới mức là một trong những tiêu chuẩn đánh giá mức độ phối hợp các lợi ích xã hội và các lợi ích cá nhân. Nếu không thể chọn đ-ợc một ph-ơng án kết hợp, thì hoặc là có sự cố ý vi phạm pháp luật hoặc mô hình đó không thực tế.

Chức năng xã hội của quy phạm pháp luật với t- cách là một trong những ph-ơng tiện có hiệu quả nhất điều chỉnh hành vi của cá nhân đ-ợc biểu hiện trong việc xác định sự đánh giá nh- vậy. Nh-ng Nhà n-ớc không chỉ dừng lại ở việc đ-a ra sự đánh giá xã hội đối với hành vi của cá nhân từ quan điểm về sự phối hợp các lợi ích xã hội mà còn phải khắc phục, xử lý các vi phạm. Mức độ phản ứng từ phía xã hội đối với hành vi vi phạm của cá nhân tùy thuộc trực tiếp vào mức độ vi phạm các lợi ích xã hội. Biện pháp ngăn chặn đ-ợc áp dụng lại tùy thuộc vào loại vi phạm pháp luật. Trong một số tr-ờng hợp, các biện pháp đó có thể là sự lên án của d- luận xã hội và trong một số tr-ờng hợp khác đó có thể là các chế tài pháp lý. Tất cả các biện pháp đó đều mang tính chất phân hoá, đặc biệt các biện pháp mang tính phân hoá cao nhất là các chế tài pháp lý hình sự. Các chế tài đó xác định giới hạn, phạm vi tác động rất rõ ràng đối với ng-ời vi phạm các lợi ích xã hội so với các chế tài hành chính, dân sự, lao động, kinh tế... Nh- vậy, trong một số

tr-ờng hợp, d- luật xã hội đóng vai trò bảo vệ trực tiếp lợi ích của nhóm cộng đồng này hay nhóm cộng đồng khác, còn trong những tr-ờng hợp khác, Nhà n-ớc lại đóng vai trò đó. Và có thể có cả sự kết hợp giữa d- luật xã hội và Nhà n-ớc. Nhà n-ớc và cộng đồng dân c- không chỉ thể hiện vai trò của ng-ời bảo vệ các lợi ích chung trực tiếp mà còn cả lợi ích của cá nhân, nếu nh- lợi ích cá nhân đó đã bị cá nhân khác hoặc các cơ quan nhà n-ớc hay các tổ chức xã hội xâm phạm.

Nh- vậy, khi là ph-ong tiện bảo vệ các lợi ích của xã hội, các quy phạm pháp luật thực hiện chức năng đó không chỉ ở một mà là ở nhiều mức độ khác nhau. Với t- cách là một yếu tố của ý thức xã hội, pháp luật phản ánh sự kết hợp biện chứng của các lợi ích xã hội, các lợi ích nhóm và các lợi ích cá nhân; các quy phạm pháp luật tạo điều kiện cho xã hội, Nhà n-ớc, giai cấp ghi nhận các điều kiện để kết hợp đ-ợc các lợi ích khác nhau trong các quy tắc xử sự t-ơng ứng của cá nhân, cộng đồng và các thiết chế, tổ chức xã hội. Khi đ-ợc phản ánh trong ý thức pháp luật của mọi ng-ời, các quy phạm pháp

luật thể hiện với t- cách là một trong những yếu tố cơ bản cho phép cá nhân trong tình huống cụ thể lựa chọn đ-ợc ph-ơng h-ớng của hành vi pháp lý - xã hội phù hợp với lợi ích của cộng đồng, nhóm xã hội mà cá nhân đó là thành viên. Và cuối cùng, khi thể hiện là tiêu chuẩn của sự đánh giá hành vi, các quy phạm pháp luật cho phép Nhà

Nhà n-ớc, thông qua công cụ pháp luật và các cơ quan bảo vệ và thực hiện pháp luật giữ vai trò điều hoà các lợi ích xã hội và giải quyết các mâu thuẫn

n-ớc căn cứ vào mức độ và tính chất của sự vi phạm các lợi ích mà có biện pháp tác động t-ơng ứng đến ng-ời vi phạm, phòng ngừa và ngăn chặn sự lệch chuẩn các quy phạm trong hành vi của con ng-ời. Bằng cách đó, pháp luật là ph-ong tiện điều chỉnh hành vi của con ng-ời trong xã hội.

Thay lời kết cho bài viết này, chúng tôi mong muốn đề xuất với các cơ quan, cá nhân có quyền sáng kiến pháp luật, các cơ quan soạn thảo pháp luật và các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thông qua văn bản quy phạm pháp luật và giám sát việc thực hiện các văn bản pháp luật cần có cách

tiếp cận nghiên cứu, điều tra, tổng kết thực tiễn, phân tích tác động xã hội của các chính sách pháp luật tr-ớc và sau khi ban hành, dự liệu các tình huống trên cơ sở các thông tin và phân tích dự báo tin cậy, khách quan và khoa học để thiết kế hệ thống văn bản pháp luật của Nhà n-ớc ta phù hợp và hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế, xã hội của n-ớc nhà. Về mặt tổ chức thực hiện các nghiên cứu công phu trên đây, chúng tôi mong rằng cần thực hiện cơ chế lấy ý kiến chuyên gia, các nhà khoa học và lấy ý kiến thăm dò rộng rãi nhân dân đối với những văn bản pháp luật liên quan tới quyền và lợi ích của nhiều ng-ời, nhiều nhóm trong xã hội./.

** TS, Hiệu tr-ởng Tr-ờng Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh*

*** PGS.TS, Phó Viện tr-ởng Viện Nghiên cứu Nhà n-ớc và Pháp luật*

PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT ĐỘC QUYỀN - ĐỐI T-ỌNG ĐIỀU CHỈNH VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM THI HÀNH

Cạnh tranh là một yếu tố của kinh tế thị trường nh-ng xu h-ớng phát triển của cạnh tranh th-ờng dẫn tới độc quyền; và đến l-ợt mình, độc quyền sẽ làm triệt tiêu cạnh tranh. Muốn bảo đảm tự do cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể kinh doanh thì cần thiết phải xây dựng pháp luật kiểm soát độc quyền, trong đó cần chú trọng đặc biệt vấn đề đối t-ợng điều chỉnh và cơ chế bảo đảm thi hành

PHẠM HOÀNG GIANG*

Những năm vừa qua, sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần ở n-ớc ta đã làm phát sinh nhiều quan hệ kinh tế đa dạng, phức tạp, trong đó có quan hệ cạnh tranh. Việc thừa nhận quyền tự do kinh doanh theo quy định của Hiến pháp (Điều 57) và pháp luật, đã tạo cơ sở pháp lý khuyến khích tự do cạnh tranh giữa các chủ thể kinh doanh.

Tuy nhiên, xu h-ớng phát triển của cạnh tranh th-ờng dẫn tới độc quyền. Xét về bản chất của cạnh tranh, nếu không có sự định h-ớng và điều chỉnh, sẽ phát triển theo quá trình sau: từ cạnh tranh lành mạnh sang cạnh tranh không lành mạnh, đi tới cạnh tranh mang tính độc quyền, cuối cùng là xuất hiện độc quyền làm triệt tiêu cạnh

tranh trên thị trường và gây ra những hậu quả tiêu cực cho nền kinh tế và đời sống xã hội nh-: hạn chế, kiểm soát mức sản xuất, mức đầu t- cải tiến kỹ thuật, nâng giá thu lợi nhuận độc quyền... Điều đó đòi hỏi khi xây dựng pháp luật về cạnh tranh ở n-ớc ta cần phải xây dựng các quy định về kiểm soát độc quyền.

1. Đối t-ợng điều chỉnh của pháp luật kiểm soát độc quyền

Để hạn chế những hậu quả của độc quyền gây ra cho nền kinh tế và xã hội, Pháp luật về kiểm soát độc quyền phải nhằm chống lại các hành vi sau:

- Lạm dụng vị trí -u thế (hay vị trí độc quyền) trên thị trường.
- Thông đồng, thoả thuận ngầm nhằm ngăn cản, hạn chế cạnh tranh trên thị trường.
- Tập trung kinh tế làm hạn

chế, ảnh hưởng đến cạnh tranh trên thị trường (liên kết, sáp nhập doanh nghiệp mua bán doanh nghiệp, chuyển nhượng quyền sử dụng tài sản doanh nghiệp... để chiếm vị trí độc quyền).

1.2. Hành vi lạm dụng vị trí -u thế

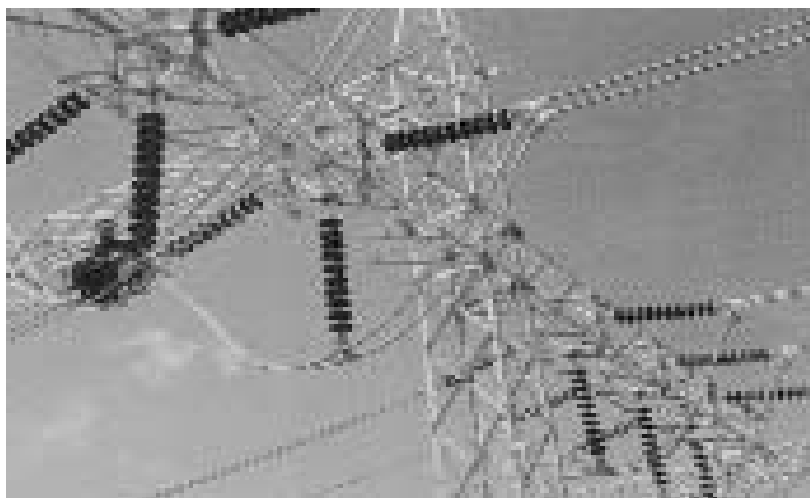
Pháp luật không chống lại các doanh nghiệp có vị trí -u thế trên thị trường, nh-ng chống lại các hành vi lạm dụng vị trí -u thế (vị trí độc quyền) của doanh nghiệp để hạn chế, ngăn cản cạnh tranh hoặc có hậu quả làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị trường (ví dụ: hành vi lạm dụng vị trí độc quyền để ngăn cản một cách bất hợp lý việc thâm nhập vào thị trường của doanh nghiệp khác; hoặc để hạn chế mức sản xuất, để tăng giá thu lợi nhuận độc quyền...). Hành vi lạm dụng này có thể đ-ợc thể hiện d-ới dạng: hành vi lạm dụng vị trí

-u thế nổi trội trên thị trường; hoặc hành vi lạm dụng vị trí -u thế của mình đối với doanh nghiệp khách hàng để khai thác tình trạng lệ thuộc về kinh tế đối với mình của doanh nghiệp này.

1.1.1. Hành vi lạm dụng vị trí -u thế nổi trội trên thị trường

Vị trí -u thế nổi trội trên thị trường được xác định trên cơ sở vị trí -u thế của doanh nghiệp, đặc biệt là tiêu chí về thị phần của doanh nghiệp hay nhóm doanh nghiệp đó. Tùy thuộc vào điều kiện hoàn cảnh nền kinh tế, cũng như mục tiêu chính sách của Nhà nước mà mức thị phần đối với một doanh nghiệp chiếm từ 30%, 35% hay 40%... trở lên, hoặc nhóm doanh nghiệp (tùy theo số lượng doanh nghiệp là 2,3,4...) là 50%, 60%, hay 70% trở lên có khả năng chi phối thị trường do có vị trí -u thế này. Nếu nh-

v-ợt quá giới hạn thị phần này có thể xem là doanh nghiệp đó hay nhóm doanh nghiệp đó đã có vị trí -u thế nổi trội trên thị trường. Bởi vì, trên thực tế cho thấy: Với vị trí này, doanh nghiệp có đủ khả năng gây ra những ảnh hưởng đến cạnh tranh trên thị trường, ngăn cản hoặc hạn chế cạnh tranh đáng kể; hoặc thoát khỏi sự cạnh tranh trên thị trường thông qua các hành vi gây ảnh hưởng đến giá cả, số lượng, chất lượng... của hàng hoá, cũng như gây ra những hậu quả tiêu cực cho người tiêu dùng và xã hội. Ví dụ như: trường hợp khi doanh nghiệp này nâng giá hay giảm chất lượng sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ của mình, người tiêu dùng không có sự lựa chọn nào khác hoặc vẫn buộc phải mua sản phẩm đó mà không chuyển sang dùng sản



Nhà nước đang nắm độc quyền trong một số lĩnh vực kinh tế, nhưng vẫn chưa có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về kiểm soát độc quyền

phẩm cùng loại của doanh nghiệp khác, thì có thể xác định doanh nghiệp này đã thoát khỏi cạnh tranh trên thị trường.

Do đó, để bảo đảm và khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, chống lại các hậu quả do doanh nghiệp có vị trí -u thế nổi trội trên thị trường có thể gây ra cho cạnh tranh, pháp luật về kiểm soát độc quyền cần nghiêm cấm các hành vi lạm dụng vị trí -u thế nổi trội nhằm ngăn cản, hạn chế cạnh tranh hoặc có hậu quả làm sai lệch tình hình cạnh tranh trên thị trường, nhất là các hành vi sau:

1. Định giá hoặc tạm thời giảm giá d-ới mức chi phí sản xuất với mục đích bảo đảm hay duy trì vị trí -u thế của mình, phá hoại cạnh tranh hay để loại bỏ đối thủ cạnh tranh, gây thiệt hại cho ng-ời tiêu dùng;

2. Ngăn cản một cách bất hợp lý việc thâm nhập vào thị trường của một doanh nghiệp khác;

3. Hạn chế hoặc kiểm soát mức sản xuất, đầu ra của sản phẩm dịch vụ, mức độ đầu t-, mức cải tiến kỹ thuật gây thiệt hại cho ng-ời tiêu dùng và nền kinh tế;

4. Can thiệp một cách bất

hợp lý vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khác mà không có lý do chính đáng;

5. Phân chia toàn bộ hay một bộ phận của thị trường hay nguồn cung ứng theo khu vực sản phẩm, theo dịch vụ hay theo nhóm khách hàng.

Bị coi là hành vi lạm dụng -u thế nổi trội và bị nghiêm cấm theo pháp luật về kiểm soát độc quyền khi các hành vi này phải thoả mãn hai điều kiện sau:

Thứ nhất, hành vi đ-ợc thực hiện bởi doanh nghiệp có sức mạnh chi phối thị trường, và đồng thời doanh nghiệp đã lạm dụng vị trí -u thế đó của mình ngăn cản cạnh tranh trên thị trường. Nh- vậy, nếu các hành vi trên mà thực hiện bởi doanh nghiệp có vị trí -u thế nổi trội mà không có mục đích lạm dụng vị trí của mình nhằm ngăn cản cạnh tranh thì cũng không đ-ợc coi là hành vi lạm dụng vị trí -u thế nổi trội trên thị trường (ví dụ: do khủng hoảng kinh tế mà doanh nghiệp có vị trí -u thế phải hạ giá sản phẩm d-ới mức chi phí sản xuất để bảo đảm sự tồn tại của mình).

Thứ hai, phải có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi lạm dụng sức mạnh chi phối thị trường của doanh nghiệp với

hậu quả làm ngăn cản tự do cạnh tranh trên thị trường. Có nghĩa là hậu quả ngăn cản tự do cạnh tranh, làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị trường phải bắt nguồn từ việc sử dụng quyền lực chi phối thị trường của doanh nghiệp có vị trí -u thế nổi trội và đ-ợc thực hiện bởi doanh nghiệp này. Nh- vậy, sẽ không phải là hành vi lạm dụng -u thế trên thị trường khi mà hậu quả làm ảnh hưởng xấu đến các điều kiện hoạt động của thị trường, làm ngăn cản cạnh tranh trên thị trường là do bắt nguồn từ một cuộc cách mạng phát triển kinh tế, tiến bộ khoa học kỹ thuật, công nghệ hoặc sự thay đổi sở thích của công chúng... thậm chí là hậu quả của sự phát triển kỹ thuật, công nghệ thực hiện bởi doanh nghiệp có vị trí -u thế nổi trội, nếu nh- doanh nghiệp này không có mục đích cản trở cạnh tranh.

1.1.2. Hành vi lạm dụng vị trí -u thế khai thác quá đáng tình trạng lệ thuộc về kinh tế của doanh nghiệp khách hàng (gọi tắt là hành vi khai thác quá đáng tình trạng lệ thuộc về kinh tế)

Tình trạng lệ thuộc về kinh tế là tình trạng trong một quan hệ kinh tế mà một trong các đối tác của quan hệ này không

có khả năng lựa chọn nào khác nếu từ chối ký kết hợp đồng, thực hiện giao dịch kinh doanh với những điều kiện mà bên kia, với t- cách là khách hàng hoặc nhà cung cấp đ-a ra cho mình (ví dụ: sự lệ thuộc của nhà sản xuất đối với các trung tâm th-ong mại lớn mang lại phần lớn doanh thu cho nhà sản xuất, nếu cắt đứt quan hệ cung cấp thì rất khó tìm đ-ợc một đối tác khác để tiêu thụ hàng hoá... và ng-ợc lại).

Để đ-ợc coi là tình trạng lệ thuộc về kinh tế thì phải có điều kiện là đối tác kinh tế trong quan hệ đó với t- cách là khách hàng hay nhà cung cấp không có sự lựa chọn t-ong xứng và mang tính cạnh tranh nào khác. Tức là họ không có khả năng tìm đ-ợc đối tác khác để thay thế đối tác trong quan hệ kinh tế đó với các điều kiện t-ong tự đ-ợc đ-a ra bởi đối tác này.

Về bản chất, hành vi khai thác quá đáng tình trạng lệ thuộc về kinh tế th-ờng thể hiện qua các hành vi cụ thể sau:

1. Từ chối bán hàng; bán hàng kèm;
2. Bán hàng theo những điều kiện phân biệt đối xử: tạo ra các điều kiện không công bằng bằng cách ràng buộc

trực tiếp hoặc gián tiếp đối tác bị lệ thuộc về kinh tế trong quan hệ với mình, hạn chế cung cấp dịch vụ, sản xuất, mua bán hàng hoá, hoặc hạn chế cơ hội mua bán hàng hoá, dịch vụ...;

3. Cắt đứt quan hệ th-ong mại với lý do doanh nghiệp khách hàng không tuân theo những điều kiện do mình đặt ra;

4. Đặt điều kiện trong hợp đồng buộc bên kia thực hiện thêm các nghĩa vụ mà theo thông lệ kinh doanh không có liên quan đến đối t-ợng của hợp đồng.

Đây là những hành vi không những xâm phạm đến lợi ích của đối tác kinh doanh mà còn xâm phạm đến trật tự kinh doanh công bằng, lành mạnh; làm hạn chế tự do cạnh tranh trên thị tr-ờng. Bởi vì nó đã đẩy doanh nghiệp bị lệ thuộc vào một thế bất lợi trong cạnh tranh và khai thác không chính đáng quan hệ kinh tế này (mang tính bóc lột). Cũng giống nh- hành vi lạm dụng -u thế nổi trội trên thị tr-ờng, chỉ bị coi là hành vi khai thác quá đáng tình trạng lệ thuộc về kinh tế và bị pháp luật về kiểm soát độc quyền nghiêm cấm khi doanh nghiệp có vị trí -u thế thực hiện các hành vi này có mục đích ngăn cản,

hạn chế cạnh tranh hoặc có hậu quả làm sai lệch tình hình cạnh tranh trên thị tr-ờng.

Nh- vậy, trong tr-ờng hợp các hành vi này không có mục đích hay hậu quả ngăn cản đáng kể tự do cạnh tranh trên thị tr-ờng thì sẽ không bị xử lý theo quy định của pháp luật về kiểm soát độc quyền. Đó là các tr-ờng hợp ngoại lệ của hành vi lạm dụng vị trí -u thế trên thị tr-ờng mà pháp luật cạnh tranh cần quy định.

1.1.3. Các tr-ờng hợp ngoại lệ đối với hành vi lạm dụng vị trí -u thế

Một doanh nghiệp hoàn toàn có thể có vị trí -u thế, tuy nhiên việc lạm dụng -u thế của doanh nghiệp có thể không bị coi là vi phạm pháp luật (ví dụ: các ngân hàng th-ong mại lớn có quyền từ chối cho vay hoặc đặt ra các điều kiện nhất định đối với khách hàng theo quy định của luật các tổ chức tín dụng và các văn bản h-ớng dẫn; các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm có quyền từ chối ký hợp đồng bảo hiểm hoặc đ-a ra các điều kiện phù hợp với các quy định của luật kinh doanh bảo hiểm...). Do đó, pháp luật về kiểm soát độc quyền cần quy định những tr-ờng hợp ngoại lệ đối với các hành vi lạm dụng vị trí -u thế. Để bảo

vệ cạnh tranh minh bạch, lành mạnh và hợp pháp, các tr-ờng hợp ngoại lệ này phải thoả mãn các điều kiện sau:

1. Trên cơ sở áp dụng một văn bản luật có liên quan. Yêu cầu ở đây là văn bản có giá trị nh- một đạo luật, bởi vì chỉ có cơ quan lập pháp cao nhất mới có thể quy định các tr-ờng hợp ngoại lệ đối với cạnh tranh (quyền phái sinh từ quyền tự do kinh doanh đ-ợc Hiến pháp và pháp luật bảo vệ).

2. Việc thực hiện hành vi đó là vì lợi ích của doanh nghiệp và không tạo ra cho các doanh nghiệp loại bỏ cạnh tranh đối với phần lớn thị tr-ờng sản phẩm liên quan.

1.2. Các thoả thuận chống lại cạnh tranh (hành vi hạn chế, ngăn cản cạnh tranh)

Thoả thuận nhằm chống lại cạnh tranh đ-ợc hiểu là thoả thuận giữa những ng-ời sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ với nhau hoặc giữa ng-ời sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ với các bên có liên quan nhằm ngăn cản, hạn chế cạnh tranh trên thị tr-ờng. Các thoả thuận này có thể theo chiều dọc (ví dụ: giữa nhà sản xuất với các nhà bán lẻ), hoặc cũng có thể theo chiều ngang (ví dụ: giữa các nhà sản xuất với nhau hoặc

giữa các nhà bán lẻ với nhau để hạn chế sản l-ợng, nâng giá độc quyền....).

Các hành vi bị cấm

Theo pháp luật về cạnh tranh, các thoả thuận bị cấm là các thoả thuận có mục đích thực hiện độc quyền, chiếm vị trí -u thế nổi trội trên thị tr-ờng, ngăn cản, hạn chế hoặc làm sai lệch quy luật cạnh tranh, nhất là trong các hành vi thoả thuận nhằm mục đích sau:

1. Hạn chế các doanh nghiệp khác tham gia thị tr-ờng hoặc tự do tham gia cạnh tranh;

2. Cản trở việc hình thành giá trên thị tr-ờng thông qua việc hạn chế số l-ợng hàng hoá, dịch vụ, can thiệp để làm tăng hoặc giảm giá.

3. Hạn chế hoặc kiểm soát mức sản xuất, đầu ra của sản phẩm dịch vụ, mức đầu t- hoặc mức độ cải tiến kỹ thuật;

4. Phân chia thị tr-ờng hoặc nguồn cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ;

5. Lập ra những điều kiện để một bên có thể thắng thầu trong đấu thầu;

6. Giảm chất l-ợng hàng hoá, dịch vụ xuống thấp hơn chất l-ợng thực sản xuất tr-ớc đó bằng cách bán hàng

này ở mức giá cũ hoặc mức giá cao hơn...

Các hành vi này đ-ợc coi là thoả thuận chống lại cạnh tranh phải có hai điều kiện sau:

Thứ nhất, về mục đích, hậu quả đối với cạnh tranh: các hành vi này phải có mục đích ngăn cản, hạn chế cạnh tranh hoặc có hậu quả làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị tr-ờng.

Thứ hai, sự thông đồng thoả thuận này phải là sự thể hiện ý chí chung của các bên trong thoả thuận. Ý chí này có thể đ-ợc thể hiện ra bên ngoài hoặc hiểu ngầm với nhau: hình thức thoả thuận không quan trọng.

Các tr-ờng hợp ngoại lệ

Không phải mọi thoả thuận đều có hại, mà có những thoả thuận tuy có hạn chế tự do cạnh tranh nh-ng lại có lợi cho sự phát triển kinh tế xã hội, tiến bộ kỹ thuật, có lợi cho ng-ời tiêu dùng,.. Do đó, cần phải xem xét bảo vệ các thoả thuận này. Hơn nữa, để bảo đảm thực hiện chủ ch-ơng của Nhà n-ớc ta trong việc “*Xây dựng một số tập đoàn doanh nghiệp lớn đi đầu trong cạnh tranh và hiện đại hoá, nâng cao sức cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nền kinh tế đặc biệt là các*

doanh nghiệp vừa và nhỏ khi chúng ta tiến hành phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.” Việc quy định những trường hợp ngoại lệ đối với các thoả thuận có lợi cho nền kinh tế quốc dân, cho người tiêu dùng và cho các doanh nghiệp là hết sức cần thiết.

Các điều kiện để xem xét cho phép các thoả thuận này là: hiệu quả thúc đẩy tiến bộ kinh tế,

mang lại cho người sử dụng một phần lợi ích hợp lý, và không tạo cho các doanh nghiệp có liên quan loại bỏ cạnh tranh đối với phần lớn thị trường sản phẩm, đặc biệt là:

- Hợp lý hoá ngành, thúc đẩy việc cơ cấu hoá ngành;
- Đẩy mạnh sự phát triển nghiên cứu và công nghệ;
- Vượt qua suy thoái về kinh tế;
- Củng cố sức cạnh tranh của doanh nghiệp vừa và nhỏ;
- Cùng nghiên cứu phát triển hàng hoá hoặc thị trường nhằm nâng cao kỹ thuật, cải tiến chất lượng, giảm chi phí và tăng hiệu quả, tạo ra những lợi ích từ việc hạ giá hàng hoá,

dịch vụ trong thời gian dài không nhằm mục đích ngăn cản, hạn chế cạnh tranh hoặc có hậu quả làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị trường;

- Bảo đảm xuất khẩu hoặc xúc tiến xuất khẩu.

Để được cơ quan nhà nước cho phép tiến hành các thoả thuận trên, các bên liên quan

Mục đích của việc kiểm soát hành vi tập trung kinh tế không phải là để ngăn cấm hành vi này, cũng không phải để khuyến khích nó, mà là để nhằm ngăn chặn hậu quả làm ảnh hưởng đến tình hình cạnh tranh do hành vi tập trung kinh tế có nguy cơ gây ra cho thị trường, bảo vệ và khuyến khích cạnh

phải chứng minh được rằng các thoả thuận đó trực tiếp đem lại những kết quả tích cực cho tiến bộ phát triển kinh tế mà không tạo ra khả năng để các doanh nghiệp liên quan loại bỏ cạnh tranh đối với phần lớn thị trường sản phẩm, dịch vụ liên quan, và các thoả thuận này phải là giải pháp cuối cùng mà không còn biện pháp nào khác để đạt đến tiến bộ kinh tế đó.

1.3. Hành vi tập trung kinh tế có nguy cơ dẫn đến độc quyền

Theo Bộ luật dân sự và Luật doanh nghiệp, hành vi tập trung kinh tế thông qua hình thức sáp nhập, hợp nhất, mua bán, cho thuê doanh

nh nghiệp... được cho phép. Thậm chí hành vi này còn được khuyến khích bởi các chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc thành lập các tập đoàn kinh doanh lớn nhằm đáp ứng yêu cầu cạnh tranh quốc tế, củng cố cơ cấu ngành, đặc biệt là các ngành công nghiệp nh- dầu khí, than, đường sắt, cơ khí, luyện

kim, hoá chất, vật liệu xây dựng... Tuy nhiên, d-ới góc độ của pháp luật

về cạnh tranh, hành vi này lại có thể dẫn đến vị trí -u thế làm ngăn cản, hạn chế cạnh tranh trên thị trường.

Do đó, pháp luật cạnh tranh cần phải có các quy định nhằm kiểm soát hành vi này d-ới góc độ cạnh tranh. Mục đích của việc kiểm soát hành vi tập trung kinh tế không phải là để ngăn cấm hành vi này, cũng không phải để khuyến khích nó, mà là để nhằm ngăn chặn hậu quả làm ảnh hưởng đến tình hình cạnh tranh do hành vi tập trung kinh tế có nguy cơ gây ra cho thị trường, bảo vệ và khuyến khích cạnh tranh.

Pháp luật về cạnh tranh

không kiểm soát mọi hành vi tập trung kinh tế mà chỉ kiểm soát những hành vi có nguy cơ dẫn đến độc quyền, có hậu quả làm hạn chế, ảnh hưởng đến tình hình cạnh tranh trên thị trường.

Hậu quả của hành vi tập trung kinh tế đối với cạnh tranh thể hiện ở chỗ nó có khả năng ảnh hưởng tới cạnh tranh trên thị trường, đặc biệt là trong trường hợp tạo ra hoặc củng cố vị trí -u thế nhằm ngăn cản, hạn chế về lâu dài cạnh tranh trên thị trường. Để kiểm tra hậu quả đó, cơ quan có thẩm quyền có thể kiểm tra việc tập trung kinh tế đó có kéo theo việc tăng giá hay giảm chất lượng hàng hoá gây thiệt hại cho người tiêu dùng không..., có dẫn đến ảnh hưởng tiêu cực cho cạnh tranh cũng như các hậu quả tiêu cực khác cho nền kinh tế - xã hội không...

Trong trường hợp mà hành vi tập trung kinh tế có khả năng gây ảnh hưởng đến cạnh tranh, thì cơ quan có thẩm quyền có quyền ra quyết định, có nêu rõ lý do, yêu cầu chấm dứt hành vi tập trung kinh tế đó hoặc yêu cầu sửa đổi dự án

đó. Quyết định này có thể bị kháng cáo. Ngược lại, nếu hành vi tập trung kinh tế không có khả năng gây ra hậu quả đối với cạnh tranh thì cơ quan có thẩm quyền có thể cho phép thực hiện hành vi tập trung kinh tế đó, đặc biệt trong trường hợp việc tập trung kinh tế đem lại lợi ích cho nền kinh tế, người tiêu dùng và các doanh nghiệp

Độc quyền không chỉ xâm hại tới lợi ích của doanh nghiệp khác trên thị trường, của người tiêu dùng, mà hậu quả nghiêm trọng hơn của nó là xâm hại trực tiếp đến sự điều tiết cũng như sự hoạt động bình thường của thị trường; hạn chế, ngăn cản cạnh tranh, làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị trường

liên quan, tăng sức cạnh tranh trên thị trường quốc tế... Cơ quan có thẩm quyền cũng có thể đưa ra các điều kiện cho việc thực hiện dự án, yêu cầu sửa đổi dự án nhằm bảo đảm mức độ đóng góp của dự án cho việc thúc đẩy tiến bộ kinh tế để bù trừ những ảnh hưởng, tác động của dự án đến tình hình cạnh tranh trên thị trường.

Trong trường hợp các doanh nghiệp liên quan đến hành vi tập trung kinh tế có hành vi lạm dụng vị trí -u thế trên thị trường hoặc thoả thuận nhằm chống lại cạnh tranh thì sẽ bị xử lý theo quy

định của pháp luật về kiểm soát độc quyền đối với những hành vi này bởi cơ quan có thẩm quyền.

2. Xây dựng cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật cạnh tranh

Khác với hành vi cạnh tranh không lành mạnh, độc quyền không chỉ xâm hại tới lợi ích của doanh nghiệp khác trên thị trường, của người tiêu dùng, mà hậu quả nghiêm trọng hơn của nó là xâm hại trực tiếp đến sự điều tiết cũng như sự hoạt động bình thường của thị trường; hạn chế, ngăn cản cạnh tranh, làm sai lệch quy luật cạnh tranh trên thị trường. Vấn đề giải quyết hậu quả ở đây không chỉ là bồi thường thiệt hại mà quan trọng hơn là yêu cầu khôi phục lại tự do cạnh tranh, sự hoạt động bình thường của thị trường. Đây không chỉ là vấn đề mang tính pháp lý thuần túy, mà nó còn chứa đựng cả yếu tố kinh tế, thị trường... Vấn đề xác định nội dung, bản chất và hậu quả của độc quyền gây ra cho cạnh tranh và nền kinh tế, mà cụ thể là của hành vi lạm dụng vị trí -u

thế và các thoả thuận chống lại cạnh tranh, đòi hỏi không chỉ có kiến thức pháp lý mà còn phải có kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn về kinh tế, thị trường, nhất là phải tính đến yếu tố cạnh tranh trên thị trường. Đây thực sự là công việc nằm ngoài khả năng của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước và Tòa án. Do đó, theo chúng tôi cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách có chức năng

điều tiết cạnh tranh, kiểm soát độc quyền và xử lý vi phạm (tạm gọi là Ủy ban cạnh tranh).

Ủy ban cạnh tranh phải có cơ cấu thành phần đa dạng, bao gồm các chuyên gia trong lĩnh vực chuyên môn khác nhau: pháp lý, kinh tế, thị trường, nhà kinh doanh... đồng thời phải có tính độc lập nhất định không chỉ về mặt tổ chức mà còn cả trong quá trình hoạt động, và đ-ợc pháp luật cạnh tranh trao cho những quyền hạn đặc biệt.

Với nhiệm vụ bảo vệ pháp luật cạnh tranh, chống lại các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp, nhất là hành vi lạm

dụng -u thế trên thị trường, thoả thuận chống lại cạnh tranh và hành vi tập trung kinh tế làm hạn chế, ngăn cản cạnh tranh, pháp luật về cạnh tranh cần quy định cho cơ quan này thẩm quyền xử lý các hành vi trên. Để bảo đảm cho nó hoạt động có hiệu quả và tránh chồng chéo với chức năng xét

Thẩm quyền của Ủy ban cạnh tranh cần đ-ợc giới hạn trong việc xác định có hay không có hành vi lạm dụng vị trí -u thế, thoả thuận chống lại cạnh tranh và hành vi tập trung kinh tế có nguy cơ dẫn đến độc quyền làm ảnh hưởng tới cạnh tranh trên thị trường, và xác định các trường hợp đ-ợc miễn trừ theo quy định của pháp luật cạnh tranh

xử của Tòa án, thẩm quyền của Ủy ban cạnh tranh cần đ-ợc giới hạn trong việc xác định có hay không có hành vi lạm dụng vị trí -u thế, thoả thuận chống lại cạnh tranh và hành vi tập trung kinh tế có nguy cơ dẫn đến độc quyền làm ảnh hưởng tới cạnh tranh trên thị trường, và xác định các trường hợp đ-ợc miễn trừ theo quy định của pháp luật cạnh tranh (các trường hợp ngoại lệ).

Trong trường hợp có hành vi vi phạm, Ủy ban cạnh tranh có quyền áp dụng các chế tài xử lý hành chính phù hợp theo quy định của pháp luật về cạnh tranh, cụ thể: Tất cả các giao dịch, các thoả thuận, các

điều khoản của hợp đồng về các hành vi lạm dụng vị trí -u thế, thoả thuận chống lại cạnh tranh đều bị vô hiệu do có nội dung trái pháp luật; ng-ời sản xuất kinh doanh có hành vi vi phạm buộc phải chấm dứt hành vi vi phạm, nếu gây thiệt hại phải bồi thường theo quy định của pháp luật dân sự; buộc khôi phục lại tình trạng cạnh tranh ban đầu; phải áp dụng các điều kiện nhất định để duy trì mức cạnh

tranh cần thiết trên thị trường; chia, tách doanh nghiệp có vị trí độc quyền... Ngoài ra, ng-ời sản xuất kinh doanh còn bị xử phạt vi phạm hành chính ở mức độ nghiêm khắc để bảo đảm tính răn đe, phòng ngừa hành vi vi phạm; cá nhân tham gia tích cực vào hành vi lạm dụng vị trí -u thế, thoả thuận chống lại cạnh tranh, tùy theo tính chất mức độ vi phạm còn có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong trường hợp có dấu hiệu tội phạm, thì phải chuyển sang Tòa án xét xử theo quy định của pháp luật./.

** ThS, Đoàn Luật s- tỉnh Quảng Ninh*

*Vấn đề “làm oan
ng-ời vô tội”,
“bỏ lọt tội phạm”
và “minh oan
trong tố tụng
hình sự” đã và
đang là mối quan
tâm của toàn xã
hội, đặc biệt là
của các cơ quan
nhà n-ớc có
thẩm quyền trong
quá trình giải
quyết vụ án hình
sự. Bài viết đề
cập một số khía
cạnh lý luận của
vấn đề oan, sai
trong quá trình
giải quyết vụ án
hình sự*

1. Khái niệm

“Oan” không phải là một khái niệm phức tạp. Nghĩa thông thường của từ này là “*bị quy tội không đúng, phải chịu sự trừng phạt một cách sai trái, vô lý*”¹. Trên cơ sở này, khái niệm “oan” trong tố tụng hình sự (TTHS) gồm những nội dung sau: Thứ nhất, công dân bị khởi tố, tạm giam, tạm giữ nh-ng sau đó cơ quan tiến hành tố tụng (CQTHTT) ra quyết định

OAN VÀ SAI TRONG TỐ TỤNG HÌNH SỰ

NGUYỄN NGỌC CHÍ* - ĐÀO THỊ HÀ**

đình chỉ điều tra vụ án, trả tự do vì hết thời hạn tạm giam, tạm giữ mà không chứng minh đ-ợc ng-ời đó đã thực hiện hành vi phạm tội, hoặc ng-ời đó ch-a đến tuổi chịu trách nhiệm hình sự hoặc chứng minh đ-ợc hành vi của ng-ời đó không cấu thành tội phạm (CTTP). Thứ hai, công dân đã bị truy tố ra Tòa án để xét xử nh-ng Tòa án tuyên bố bị cáo không có tội hoặc bản án kết tội của Tòa án cấp d-ới bị Tòa án cấp trên huỷ, tuyên bị cáo không có tội. Thứ ba, công dân bị truy tố, xét xử, kết án theo một tội danh nặng hơn so với tội danh trên thực tế đã phạm và bản án đã đ-ợc Tòa án cấp trên sửa theo h-ớng nhẹ hơn.

Pháp luật các quốc gia trên thế giới đều tiếp cận và

ở một chừng mực nhất định quy định các nội dung “oan” trong TTHS. Tại Trung Quốc, các tr-ờng hợp sau đ-ợc coi là oan: 1) Ng-ời bị tình nghi phạm tội bị bắt giữ nh-ng ch-a có dấu hiệu thực tế hoặc ch-a có những chứng cứ thực tế là phạm tội. 2) Ng-ời ch-a thực sự phạm tội nh-ng đã bị giam giữ. 3) Ng-ời đã chấp hành hình phạt mà Tòa án đã tuyên nh-ng sau đó đ-ợc xét xử lại theo trình tự kiểm tra, giám sát xét xử là vô tội².

Theo Bộ luật Hình sự Cộng hoà Liên bang Nga, thì các tr-ờng hợp sau đ-ợc coi là oan: 1) Một ng-ời rõ ràng là không có tội nh-ng đã bị ng-ời có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hình sự. 2) Một ng-ời bị tình nghi phạm tội hoặc bị tố cáo là đã thực

¹ Nguyễn Nh- Ý (chủ biên), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb Văn hoá thông tin, Hà Nội, năm 1998, tr. 1269.

² Luật Nhà n-ớc bồi th-ờng thiệt hại của n-ớc CHND Trung Hoa, Điều 15.

hiện hành vi phạm tội bị kiểm sát viên hoặc ng-ời tiến hành điều tra sơ bộ truy cứu trách nhiệm hình sự trái pháp luật. 3) Một ng-ời bị bắt giữ trái pháp luật.

Nhìn chung, pháp luật của hầu hết các quốc gia trên thế giới đều không đ-a ra một khái niệm chung về “oan” trong TTHS, chỉ nêu các tr-ờng hợp cụ thể đ-ợc coi là oan. Thiết nghĩ đây là một cách tiếp cận hợp lý. Vì việc thừa nhận tr-ờng hợp nào đ-ợc coi là oan liên quan đến cả vấn đề bồi th-ờng thiệt hại, nên tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội của mỗi n-ớc, ở mỗi thời kỳ nhất định mà pháp luật quy định cụ thể các tr-ờng hợp đ-ợc coi là oan, từ đó đ-a ra một cơ chế minh oan mang tính khả thi.

Theo từ điển tiếng Việt thì từ “sai” đ-ợc hiểu là “*không phù hợp với cái hoặc điều có thật, mà có khác đi*”. Trong TTHS, việc giải quyết vụ án sai là tr-ờng hợp các CQTHTT giải quyết vụ án đ-ợc giao một cách không khách quan, trái với những quy định của pháp luật.

Oan và sai trong TTHS là hai hiện t-ợng hoàn toàn khác nhau, nh-ng có mối quan hệ với nhau: việc làm



Ảnh T- liệu Pháp luật TP. HCM

Tử tù Huỳnh Văn Nam không làm đơn xin ân giảm vì một mực cho rằng mình không có tội. Trong ảnh: Huỳnh Văn Nam đang ký vào biên bản lời khai trên gi-ờng bệnh khi Đoàn giám sát của Ủy ban pháp luật, QH khoá X đến làm việc.

oan ng-ời vô tội luôn luôn là hệ quả của hành vi trái (sai) pháp luật, còn sai đ-ợc hiểu là tính chất của hoạt động hoặc chất l-ợng giải quyết vụ án hình sự của CQTHTT. Tuy nhiên, cũng có nhiều tr-ờng hợp hành vi sai pháp luật của CQTHTT không dẫn đến việc làm oan ng-ời vô tội. Chẳng hạn: Trong quá trình điều tra, điều tra viên đã hỏi cung bị can không đúng quy định của luật TTHS (hỏi cung ban đêm...) hoặc do thiếu trách nhiệm trong việc đánh giá chứng cứ của vụ án, Thẩm phán đã áp dụng điều luật quy định tội phạm của Bộ luật hình sự không phù hợp với tính chất, mức độ phạm tội của bị cáo. Những tr-ờng hợp sai này không thuộc nội hàm khái niệm oan. Do vậy, “oan” và

“sai” không đ-ợc đồng nhất với nhau. Ta không nên dùng cụm từ “oan sai” mà chỉ sử dụng cụm từ “oan, sai” hoặc oan, sai độc lập trong những tình huống thích hợp. Sự nhầm lẫn trên mặc dù chỉ là về mặt ngôn ngữ, nh-ng trong khoa học pháp lý thì ngôn ngữ pháp lý phải đ-ợc sử dụng một cách chính xác. Đặc biệt, CQTHTT và ng-ời tiến hành tố tụng không đ-ợc phép đồng nhất hai khái niệm này với nhau, vì họ là những chủ thể tiêu biểu mang trong mình yếu tố văn hoá pháp lý của một quốc gia.

2. Oan và để lọt tội phạm trong TTHS

Không làm oan ng-ời vô tội và không để lọt tội phạm là hai mục đích cơ bản nhất của Luật TTHS Việt Nam, đ-ợc quy định tại Điều 1-BLTTHS.

Hậu quả của việc làm oan ng-ời vô tội cũng nghiêm trọng nh- bỏ lọt tội phạm, chính vì vậy mà “*đối với Tòa án việc xử phạt một ng-ời không có tội cũng không đáng tha thứ và cũng nguy hiểm nh- bỏ lọt một kẻ phạm tội*”³.

Để lọt tội phạm là hiện tượng tội phạm tuy đã đ-ợc thực hiện nh-ng CQTHTT đã không xử lý ng-ời có hành vi phạm tội hoặc không xử lý một hay một số hành vi phạm tội trong tr-ờng hợp một ng-ời thực hiện nhiều hành vi phạm tội mặc dù theo quy định của pháp luật thì ng-ời đó phải chịu trách nhiệm về hành vi phạm tội của mình. Khi tội phạm xảy ra, ng-ời không có hành vi phạm tội mà lại bị truy cứu TNHS thì kẻ phạm tội thực sự sẽ thoát khỏi sự trừng trị của pháp luật. Nh- vậy, làm oan ng-ời vô tội có thể dẫn đến bỏ lọt tội phạm. Tuy nhiên, có những tr-ờng hợp bỏ lọt tội phạm không gắn liền với việc làm oan ng-ời vô tội, đó là tr-ờng hợp tội phạm do nhiều ng-ời thực hiện nh-ng có ng-ời không bị truy cứu

TNHS dù có đủ điều kiện theo luật định hoặc những tr-ờng hợp hành chính hoá, dân sự hoá các vụ án hình sự. Để lọt tội phạm là một trong những nguyên nhân làm gia tăng “*tình hình tội phạm ẩn*”⁴ mà các CQTHTT đã gây nên.

Hiện tượng làm oan ng-ời vô tội cũng nh- bỏ lọt tội phạm đều để lại những hậu quả vô cùng nặng nề đối với

Nhìn chung, pháp luật của hầu hết các quốc gia trên thế giới đều không đ-a ra một khái niệm chung về “oan” trong TTHS, chỉ nêu các tr-ờng hợp cụ thể đ-ợc coi là oan

ng-ời bị oan và đối với toàn xã hội. Ng-ời bị oan phải chịu tổn thất khôn l-ờng về vật chất và tinh thần, còn kẻ có hành vi phạm tội nh-ng “*đ-ợc*” bỏ lọt thì sau lần phạm tội thứ nhất “*trót lọt*”, sẽ có niềm tin ở thủ đoạn đã đ-ợc áp dụng và sẽ tiếp tục thực hiện các hành vi phạm tội và nh- vậy cả xã hội lại bị đe dọa bởi sự nguy hiểm của hành vi phạm tội ở dạng tiềm ẩn.

Nh- vậy, làm oan ng-ời vô tội có thể gây ra hậu quả là để lọt tội phạm và ng-ợc

lại. Do đó, muốn khắc phục cả hai hiện tượng trên thì các CQTHTT tr-ớc hết phải thực hiện tốt công tác tiếp nhận, quản lý và xử lý tin báo tội phạm để không bỏ lọt tội phạm và hạn chế làm oan ng-ời vô tội.

3. Căn cứ pháp lý xác định một công dân bị oan

Căn cứ pháp lý xác định một công dân bị oan trong TTHS là các quyết định mang tính gỡ tội, minh oan cho bị can, bị cáo, ng-ời bị kết án. Việc xác định căn cứ này có ý nghĩa rất to lớn, nó vừa biểu hiện cho kết quả của “*hành trình*” minh oan (dù ch-a phải là kết quả cuối cùng), vừa là cơ sở pháp lý để các CQTHTT khôi phục lại những thiệt hại mà ng-ời bị oan đã phải gánh chịu.

Nhìn chung, các n-ớc đều quy định căn cứ xác định một công dân bị oan là một phán quyết của Tòa án. Đây có thể là một phán quyết sơ thẩm hoặc phúc thẩm. Tuy nhiên, một số n-ớc lại chỉ nhấn mạnh việc bồi th-ờng thiệt hại cho ng-ời bị oan khi Tòa phúc thẩm tuyên vô

³ Va- lê-ri Xa- vít- sky: *Pháp chế và sự bảo đảm bất khả xâm phạm quyền con ng-ời* - Tập san Tòa án nhân dân, số 3, năm 1980.

⁴ Đào Trí Úc: *Tội phạm học, Luật hình sự và Luật tố tụng hình sự Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, năm 1995.

tội (hủy bản án kết tội). Theo quy định của pháp luật Cộng hoà Pháp thì một ng-ời đ-ợc coi là oan khi có tuyên bố của Toà Phá án rằng ng-ời đó vô tội (Phòng hình sự Toà Phá án xét xử lại bản án và bản án đ-ợc đ-a ra xét xử đã đ-ợc Toà Phá án ra quyết định huỷ bỏ và xác định sự vô tội). Tại Trung Quốc, theo quy định của các Điều 21, Điều 22 Luật Nhà n-ớc bồi th-ờng thiệt hại và Khoản 3 trong giải thích của Toà án nhân dân tối cao về việc Toà án nhân dân thực hiện Luật Nhà n-ớc bồi th-ờng thiệt hại thì căn cứ xác định oan chính là phán quyết của Toà án tuyên bị cáo vô tội. Theo quy định của pháp luật Nhật Bản thì căn cứ pháp lý xác định một ng-ời bị oan là quyết định của Toà án tuyên vô tội theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm hoặc thủ tục kháng án đặc biệt. Tại Thụy Điển, căn cứ pháp lý xác định một ng-ời bị oan là

quyết định của cơ quan có thẩm quyền xác định một ng-ời bị tạm giữ, tạm giam oan quá 24 giờ hoặc quyết định của Toà án tuyên vô tội.

Khác với pháp luật của một số n-ớc trên thế giới, pháp luật Việt Nam thừa nhận một ng-ời bị oan trong mọi giai đoạn TTHS. Đây là điểm -u việt của pháp luật n-ớc ta, có nh- vậy thì quyền và lợi ích hợp pháp của ng-ời bị oan mới đ-ợc bảo vệ một cách triệt để.

Quyết định mang tính minh oan là quyết định tố tụng đặc thù của các CQTHTT, những quyết định chứng tỏ nỗi oan khuất của một ng-ời đã đ-ợc làm sáng tỏ. Tùy thuộc vào các giai đoạn tố tụng, các CQTHTT có thể ra một trong các quyết định nh-: quyết định đình chỉ điều tra; quyết định đình chỉ vụ án vì lý do hành vi của họ không cấu thành tội phạm hoặc họ không có hành vi

phạm tội; quyết định của Toà án xác định bị cáo, ng-ời bị kết án không có tội; quyết định của Toà án giảm nhẹ hình phạt một cách đáng kể hoặc áp dụng điều khoản về tội danh nhẹ hơn.

Quyết định đình chỉ điều tra

Đình chỉ điều tra là việc cơ quan điều tra chấm dứt toàn bộ hoạt động điều tra đối với vụ án cũng nh- đối với bị can khi có những căn cứ mà Luật TTHS quy định. Khoản 1, Điều 139 của Bộ luật tố tụng hình sự quy định: “*Cơ quan điều tra ra quyết định đình chỉ điều tra trong những tr-ờng hợp sau:*

c) *Có một trong những căn cứ quy định tại Điều 89 Bộ luật này.*

d) *Đã hết thời hạn điều tra mà không chứng minh đ-ợc bị can thực hiện tội phạm*”. Tuy nhiên, không phải quyết định đình chỉ điều tra trong mọi tr-ờng

Căn cứ để xác định một ng-ời bị oan

Theo quy định của các văn bản pháp luật Việt Nam hiện hành thì căn cứ pháp lý xác định một công dân bị oan vẫn ch-a đ-ợc quy định một cách trực tiếp. Tuy nhiên, xuất phát từ các tr-ờng hợp đ-ợc coi là oan trong TTHS, ta có thể thấy căn cứ pháp lý xác định một ng-ời bị oan là một trong các quyết định sau: Quyết định đình chỉ điều tra của cơ quan điều tra; Quyết định đình chỉ vụ án của Viện kiểm sát nhân dân; Bản án, Quyết định của Toà án tuyên bị cáo, ng-ời bị kết án không có tội theo trình tự sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm hoặc quyết định của Toà án giảm nhẹ hình phạt một cách đáng kể hay áp dụng điều khoản về tội danh nhẹ hơn.

hợp trên đều đ-ợc coi là quyết định mang tính minh oan, chỉ coi là quyết định mang tính minh oan khi cơ quan điều tra ban hành quyết định đó trong hai tr-ờng hợp sau:

Thứ nhất, hành vi không cấu thành tội phạm (Khoản 2, Điều 89): là hành vi không đủ các dấu hiệu trong cấu thành tội phạm, nh-: có hành vi nguy hiểm nh-ng hành vi đó không đ-ợc quy định trong Bộ luật hình sự hoặc hành vi nguy hiểm đó là hành vi không có lỗi, hành vi có những tình tiết loại trừ tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi (phòng vệ chính đáng, tình thế cấp thiết, do ng-ời không có năng lực TNHS thực hiện...).

Thứ hai, đã hết thời hạn điều tra theo luật định mà không chứng minh đ-ợc bị can thực hiện tội phạm. Đây là tr-ờng hợp không chứng minh đ-ợc bị can thực hiện hành vi phạm tội.

Quyết định đình chỉ đ-ợc ban hành trong các tr-ờng hợp khác (đã hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự, tội phạm đã đ-ợc đại xá...) không đ-ợc coi là quyết định mang tính minh

oan, vì trong tr-ờng hợp đó hành vi của bị can đã có đủ yếu tố cấu thành tội phạm, nh-ng vì lý do nhân đạo hoặc những lý do khác mà cơ quan điều tra phải ra quyết định đình chỉ điều tra.

Quyết định đình chỉ vụ án

(Vì lý do hành vi của ng-ời bị buộc tội không cấu thành tội phạm hoặc ng-ời bị buộc tội không thực hiện hành vi phạm tội). Đây là quyết định mang tính minh oan do Viện kiểm sát ban hành ở giai đoạn truy tố. Theo quy định của Điều 143b của BLTTHS thì Viện kiểm sát ra quyết định đình chỉ vụ án khi có một trong

“Oan” và “sai” không đ-ợc đồng nhất với nhau. Ta không nên dùng cụm từ “oan sai” mà chỉ sử dụng cụm từ “oan, sai” hoặc oan, sai độc lập trong những tình huống thích hợp

những căn cứ tại Điều 89-BLTTHS, tại Điều 19 của BLHS (tự ý nửa chừng chấm dứt việc phạm tội), Điều 25 của BLHS miễn trách nhiệm hình sự) và Điều 69 của BLHS (miễn trách nhiệm hình sự đối với ng-ời ch-a thành niên).

Vấn theo phân tích ở phần trên, thì quyết định đình chỉ vụ án của Viện kiểm sát

đ-ợc ban hành vì lý do hành vi không cấu thành tội phạm mới đ-ợc coi là quyết định mang tính minh oan. Còn tr-ờng hợp ng-ời bị buộc tội không thực hiện hành vi phạm tội, Viện kiểm sát có đ-ợc ra quyết định đình chỉ vụ án hay không thì các điều 89, 142, 143b của BLTTHS không quy định rõ. Khoản 1, Điều 89 quy định Viện kiểm sát có quyền ra quyết định đình chỉ vụ án nếu không có sự việc phạm tội- tức là không có hành vi nguy hiểm cho xã hội đ-ợc thực hiện. Trong thực tiễn và khoa học pháp lý thì “không có sự việc phạm tội” và “ng-ời bị buộc tội không thực hiện hành vi phạm tội” là hai khái niệm hoàn toàn khác nhau, vì có tr-ờng hợp kẻ phạm tội đã “đ-ợc” CQTHTT

bỏ lọt và thay vào đó là ng-ời không thực hiện hành vi phạm tội lại bị truy cứu TNHS. Và nh- vậy, trong tr-ờng hợp này Viện kiểm sát nhân dân sẽ xử lý nh- thế nào đối với ng-ời không có hành vi phạm tội? Đình chỉ vụ án thì không thể đ-ợc vì đã có sự việc phạm tội, có lẽ hợp lý nhất là Viện kiểm sát tự mình hoặc yêu cầu cơ quan điều tra huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn đối với

bị can và coi quyết định huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn là quyết định mang tính minh oan.

Bản án của Tòa án xác định bị cáo, ng-ời bị kết án không có tội

Bị cáo là ng-ời đã bị Tòa án quyết định đ-a ra xét xử.

Ng-ời bị kết án là ng-ời đã bị xét xử và đã bị Tòa án có thẩm quyền tuyên bản án có hiệu lực pháp luật. Chỉ Tòa án mới có quyền phán quyết một ng-ời có tội hay không có tội.

Việc xét xử của Tòa án có thể phải trải qua nhiều giai đoạn khác nhau. Thông thường, một vụ án hình sự đ-ọc đ-a ra xét xử sơ thẩm là bắt buộc còn xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm thì tùy thuộc vào các kháng cáo, kháng nghị theo thẩm quyền luật định.

Theo Khoản 3, Điều 198 của BLTTHS thì nếu có đủ chứng cứ xác định bị cáo không phạm tội thì Tòa án phải ghi rõ trong bản án những chứng cứ xác định bị cáo vô tội và phải giải quyết việc khôi phục danh dự, quyền lợi, nghĩa vụ của họ. Khoản 4, Điều 220 và Điều 223 của BLTTHS quy định khi có

một trong những căn cứ quy định tại các điểm 1,2 Điều 89 (không có sự việc phạm tội, hành vi không cấu thành tội phạm) Tòa án cấp phúc thẩm huỷ bản án sơ thẩm, tuyên bị cáo không phạm tội và đình chỉ vụ án. Như vậy, điều cần bàn ở đây là, cùng với việc huỷ bản án hoặc quyết định bị kháng nghị và đình chỉ vụ án khi có căn cứ quy định tại điểm 1,2 Điều 89 thì Hội đồng giám đốc thẩm, Hội đồng tái thẩm có đồng thời tuyên ng-ời bị kết án vô tội hay không? Vấn đề này pháp luật TTHS ch-a quy định rõ ràng. Điều 255 của BLTTHS quy định: “*Hội đồng giám đốc thẩm huỷ bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ vụ án nếu có một trong*

Khác với pháp luật của một số n-ớc trên thế giới, pháp luật Việt Nam thừa nhận một ng-ời bị oan trong mọi giai đoạn TTHS

những căn cứ quy định tại Điều 89 Bộ luật này” và Điều 268 của BLTTHS quy định: Hội đồng tái thẩm có quyền “*huỷ bản án hoặc quyết định bị kháng nghị và đình chỉ vụ án*”. Theo chúng tôi, để đ-ọc coi là quyết định mang tính minh oan thì khi ra quyết định huỷ bản án và đình chỉ vụ án Hội đồng

giám đốc thẩm, Hội đồng tái thẩm phải đồng thời tuyên bố ng-ời bị kết án vô tội nếu có căn cứ đ-ọc quy định tại các điểm 1,2 Điều 89- BLT-THS. Vấn đề này cần đ-ọc xem xét, bổ sung khi ban hành Bộ luật TTHS mới.

Quyết định của Tòa án giảm nhẹ hình phạt một cách đáng kể hoặc áp dụng điều khoản về tội danh nhẹ hơn

Hình phạt là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất nhằm t-ớc bỏ hoặc hạn chế quyền, lợi ích của ng-ời phạm tội. Việc xác định khung, loại hình phạt, loại tội danh có ý nghĩa rất lớn trong việc áp dụng biện pháp ngăn chặn. Theo quy định của BLTTHS thì việc áp dụng hay không áp dụng biện pháp ngăn chặn, áp dụng biện pháp ngăn chặn nào phụ thuộc tr-ớc hết vào loại tội danh và

loại hình phạt. Vì thế, việc xác định sai tội danh, sai khung, loại hình phạt có thể dẫn đến hậu quả là áp dụng sai biện pháp ngăn chặn và như vậy đã làm oan ng-ời vô tội. Vì lẽ đó mà quyết định của Tòa án giảm nhẹ hình phạt hoặc áp dụng điều khoản về tội danh nhẹ hơn cũng phải đ-ọc coi là quyết

định mang tính minh oan.

Việc xác định thế nào là tội danh nhẹ hơn không phải là dễ dàng. Thông t- liên tịch số 10/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BNV ngày 2/1/1998; Điểm 5, Khoản II, Mục B quy định: “*Tội danh nặng hơn là tội danh có mức hình phạt cao nhất cao hơn. Trong tr-ờng hợp tội danh có mức hình phạt cao nhất bằng nhau thì tội danh nặng hơn là tội danh có mức hình phạt khởi điểm cao hơn*”.

Tuy nhiên, trong thực tiễn để xác định d-ợc tội danh nhẹ hơn, nặng hơn thì ta phải dựa vào năm căn cứ theo thứ tự -u tiên sau đây: 1) Căn cứ vào loại hình phạt đối với mỗi tội phạm để xem xét về tội phạm đ-a ra phân biệt có cùng hay khác loại. 2) Nếu các tội có cùng loại hình phạt thì xem xét mức tối đa của khung hình

phạt nặng nhất. 3) Nếu các tội phạm có cùng loại hình phạt, có mức tối đa bằng nhau thì phải xét mức tối thiểu của khung hình phạt nhẹ nhất. 4) Nếu các tội

phạm đều có hình phạt chính nặng nhất nh- nhau thì phải xem xét hình phạt chính khác nhẹ hơn. 5) Nếu hình phạt chính và mức hình phạt nh- nhau, thì phải xem xét quy định về hình phạt bổ sung.

Oan, sai là hiện t-ợng tiêu cực trong quá trình giải quyết vụ án hình sự, không những nó gây hậu quả nặng nề, trực tiếp đối với ng-ời bị oan, sai mà còn dẫn đến việc bỏ lọt tội phạm, gây tác hại

Tr-ớc mắt, cần có quy định rõ ràng, cụ thể trong Bộ luật tố tụng hình sự sắp đ-ợc sửa đổi về nội dung, căn cứ các tr-ờng hợp đ-ợc coi là oan, sai, cũng nh- những quy định về quyết định minh oan trong tố tụng hình sự của các cơ quan tiến hành tố tụng

đến toàn xã hội, đặc biệt làm giảm lòng tin của nhân dân đối với hệ thống t- pháp của Nhà n-ớc. Khắc phục oan, sai trong TTHS đang là đòi hỏi cấp bách của xã hội mà công cuộc cải cách t- pháp phải đạt đ-ợc nh- tinh thần Nghị quyết 08 của Bộ Chính trị đề ra. Tuy nhiên, khắc phục tình trạng oan, sai trong TTHS

không phải là việc dễ dàng và càng không thể làm “*một sớm, một chiều*” mà là một quá trình lâu dài đòi hỏi sự nỗ lực không chỉ của riêng các cơ quan t- pháp mà của

toàn xã hội. Trong quá trình đó, phải có giải pháp đồng bộ, từ việc hoàn thiện pháp luật đến áp dụng pháp luật, từ nhận thức đến hành động của mọi ng-ời, đặc biệt là của những ng-ời tiến hành tố tụng. Tr-ớc mắt, cần có quy định rõ ràng, cụ thể trong Bộ luật tố tụng hình sự sắp đ-ợc sửa đổi về nội dung, căn cứ các tr-ờng hợp đ-ợc coi là oan, sai, cũng nh- những quy định về quyết định minh oan trong tố tụng hình sự của các CQTHTT. Khắc phục oan, sai trong TTHS còn cần có một Bộ luật tố tụng hình sự với cơ chế giám sát trên cơ sở phân công trách nhiệm cụ thể, rõ ràng giữa các CQTHTT, ng-ời tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hình sự./.

* Phó Chủ nhiệm Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội

** Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội

GIA NHẬP WTO

Những cơ hội và thách thức

Việt Nam đang trên lộ trình gia nhập WTO. Việc gia nhập WTO sẽ đặt ra rất nhiều cơ hội và thách thức không nhỏ đối với n-ớc ta. Thấy tr-ớc và nhìn nhận một cách đúng đắn đ-ợc những cơ hội và thách thức sẽ giúp chúng ta chuẩn bị tốt hơn khi đàm phán gia nhập tổ chức này

MAI PH-ÔNG HOA*

WTO là tổ chức th-ơng mại quốc tế lớn nhất thế giới hiện nay, giữ vai trò quan trọng trong th-ơng mại quốc tế. Hiện nay, WTO đang kiểm soát trên 90% tổng khối l-ợng th-ơng mại quốc tế. Chính vì vậy, WTO càng ngày càng thu hút nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Ngoài ra, hiện nay xu h-ớng hội nhập kinh tế quốc tế để đẩy mạnh nền kinh tế quốc gia là một mục tiêu mà nhiều quốc gia theo đuổi. Việt Nam cũng không nằm ngoài xu h-ớng đó. Do đó, chúng ta đã và đang xúc tiến để trở thành một bộ phận cấu thành của tổ chức này. Việt Nam đã chính thức nộp đơn xin gia nhập WTO từ ngày 12/1/1995 và cho đến nay đã tiến hành nhiều phiên họp với Nhóm

Ảnh: Thanh Phan-TTXVN



Con cá ba sa Việt Nam bị kiện ở Mỹ. Những thách thức nh- thế sẽ còn phải gặp nhiều trên đ-ờng hội nhập kinh tế buộc chúng ta phải chấp nhận và vượt qua.

Trong ảnh: Nhân viên Công ty thủy sản NAVICO thu hoạch cá ba sa. Liệu họ còn giữ đ-ợc tâm trạng này sau phán quyết sơ bộ mới đây của Bộ Th-ơng mại Mỹ?

công tác của WTO để chuẩn bị cho các cuộc đàm phán cụ thể để gia nhập tổ chức này. Một thuận lợi cho quá trình đàm phán này là, chúng ta đã ký kết thành công Hiệp định

th-ơng mại song ph-ơng với Hoa Kỳ nhằm khai thông một trong những thị tr-ờng lớn nhất trên thế giới. Tuy nhiên, việc xin gia nhập WTO là một vấn đề không đơn giản, nhất là đối với các n-ớc đang phát triển có nền kinh tế thị tr-ờng còn đang trong quá trình chuyển đổi nh- Việt Nam.

Những cơ hội

Nhìn về tổng thể, Việt Nam tham gia WTO sẽ giành đ-ợc rất nhiều cơ hội thuận lợi cả về tr-ớc mắt và lâu dài. Việt Nam sẽ có những cơ hội chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, nếu gia nhập WTO, Việt Nam sẽ đ-ợc h-ớng chế độ tối huệ quốc (MFN) và những đãi ngộ quốc gia khác (NT) nếu nh- chúng đ-ợc áp dụng từ tất cả các thành viên của WTO. Trong khi đó, nếu ch-a phải là thành viên của WTO thì hàng hoá nhập khẩu và một số dịch vụ

từ Việt Nam sẽ bị đánh thuế ở mức phổ thông, th-ờng cao hơn nhiều so với mức MFN mà các thành viên dành cho nhau. Nh- vậy, khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO thì sẽ đ-ợc h-ởng -u đãi MFN lâu dài của tất cả các n-ớc thành viên khác, không bị phân biệt đối xử trong th-ơng mại quốc tế, nhờ đó sẽ tăng đ-ợc khả năng cạnh tranh của hàng hoá xuất khẩu, đồng thời góp phần xoá bỏ lý do để các c-ờng quốc th-ơng mại áp dụng biện pháp phân biệt đối xử trong việc ấn định các biện pháp chống bán phá giá và biện pháp tự vệ.

Hiệp định th-ơng mại Việt Nam - Hoa Kỳ cũng có quy định là hai bên sẽ dành cho nhau chế độ tối huệ quốc và đãi ngộ quốc gia, đây là một thuận lợi rất lớn cho chúng ta khi đàm phán gia nhập WTO, vì Hoa Kỳ là n-ớc có ảnh h-ởng lớn nhất về kinh tế trong WTO, có đ-ợc chế độ tối huệ quốc và đãi ngộ quốc gia này, hàng hoá của Việt Nam nhập vào Hoa Kỳ sẽ không còn phải chịu thuế suất cao nh- tr-ớc, do đó khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam sẽ đ-ợc tăng lên.

Tuy nhiên, trong quá trình đàm phán gia nhập WTO cũng nh- thực hiện quy chế thành viên, các nguyên tắc này chỉ đ-ợc thực hiện khi các n-ớc có tính đến sự đa dạng của các quan hệ kinh tế - th-ơng mại của mình với từng n-ớc và tuân theo nguyên tắc có đi có lại. Việt Nam có đ-ợc h-ởng chế độ MFN và NT nhiều hay ít còn phụ thuộc vào các yếu tố này.

Thứ hai, gia nhập WTO sẽ dần từng b-ớc ổn định đ-ợc thị tr-ờng xuất khẩu. Điều này

có ý nghĩa tích cực đối với nền kinh tế thị tr-ờng của Việt Nam. Một trong những mục tiêu của WTO là tạo ra sự hợp tác giữa các thành viên để kiểm soát th-ơng mại quốc tế theo những tiêu chuẩn và luật lệ đã đ-ợc thông qua nhằm tạo thuận lợi cho việc tiếp cận thị

Nếu là thành viên của WTO, chúng ta có thể tranh thủ đ-ợc cơ chế giải quyết tranh chấp th-ơng mại đa biên để giải quyết một cách công bằng hơn các vấn đề nảy sinh trong quan hệ kinh tế th-ơng mại với các n-ớc khác, đặc biệt là với các c-ờng quốc th-ơng mại

tr-ờng của nhau và trợ giúp cho sự phát triển bên trong của từng nền kinh tế thành viên¹. Tại Vòng đàm phán Uruguay, các n-ớc đã nhất trí giảm các hàng rào quan thuế và phi quan thuế để cho hàng hoá đ-ợc l-u chuyển giữa các n-ớc thành viên một cách thuận lợi. Nếu Việt Nam là thành viên của WTO thì sẽ đ-ợc h-ởng quy chế này để mở rộng thị tr-ờng xuất khẩu hàng hoá của mình, tạo ra mối quan hệ kinh tế rộng mở với thế giới, có thêm cơ hội thu hút vốn đầu t- n-ớc ngoài và giảm thiểu

những rủi ro trong th-ơng mại quốc tế. Tuy nhiên, sự ổn định thị tr-ờng xuất khẩu này chỉ có thể đ-ợc bảo đảm trong điều kiện chúng ta phải không ngừng tự nâng cao khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trong n-ớc và khả năng cạnh tranh quốc gia, đồng thời cải tiến dần từng b-ớc hệ thống pháp luật về th-ơng mại cho phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế.

Thứ ba, gia nhập WTO, chúng ta sẽ đẩy nhanh hơn nữa việc xây dựng, điều chỉnh và tăng c-ờng chính sách và cơ chế quản lý, điều hành nền kinh tế của mình cho phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế. WTO là một “sân chơi” với những quy định và “luật chơi” chặt chẽ để kiểm soát th-ơng mại toàn cầu. WTO không ngừng đòi hỏi các quốc gia thành

¹ Theo Tổ chức th-ơng mại thế giới (WTO), Bộ ngoại giao - Vụ hợp tác kinh tế đa ph-ơng, tr. 459.

viên phải nâng cao tính minh bạch trong chính sách thương mại của mình. Do đó, đây vừa là một cơ hội nh-ng cũng là một thách thức lớn đối với Việt Nam. Một mặt, chúng ta sẽ tạo đ-ợc một khung pháp lý về kinh tế, thương mại ổn định, góp phần tạo sự yên tâm đối với các nhà đầu t- n-ớc ngoài, tranh thủ đ-ợc sự hỗ trợ về tài chính của các tổ chức tài chính quốc tế nh- Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng thế giới (WB), Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)... Mặt khác, việc này sẽ góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển, phát huy tối đa nội lực, tạo cơ chế thông thoáng cho các doanh nghiệp trong n-ớc hoạt động. Tuy nhiên, việc sửa đổi hệ thống pháp luật trong n-ớc cho phù hợp với những quy định của WTO không phải ngày một ngày hai mà tiến hành ngay đ-ợc, chúng ta cũng sẽ mất một khoảng thời gian không nhỏ để hoàn tất. Chúng ta vẫn còn thiếu một đội ngũ chuyên gia pháp lý giỏi về thương mại quốc tế để hoạch định những chính sách sao cho vừa phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế, vừa phù hợp với hoàn cảnh kinh tế - xã hội của n-ớc ta. Ngoài ra, một số lĩnh vực nh- thuế, quản lý và kiểm soát giá cả, thương mại dịch vụ... sẽ chịu tác động trực tiếp của công tác này.

Thứ t-, nếu là thành viên của WTO, chúng ta có thể tranh thủ đ-ợc cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại đa biên để giải quyết một cách công bằng hơn các vấn đề nảy sinh trong quan hệ kinh tế thương mại với các n-ớc khác, đặc biệt là với các c-ờng quốc thương mại. Trong Thỏa thuận về cơ chế giải quyết tranh chấp WTO có nhiều quy định mà các n-ớc đang phát triển nh- Việt Nam có thể sử dụng

nh- một công cụ hiệu quả để giải quyết tranh chấp với các n-ớc phát triển nh- có thể yêu cầu Tổng Giám đốc WTO đứng ra làm trung gian, hoà giải, có thể yêu cầu Ban th- ký WTO trợ giúp pháp lý khi có tranh chấp, yêu cầu các n-ớc phát triển phải có thái độ kiềm chế khi áp dụng các biện pháp trả đũa đối với bên thua kiện là n-ớc đang phát triển...

Những thách thức

Bên cạnh những thuận lợi to lớn nh- đã kể trên, gia nhập WTO không phải là không có những thách thức nhất định đối với Việt Nam.

Thứ nhất, khi đàm phán gia nhập WTO, để có thể đổi lấy quyền đ-ợc hưởng các lợi ích của tự do hoá thương mại giữa các n-ớc thành viên của WTO, chúng ta phải tuân thủ các luật lệ

của WTO tức là phải mở cửa thị trường, chịu các nh-ợng bộ về thuế, về cam kết trợ cấp nông nghiệp và thương mại dịch vụ và các nh-ợng bộ khác. Tất nhiên, những nh-ợng bộ này sẽ đ-ợc đàm phán theo nguyên tắc có đi có lại và cùng có lợi. Tuy nhiên, Việt Nam là một n-ớc đang phát triển, nền kinh tế của n-ớc ta nhìn chung còn nghèo nàn lạc hậu, việc hội nhập kinh tế với các n-ớc láng giềng và khu vực còn gặp nhiều khó khăn (ví dụ nh- việc thực hiện khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA)), chứ ch-a nói đến việc hội nhập kinh tế với các n-ớc trên thế giới trong khuôn khổ WTO. Việc phải đ-ong đầu với việc mở cửa thị trường và cắt giảm thuế quan sẽ làm cho các doanh nghiệp trong n-ớc với khả năng cạnh tranh hạn chế mất đi phần nào sự bảo hộ của Nhà n-ớc, dẫn đến các mặt hàng sản xuất trong n-ớc phải chịu sức ép rất lớn từ hàng hoá đến từ các n-ớc thành viên WTO. Ngoài ra,

Tỷ trọng của Việt Nam trong thương mại quốc tế chiếm rất ít, vì vậy khả năng trả đũa của chúng ta trong trường hợp xảy ra tranh chấp thương mại với một n-ớc phát triển lớn là hạn chế

nh- kinh nghiệm của Trung Quốc sau một năm gia nhập WTO, Trung Quốc phải đối mặt với một thách thức lớn về mặt xã hội đó là quá trình phát triển không đồng đều đã tạo ra hố ngăn cách sâu giữa thành thị và nông thôn, dẫn đến việc di dân ồ ạt từ nông thôn ra thành thị, đồng thời quá trình cải cách kinh tế làm cho hàng chục triệu người mất việc làm². Do đó, nếu không có b-ớc đi và lộ trình thích hợp, Việt Nam cũng sẽ phải đ-ong đầu với những thách thức hiện nay nh- của Trung Quốc và khả năng nền kinh tế trong n-ớc b-ớc đầu sau khi gia nhập WTO bị suy giảm là không thể tránh khỏi.

Thứ hai, khi xảy ra tranh chấp với các n-ớc thành viên của WTO, nhất là các n-ớc phát triển, nhìn chung chúng ta ở vị trí yếu thế hơn. Vì chúng ta ch-a có đủ đội ngũ chuyên gia pháp lý có chuyên môn và kinh nghiệm để xử lý các tranh chấp th-ong mại quốc tế. Ví dụ trong vụ kiện cá tra, cá ba sa giữa Việt Nam và Hoa Kỳ, ngoài đội ngũ chuyên gia pháp lý của Việt Nam, chúng ta còn phải mời thêm các chuyên gia n-ớc ngoài có kinh nghiệm để tham gia giải quyết vụ việc và phải chi phí tài chính không nhỏ cho các chuyên gia này. Hơn nữa, tỷ trọng của Việt Nam trong th-ong mại quốc tế chiếm rất ít, vì vậy khả năng trả đũa của chúng ta trong tr-ờng hợp xảy ra tranh chấp th-ong mại với một n-ớc phát triển lớn là hạn chế³. Trong một số tr-ờng hợp, sau khi cân nhắc mọi khía cạnh về kinh tế, chính trị, xã hội thì cho dù chúng ta có thắng kiện và áp đặt

biện pháp trả đũa trong th-ong mại thì cũng không đem lại hiệu quả và không đạt đ-ợc một ảnh h-ớng tích cực đến cách c- xử của n-ớc mà chúng ta tranh chấp.

Thứ ba, chúng ta sẽ bị WTO yêu cầu phải có những cam kết rất cụ thể về doanh nghiệp nhà n-ớc. Không phải chỉ có Việt Nam mà một số n-ớc đã hoặc đang tiến hành đàm phán để gia nhập WTO nh- Trung Quốc, Nga, Bungary cũng bị WTO yêu cầu cam kết về vấn đề này. Về mặt chính sách, WTO không cấm

sự hoạt động của các doanh nghiệp nhà n-ớc, nh-ng các n-ớc thành viên phải bảo đảm nguyên tắc công khai, không phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp nhà n-ớc và các công ty t- nhân, giữa công ty trong n-ớc và công ty n-ớc ngoài trong hoạt động kinh doanh. Đồng thời WTO cũng sẽ yêu cầu chúng ta đẩy nhanh hơn nữa quá trình t- nhân hoá các doanh nghiệp nhà n-ớc và ban hành những luật lệ cho phù hợp với quy định của WTO. Cụ thể, chúng ta sẽ phải chuẩn bị danh mục các lĩnh vực kinh doanh mà các doanh nghiệp nhà n-ớc nắm vai trò chủ đạo, đồng thời công bố công khai thời gian và mức độ -u đãi dành cho doanh nghiệp nhà n-ớc theo h-ớng giảm dần.

Ở n-ớc ta hiện nay, doanh nghiệp nhà n-ớc chi phối các ngành, lĩnh vực then chốt và sản phẩm thiết yếu của nền kinh tế, chiếm tỷ trọng lớn trong tổng sản

² Trung Quốc sau một năm gia nhập WTO, Thời báo kinh tế Việt Nam, Số 155, Thứ sáu ngày 27/12/2002.

³ Triển vọng và thách thức đối với các n-ớc đang phát triển phát sinh từ Vòng Doha trong đàm phán WTO, Jurgen Wiemann, Phó Giám đốc Viện phát triển Đức.



Nguồn ảnh: Báo Tuổi trẻ Chủ nhật

**Hội nhập mở ra
những thị trường
mới cho ngành dệt
may nói riêng và cả
nền kinh tế nói
chung, nh-ng cũng
đặt ra nhiều tiêu
chuẩn mới về nhân
công, chất l-ợng,
giá cả...**

phẩm trong n-ớc, trong tổng thu ngân sách và kim ngạch xuất khẩu. Tuy nhiên, doanh nghiệp nhà n-ớc còn có những mặt hạn chế yếu kém nh- quy mô nhỏ, cơ cấu còn nhiều bất hợp lý, kết quả sản xuất kinh doanh còn ch-a t-ợng xứng với các nguồn lực đã có và sự hỗ trợ đầu t- của Nhà n-ớc, hiệu quả và sức cạnh tranh còn thấp⁴... Chính vì vậy, hiện nay, chúng ta đang tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hoá một số doanh nghiệp nhà n-ớc và chuyển đổi tổng công ty nhà n-ớc sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, đồng thời chúng ta cũng đang dự kiến sửa đổi, bổ sung một số văn bản pháp luật liên quan nhằm bảo đảm cho các doanh nghiệp nhà n-ớc vừa giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế quốc dân, vừa đáp ứng đ-ợc yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Vì thế, để có thể sớm gia nhập WTO, chúng ta cần phải đẩy nhanh quá trình sắp xếp, đổi mới, phát triển và

nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà n-ớc. Cho dù vậy, đây vẫn là vấn đề lớn thách thức chúng ta.

*

* *

Với dự định gia nhập WTO vào năm 2006, Việt Nam đã nhận thức đ-ợc rằng, toàn cầu hoá là xu thế tất yếu khách quan mà tất cả các quốc gia đều phải tham gia vì sự phát triển của chính mình. Vấn đề quan trọng là chúng ta phải biết tận dụng các cơ hội, v-ợt qua các thử thách để xác định đúng b-ớc đi và đ-a ra lộ trình thích hợp cho việc hội nhập kinh tế quốc tế./.

** ThS, Vụ Pháp luật – Văn phòng Quốc hội*

⁴ Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX.

H-ÔNG -ỚC

Một hình thức pháp luật đặc thù của Việt Nam

Đọc các bản h-ong -óc cổ của Việt Nam ng-ời ta th-ờng thấy có câu mạo đầu: “từng nghe, n-óc có chính lệnh, dân có t- -óc”. Nh- vậy, từ thời xa x-a ng-ời Việt Nam đã có quan niệm tách bạch pháp luật thành hai bộ phận, một bộ phận do nhà n-óc làm ra và một bộ phận khác do dân c- làng - xã làm ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội ở làng xã

THÁI VINH THẮNG*

1. H-ong -óc - sản phẩm của chế độ làng xã tự trị

H-ong -óc gắn liền với chế độ làng xã tự trị. Chế độ tự trị này mạnh mẽ đến mức mà hình thành nên câu nói cửa miệng, câu châm ngôn phổ biến “*phép vua thua lệ làng*”.

Vậy, bạn có thể đặt câu hỏi, chế độ làng xã tự trị ở Việt Nam là gì? Nó thể hiện ở những thiết chế nào?

Chế độ làng xã tự trị ở Việt Nam đã hình thành từ lâu đời. Chế độ làng xã tự trị có các đặc điểm cơ bản sau đây:

- Các xã có ban quản trị biệt lập với nhà chức trách cấp trên.
- Các xã có tài sản riêng và có quyền tự do quản trị và sử dụng tài sản đó.

- Các xã có cơ quan t- pháp riêng để xét xử các tranh chấp dân sự có giá trị nhỏ, không phức tạp và các vụ án có tính chất hình sự nhỏ không cần thiết phải xét xử ở Tòa án.

- Các xã có cơ quan tuần phòng riêng để bảo vệ an ninh trong xã.

- Các xã có phong tục tập quán riêng, có h-ong -óc riêng.

- Các xã có đền thờ thần thành hoàng riêng.

Ban quản trị xã

- Ban quản trị hầu nh- mang tính chất tự trị vì họ không đ-ợc h-ớng l-ong từ

Đằng sau những cảnh công làng thế này, ngoài pháp luật do Nhà n-óc ban hành còn có h-ong -óc- Một hình thức pháp lý đặc thù của làng quê Việt Nam



ngân sách Nhà n-ớc. Theo Vũ Quốc Thông¹, tr-ớc năm 1467 xã tr-ởng là một viên chức do triều đình bổ nhiệm và điều động trực tiếp h-ởng l-ơng từ ngân sách nhà n-ớc còn từ năm 1467 trở về sau, xã tr-ởng là ng-ời đại diện cho dân chúng toàn xã, có quyền thay mặt dân trong xã để giao thiệp với các nhà chức trách hành chính cấp trên. Các xã tr-ởng do dân chúng trong xã trực tiếp bầu, chính quyền cấp trên chỉ có quyền phê chuẩn chức vụ này. Điều quan trọng hơn, sau năm 1467 các xã tr-ởng không còn là công chức nhà n-ớc nữa vì không còn đ-ợc Nhà n-ớc cấp l-ơng. Kể từ đây, các xã tr-ởng do dân làng - xã nuôi bằng cách cấp ruộng tốt cho họ để họ có thể cho thuê lấy hoa lợi, hoặc đóng góp thóc gạo cho xã tr-ởng sau khi thu hoạch mùa màng.

Cần l-u ý rằng, ở mỗi làng xã Việt Nam cơ quan quản trị bao gồm 2 bộ phận: cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành. Xã tr-ởng là ng-ời đứng đầu cơ quan chấp hành. Bên cạnh cơ quan chấp hành có cơ quan quyết nghị gọi là Hội đồng kỳ mục (Hội đồng làng - xã). Hội đồng kỳ mục bao gồm những kỳ hào (ng-ời có vị thế cao nhất trong làng xã). Thông th-ờng, Hội đồng kỳ mục bao gồm những ng-ời đã thi cử đỗ đạt nh- tú tài, cử nhân, hoặc là quan lại về h-u hoặc đ-ơng chức, hoặc những ng-ời có phẩm hàm do nhà vua ban cho, ng-ời có nhiều ruộng đất hoặc giàu có. Cơ quan quyết nghị của làng - xã khác với cơ quan chấp hành không phải là cơ quan do bầu cử thành lập ra. Thành viên Hội đồng kỳ mục th-ờng là do h-ơng -ớc quy định. Nếu đã hội đủ các điều kiện quy định trong h-ơng -ớc, muốn

trở thành thành viên chính thức của Hội đồng kỳ mục, các ứng viên cũng cần phải làm lễ “nộp vọng” và “khao dân”. Nộp vọng là sắm lễ vật để tế thần thành hoàng của làng xã, còn khao dân là làm bữa tiệc mời nhân dân trong xã đến dự. “Nộp vọng” và “khao dân” là các thủ tục không thể bỏ qua, vì thế ng-ời ta th-ờng nói: “Vô vọng bất thành quan”.

Sự độc lập trong quản lý tài sản

Các làng xã Việt Nam trong quá trình hình thành, phát triển đã tạo nên tài sản riêng, độc lập của mình. Tài sản của làng xã bao gồm bất động sản nh- ruộng đất, đình làng, đình xã và các động sản nh- tiền bạc và các vật dùng để bài trí vào mục đích tế tự trong đình làng, đình xã, tiền nộp cheo², tiền phạt vạ và các khoản tiền khác do dân làng đóng góp theo quy định của h-ơng -ớc. Ruộng đất của làng xã có thể đ-ợc hình thành bằng nhiều con đ-ờng khác nhau nh- do làng xã khai phá đất hoang hoá; do làng xã bỏ tiền ra mua; do các t- nhân

¹ Vũ Quốc Thông -Pháp chế sử - Sài Gòn 1973, tr.163

² Nộp cheo là khoản tiền hoặc hiện vật cống nộp cho làng xã khi c-ới chồng, c-ới vợ; cũng có thể là xây cho làng xã một đoạn đ-ờng gạch...

tặng lại cho làng xã; do ruộng đất t- không có ng-ời thừa kế... Có thể nói ruộng đất là tài sản chủ yếu và quan trọng nhất của làng xã.

Tổ chức t- pháp làng xã tự trị

Một yếu tố quan trọng tạo nên chế độ tự trị làng xã ở Việt Nam là các làng xã có cơ quan t- pháp của riêng mình để giải quyết hầu hết các tranh chấp dân sự trong làng xã và xử lý cả vi phạm hình sự thuộc loại tiểu hình như trộm cắp, đánh nhau gây th-ong tích nhỏ, hoặc thậm chí cả các vụ án hình sự như hiếp dâm, tội loạn luân khi làng xã muốn xử lý nội bộ để khỏi ảnh h-ởng đến uy tín của làng xã nếu đ-a sự việc ra giải quyết ở Toà án.

Theo Vũ Quốc Thông³, tr-ớc năm 1802 thẩm quyền t- pháp ở xã thuộc về xã tr-ởng, sau năm 1802 quyền t- pháp ở xã thuộc về tiên chỉ (ng-ời đứng đầu Hội đồng kỳ mục). Tiên chỉ giải quyết phần lớn các tranh chấp dân sự ở làng xã đồng thời có quyền trừng trị các tội phạm nhỏ như trộm cắp, đánh nhau ch-a gây th-ong tích nặng và

một số tội phạm tuy không phải là nhẹ như xét về ph-ong diện đạo đức có thể ảnh h-ởng đến làng xã, làng xã cũng sẽ tự giải quyết như tội hiếp dâm hoặc loạn luân. Điều đáng l-u ý là, khi giải quyết các tranh chấp dân sự hoặc tội phạm hình sự, các xã tr-ởng (tr-ớc đây), các tiên chỉ (sau này) có quyền không căn cứ vào pháp luật của Nhà n-ớc mà chỉ căn cứ vào lệ làng hoặc lẽ công bằng theo nguyên tắc “*hợp tình, hợp lý*”. Với cách giải quyết như vậy, cơ quan t- pháp làng xã đã uốn nắn pháp luật của Nhà n-ớc theo h-ong -ớc, lệ làng. Và dĩ nhiên, “*phép vua thua lệ làng*” không chỉ là câu nói cửa miệng mà trở thành nguyên tắc, ph-ong châm giải quyết các công việc t- pháp ở làng xã Việt Nam trong suốt thời kỳ tồn tại chế độ phong kiến và nó còn ảnh h-ởng đến t- duy pháp lý của cán bộ làng xã Việt Nam ngày nay.

2. Các đặc điểm cơ bản của H-ong -ớc

Về hình thức

Phần lớn các bản h-ong

-ớc đều đ-ợc viết trên giấy, tuy nhiên cũng có bản h-ong -ớc khắc trên ván gỗ (như làng Thọ Trai - Bắc Ninh). Cũng có làng khắc trên lá đồng, như sách đồng ở làng Đông Lão - Hà Tây. Có làng khắc trên bia đá⁴. H-ong -ớc có thể có các tên gọi khác nhau như h-ong lệ, h-ong khoán, h-ong biên, khoán -ớc, điều lệ... Các bản h-ong -ớc do các nhà sử học sưu tầm đ-ợc biên soạn vào các thời gian khác nhau như H-ong -ớc làng Mộ Trạch 1665, làng D-ong Liễu 1666 - 1691, làng La Cả 1752, làng Đông L- 1735, Mẫu L-ong 1826, làng La Tỉnh 1879, làng Phú Cốc 1687, xã Yên Sở 1914; Tam Sơn 1911... So với các bộ luật phong kiến, h-ong -ớc th-ờng có cấu trúc đơn giản và gọn nhẹ. Một bản h-ong -ớc th-ờng chỉ có khoảng 10 đến 30 điều. Thậm chí, có bản h-ong -ớc chỉ có khoảng 5 - 7 điều.

Về nội dung

Các h-ong -ớc ở các làng xã Việt Nam có nội dung phong phú và có thể rất khác nhau. Tuy nhiên nhìn một

³ Vũ Quốc Thông - *Pháp chế sử Sài Gòn* 1973, tr.167

⁴ Xem Bùi Xuân Đỉnh - *H-ong -ớc và quản lý làng xã*. Nxb Khoa học xã hội 1998, tr.24.

cách tổng quát, một bản th-ờng quy định các vấn đề cơ bản sau đây: quy -ớc về các thiết chế làng xã; quy -ớc về bảo vệ an ninh làng xã; quy -ớc về lễ nghi và tôn giáo tín ng-ỡng; quy -ớc về việc bảo đảm nghĩa vụ đối với Nhà n-ớc và đối với làng xã; quy -ớc về khen

th-ờng và xử phạt.

Quy -ớc về các thiết chế làng xã bao gồm các nội dung:

- Về Hội đồng kỳ mục; tiêu chuẩn đ-ọc vào Hội đồng kỳ mục, thẩm quyền của tiên chỉ, thứ chỉ;

- Về xã tr-ởng (lý tr-ởng): tiêu chuẩn có thể trở thành xã tr-ởng, chức năng nhiệm vụ, quyền hạn xã tr-ởng;

- Về tổ chức giáp, quyền hạn, nhiệm vụ của giáp tr-ởng;

- Về ph-òng, hội, họ (phần này có thể không có);

- Về quan hệ thứ bậc: quyền và nghĩa vụ của tr-ởng họ, tr-ởng tộc, nam quyền, lão quyền, về ngôi thứ ngôi ở đình làng. Việc phân định ngôi thứ có thể xếp theo các tiêu chí khác nhau: theo bằng cấp đỗ đạt, theo phẩm hàm chức t-ớc, theo tài sản, theo tuổi

tác hoặc có thể kết hợp các tiêu chí để có một tiêu chí tổng hợp.

Quy -ớc về bảo vệ an ninh làng xã bao gồm các nội dung:

- Quy -ớc về việc cấm đánh bạc;

- Quy định về việc cấm quan hệ bất chính giữa nam nữ;

H-ong -ớc xã D-ong Liễu quy định ai lấy tiền thuế làm của riêng hay tiêu lạm tiền thuế phải trả lại và bị phạt nộp thêm 10 quan

- Quy định các hình phạt đối với trộm cắp tài sản ban ngày, ban đêm;

- Quy -ớc về tổ chức canh phòng bảo vệ làng xã. Nghĩa vụ của dân làng đóng góp quỹ cho hoạt động canh phòng.

Quy -ớc về lễ nghi, tôn giáo và tín ng-ỡng bao gồm các nội dung:

- Quy -ớc về việc Hội đồng kỳ mục và xã tr-ởng hàng tháng, hàng quý hoặc hàng năm phải dạy luân lý c-ong th-ờng cho dân nghe (Tam c-ong - Quân thần, phụ tử, phu thê, ngũ th-ờng - nhân, lễ, nghĩa, trí, tín)⁵;

- Quy -ớc về hôn nhân nh-: lễ

ăn hỏi, lễ c-ới, lễ nộp cheo;

- Quy -ớc về ma chay nh-: lễ cúng 3 ngày, 49 ngày, giỗ đầu (1 năm sau khi mất) giỗ hết khó (3 năm sau khi mất), giỗ hàng năm;

- Quy -ớc các nghi lễ liên quan đến sản xuất nông nghiệp nh- lễ gieo mạ, lễ xuống đồng (hay lễ hạ điền mở đầu vụ cấy), lễ lên đồng (tức lễ th-ợng điền khi cấy xong), lễ cơm mới (khi lúa ngoài đồng bắt đầu chín)...

Các quy -ớc về việc bảo đảm nghĩa vụ đối với Nhà n-ớc

Bên cạnh các quy -ớc điều chỉnh các quan hệ trong làng xã, h-ong -ớc còn quy định các nghĩa vụ của dân làng đối với Nhà n-ớc. Tr-ớc hết, đó là nghĩa vụ s-u thuế. S-u thuế bao gồm hai loại: Thuế đình (còn gọi là s-u) là thuế đánh vào nam giới từ 18 tuổi đến 60 tuổi; thuế điền (thuế ruộng đất).

Thông th-ờng, h-ong -ớc làng xã đều có quy định hình phạt đối với những ng-ời không thực hiện nghĩa vụ s-u thuế. Ví dụ, H-ong -ớc xã Yên Sở quy định ai không nộp đủ thuế sẽ bị làng thu lại

⁵ Ví dụ: h-ong -ớc làng Thi Phổ Nhì, Phủ Mộ Đức, Quảng Ngãi 1938, Khoản 3, Mục 7.

phần ruộng đất công đ-ợc chia và cả hoa màu trồng trên đó. H-ong -ớc xã D-ong Liễu quy định ai lấy tiền thuế làm của riêng hay tiêu lạm tiền thuế phải trả lại và bị phạt nộp thêm 10 quan. Ngoài nghĩa vụ s-u thuế, h-ong -ớc còn quy định việc bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đi lính. H-ong -ớc quy định các hình phạt đối với ng-ời trốn tránh nghĩa vụ đi lính. Ngoài ra để động viên ng-ời đi lính, h-ong -ớc còn quy định những ng-ời đi lính đ-ợc làng xã dành cho một số ruộng đất công (gọi là binh điền) nhiều hay ít tùy theo từng làng xã. Ở vùng Bắc Bộ ng-ời đi lính có thể đ-ợc cấp từ 1 đến 3 mẫu ruộng. Ng-ợc lại, những ng-ời trốn tránh nghĩa vụ đi lính sẽ bị làng xã tịch thu ruộng đất công đ-ợc chia.

Quy -ớc về khen th-ởng và xử phạt

Các H-ong -ớc th-ờng rất chú trọng các biện pháp khen th-ởng. Hình thức khen th-ởng dành cho những ng-ời có công với làng xã. Khen th-ởng có thể bằng tiền, hoặc hiện vật; khen th-ởng cũng có thể bằng hình thức tăng vị trí ngôi thứ trong

làng. Ví dụ, nếu bắt đ-ợc kẻ gian thì đ-ợc phép khao vọng để vào hội ngôi chiếu trên, nếu là dân ngụ c- thì đ-ợc công nhận là dân chính c-. Ngoài ra, hình thức khen th-ởng cũng có thể là đ-ợc giảm các nghĩa vụ đối với làng xã.

Về việc xử phạt, h-ong -ớc quy định ng-ời vi phạm lệ làng có thể bị phạt tiền hoặc phạt bằng hiện vật (trâu, bò, lợn, gà, gạo nếp, r-ợu). Ng-ời vi phạm lệ làng cũng có thể bị trừng phạt bằng roi, gậy hoặc hạ trí ngôi thứ trong làng. Hình thức xử phạt nghiêm khắc nhất theo h-ong -ớc là đuổi khỏi làng.

3. Giá trị xã hội của H-ong -ớc

H-ong -ớc là một trong những giá trị văn hoá Việt Nam. Nó là pháp luật do cộng đồng làng xã làm ra. H-ong -ớc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong cộng đồng làng xã Việt Nam rất có hiệu lực và hiệu quả. Sở dĩ, nó có hiệu lực và hiệu quả cao là bởi nó rất phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của làng xã Việt Nam. Hơn nữa, cách thức xây dựng h-ong -ớc rất dân chủ, thể hiện ý chí của

mọi ng-ời dân trong làng xã. Nhờ có quy định nhân dân trực tiếp bầu cử xã tr-ởng nên xã tr-ởng, chủ thể áp dụng pháp luật quan trọng nhất trong làng xã th-ờng là ng-ời đại diện cho ý chí của nhân dân làng xã. Nhờ vậy mà thông qua h-ong -ớc, cộng đồng làng xã thực hiện quyền tự trị của mình.

Việc xây dựng lại các bản h-ong -ớc trong đó có sự đổi mới nội dung là rất cần thiết để điều chỉnh các quan hệ hiện đại ở nông thôn Việt Nam. H-ong -ớc với chế độ tự trị, tự quản của làng xã Việt Nam cho đến ngày nay vẫn còn giá trị rất lớn trong việc thiết lập trật tự xã hội ở nông thôn và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân./.

* PGS.T.S, Đại học Luật - Hà Nội

ÁN LỆ VÀ HỆ THỐNG TOÀ ÁN CỦA N-ỚC ANH



Th-ợng viện Anh- Cơ quan cao nhất trong hệ thống toà án Anh quốc

N-ớc Anh đ-ợc các nhà nghiên cứu luật học biết đến nh- là cái nôi sinh ra thông luật (Common law) và cũng đồng thời có một hệ thống toà án ổn định tồn tại và hình thành từ những nguyên tắc và các truyền thống rất đặc tr-ng. Án lệ là một nguồn luật quan trọng và chủ yếu trong pháp luật Anh. Vậy thông luật đ-ợc hình thành từ bao giờ và tại sao chúng ta phải cần nghiên cứu nó đồng thời với hệ thống toà án Anh?

NGUYỄN VĂN NAM *

Sự hình thành của thông luật

Mốc lịch sử quan trọng để khái quát về sự hình thành của thông luật có thể tính từ năm 1066 khi ng-ời Norman chinh phục n-ớc Anh và đánh bại quân Saxon tại Hastings¹. Kết quả là vua Anh lúc bấy giờ là một ng-ời gốc Pháp, ông không muốn ng-ời dân Anh

xem mình là kẻ xâm l-ợc mà muốn họ xem mình là ng-ời Anh nên muốn giữ nguyên pháp luật Anh và kiềm chế không áp đặt luật của ng-ời Norman đối với c- dân địa ph-ơng. Thực chất, pháp luật của Anh vào tr-ớc năm 1066 không phải là thông luật nh- bây giờ mà là một tập hợp các tập quán và luật không giống nhau đ-ợc áp dụng ở các vùng nh-: luật Wessex ở vùng Tây Nam; luật Merican

¹Thông tin khoa học pháp lý, Luật so sánh, Viện khoa học pháp lý, Hà Nội 1998.

ở Midlands và luật Nordic tại phía bắc và phía Đông². Nhà vua bỏ nhiều công sức vào xây dựng chế độ quản lý tập trung trên toàn đất nước và để quản lý và duy trì sức mạnh quyền lực, nhà vua đã thiết lập Tòa án hoàng gia tại Westminster (nay là một khu vực của London) xét xử một số vấn đề đất đai và thuế, tội phạm hình sự nghiêm trọng. Trong khi đó, các Tòa án địa phương vẫn cho phép duy trì việc áp dụng các tập quán và luật trong vùng. Dần dần, Tòa án Hoàng gia mở rộng và thay thế các tòa truyền thống trước đây mà nguyên nhân là Tòa án hoàng gia hiện đại, hiệu quả và được các bên ưa chuộng hơn. Thẩm phán hoàng gia trở thành những thẩm phán đầu tiên, họ đi khắp đất nước để xét xử và làm quen với các tập quán khác nhau. Hàng năm, các thẩm phán về London để trao đổi kinh nghiệm, thảo luận và chỉ ra những điểm hay, điểm hạn chế trong áp dụng tập quán và luật các vùng. Cứ như vậy, dần dần các thẩm phán Hoàng gia ngày càng thường xuyên xét xử các vụ việc giống nhau theo nguyên tắc pháp luật chung trên khắp đất nước và thế là thông luật ra đời.

Án lệ

Thông luật không phải được tạo ra bằng các văn bản pháp luật mà bằng việc Tòa án sử dụng các quyết định của Tòa án như những tiền án lệ³. Trong thông luật, nguồn của luật khác với nguồn truyền thống trong dân luật lục địa ở chỗ nó dựa vào các án lệ (Precedent). Án lệ là các phán quyết của Tòa án, thông thường được ghi lại trong các tập san án lệ (Law reports)

được sử dụng như là cơ sở cho việc giải quyết các vụ việc trong tương lai. Đặc điểm đặc trưng cơ bản của thông luật là chính Tòa án tạo ra luật chứ không phải cơ quan khác. Do vậy, việc hình thành ra án lệ và các cấp bậc của án lệ gắn bó mật thiết với tổ chức và hoạt động của Tòa án Anh.

Án lệ là nguồn quan trọng trong hệ thống pháp luật ở Anh⁴ và nó được hình thành từ các bản án của các Tòa án có thẩm quyền nêu ở trên. Vậy một câu hỏi đặt ra là hình thức thể hiện của thông luật như thế nào để các luật sư, các thẩm phán và các nhà nghiên cứu tiếp cận và sử dụng nó.

Theo truyền thống trong pháp luật Anh, những quyết định quan trọng của Tòa án với tư cách là án lệ được bắt buộc in trong các cuốn báo cáo luật (Law reports), được xuất bản nhiều kỳ trong năm bởi Ủy ban báo cáo pháp luật được thành lập từ năm 1856. Các án lệ của các tòa đều được đăng tải trong các báo cáo riêng, có các ký hiệu quy định. Các bản án trong các tập Law report được xuất bản thành tập, không được đánh số liên tục mà theo năm xuất bản, việc tra cứu các án lệ dựa vào các ký hiệu và số trang trong các law report. Ví dụ, một án lệ trong tập law report được có ký hiệu Sharif v. A zad, /1967/ 1Q.B. 605(C.A) thì có nghĩa là vụ án mang tên Sharif kiện A zad, năm xuất bản là 1967, ký hiệu C.A là án của Tòa phúc thẩm phán quyết đối với bản án được kháng cáo từ tòa Nữ hoàng (.Q.B.). Ngày nay, các Hội đồng xuất bản báo cáo luật của Anh còn

Nguyên tắc án lệ phải được tôn trọng (Stare decisis) ngày nay vẫn được coi là xương sống của pháp luật Anh

² Micheal Bogdan, *Comparative law, Kluwer Norstedts Juridisk Tano, 1994.*

³ Micheal Bogdan, *Comparative law, Kluwer Norstedts Juridisk Tano, 1994 Tr 103.*

⁴ Trong hệ thống pháp luật của nước Anh không chỉ có các án lệ mà các đạo luật thành văn cũng luôn đóng vai trò quan trọng. Nếu có sự xung đột giữa văn bản luật và án lệ thì ta sẽ áp dụng văn bản pháp luật.

phát hành các báo cáo luật ra hàng tuần (Weekly Law Reports - WLR). Trên thực tế, hiện nay trong hoạt động xét xử và tranh tụng, các thẩm phán và các luật sư thường rất hiếm khi viện dẫn các án lệ có từ trước năm 1875⁵, mặc dù các án lệ trước năm 1875 luôn được coi là vẫn có giá trị.

Trong thông luật ở nước Anh, nguyên tắc án lệ phải được tôn trọng (Stare decisis), ngày nay vẫn được coi là xương sống của pháp luật Anh. Một vấn đề vô

cùng quan trọng khi giải thích các án lệ là tìm ra ranh giới giữa phần bắt buộc và phần không bắt buộc của bản án được coi là án lệ. Đó chính là sự khác nhau giữa Ratio decidendi và Obiter dictum. Theo đó, Ratio decidendi có nghĩa là

yếu tố quan trọng của vụ án và được định nghĩa là “nguyên tắc bắt nguồn từ các phán quyết của thẩm phán trên những cơ sở thực tế của vụ án mà thẩm phán cho là thiết yếu”⁶. Ratio là một phần của phán quyết của thẩm phán trong mỗi án lệ có giá trị bắt buộc đối với các vụ việc tương tự trong tương lai. Còn Obiter dictum chỉ là các lời bình luận, nhận xét của thẩm phán và nó không có giá trị bắt buộc. Thông thường thì khi giải thích và áp dụng các án lệ ở Anh, việc phân biệt giữa Ratio và Obiter thật dễ dàng. Tuy nhiên, cũng có nhiều trường hợp việc phân biệt này gặp rất nhiều khó khăn và nhiều khi phụ thuộc vào

nghệ thuật của các luật sư muốn hay không muốn viện dẫn một án lệ nào đó trong một vụ việc cụ thể. Thực tế án lệ ở Anh cho thấy rằng, nhận định Ratio decidendi của phán quyết đưa ra không phải là vĩnh cửu. Khi các giá trị xã hội thay đổi thì có thể dẫn tới việc một số tình tiết trước kia được coi là quan trọng thì nay lại bị thay đổi, hoặc ngược lại. Điều này chứng minh cho tính mềm dẻo của thông luật bên cạnh tính cứng nhắc truyền thống⁷.

Đã từ lâu các nhà luật học thông luật ngoài hệ thống thường đặt câu hỏi rằng: án lệ được tạo ra từ các Tòa án. Vậy có phải tất cả các Tòa án Anh đều có thể tạo ra án lệ? Và khi nhìn nhận án lệ như một nguồn luật của thông luật thì thứ bậc về hiệu lực của án lệ được quan niệm ra sao?

Thực tế án lệ ở Anh cho thấy rằng, nhận định Ratio decidendi của phán quyết đưa ra không phải là vĩnh cửu. Khi các giá trị xã hội thay đổi thì có thể dẫn tới việc một số tình tiết trước kia được coi là quan trọng thì nay lại bị thay đổi, hoặc ngược lại. Điều này chứng minh cho tính mềm dẻo của thông luật

Hệ thống Tòa án Anh và thứ bậc của án lệ

Nghiên cứu hoạt động của hệ thống Tòa án Anh cho chúng ta thấy: Không phải tất cả các Tòa án ở Anh đều có chức năng tạo ra luật⁸. Trong hệ thống Tòa án ở nước Anh chỉ có các Tòa án từ cấp Tòa cấp cao (High court of justice) trở lên mới có thẩm quyền làm luật, tức là công bố án lệ. Hệ thống Tòa án Anh đã có lịch sử hình thành từ thế kỷ thứ XII, trải qua nhiều thế kỷ, đã có nhiều thay đổi trong tổ chức cấu trúc. Tuy nhiên, trong khoảng hơn 100 năm qua, hệ thống Tòa án Anh đã có sự ổn định. Qua việc nghiên cứu hệ thống Tòa án Anh, chúng ta có

⁵ Michael Bogdan, *Comparative law, Kluwer norstedtsd Juridisk Tano, P 120.*

⁶ Peter de Cruz, *Comparative law in the changing world, The glass house London 1999, p 248)*

Mary Ann Glendon, Comparative legal tradition, St.Paul, Minn.1999.

⁷ Mary Ann Glendon, *Comparative legal tradition, St.Paul, Minn.1999.*

⁸ Micheal Bogdan, *Comparative law, Kluwer Norstedts Juridisk Tano, 1994.*

thể nhận diện được án lệ và các thứ bậc hiệu lực của án lệ.

- **Cấp độ thấp nhất** trong hệ thống Tòa án Anh là Tòa án địa phương (County Court), Tòa án quận, tòa sơ thẩm ở các thành phố lớn. Các tòa địa phương là nơi xét xử phần lớn các vụ việc dân sự với thủ tục tố tụng đơn giản, không có bồi thẩm đoàn (Jury). Các thẩm phán của tòa địa phương là các thẩm phán chuyên nghiệp (Professional judges) họ được bổ nhiệm trong số các luật sư và có ít nhất là 7 năm kinh nghiệm. Tên gọi của các Tòa án địa phương về thực chất không trùng với tên các địa danh hành chính. Các phán quyết của các Tòa án địa phương không được coi là án lệ.

Toà cấp cao (High court) ở Anh theo Luật Tòa án năm 1971 (The Courts Act 1970) bao gồm 3 phân tòa là Tòa công bình (Equity-chancery Division), Tòa nữ hoàng (Queen's Bench Division), Tòa gia đình (Family Division)⁹. Tòa cấp cao là nơi xét xử sơ thẩm đối với các vụ án quan trọng hơn Tòa địa phương. Tuy không có ngưỡng giới hạn giá trị tối thiểu số tiền của vụ tranh chấp được giải quyết tại Tòa cấp cao, song các tranh chấp có giá trị nhỏ được chuyển cho các Tòa địa phương. Tòa cấp cao tiến hành việc xét xử với thủ tục rất chặt chẽ, hiện nay Tòa cấp cao chỉ sử dụng bồi thẩm đoàn trong một vụ việc nhất định. *Phán quyết của Tòa cấp*

—————
Các phán quyết được đưa ra khi xét xử của thẩm phán nghị viện là các án lệ có giá trị bắt buộc đối với các tòa cấp dưới, đồng thời nó cũng có giá trị bắt buộc với Thẩm phán viện
 —————

cao dù chỉ là các phán quyết tại các phiên xét xử sơ thẩm, nhưng các phán quyết đó có giá trị bắt buộc đối với các tòa địa phương và tòa sơ thẩm ở các thành phố. Tuy nhiên, do Tòa cấp cao có 3 phân hệ, nên phán quyết được cho là án lệ của mỗi tòa không có giá trị bắt buộc đối với các tòa khác thuộc Tòa cấp cao. Nhưng có một truyền thống rất tốt đẹp là các thẩm phán của 3 tòa thuộc Tòa cấp cao luôn luôn tôn trọng quyết định của nhau. Xét về mặt thứ bậc hiệu lực thì các phán quyết của Tòa cấp cao đương nhiên không phải là án lệ có tính bắt buộc đối với Tòa án ở cấp cao hơn. Hiện nay chỉ có khoảng 1/10 các phán quyết của Tòa cấp cao được xuất bản tuân theo án lệ.

Toà án Hoàng gia (Crown court) về mặt cấp độ có thể coi là ngang với Tòa cấp cao. Thẩm quyền đặc trưng của Tòa án Hoàng gia là xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự nghiêm trọng, thủ tục tố tụng chặt chẽ và việc xét xử đòi hỏi phải có sự tham gia của bồi thẩm đoàn Jury) gồm 12 người. Về mặt truyền thống thì Tòa án Hoàng gia luôn được coi trọng vì nó thể hiện nét quân chủ của Nhà nước Anh. Tòa Hoàng gia có các cơ sở ở khắp cả nước¹⁰. Nhưng các bản án của Tòa án hoàng gia không được xem là các án lệ, bởi lý do là nó không được xuất bản một cách có hệ thống.

Toà phúc thẩm ở Anh là cấp độ cao hơn Tòa cấp cao và Tòa Hoàng gia. Tòa phúc thẩm đúng tên gọi của nó là Tòa phúc thẩm xét xử trực tiếp các bản án, quyết định về dân sự và hình sự của Tòa cấp dưới. Do tính chất và thẩm quyền của Tòa phúc thẩm, các bản án của Tòa phúc thẩm rất có giá trị, theo ước tính khoảng 25% trong số đó được xuất bản thành

⁹ Peter de Cruz, *Comparative law in the changing world, The glass house London 1999, Tr192*).

¹⁰ Peter de Cruz, *Comparative law in the changing world, The glass house London 1999, tr196*.

các tập án lệ và có giá trị bắt buộc đối với toà cấp d-ới và ngay cả đối với Toà phúc thẩm. Trong ngành Toà án ở n-ớc Anh, có một nguyên tắc không thành văn là Toà phúc thẩm th-ờng không đi chệch các quyết định tr-ớc đây của mình, miễn là các bản án này không bị bác bỏ bởi Toà án tối cao và các đạo luật.

Khi nghiên cứu về hệ thống Toà án của n-ớc Anh, có một sự khác biệt rất hiếm thấy ở các nhà n-ớc khác là: Cơ quan cao nhất trong hệ thống Toà án của Anh quốc lại là **Th-ợng nghị viện** (House of Lord). Thực tế này đã và đang tồn tại trong suốt mấy thế kỷ qua và sự tổ chức và hoạt động của nó đ-ợc tôn trọng bởi quy tắc không thành văn của của hiến pháp n-ớc Anh. Th-ợng nghị viện giữ vai trò nh- Toà án tối cao trong ngạch cơ quan Toà án, nh-ng không phải tất cả những thành viên của Th-ợng viện đều tham gia vào thảo luận khi Th-ợng viện xét xử. Vị trí quan trọng trong xét xử đ-ợc dành cho các quý tộc t-pháp. Đó là các luật gia có uy tín, những ng-ời đ-ợc h-ởng l-ơng khi thực hiện công việc này, họ đ-ợc Th-ợng viện Anh tấn phong để thực hiện hoạt động xét xử tại Th-ợng nghị viện. Th-ợng nghị viện, cấp xét xử cao nhất, trên thực tế hoạt động giống nh- một toà th-ợng thẩm. Th-ợng nghị viện Anh tự giới hạn quyền trong việc huỷ bỏ hoặc giữ nguyên các quyết định của Toà phúc thẩm mà không thay thế bằng các quyết định do Th-ợng nghị viện đ-a ra. *Các phán quyết đ-ợc đ-a ra khi xét xử của th-ợng nghị viện là các án lệ có giá trị bắt buộc đối với các toà cấp d-ới, đồng thời nó cũng có giá trị bắt buộc với Th-ợng nghị viện.* Tuy nhiên,

nếu vậy thì các nguyên tắc này có thể là vật cản đối với sự phát triển của thông luật, nó đồng nghĩa với việc án lệ của Th-ợng nghị viện chỉ có thể bị bác bỏ bằng con đ-ờng lập pháp. Song từ năm 1966 đã có án lệ do Th-ợng nghị viện đ-a ra tuyên bố *khi có lý do cần thiết, Th-ợng nghị viện có quyền đ-a ra quyết định trong xét xử khác với quyết định tr-ớc đây*¹¹.

Bên cạnh hệ thống Toà án của n-ớc Anh nh- đã trình bày trên đây còn có Hội đồng cơ mật (Privy Council) - cơ quan t-vấn chính thức cho nhà vua. Thành phần của Hội đồng cơ mật gồm có các luật gia lão luyện có đạo đức tốt của n-ớc Anh và cả khối thịnh v-ợng chung (British Common Wealth). Các quyết định của Hội đồng cơ mật không có tính bắt buộc nh- những án lệ. Tuy nhiên, tuyên bố và các nhận định của cơ quan này có giá trị thuyết phục (Persuasive authority) và luôn luôn đ-ợc tôn trọng.

* *Khoa luật - Học viện An ninh nhân dân*

¹¹ *Judicial precedent; 1966, WLR 1234.*

HỆ THỐNG CHỦ ĐỀ TRỌNG TÂM NĂM 2003

1. Trọng tâm thứ nhất là chuyên mục Nghiên cứu Nhà n-ớc:

a. Những chủ đề trọng tâm trong chuyên mục này tiếp tục xoay quanh việc triển khai thực hiện các quy định bổ sung năm 2002 của Hiến pháp 1992, công cuộc cải cách hành chính, cải cách thể chế và chấn chỉnh hoạt động t- pháp.

b. Đối với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, chủ đề trọng tâm tiếp tục là Quy trình và thủ tục làm việc.

c. Đối với t- t-ởng và nguyên tắc nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa và bản chất nhà n-ớc của dân, do dân, vì dân, chúng tôi đề nghị tiếp tục các chủ đề này để làm rõ hơn mô hình thiết kế và vận hành của nhà n-ớc pháp quyền, những đổi mới cần có đối với các nhân tố và trong quan hệ giữa các nhân tố trong hệ thống chính trị khi xây dựng nhà n-ớc pháp quyền, phát huy các giá trị truyền thống Việt Nam và tiếp thu có hiểu biết các truyền thống quản lý nhà n-ớc và pháp luật n-ớc ngoài.

d. Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa ph-ong tiếp tục là hệ thống chủ đề quan trọng của năm nay, nhất là trong điều kiện dân dân thực hiện việc giao quyền tự chủ địa ph-ong. Những nghiên cứu về thực tế và phân tích đối chiếu với kinh nghiệm n-ớc ngoài đ-ọc đánh giá cao, nhằm bổ sung tổng kết thực tiễn và tham khảo phục vụ sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

2. Trọng tâm thứ hai là chuyên mục Nghiên cứu chính sách: Nh- đã trao đổi ở trên, chúng tôi mong muốn các cộng tác viên và độc giả dành nhiều thời gian quan tâm tới chuyên mục này, kể cả phân tích chính sách lập pháp trong các dự án văn bản quy phạm pháp luật và dự liệu tác động của các chính sách này trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Hệ thống chuyên đề về chính sách không thể kể hết và còn tùy thuộc vào tình hình ở từng thời điểm. Xin đơn cử một vài ví dụ nh-: chính sách phát triển bền vững, trong đó ng-ời nghèo có dự phần; chính sách phát huy dân chủ trực tiếp và sự tham gia của ng-ời dân vào quản lý cộng đồng, chính sách thuế và tăng sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trong bối cảnh hội nhập AFTA, Hiệp định th-ong mại Việt – Mỹ, WTO, chính sách bảo hiểm lao động, chính sách phát triển nguồn nhân lực, chính sách giáo dục. Các chính sách đơn cử trên đây tập trung xoay quanh trọng tâm là phát triển kinh tế và ổn định xã hội.

3. Đối với các chuyên mục khác nh- chuyên mục nghiên cứu pháp luật, hệ thống chủ đề nghiên cứu tập trung vào ch-ong trình xây dựng pháp luật của nhà n-ớc, sẽ đ-ọc đăng tải kịp thời theo ch-ong trình -u tiên của từng văn bản quy phạm pháp luật cụ thể.

4. Các hoạt động hội thảo khoa học, toạ đàm:

a. Nh- thông lệ, Diễn đàn Nghiên cứu Lập pháp sẽ tổ chức một số hội thảo khoa học và toạ đàm về các chủ đề trọng tâm trong năm để đăng tải tại hai số chuyên đề trong năm. Số chuyên đề về cải cách t- pháp sẽ đ-ọc in sau tết. Quý vị nào có bài bình luận, đóng góp, xin gửi sớm.

b. Một cuộc toạ đàm về chủ đề “Th-ong mại vì ng-ời nghèo trong bối cảnh toàn cầu hoá” dự kiến đ-ọc tổ chức vào tuần cuối tháng ba năm 2003.

c. Các cuộc toạ đàm d-ới dạng trao đổi, sinh hoạt nghiên cứu th-ờng kỳ vào cuối tuần về những chủ đề nhất định sẽ đ-ọc Nghiên cứu Lập pháp tổ chức tại trụ sở Nghiên cứu Lập pháp 27A Võng Thị hoặc tại một địa ph-ong nào đó, nếu là vấn đề có liên quan đến địa ph-ong.

5. Hoạt động khác:

a. Hội nghị cộng tác viên, độc giả phía Nam (Tháng 2)

b. Toạ đàm với tác giả và độc giả ng-ời n-ớc ngoài (Tháng 2)

c. Phối hợp với Báo Diễn đàn doanh nghiệp, Phòng Th-ong mại và Công nghiệp Việt Nam duy trì và tổ chức các cuộc gặp gỡ và thông tin cho các đại biểu Quốc hội là doanh nhân về pháp luật và chính sách quanh chủ đề “Tiếng nói doanh nghiệp trong Quốc hội”.

d. Điều phối chuyên gia thực hiện thí điểm mô hình mới, hoàn thiện đề tài Nghiên cứu về hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia ý kiến vào các dự án luật, pháp lệnh. Các cộng tác viên, chuyên gia của Văn phòng Quốc hội, Bộ T- pháp, Văn phòng Chính phủ tham gia đề tài này từ đầu năm 2002 và đang vào giai đoạn cuối. Đề tài do Văn phòng Quốc hội chủ trì, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp điều phối, Quỹ Châu Á tài trợ./.

